



Approfondimento n. 23/maggio 2025

## Rapid Assessment 2024: focus Emilia Romagna

a cura di

***Sebastiano Ceschi e Irene Carbone***

Coordinamento: *Rosangela Cossidente*

Coordinamento scientifico: *Daniele Frigeri*

Con il sostegno di:

**INTESA SANPAOLO**



**Fondazione  
Compagnia  
di San Paolo**

*Si ringraziano la Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, Claudia Giudici, e i suoi collaboratori Antonella Grazia e Salvatore Busciolano per il costante supporto e il prezioso contributo offerto al lavoro di rapid assessment.*

*Si ringrazia Pippo Costella di Defence for Children International Italia per il continuo scambio di opinioni ed idee.*

## *Sommario*

Introduzione .....	4
Il contesto regionale: una visione di insieme .....	4
Svolgimento della ricerca e avvertenze metodologiche .....	11
1. Accoglienza.....	16
2. Affidi e forme alternative.....	25
3. Tutela volontaria .....	29
4. Presa in carico istituzionale, prassi di ascolto, colloquio di identificazione, indagini familiari ....	38
5. Accertamento dell'età .....	47
6. Sviluppo (istruzione e formazione).....	50
Istruzione .....	50
Formazione .....	55
7. Salute.....	60
8. Transizione all'eta' adulta.....	66
Conclusioni e indicazioni.....	71
Frammentazione delle competenze e azioni di sistema.....	72
Un sistema in bilico.....	74
Cultura e pratiche dell'accoglienza in pericolo? .....	77
Ringraziamenti .....	80
Lista degli attori consultati.....	81

# Introduzione

L'attività di monitoraggio territoriale sull'attuazione della Legge 47, realizzata dall'Osservatorio Nazionale Minori Stranieri Non Accompagnati del CeSPI, giunge, con questa ricerca, alla sua quarta edizione. Dopo aver esplorato, in collaborazione con Defence for Children Italia (DCI), cinque città nel 2020-21, nel rapporto *La legge 47/20017 un sistema di analisi e azione*. [\*Ricognizione rapida applicata alle città di Genova / Ancona / Palermo / Bologna / Roma\*](#) e aver allargato l'indagine a quattro regioni nell'edizione successiva del 2021-22, nel rapporto *La legge 47/20017 un sistema di analisi e azione*. [\*Ricognizione rapida applicata alle regioni Sicilia / Puglia / Liguria / Marche\*](#), nel 2023-24 l'Osservatorio ha focalizzato lo sguardo del [\*Rapid Assessment sulla regione Lombardia\*](#).

Nel 2024-25, l'analisi si concentra sulla regione Emilia-Romagna, anche grazie al generoso e utilissimo sostegno da parte della Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, Claudia Giudici e dei suoi collaboratori Antonella Grazia e Salvatore Busciolano.

## ***Il contesto regionale: una visione di insieme***

L'Emilia-Romagna è da tempo una delle regioni più ricche e produttive d'Italia, che anche in un 2024 incerto e rallentato dall'alluvione e da transizioni produttive, registra un +0,9% di crescita del PIL e conferma il suo ruolo di "locomotiva" del Paese, insieme a Lombardia e Veneto<sup>1</sup>. La sua struttura produttiva, unita alla presenza di servizi ai cittadini di qualità, ne hanno fatto anche una importante destinazione per la popolazione immigrata. Nella storia e nella geografia migratoria italiana questo territorio regionale ha sempre avuto una posizione rilevante. Non a caso l'Emilia-Romagna si trova in sesta posizione tra le regioni italiane per popolazione complessiva, con 4.451.938 residenti al 1° gennaio 2024, ed è invece in terza posizione per numero assoluto di residenti stranieri, con 560.953 presenze, dietro a Lombardia e Lazio e prima per percentuale di popolazione straniera sul totale dei residenti: 12,5% a inizio 2024, prima di Lombardia (11,8%), Toscana (11,3%) e Lazio (11,1%)<sup>2</sup>.

Bologna e la sua area metropolitana concentrano la quota più alta di presenze straniere, 123.343, pari al 22% del totale della popolazione immigrata residente in regione, una quota non particolarmente rilevante rispetto ad altri capoluoghi. Non solo Roma e Milano, ma anche Napoli, Torino e Genova che assorbono anche più del 50% degli stranieri presenti nella propria regione, o la più piccola Firenze

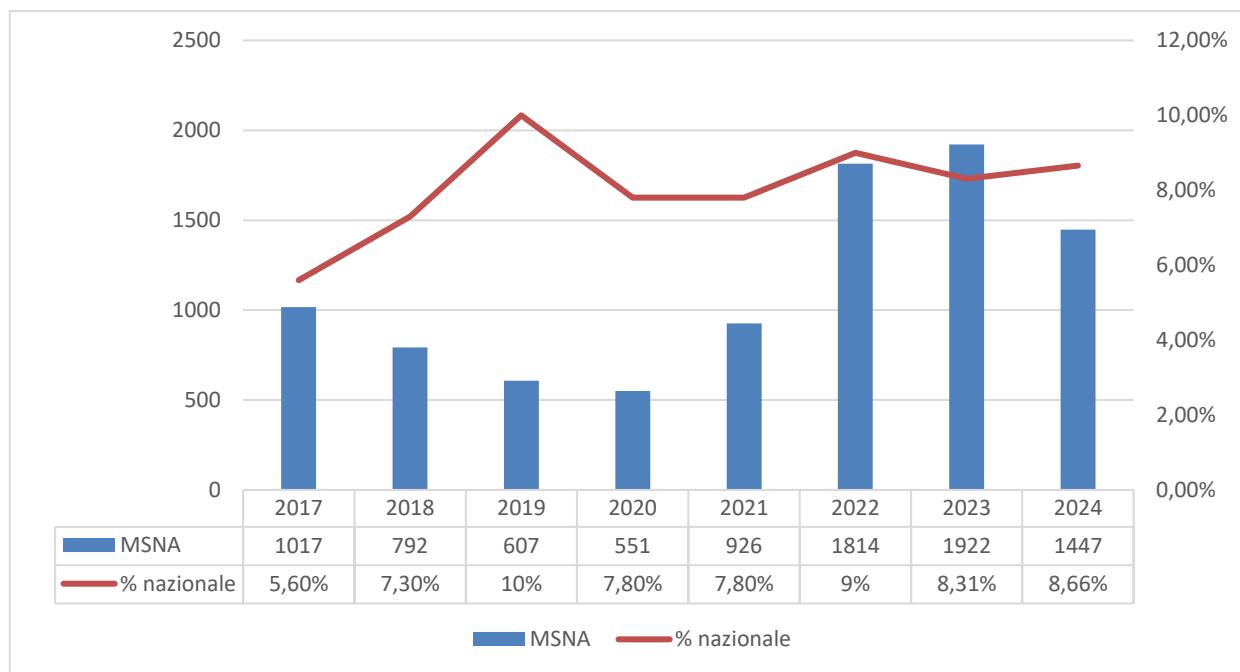
<sup>1</sup> <https://www.ucer.camcom.it/studi-e-statistica/news/2024/2024-rapporto-economia-regionale>

<sup>2</sup> <https://demo.istat.it/>

che detiene il 30% del totale toscano. Ciò a dimostrazione del carattere policentrico della regione Emilia-Romagna e della diffusione capillare della presenza immigrata sul suo intero territorio, presenza che interpella il protagonismo degli enti locali. A Bologna, infatti, segue Modena con 95.314 residenti stranieri, seguita a sua volta da Parma e Reggio Emilia con, rispettivamente, 67.698 e 65.269 presenze; Ravenna con 47.349; Forlì-Cesena con 44.561 e Piacenza con 42.487, infine Rimini e Ferrara con 37.503 la prima e 37.429 la seconda<sup>3</sup>.

Rispetto al numero di minori stranieri non accompagnati, in Emilia-Romagna si trovavano, al momento della nostra rilevazione, 1.354 minori stranieri non accompagnati (fine febbraio 2025), pari all'8,4% del totale nazionale (pari a 16.922 minori), quarta regione italiana per rilevanza nell'accoglienza dei MSNA, scavalcata nel 2024 dalla Campania. Rispetto al 2023, quando i minori stranieri non accompagnati registrati erano 1.922, la presenza in regione si è sensibilmente ridotta (del 29,5%), dopo il grande balzo in avanti registrato nel 2021 e, soprattutto, nel 2022.

Grafico 1 - *Numero MSNA presenti in Emilia-Romagna 2017-2024 e percentuale sul tot. nazionale*

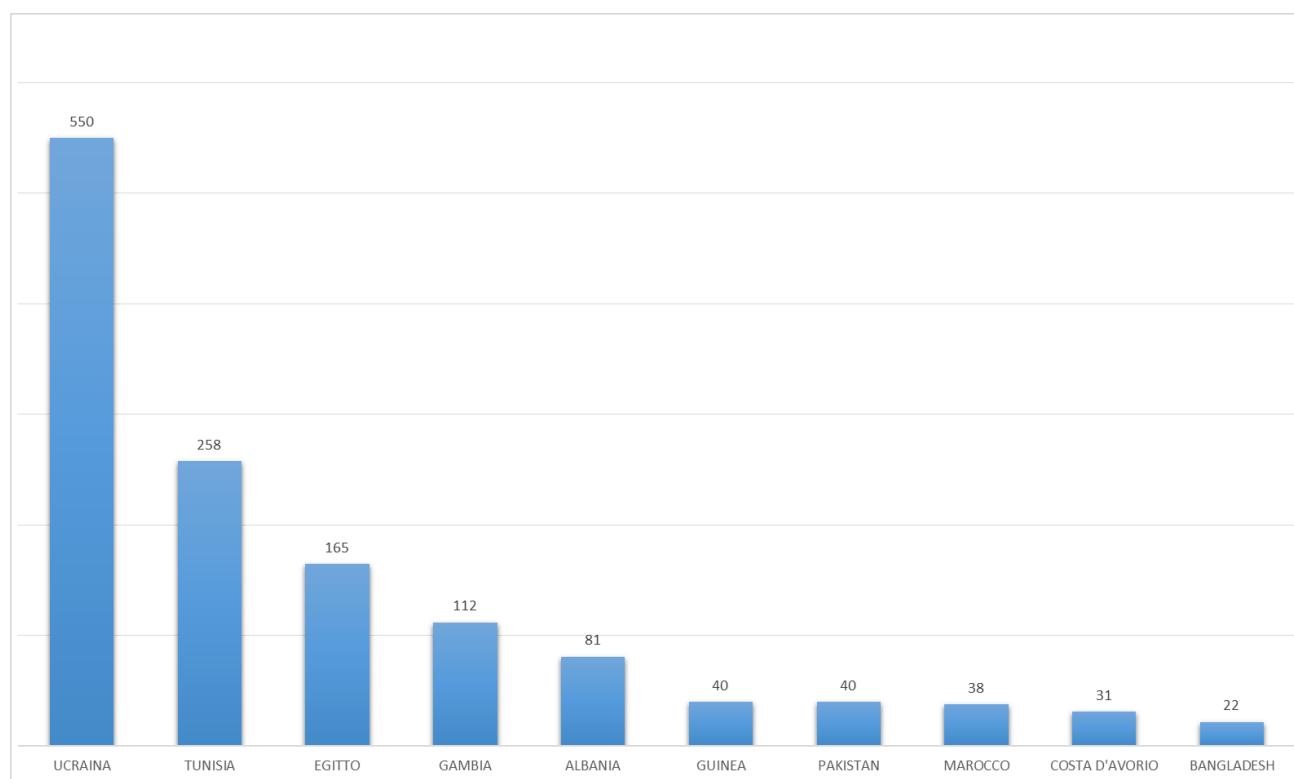


Fonte: elaborazione CeSPI su dashboard MLPS

<sup>3</sup> Per un'analisi più articolata e dettagliata delle presenze di immigrati in regione e la ripartizione per territori provinciali, si veda il recente *report* di ANCI Emilia-Romagna e Regione Emilia-Romagna *Protezione e asilo in Emilia-Romagna. Compendio statistico 2024*, in particolare il Capitolo 1. Per la consultazione: <https://www.anci.emilia-romagna.it/wp-content/uploads/2025/01/Report-monitoraggio-protezione-e-asilo-2024-web.pdf>

Il raddoppio numerico avvenuto durante il 2022, a livello nazionale, è naturalmente figlio anche dell'importante arrivo di minori provenienti dall'Ucraina in seguito all'attacco russo, cominciato nel febbraio di quell'anno, che farà lievitare la loro presenza complessiva a fine dicembre 2022 al 25,1% (5.042 minori) del totale e ben l'86,1% (2.573 minori) del totale femminile dei MSNA, per poi ridimensionarsi al 20,17% (3.414 minori) al 28 febbraio 2025, secondo i dati della *dashboard* del Ministero del Lavoro. In regione si verifica invece un *trend* opposto: se la percentuale di ucraini si attestava nel 2022 al più contenuto 14,8% del totale, i dati relativi a febbraio 2025 registrano 545 minori, pari al 40,2% del totale, di gran lunga la prima nazionalità seguita a distanza da tunisini (18%) ed egiziani (12%). L'Emilia-Romagna è, infatti, una delle regioni che si è maggiormente attivate nell'accoglienza dei minori ucraini, ospitando a fine 2024 oltre il 16% dei minori di questa nazionalità presenti in Italia, posizionandosi al secondo posto dopo la Lombardia<sup>4</sup>.

Grafico 2 - *Principali nazionalità di MSNA in Emilia-Romagna al 31.01.2025*



Fonte: elaborazione CeSPI su dashboard MLPS

<sup>4</sup> Negli ultimi tempi, sul territorio di osserva inoltre un crescente afflusso di minori gambiani (pari all'8% del totale dei MSNA presenti in regione nello stesso periodo di riferimento).

Dei 1.354 minori soli presenti sul territorio emiliano-romagnolo, il 78,3% era di genere maschile, mentre la presenza femminile si attestava mediamente al 21,7%, con punte del 46,7% nella fascia di età compresa tra 7 e 14 anni, andando poi a ridursi al 30,9% tra le quindicenni, a 17% tra le sedicenni e al 7,9% del totale dei MSNA tra le diciassettenni, valori comunque superiori alla media nazionale soprattutto nelle fasce di età più alte.

Rispetto all'età dei MSNA accolti, sempre al febbraio 2025, l'Emilia-Romagna presenta un profilo più giovane della media nazionale, probabilmente a causa della ingente presenza di ucraini conteggiati tra i MSNA: la quota dei diciassettenni (43,6%) risultava più bassa di quella registrata a livello nazionale, pari al 53,9%, simile rispetto ai sedicenni (22,5% sia a livello regionale che nazionale), mentre nettamente più elevata era la percentuale dei giovani della fascia 7-14 anni: il 23,5% in Emilia-Romagna contro il 14,1% in Italia.

Guardando alla distribuzione all'interno della regione, il primato di Bologna si accentua rispetto al valore relativo all'intera popolazione migrante: dal 22% evidenziato più sopra si passa al 32,5% del totale dei minori stranieri non accompagnati presenti in regione (471 su 1.447 a fine dicembre 2024). La tabella sottostante ricostruisce il periodo 2021-2024 con il dettaglio delle presenze per ciascuna provincia emiliano-romagnola.

Tab. 1 - *Presenze MSNA Italia/Emilia-Romagna e distribuzione per Province (dicembre 2021-2024)*

ANNO	MSNA			
	Italia	Emilia-Romagna	Province Emilia-Romagna	
		Valore assoluto	Valore % su totale Italia	Valore assoluto
Dicembre 2021	12.284	926	7,5% (6a Regione)	Bologna 369 Modena 193 Ravenna 104 Reggio Emilia 80 Piacenza 64 Rimini 47 Parma 31 Ferrara 24 Forlì-Cesena 14

Dicembre 2022	20.089	1.814	9% (4a Regione)	Bologna 535 Modena 273 Ravenna 181 Rimini 156 Reggio Emilia 146 Parma 145 Forlì-Cesena 140 Ferrara 127 Piacenza 111
Dicembre 2023	23.226	1.922	8,31% (3a Regione)	Bologna 539 Modena 277 Ravenna 208 Reggio Emilia 178 Parma 165 Forlì-Cesena 163 Rimini 145 Piacenza 128 Ferrara 119
Dicembre 2024	18.625	1.447	8,66% (4a Regione)	Bologna 471 Modena 149 Ravenna 144 Forlì-Cesena 131 Reggio Emilia 131 Parma 118 Rimini 113 Ferrara 95 Piacenza 95

Fonte: Elaborazione CeSPI su dati MLPS

Le distribuzioni per singola provincia risultano strettamente connesse con le capacità di accoglienza da parte dei diversi territori regionali e dal numero di posti e di strutture disponibili tra le differenti tipologie di accoglienza (centri SAI, CAS minori, comunità socio-educative, enti religiosi), come vedremo all'interno dell'indicatore “Accoglienza”. Da questo punto di vista, si verifica un fenomeno

per certi versi contraddittorio: alcuni territori inviano i minori che hanno in carico presso strutture situate in altre regioni; al tempo stesso, in alcuni centri all'interno della regione, vengono ospitati ragazzi la cui competenza è formalmente in capo a Comuni della Lombardia o del Veneto. Vi sono perciò al contempo minori in eccesso da allocare in altre parti di Italia e disponibilità di strutture per assorbirne da altri territori regionali a seconda della specifica area provinciale e comunale.

Il quadro regionale, complessivamente, non sembra attualmente caratterizzato da importanti fenomeni di sovraccarico, vista la sensibile diminuzione intercorsa nell'ultimo anno; tuttavia, in alcuni ambiti della presa in carico, vengono segnalate problematicità rispetto all'accesso a determinati percorsi e servizi (nello specifico istruzione e sanità) e all'adeguatezza di prestazioni e servizi (soprattutto per migranti vulnerabili e con disagio psichico).

L'Emilia-Romagna, pur rappresentando una delle destinazioni più consolidate dell'accoglienza istituzionale, secondo i criteri e le quote di distribuzione concordate per ciascuna regione<sup>5</sup>, rispetto ai MSNA vive una situazione diversa. Secondo i dati del MLPS, la principale modalità di ingresso dei MSNA in regione è il rintraccio sul territorio italiano. Nel corso del 2024, su 535 minori censiti nel SIM, l'89% era giunto tramite rintraccio sul territorio e solo il 10% da eventi di sbarco<sup>6</sup>. Inoltre, senza essere una regione realmente frontaliera come la Sicilia o anche il Piemonte e la Lombardia, e non vedendo importanti flussi in uscita o transito, la regione, attraverso il porto di Ravenna, si ritrova ad essere diventata luogo di sbarco diretto di migranti<sup>7</sup>.

La regione è quindi un forte luogo di attrazione per flussi non registrati di minori in arrivo prevalentemente dalla rotta balcanica o resisi irreperibili dopo il collocamento in accoglienza in altre regioni. Ragazzi attratti dalla qualità dei servizi di accoglienza e dal benessere delle città emiliano-romagnole, ma anche dalla presenza di connazionali già insediati che diventano terminali di riferimento per i minori di nuovo arrivo. Questa dinamica di (auto)inserimento territoriale, che si basa sull'esistenza di precedenti ondate di migranti e risponde alla ben nota logica delle “catene migratorie”, può prendere forme più opache e illecite quando viene pilotata da gruppi o

---

<sup>5</sup> Come indicato nel già citato *report* di ANCI Emilia-Romagna e Regione Emilia-Romagna *Protezione e asilo in Emilia-Romagna, op. cit.* (cfr. p. 59 e sgg.), nel corso del triennio 2022-2024 il Ministero dell'Interno ha disposto il trasferimento di 20.060 persone dalle frontiere marittime/terrestri verso l'Emilia-Romagna, di cui 521 MSNA. Nello stesso periodo (gennaio 2022-dicembre 2024), per i MSNA, la concentrazione dei trasferimenti a Bologna risultava essere significativamente più alta rispetto a quella degli adulti (181 minori, pari al 34,7% del totale); a seguire Ravenna con il 13,4% e Modena con l'11,9%.

<sup>6</sup> Cfr. *Protezione e asilo in Emilia-Romagna, op. cit.*, p. 55. In base alla *dashboard* sulle presenze dei MSNA del MLPS, nel dicembre 2024, ad esempio, 22 minori erano giunti a seguito di ritrovamenti sul territorio italiano e 10 da sbarchi. A febbraio 2025, 25 minori erano giunti esclusivamente a seguito di ritrovamenti sul territorio italiano, di cui 1 da scalo aereo, 1 da scalo marittimo e 1 da valico terrestre.

<sup>7</sup> Dal 31 dicembre 2022 a inizio marzo 2025 il porto ravennate è stato interessato da diciotto sbarchi, che hanno coinvolto 1.747 migranti, tra cui minori stranieri non accompagnati. Cfr. <https://prefettura.interno.gov.it/it/prefecture/ravenna/notizie/nuovo-sbarco-mv-humanity-1-71-migranti>

organizzazioni che prendono in carico il collocamento del minore, indirizzandolo attraverso modalità di accordo-vincolo verso determinate aree e reti di approdo. Così come per la Lombardia, anche se in modo meno accentuato, alcuni intervistati hanno segnalato la possibilità che una parte degli arrivi di minori sia frutto di una strategia non puramente familiare, ma invece rispondente a interessi di gruppi organizzati che guidano la migrazione del ragazzo sin dai contesti di partenza, indirizzandolo verso circuiti illegali legati allo spaccio e alla microcriminalità nei contesti di arrivo – soprattutto nel caso dei recenti arrivi di giovani tunisini – oppure verso specifici datori di lavoro a cui il minore rimane legato per un certo periodo di tempo – nel caso dei ragazzi egiziani – prima di affrancarsi dal debito contratto con l’organizzazione.

Se le traiettorie di alcuni minori soli appaiono fortemente condizionate da *network* migratori che investono sul loro arrivo in Italia e sulla loro rapida collocazione lavorativa e capacità di reddito al fine di ripagare le spese di viaggio e di “integrazione” sostenute, l’indagine rileva una più ampia problematica di destrutturazione e disagio della popolazione minorile immigrata. In modo spesso trasversale alla nazionalità, gli operatori descrivono i minori di recente arrivo come fragili e vulnerabili, non di rado affetti da problemi comportamentali e disturbi mentali, esposti ai rischi di sfruttamento, dipendenza da sostanze, azioni devianti e circuiti criminali. Se in diverse realtà vengono segnalati casi di fuoriuscita dall’accoglienza e situazioni di grandi difficoltà nella presa in carico, la specifica condizione di alcuni CAS, soprattutto nei momenti di maggiore afflusso di presenze, è stata descritta come problematica o esplosiva mentre, in un quadro in cui il numero di minori stranieri all’interno del sistema di giustizia è passato dai 267 su un totale di 523 presenze al 28/02/2024 a 327 su un totale di 629 ragazzi al 28/02/2025<sup>8</sup>, a Bologna vi è una presenza importante di ragazzi albanesi, tunisini e marocchini MSNA in carico agli Uffici di servizio sociale per sede di autorità giudiziaria<sup>9</sup>.

Da quanto emerso durante la fase di ricerca, la possibilità di trovare sistemazione all’interno del sistema SAI, che in Emilia-Romagna è piuttosto solido e capiente rispetto ad altre regioni, può rivelarsi elemento significativo nelle vicende dei MSNA, offrendo una situazione maggiormente tutelata e sostenuta di accoglienza e di crescita, almeno in principio, e dunque può avere effetti diversi sulle traiettorie del ragazzo rispetto a situazioni più deprivate di servizi e relazioni territoriali.

---

<sup>8</sup> Cfr. Defence for Children Italia, *La Legge 47/2017: Rapporto 2025. Tra civile e penale: quale giustizia per i minorenni stranieri non accompagnati?*, 2025 <https://www.defenceforchildren.it/it/news-469/la-realta-e-molto-diversa-dal>

<sup>9</sup> Si veda: *I minori stranieri non accompagnati e il rischio di cooptazione da parte della criminalità organizzata*, Osservatorio MSNA CeSPI in collaborazione con il Ministero di Giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità (DGMC), in pubblicazione giugno 2025.

## ***Svolgimento della ricerca e avvertenze metodologiche***

La ricerca finalizzata al *Rapid Assessment* è iniziata a cavallo dell'estate 2024 con le prime interlocuzioni con l'Ufficio della Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza e con l'organizzazione congiunta di un *webinar* di presentazione dell'indagine il 10 settembre 2024, che ha visto anche l'intervento iniziale dell'On. Sandra Zampa, del Ministero del Lavoro e di diverse figure dirigenziali a livello regionale. Durante il *webinar* si è anche illustrata la metodologia utilizzata nella raccolta delle informazioni e i diversi indicatori oggetto di interesse. Gli indicatori, frutto della proposta metodologica realizzata dal CeSPI e da Defence for Children e inizialmente ricalcati sugli articoli della Legge, sono stati rielaborati durante le prime annualità del *rapid assessment*, riadattandosi e trasformandosi in concomitanza con il passaggio alla scala regionale e con il progredire dell'esperienza di ricerca<sup>10</sup>.

Nel periodo compreso fra ottobre e febbraio, il lavoro di raccolta delle informazioni ha utilizzato ed incrociato diversi strumenti. Questionari a risposta aperta sono stati inviati ai Comuni capoluogo della regione per informazioni relative a prima accoglienza, presa in carico istituzionale, seconda accoglienza, affidi<sup>11</sup>. Ugualmente, destinatari della compilazione di un questionario sono stati i CPIA, ottenendo 8 risposte su 12. Un questionario è stato ugualmente somministrato al Tribunale dei minorenni di Bologna, senza tuttavia ottenere risposta. L'Ufficio della Garante, oltreché attraverso conversazioni informali, indicazioni e materiali utili alla ricerca, ha contribuito al paragrafo sulla tutela volontaria anche attraverso la compilazione di un apposito questionario.

In secondo luogo, grazie alla preziosa collaborazione dello stesso Ufficio, sono stati organizzati 3 *focus group on line* che hanno riunito in diverse date attori rilevanti dell'ambito della salute, soprattutto quella mentale e psichica, della tutela volontaria e dell'accoglienza. I *focus group*, partecipati da un numero variabile compreso tra 6 e 12 persone, sono stati utilizzati sia per una ricognizione sullo stato dei servizi, sia come un'occasione di scambio e confronto tra gli addetti ai lavori.

Il più tradizionale strumento dell'intervista *on line* è stato utilizzato per colloqui con singoli attori della presa in carico, registrando in alcuni casi la partecipazione di più persone. Ulteriori occasioni di acquisizione di informazioni sono state telefonate, scambi di *e-mail* e invio di dati e materiali di diverso genere. In appendice si troverà l'elenco delle organizzazioni contattate attraverso le diverse

---

<sup>10</sup> Per una descrizione più estesa dell'evoluzione degli indicatori, si veda il *Box* riportato più avanti e le indicazioni bibliografiche ivi contenute.

<sup>11</sup> I Comuni che hanno risposto al questionario sono stati Cesena, Ferrara, Parma, Ravenna, Rimini. Con quelli di Bologna e Piacenza si sono invece stabilite interlocuzioni dirette *on line*.

modalità sopradescritte. Qui di seguito la tipologia di soggetti, istituzionali e non, a cui si è rivolta l'indagine:

- Garante Infanzia e Adolescenza Regione Emilia-Romagna,
- Tribunale per i Minorenni di Bologna,
- Servizio Centrale SAI,
- Dirigenti regionali,
- Servizi sociali comunali,
- Enti gestori strutture di accoglienza,
- CPIA,
- Servizi sanitari e specialistici,
- Enti del terzo settore (ONG, associazioni di volontariato e di promozione sociale, cooperative)
- Tutori volontari.

Il report di quest'anno, dopo gli adattamenti e le revisioni degli indicatori utilizzati (rivisti nell'edizione del 2021-22 e poi nuovamente in quella 2022-23), ha mantenuto la stessa griglia utilizzata nell'anno precedente per la Lombardia.

Qui il *box* esplicativo della metodologia, degli strumenti e degli indicatori utilizzati nel *rapid assessment*, ripreso dall'edizione passata:

#### **BOX 1 - Lo strumento del rapid assessment**

*Il rapid assessment consiste in un'indagine di tipo quantitativo e qualitativo che, sulla base di dati secondari già esistenti e dati primari raccolti per mezzo di interviste semi-strutturate, osservazioni, questionari e altri strumenti di rilevazione, punta a restituire una mappatura quanto più articolata e aggiornata dello stato di implementazione della Legge Zampa a livello territoriale e nazionale.*

*L'impianto di rilevazione si pone inoltre l'obiettivo di offrire una lettura multilivello e sistematica del complesso fenomeno migratorio dei minorenni stranieri non accompagnati, in uno scenario caratterizzato da una frammentazione di competenze e mandati tra i diversi attori coinvolti nella presa in carico dei giovani migranti soli e in continuo mutamento, a livello normativo e fattuale. Il tentativo è quello di verificare l'attuazione dei diritti previsti dalla normativa "misurando" la distanza tra dettato normativo e prassi nel/nei territorio/territori oggetto di analisi e al tempo stesso, attraverso tale cognizione, contribuire a promuovere lo stesso processo di implementazione della*

*legge e il superiore interesse del minorenne, in linea con quanto sancito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.*

*Al fine di rilevare i dati primari è stato pertanto individuato un sistema di indicatori interrelati, definiti sulla base di una serie di descrittori – a cui corrisponde anche l'indicazione rispetto agli attori operativi e ai testimoni ritenuti privilegiati ai fini dell'acquisizione di informazioni al riguardo –, che traducono e specificano i principali ambiti di intervento della Legge 47/17. Tali indicatori, descritti in dettaglio nel box successivo (Box 2), vengono concepiti come strumenti di rilevazione agili e maneggevoli, capaci di fotografare sincronicamente la situazione in corso d'opera in maniera efficace, senza tuttavia trascurare la sua evoluzione nel tempo. Questo sistema di indicatori e la sua valenza metodologica vengono definiti SMART, vale a dire informazioni adatte a fornire misurazione, orientamento e valutazione di un dato fenomeno che risultino: **Specifici** rispetto all'oggetto d'indagine; **Misurabili**, a livello quantitativo e/o qualitativo; **Accessibili**, ossia reperibili con un dispendio di risorse ed energie sostenibili; **Rilevanti** nel cogliere gli elementi chiave dell'osservazione; **Temporalmente circoscritti**.*

*Per un'analisi più approfondita della metodologia del Rapid Assessment si rimanda al capitolo 5 del Primo Rapporto annuale dell'Osservatorio CeSPI sui MSNA, che ne descrive gli obiettivi, l'approccio metodologico e l'impianto degli indicatori e illustra la corrispondenza di questi ultimi con il perimetro di intervento degli articoli della Legge Zampa di cui il lavoro rappresenta il monitoraggio*

*([https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/rapportomsna\\_in\\_italia\\_2020\\_def\\_0.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/rapportomsna_in_italia_2020_def_0.pdf)).*

*Il capitolo 5 del Secondo Rapporto discute della sua evoluzione nel passaggio da una scala di applicazione cittadina a una regionale, in considerazione delle dinamiche più estese e interrelate tra i diversi territori e della sovrapposizione di competenze di livello differente (comune, provincia, distretto, regione)*

*(<https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/rapporto-osservatorio-msna-2021-def-light.pdf>).*

*Tale revisione ha implicato anche, all'interno del comune impianto incentrato su una visione sistemica e interagente, esemplificata dalla figura qui sotto riportata (soprannominata dai ricercatori “mandala”), alcune modifiche e riconfigurazioni degli indicatori. Le figure sottostanti esemplificano la prima revisione degli indicatori, cui ne è seguita un'altra riportata nel Box 2.*

Fig. 1 - Schema indicatori 2020-21



Fig. 2 - Schema indicatori 2021-22



Tali modifiche sono state intraprese con l'obiettivo di rendere sempre più prossimo lo strumento alle realtà incontrate ed aumentare la sua capacità di cogliere a pieno le dinamiche in atto e rappresentarle nel modo più possibile vicino alle narrazioni degli interlocutori e ai contesti dinamici da loro descritti. In questo senso, il rapid assessment si è rivelato uno strumento alquanto flessibile e rimodellabile secondo le circostanze, i contesti e le opzioni di ricerca.

Fig. 3 - Schema indicatori 2023-2024 2024-25



## 1. Accoglienza

Come evidenziato nel report *Protezione e asilo in Emilia-Romagna. Compendio statistico 2024* (pubblicato nel marzo 2025), frutto della collaborazione tra Regione Emilia-Romagna ed ANCI Emilia-Romagna, a fine 2024, sul territorio emiliano-romagnolo, erano presenti in accoglienza complessivamente 12.568 migranti. Di questi, il 71% erano ospitati in centri di accoglienza governativi e il 29% in strutture della Rete SAI<sup>12</sup>. Secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, gli oltre 1.600 MSNA presenti nella regione al giugno 2024 erano distribuiti su un totale di 170 strutture<sup>13</sup>. Nello specifico, 22 strutture di prima accoglienza, per un totale di 139 minori accolti, e 148 strutture di seconda accoglienza, con 843 minori accolti, di cui 560 (il 66,42%) in 77 strutture afferenti al circuito SAI. La restante parte dei minori (632) risultava invece essere collocata presso “soggetti privati”<sup>14</sup>.

Rispetto alla prima accoglienza, sul territorio regionale sono presenti sia strutture di pronta e prima accoglienza gestite direttamente dai Comuni che Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS) minori gestiti dalle prefetture. Parte dei minori è inoltre collocata in centri di accoglienza per adulti. Pur in assenza di dati di dettaglio sulle strutture di primo livello e sui minori in esse accolti, la situazione tratteggiata dagli attori interpellati mostra il radicamento di un modello di tipo emergenziale. Del resto, anche i dati nazionali sui minori ospitati nei CAS minori indicano che si sta andando verso un'ulteriore espansione dell'utilizzo di queste strutture: se nel 2020 i minori collocati in tali centri erano 48 (l'1,5% degli accolti), a fine 2023 il loro numero è salito a 1.773 (pari al 26% degli accolti), come sottolineato nel recente rapporto *Accoglienza al collasso del progetto. Centri d'Italia*, realizzato da ActionAid e Openpolis<sup>15</sup>. Rispetto alla presenza di MSNA nei CAS minori dell'Emilia-Romagna, l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) – in base ai dati forniti dal Ministero dell'Interno al progetto “InLimine” – indicava al 31 agosto 2024 un totale di 53 minori accolti nelle strutture della regione (in particolare, 29 minori a Bologna, 11 a Forlì-Cesena e 13 a Ravenna)<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Cfr. ANCI Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, *Protezione e asilo in Emilia-Romagna, op.cit.* p. 75 e sgg..

<sup>13</sup> Per la compilazione di questa sezione si è fatto riferimento anche ai dati condivisi a gennaio 2025 da ANCI Emilia-Romagna in occasione dell'incontro territoriale degli Enti Locali titolari di progetti SAI.

<sup>14</sup> A giugno 2024, su 1.614 minori presenti, 632 erano accolti presso soggetti privati.

<sup>15</sup> ActionAid, Openpolis, *Accoglienza al collasso. Centri d'Italia*, marzo 2025, pp. 25-26 <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/minidossier.openpolis.it/Accoglienza/Centri+d%20%80%99Italia+ACCOGLIENZA+AL+COLLASO.pdf>

<sup>16</sup> Per maggiori informazioni sul progetto “InLimine” di ASGI, focalizzato sui temi dell’approccio *hotspot*, delle politiche di gestione delle frontiere e dell’accesso alle procedure di asilo, si veda <https://www.asgi.it/inlimine/> In particolare, sulle presenze regionali di MSNA nei CAS minori a fine agosto 2024, cfr. [https://docs.google.com/spreadsheets/d/e/2PACX-1vQsvr-Gi\\_udB-mdWMs2-uQ7fsxb4JR28TTvRxuyxZypSw9b6w6JJhAEcCVC51t3iw/pubhtml](https://docs.google.com/spreadsheets/d/e/2PACX-1vQsvr-Gi_udB-mdWMs2-uQ7fsxb4JR28TTvRxuyxZypSw9b6w6JJhAEcCVC51t3iw/pubhtml)

Senza dubbio, una tendenza che genera allarme e preoccupazione è, come previsto dall'articolo 5 del Decreto-legge 133/2023, l'inserimento dei minori di età non inferiore a sedici anni – “in caso di momentanea indisponibilità di strutture ricettive temporanee” – in sezioni dedicate all'interno dei centri di accoglienza per adulti, per un periodo massimo di 90 giorni, prorogabile di ulteriori 60 giorni. In base ai dati del Ministero dell'Interno forniti ad ASGI e contenuti nello stesso rapporto di ActionAid e Openpolis, a fine 2023, in Emilia-Romagna, ben 65 MSNA erano accolti in CAS adulti: 23 a Forlì-Cesena, 18 a Parma, 14 a Piacenza, 6 a Ferrara e 4 a Ravenna<sup>17</sup>. Sebbene i dati più recenti condivisi da ASGI indichino, a fine agosto 2024, un netto calo delle presenze di MSNA in CAS adulti, scese a 20 minori a fine agosto 2024 (di cui 7 a Ferrara, 6 a Forlì-Cesena, 3 a Parma e 4 a Ravenna)<sup>18</sup>, la permanenza in promiscuità in centri per adulti non risponde minimamente ai bisogni di tutela dei MSNA e non fa che aggravare la condizione di vulnerabilità vissuta dai minori nel contesto di prima accoglienza, che, già di per sé, offre un numero nettamente inferiore di servizi rispetto al sistema di seconda accoglienza, rallentando l'accesso a opportunità e diritti fondamentali per lo sviluppo e la crescita dei minori e ostacolando il loro percorso di inclusione e autonomia. Inoltre, come evidenziato da più parti e come emerso da altre rilevazioni territoriali dell'Osservatorio MSNA del CeSPI, la convivenza con adulti comporta seri rischi per la sicurezza e il benessere dei minori, esponendoli a potenziali abusi e rischi di sfruttamento. “La promiscuità tra minori e adulti – ha ribadito l'Autorità garante nazionale – è molto pericolosa: mettere questi ragazzi assieme ai maggiorenni porta i minorenni ad acquisire informazioni e un modus operandi che non è adatto a loro. I minori sono persone in formazione e devono avere dei centri educativi che siano dedicati esclusivamente a loro”<sup>19</sup>.

Secondo le testimonianze raccolte, in passato, la prima accoglienza, garantita attraverso strutture finanziate dal fondo FAMI, ad esempio a Bologna e provincia e a Ravenna, funzionava in modo efficace, seppur con una capacità inferiore rispetto al reale bisogno. Tuttavia, la transizione al sistema dei CAS per minori ha segnato un passo indietro, diventando di fatto “una sorta di seconda accoglienza mal gestita”, dove molti ragazzi vengono semplicemente “parcheggiati”.

Rispetto alla seconda accoglienza, emergono segnali più incoraggianti, sebbene tutto il sistema sia sotto stress. La gestione delle strutture per minori stranieri non accompagnati è infatti parte di un

---

<sup>17</sup> Cfr. *Accoglienza al collasso, op. cit.*, p. 24. Si tratta sempre di dati forniti dal Ministero dell'Interno nell'ambito del già citato progetto “InLimine”. Sulle presenze di MSNA in centri per adulti, si veda in particolare la sezione *I MSNA in centri per adulti: i riscontri delle autorità competenti*: <https://www.asgi.it/inlimine/i-msna-in-centri-per-adulti-i-riscontri-delle-autorita-competenti/>

<sup>18</sup> [https://docs.google.com/spreadsheets/u/1/d/e/2PACX-1vTzpNEtPx9P-iZE4EuAwgaM8K1-nCoCycLOwUPHvzHOV5vZXmUpfH704DUKz5B3A/pubhtml?gid=2050029933&single=true&urp=gmail\\_link](https://docs.google.com/spreadsheets/u/1/d/e/2PACX-1vTzpNEtPx9P-iZE4EuAwgaM8K1-nCoCycLOwUPHvzHOV5vZXmUpfH704DUKz5B3A/pubhtml?gid=2050029933&single=true&urp=gmail_link)

<sup>19</sup> [https://www.garanteinfanzia.org/dl-migranti-lautorita-garante-all-a-camera-dei-deputati-basta-rincorrere-le-emergenze?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.garanteinfanzia.org/dl-migranti-lautorita-garante-all-a-camera-dei-deputati-basta-rincorrere-le-emergenze?utm_source=chatgpt.com)

quadro complesso che coinvolge anche altre strutture, come quelle sanitarie e per tossicodipendenti. Grazie alla forte sensibilità delle amministrazioni e delle comunità locali verso l'accoglienza e l'inclusione sociale della popolazione migrante, i progetti di accoglienza SAI per migranti, attivi sull'intero territorio regionale, hanno conosciuto un forte ampliamento nel corso del tempo, passando dai 4 progetti attivi nel 2001 (a Parma, Modena, Ravenna e Forlì) nell'ambito dell'allora Programma Nazionale Asilo (PNA), ai 35 progetti SAI finanziati nel 2025, pari al 4,2% del totale nazionale<sup>20</sup>. Come descritto nel recente rapporto *Protezione e asilo in Emilia-Romagna*, “l'Emilia-Romagna, pur contando solo 35 progetti attivi, rappresenta la prima regione settentrionale per numero di posti attivi ed è la quarta a livello nazionale, dopo Sicilia, Campania e Puglia”<sup>21</sup>. A fine 2024, i posti attivi nel sistema SAI regionale risultavano essere complessivamente 3.676, su un totale di 3.726 posti finanziati<sup>22</sup> e tutti gli enti provinciali dell'Emilia-Romagna risultavano coinvolti nella rete SAI<sup>23</sup>.

L'Emilia-Romagna si colloca inoltre al quarto posto per numero di posti disponibili per MSNA, preceduta da Sicilia, Campania e Lombardia. In particolare, rispetto a questa categoria, nello stesso periodo di riferimento erano 573 i posti attivi su un totale di 588 posti finanziati (pari al 9,6% dei 5.977 posti complessivi a livello nazionale), nell'ambito di 9 progetti. Nonostante la progressiva crescita negli anni (62 posti nel 2014, 289 nel 2016, 539 nel 2017, 540 nel 2018, 560 nel 2020<sup>24</sup>), ad oggi il numero dei posti per minori è rimasto sostanzialmente invariato dall'ultimo avviso del Ministero dell'Interno del 2020, che nel 2021 ha finanziato 588 posti a valere sul Fondo Asilo Migrazione Integrazione (FAMI)<sup>25</sup>. Numeri ancora insufficienti rispetto al reale bisogno di posti, come invece previsto dalla Legge Zampa (art. 12). Si segnala, tuttavia, positivamente il recente ampliamento a livello nazionale, per 600 posti, dei progetti per MSNA già finanziati, disposto nel 2024 dal Ministero dell'Interno, sebbene ANCI abbia chiesto in varie sedi un incremento di almeno

---

<sup>20</sup> Come riportato da ANCI Emilia-Romagna nell'ambito dell'incontro territoriale degli Enti Locali titolari di progetti SAI di gennaio 2025.

<sup>21</sup> Cfr. *Protezione e asilo in Emilia-Romagna*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>22</sup> Cfr. *Ivi*, p. 42. A inizio 2025 erano 23 i progetti per ordinari, per complessivi 3.015 posti finanziati, di cui 2.980 attivi a dicembre 2024. Rispetto alla categoria DM-DS, a gennaio 2025 si contavano 3 progetti per 123 posti, tutti attivi a fine 2024. Sui posti SAI dedicati ai MSNA, si veda più avanti.

<sup>23</sup> Come indicato nello stesso report (cfr. *Ivi*, p. 44 e sgg.), a ottobre 2024 erano 24 gli enti locali titolari di progetti SAI attivi nella regione, di cui 16 Comuni, 6 Unioni di Comuni e 1 Circondario. “Nella maggior parte dei casi, gli enti locali sono titolari di un solo progetto (15 enti, pari al 62,5% del totale). Il 29,2% degli enti locali, invece, ha in carico due progetti (Fidenza, Modena, Parma, Ravenna, Reggio-Emilia, Rimini, Unione Romagna Faentina). In questi casi, i due progetti riguardano l'accoglienza ordinaria e quella destinata ai MSNA, ad eccezione di Fidenza, che è titolare di un progetto ordinario e di uno DM-DS. Bologna e Ferrara hanno a carico tre progetti ciascuna, coprendo così tutte le categorie di accoglienza prevista dal SAI”. Inoltre, “le province con il maggior numero di progetti finanziati sono Ferrara e Parma (entrambe con 6 progetti SAI affidati a 4 diversi enti locali) seguite da Ravenna (che conta 5 progetti distribuiti tra 3 enti locali). La provincia di Piacenza, invece, si colloca all'ultimo posto, con un solo progetto SAI attivo”.

<sup>24</sup> Cfr. ANCI-Cittalia, *VII Rapporto MSNA – Il sistema di accoglienza e integrazione e i minori stranieri non accompagnati (2022)*, 2023, p. 40. <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2023/05/prot-Rapporto-MSNA-7—2023-II-Sistema-di-Accoglienza-e-Integrazione-e-i-minori-stranieri-non-accompagnati.pdf>

<sup>25</sup> Intervista al Servizio Centrale del Sistema Accoglienza Integrazione.

4.000 posti aggiuntivi<sup>26</sup>. In questo contesto, va anche sottolineato che l'Emilia-Romagna è una delle regioni con la più alta concentrazione di strutture di secondo livello per MSNA (con una percentuale dell'8%), e Bologna una delle città italiane su cui insiste il maggior numero di strutture di questa tipologia<sup>27</sup>.

I progetti SAI minori attivi sul territorio regionale prevedono nella maggior parte dei casi un numero di posti riservati ai neomaggiorenni, stante la possibilità per i giovani migranti di rimanere nel circuito minori fino a 6 mesi oltre il compimento dei 18 anni, possibilità che tuttavia non è sempre garantita in tutti i territori, a causa della necessità di liberare posti per i più piccoli. Laddove possibile, gli attori dell'accoglienza si adoperano per trasferire i neomaggiorenni nei progetti SAI ordinari<sup>28</sup>, per evitare la saturazione dei posti destinati ai minorenni.

Nella gestione dei minori presi in carico, i Comuni emiliano-romagnoli ricorrono anche a comunità per minori che non fanno parte del sistema SAI, non così di rado dislocate fuori provincia e fuori regione. In alcuni casi, si tratta di comunità educative miste, dove i MSNA rappresentano una percentuale minoritaria rispetto al totale degli ospiti e dove si possono ancora sperimentare forme di convivenza con i coetanei italiani rispetto al contesto della rete dell'accoglienza integrata, definito da alcuni “ghettizzante”.

Gli operatori dell'accoglienza, alcuni dei quali gestiscono sia centri SAI che comunità extra SAI, sottolineano come la normativa regionale sulle strutture di accoglienza per minori non assicuri quella multidisciplinarità professionale (come ad esempio la presenza di consulenti legali, mediatori linguistico-culturali o insegnanti di italiano) che è necessaria per rispondere adeguatamente ai “bisogni complessi” dei minori stranieri soli, nonostante gli sforzi e l'impegno di molti operatori e la presenza educativa molto tutelante in tali contesti. È stato, inoltre, evidenziato il divario nelle opportunità offerte ai minori a causa della differenza delle rette tra i due sistemi, tenuto conto che il costo medio di un posto in comunità educativa è pari a circa 130-140 euro al giorno, mentre il finanziamento del SAI, come rilevato ad esempio a Bologna, Ferrara e Ravenna, copre solo circa il 50% di tale importo. Per far fronte alla carenza di opportunità, gli enti gestori si affidano pertanto sempre più spesso a finanziamenti esterni ai sistemi SAI e CAS. Il sistema SAI ha inoltre adottato gruppi appartamento per favorire l'alta autonomia, anziché comunità educative residenziali, poiché le risorse disponibili non permettono di finanziare strutture educative tradizionali.

<sup>26</sup> Cfr. ANCI-Cittalia, *VII Rapporto MSNAI*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>27</sup> Cfr. MLPS, *Rapporto di approfondimento semestrale MSNA. Dati al 31 dicembre 2024*, p. 34, <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/rapporto-di-approfondimento-semestrale-sulla-presenza-dei-msna-31dic-2024>

<sup>28</sup> Sulla percentuale dei neomaggiorenni in prosieguo amministrativo accolti nei progetti SAI ordinari e DS-DM si veda più avanti, nella sezione “Transizione all'età adulta”.

Nonostante il modello SAI, malgrado le difficoltà a cui è esposto, appaia essere più efficace grazie al suo approccio multi professionale e alla rete territoriale di servizi che ha saputo consolidare, anche questo sistema condivide con le altre strutture di seconda accoglienza per minori stranieri (e migranti in generale) il problema della demotivazione del personale. Gli operatori si sentono poco valorizzati, costretti a lavorare con risorse limitate e carenze di servizi territoriali specializzati, affaticati e frustrati nel relazionarsi con i nuovi profili di minori arrivati sul territorio (soprattutto dopo la pandemia) che, rispetto al passato, aderiscono con più difficoltà ai progetti e sono a volte affetti da vulnerabilità psicologiche e psichiatriche e problemi di dipendenza. Un fenomeno che suscita grande preoccupazione è inoltre la crescente presenza di minori, anche molto piccoli (con meno di 16 anni), ospitati in comunità e sempre più spesso negli istituti penali per i minorenni<sup>29</sup>, che si trovano coinvolti, talvolta già nel Paese di origine, in circuiti di tratta, sfruttamento e talvolta devianza, attratti dalla prospettiva di una rapida autonomia e dalla possibilità di rispondere alle aspettative familiari. Il cambiamento nei flussi migratori, sottolineano gli stessi operatori dell'accoglienza, implica una gradualità di interventi che possano rispondere adeguatamente ai bisogni dei minori e richiede adattamenti specifici nei servizi offerti, rendendo necessario un ripensamento delle strategie di accoglienza. Nel 2023, a Bologna, ad esempio, si è registrato un significativo afflusso di minori tunisini provenienti da contesti di estrema difficoltà che ha reso necessario per gli operatori ricalibrare i propri interventi educativi. Tra l'altro, molte comunità educative non sono strutturate adeguatamente per accogliere minori stranieri non accompagnati, specialmente quelli con particolari vulnerabilità, e sono restie ad accogliere minori di determinate nazionalità perché ritenuti più “problematici” e “ingestibili”, soprattutto quelli con procedimenti penali alle spalle, mettendo i servizi sociali in difficoltà nel trovare soluzioni per i minori con esigenze particolarmente complesse. Nei casi di trasferimenti fuori regione per indisponibilità di posti, molti ragazzi si rendono irreperibili, aggravando ulteriormente la loro situazione se sottoposti a misure cautelari. In questo contesto, anche i tutori stanno cercando di attrezzarsi meglio per gestire situazioni particolarmente delicate, come nel caso dei minori in carcere. Questa esigenza è stata presa in carico anche dall'associazione nazionale, che ha avviato un gruppo di lavoro specifico su questa tematica<sup>30</sup>. La stessa attenzione viene rivolta a problematiche come il disagio sociale e psichico, che, essendo situazioni complesse, richiedono competenze aggiuntive.

Esplorando rapidamente i singoli territori, Bologna rappresenta il caso più esteso e complesso del panorama regionale, caratterizzato da una maggiore diversificazione di strutture rispetto agli altri

---

<sup>29</sup> Cfr. *I minori stranieri non accompagnati e il rischio di cooptazione, op. cit.*

<sup>30</sup> Intervento della Presidente di Tutori in Rete, nonché socia di Tutori nel Tempo, in occasione del *focus group* organizzato sulla tutela volontaria.

territori. In questa area, al gennaio 2025, erano presenti 416 strutture di accoglienza per migranti (di cui 55 CAS e 361 SAI), per complessivi 3.711 posti, localizzate principalmente a Bologna città (203 strutture, di cui 10 CAS)<sup>31</sup>. I progetti SAI ordinari e SAI minori, a titolarità del Comune di Bologna, che – ricordiamo – ha aderito fin dal 2004 alla rete SAI (ex SPRAR/SIPROIMI), sono i progetti territoriali di maggiori dimensioni a livello regionale, con una capacità totale rispettivamente di 1.764 e 350 posti<sup>32</sup>. In particolare, i posti destinati ai minori stranieri soli sono distribuiti su 43 strutture tra la città (33 strutture) e i Comuni dell'area metropolitana. A inizio 2025, il Comune indicava 50 posti nel circuito CAS MSNA nel distretto Reno, Lavino e Samoggia<sup>33</sup>. In base a quanto riferito, grazie all'ampia capienza del SAI minori, i tempi di permanenza nei CAS sono contenuti e il passaggio alla seconda accoglienza avviene in modo agevole, così come il successivo inserimento nei SAI ordinari. Nella provincia ferrarese alcuni minori, in carico all'autorità prefettizia, sono inseriti nel circuito dell'accoglienza del CAS provinciale, mentre in città non sono presenti centri di prima accoglienza attivati dal Ministero dell'Interno. In attesa di reperire strutture autorizzate per l'accoglienza dei minori (prevalentemente di origine egiziana, tunisina e gambiana), il Servizio PRIS, afferente ad ASP Ferrara (competente per i Comuni di Ferrara, Voghiera e Masi Torello), si avvale pertanto di alcune strutture alberghiere cittadine per gestire le fasi emergenziali. Sul territorio è attivo un progetto SAI minori, di cui è ente titolare il Comune di Ferrara, da 36 posti (24 posti per minori e 12 per neomaggiorenni), distribuiti in 2 strutture. Inoltre, a fine 2024, 6 minori erano collocati in strutture minori autorizzate dalla Regione Emilia-Romagna, e 12 minori si trovavano presso comunità di altre regioni (in particolare in Veneto, Lombardia, Marche e Campania), a causa dell'assenza di comunità educative in grado di accogliere il target di utenza maschile. Secondo quanto riferito dal Comune, per l'accoglienza delle minori straniere è invece possibile fare ricorso a una comunità educativa attivabile dal Pronto Intervento Sociale.

I minori presi in carico nei Comuni della provincia di Forlì-Cesena (dove, come già ricordato, a fine agosto 2024 11 MSNA erano accolti nel circuito CAS minori e 6 in CAS adulti) sono collocati in seconda accoglienza in comunità minori extra SAI, non essendo presenti sul territorio centri SAI minori. In particolare, sul territorio di Cesena, secondo quanto segnalato dal Comune, è presente una comunità educativa mista.

---

<sup>31</sup> Per maggiori informazioni si veda il portale <https://www.bolognacares.it/dati/>

<sup>32</sup> Si veda Rapporto annuale SAI, 2023 <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2024/07/Rapporto-SAI-2023-XXII-edizione.pdf>. Per una panoramica su strutture attive, capienza media, enti titolari, enti gestori e Comuni coinvolti dei diversi progetti territoriali, si rimanda al report *Protezione e asilo in Emilia-Romagna, op. cit.*, p. 47 e sgg..

<sup>33</sup> [https://www.bolognacares.it/wp-content/uploads/2025/02/Gen25\\_dimensione-territoriale.pdf](https://www.bolognacares.it/wp-content/uploads/2025/02/Gen25_dimensione-territoriale.pdf)

A Modena è attivo un progetto SAI minori con una capienza complessiva di 60 posti, suddivisi in 8 strutture. Il progetto di Modena, pur essendo un progetto SAI, è finanziato attraverso il fondo FAMI, il che comporta alcune peculiarità dal punto di vista amministrativo<sup>34</sup>. A causa della riduzione delle presenze di minori sul territorio, si è assistito in tempi recenti alla chiusura di alcune strutture. Al momento, sono presenti una comunità di pronta e prima accoglienza da 30 posti, i cui ingressi sono gestiti dal Comune di Modena in collaborazione con il Pronto Intervento Sociale, appartamenti per l'autonomia e alcune comunità educative extra SAI, dove vengono generalmente collocati i minori più piccoli.

Il Comune di Parma aveva in carico al momento della rilevazione circa 65 MSNA, provenienti per la maggior parte dalla Tunisia e dall'area sub-sahariana. Secondo quanto condiviso dallo stesso Comune, per quanto riguarda l'accoglienza di primo livello, è attivo un servizio di accoglienza notturna con 10 posti disponibili, di cui 4 attualmente occupati da MSNA. Rispetto alla seconda accoglienza, sono presenti due strutture SAI MSNA per un totale di 12 posti, tutti attualmente occupati, in attesa di un finanziamento da parte del Servizio Centrale per un ampliamento di 15 posti. Inoltre, sul territorio sono presenti tre comunità per minori, che accolgono 9 ragazzi, tra MSNA e neomaggiorenni. Per il collocamento dei minori il Comune si avvale anche di comunità in altre province dell'Emilia-Romagna, in particolare Reggio Emilia e Rimini, e in altre regioni, tra cui soprattutto in Lombardia, ma anche in Veneto, Campania, Marche e Abruzzo.

A Piacenza, al momento della rilevazione, circa 20 ragazzi erano accolti in una struttura alberghiera di primissima accoglienza e un ragazzo presso il Pronto Intervento Sociale, in attesa di essere collocati in strutture più idonee. Benché il Comune non abbia aderito al SAI minori, anche a causa delle basse rette previste dal sistema che non garantirebbero un “buon servizio”, ha attivato una comunità di prima accoglienza e due comunità di seconda accoglienza (una delle quali recentemente aperta), sotto la gestione di ASP Piacenza, per un totale di circa 27 posti. Inoltre, nello stesso periodo di riferimento, 2 minori erano inseriti in comunità del territorio. Sebbene gli andamenti delle presenze abbiano registrato una flessione negli ultimi tempi, le strutture esistenti sul territorio, dove non sono al momento presenti CAS adulti, non permettono di far fronte a tutte le esigenze di posti. Per questo, la maggior parte dei minori è collocata fuori provincia, sia in altre province, tra cui Rimini e Forlì-Cesena, che in diverse regioni del Nord e del Centro Italia.

Come noto, dal dicembre 2022, Ravenna è stata designata dalle autorità italiane come porto di sbarco per i migranti salvati nel Mar Mediterraneo. La cosiddetta “politica dei porti lontani” ha tuttavia suscitato forti critiche da parte delle ONG impegnate nelle operazioni di soccorso, ritenendo che

---

<sup>34</sup> Intervista al Servizio Centrale del Sistema Accoglienza Integrazione.

questa scelta rappresenti un ostacolo alle loro missioni, a causa del prolungamento delle operazioni di sbarco dei naufraghi in un porto sicuro<sup>35</sup>. Sebbene solo una parte dei migranti sbarcati rimangano nella provincia, il territorio ravennate, che ha risposto in modo solidale ai nuovi arrivi, anche grazie al coinvolgimento di molti volontari, ha dovuto attrezzarsi per rispondere al cambiamento. Ad oggi, sul territorio sono attivi tre CAS adulti, gestiti dalla Prefettura, che comprendono sezioni destinate ai minori con una capienza pari, rispettivamente, a 7 e 11 posti per minori di genere maschile e a 4 posti per minori di genere femminile. Fino al novembre 2024 erano attivi anche due CAS minori, poi chiusi per difficoltà di gestione. I minori arrivati con gli sbarchi vengono accolti nel CAS MSNA di Sasso Marconi, in provincia di Bologna, (con una capienza massima di 50 posti), entrato in funzione ad aprile 2024. Da quel momento, la struttura di pronta accoglienza precedentemente attiva è stata trasformata in una struttura di seconda accoglienza, mantenendo solo una riserva di circa 5 posti per i minori più piccoli, di età inferiore ai 15 anni. Inoltre, alcuni minori rintracciati sul territorio vengono collocati in via emergenziale in albergo tramite il Servizio di Pronto Intervento Sociale. All'interno del SAI minori gestito dal Comune di Ravenna, che al momento della rilevazione aveva in carico 61 MSNA, sono disponibili 69 posti, distribuiti su 9 strutture. Sul totale di posti disponibili, 5 sono destinati ai neomaggiorenni ai quali, secondo quanto riferito, è sempre garantita la permanenza per i 6 mesi successivi al raggiungimento della maggiore età, anche in assenza di prosieguo amministrativo. Sul territorio provinciale sono attivi altri due progetti SAI MSNA, gestiti rispettivamente dall'Unione dei Comuni della Bassa Romagna e dall'Unione Romagna Faentina, con 7 posti ciascuno, nella medesima struttura. Anche se di dimensioni contenute, sono comunque significativi gli sforzi in termini di impegno nell'accoglienza da parte dei piccoli Comuni dell'area.

A Reggio Emilia è attivo un progetto SAI minori con 26 posti. Sono inoltre presenti alcune comunità per minori e due strutture di pronta accoglienza. Per quanto riguarda la prima accoglienza, non sono emerse criticità particolari, anche a seguito del recente calo degli arrivi sul territorio. Prima di essere trasferiti in seconda accoglienza, i minori, per lo più di origine egiziana e tunisina, rimangono nei centri di primo livello per un periodo breve, che varia dai 15 giorni a un mese, per soddisfare alcuni bisogni immediati ed effettuare i primi interventi di presa in carico, come la prima visita medica. Più complesso è l'inserimento dei neomaggiorenni, a causa della limitata disponibilità di posti in semi-autonomia e della necessità di *turnover* nei SAI per minori, che non consente di garantire una permanenza ulteriore di sei mesi dopo il compimento dei 18 anni.

Infine, a Rimini i MSNA, prevalentemente di origine egiziana o provenienti da Paesi dell'Africa subsahariana, sono accolti sia nei centri SAI che in comunità minori. I centri SAI includono 5 strutture

---

<sup>35</sup> Si veda sopra.

che ospitano 21 MSNA di cui 4 neomaggiorenni. 50 MSNA sono, invece, in tutela minori, accolti in 14 strutture, in comunità locali o fuori provincia, per un totale di 11 collocazioni esterne.

**Principali criticità emerse:**

- deterioramento della qualità delle strutture e dei servizi della prima accoglienza
- rischio di permanenze prolungate di MSNA in situazioni di accoglienza non adeguate: permanenza in strutture emergenziali (tra cui centri per adulti) anche in seconda accoglienza e mancato accesso a strutture qualificate di secondo livello
- rischi di arretramento quantitativo e qualitativo del sistema SAI sul territorio e delle garanzie previste al suo interno (nello specifico, permanenza dei 6 mesi oltre i 18 anni)

## 2. Affidi e forme alternative

Nonostante da diverso tempo l’istituto dell’affido familiare per minori stranieri non accompagnati venga promosso e diffuso sia nei singoli territori che attraverso progettualità nazionali e pluriregionali<sup>36</sup>, come è noto, esso non ha ancora trovato una realizzazione quantitativamente significativa, né si è ancora realmente affermato come forma consolidata di alternativa al sistema di accoglienza, come prevede invece l’art. 7 della Legge 47/2017. I fattori ostacolanti sono, di fatto, numerosi e diffusi: procedimenti lunghi e complicati, prevalente età avanzata dei ragazzi, ostacoli interculturali, opposizione verso forme familiari di accoglienza da parte dei minori e dei loro parenti in patria, impoverimento delle famiglie italiane, precarie condizioni abitative delle potenziali famiglie affidatarie straniere, scarsa conoscenza e limitata promozione sul territorio ed investimento da parte delle istituzioni pubbliche.

Il quadro sopra delineato è in linea di massima valido anche per l’Emilia-Romagna, dove le informazioni ricavate dal personale dei Comuni confermano molti di questi elementi, sottolineando la maggiore vulnerabilità delle aspiranti famiglie affidatarie, la complessità delle situazioni dei ragazzi e l’effetto di scoraggiamento sulle famiglie italiane, la scarsa fiducia nei servizi e nelle forme di sostegno che possono accompagnare l’esperienza di affido, la mancanza di formazione specifica su questo target.

Nonostante i Comuni di Rimini e Ravenna dichiarino di aver svolto iniziative di sensibilizzazione sul territorio, i numeri degli affidi di minori stranieri non accompagnati forniti nei questionari sono esigui: a Rimini è stato attivato 1 affidamento nel 2019, mentre altri 2 si sono concretizzati dal 2022 al 2024 ma come accoglienze in famiglia da neomaggiorenni, tutti di tipo eteroculturale; a Ravenna, si è concretizzato un unico affido nel 2024, anch’esso eteroculturale. Numeri leggermente più confortanti si registrano a Parma, dove risultano al momento attivi 2 affidi *full time*, uno eteroculturale, l’altro omoculturale, e uno *part-time* omoculturale e dove si evidenzia una maggiore dinamicità, avendo il Comune indicato approssimativamente in 11 gli affidi complessivi di MSNA realizzati dall’approvazione della Legge 47/2017; e a Modena, dove nel 2024 risultavano attivi ben 6 affidi di MSNA<sup>37</sup>. A Bologna, nell’ambito dell’articolato progetto “Vesta – Rifugiati in famiglia”<sup>38</sup>,

<sup>36</sup> In particolare, attraverso il progetto FAMI “Ohana”, con capofila il Coordinamento Nazionale Comunità d’Accoglienza (CNCA) e, soprattutto, in termini di affidi realizzati, il progetto di CNCA e UNICEF “Terreferme”, che però non ha toccato l’Emilia-Romagna. Anche la nuova programmazione FAMI 2021-2027 sta vedendo partire diversi progetti aventi al centro pratiche, collaborazioni e sperimentazioni sull’affido familiare dei MSNA.

<sup>37</sup> <https://www.comune.modena.it/novita/comunicati/2024/10/msna-accoglienza-qualificata-per-uscire-dall2019emergenza>

<sup>38</sup> <https://www.progettovesta.com/>

sono stati realizzati dal suo avviamento (nel 2016) almeno 50 tra affidi e accoglienze in famiglia. In particolare, dal 2018, sono stati effettuati 14 affidi. Il progetto ha anche coinvolto il territorio di Ferrara, dove nel 2018 è stata realizzata un'accoglienza in famiglia.

Anche in mancanza di dati certi e completi, si può forse evidenziare come, pur in presenza di uffici dedicati alle famiglie e all'istituto dell'affido nei principali Comuni capoluogo della regione, le attivazioni riguardanti lo specifico target dei MSNA abbiano faticato più delle altre tipologie a realizzarsi, tendenza che potrebbe trovare conferma dai dati che, nel rapporto CRC 2024, assegnano all'Emilia-Romagna un'incidenza dei MSNA sul totale degli affidamenti familiari per il 2023 pari al 4,8% contro il 6% della media nazionale<sup>39</sup>. Rispetto al dato del MLPS riportato da ANCI Emilia-Romagna di 632 MSNA accolti al giugno 2024 presso "soggetti privati", pari al 39,15% del totale dei minori presenti nello stesso periodo di riferimento, è ipotizzabile pensare che si tratti, per la quasi totalità dei casi, di minori di nazionalità ucraina in accoglienza in famiglia o presso privati, potendo questi contare, come noto, su una forte rete parentale sul territorio nazionale<sup>40</sup>. Inoltre, come anche rilevato nell'ambito dell'ultimo *rapid assessment* focalizzato sul territorio della Lombardia, le famiglie italiane hanno mostrato maggiore apertura verso l'affido dei MSNA ucraini rispetto ai minori di altre provenienze<sup>41</sup>, tendenza emersa anche dai questionari somministrati ai Comuni.

Al netto delle difficoltà connaturate alla realizzazione concreta degli affidi, il territorio regionale è stato oggetto di azioni specificamente dedicate alla promozione dell'affido, negli anni passati principalmente attraverso il progetto FAMI "F@STER - Famiglie e cittadini per l'affido di Minori Stranieri Emilia-Romagna". Partito nell'immediato periodo post-Covid e conclusosi a fine 2022, il progetto ha visto ASP Città di Bologna come capofila e il coinvolgimento come partner di ANCI Emilia-Romagna, Comune di Bologna, Comune di Ravenna, CIDAS Cooperativa Sociale, CEIS A.R.T.E. Cooperativa Sociale Onlus e Dimora D'Abramo Cooperativa Sociale, con l'obiettivo di operare per promuovere e supportare percorsi di affidamento familiare, in particolare all'interno dei quattro territori partner (Bologna, Modena, Ravenna e Reggio Emilia) ma anche Ferrara e Piacenza<sup>42</sup>.

Nell'ambito della nuova programmazione FAMI sono partite nell'estate 2024 altre due significative progettualità, che mirano ad espandere l'azione di rilancio dell'affido. La prima, "AFFIDO - Promozione dell'accoglienza familiare dei minori stranieri non accompagnati (MSNA)" vede l'Autorità Garante nazionale in collaborazione con il Coordinamento Nazionale Comunità

<sup>39</sup> Si veda il rapporto del Gruppo CRC: *I diritti per l'infanzia e l'adolescenza in Italia. III edizione - I dati regione per regione. Novembre 2024* <https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2024/12/Rapporto-crc-2024.pdf>

<sup>40</sup> Ad esempio, al momento della rilevazione, a Ferrara nessun minore ucraino era collocato in centri SAI o in strutture individuate dai Servizi Sociali di ASP Ferrara.

<sup>41</sup> Cfr. *Rapid Assessment 2023: focus Lombardia*, a cura di Sebastiano Ceschi e Irene Carbone, marzo 2024, p. 26.

<sup>42</sup> <https://www.progettovesta.com/2022/08/30/formazioni-sul-tema-dell'affido-dei-minori-stranieri-non-accompagnati>

d'Accoglienza (CNCA), la Fondazione Don Calabria per il sociale ETS e l'Istituto psicoanalitico per le ricerche sociali ETS (IPRS) e si concentra sull'istituto dell'affido in senso stretto. Puntando sul Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) come principale target, si intende condividere con i Comuni e le realtà di accoglienza uno scambio di *expertise* e buone prassi (anche attraverso comunità di pratiche e relazioni con lo *European Guardianship Network*, di cui fa parte anche l'associazione nazionale dei tutori volontari Tutori in Rete) e organizzare attività di affiancamento e *coaching* rivolte ai servizi coinvolti nella progettazione, gestione e realizzazione di percorsi di formazione per cittadini e nei piani operativi di progetto, al fine di promuovere più efficacemente gli affidamenti familiari<sup>43</sup>.

In continuità organizzativa e progettuale con “F@STER”, è partito dopo l'estate 2024 “F@ster 2”, sempre con ASP Città di Bologna come capofila, e partner regionali ANCI Emilia-Romagna, i Comuni di Reggio Emilia, Rimini e Piacenza, ASP Ferrara, Centro Immigrazione Asilo cooperazione internazionale di Parma e provincia, CIDAS, Strade Blu e un gran numero di adesioni tra cui la Regione Emilia-Romagna, l'Autorità Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, i Comuni di Bologna, Ravenna e Modena, l'associazione Famiglie Accoglienti, l'associazione Tutori in Rete, l'Unione Romagna Faentina e ASP Distretto di Fidenza. Il coinvolgimento così esteso di attori rispecchia la volontà di promuovere una declinazione dell'affido oltre che nelle sue forme *part-time* e diurne, anche nella sua contiguità con altre forme di affiancamento e di accoglienza familiare, “allo scopo di creare un sistema più flessibile e capillare, dove ogni cittadino possa contribuire in base alle proprie possibilità e disponibilità al buon esito del percorso di inclusione sociale dei giovani stranieri giunti soli in Italia”<sup>44</sup>. Il Progetto è perciò strettamente coerente e connesso con il progetto “Vesta”, proprio per l'idea di promuovere percorsi di accoglienza calibrati sulle persone, nei quali il supporto al giovane straniero potrà articolarsi in diverse forme – affido di diverso tipo, accoglienza in famiglia e affiancamento – anche sovrapponibili nel tempo. La rete di cittadini e famiglie di prossimità viene rilanciata a livello regionale, coinvolgendo servizi sociali e istituzioni e attivando una serie di attività di sensibilizzazione, info-formazione e accompagnamento. Il progetto “Vesta”, inizialmente concentrato sull'affiancamento familiare per neomaggiorenni, ha dunque dato vita a un modello di intervento coordinato e multi-attoriale che stimola il coinvolgimento e la responsabilizzazione della comunità locale, offrendo una gamma di servizi e modalità di supporto personalizzate, integrabili e adattabili<sup>45</sup>, facendo a sua volta da modello per altre azioni similari e convergenti.

<sup>43</sup> <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2024-11/schedaaffido-bold.pdf>

<sup>44</sup> <https://www.comune.bologna.it/notizie/progetti-minori-soli>

<sup>45</sup> Per maggiori informazioni, si veda anche il contributo del CeSPI *Forme “leggere” di tutela, affido e prossimità. Sperimentazioni interculturali in cerca di autore*, gennaio 2023, p. 34 e sgg..

[https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf\\_16\\_tutele\\_leggere\\_ceschi\\_carbone.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf_16_tutele_leggere_ceschi_carbone.pdf)

Dall'esperienza di un gruppo di famiglie che grazie al progetto “Vesta” ha ospitato a casa propria neomaggiorenni è nata l'associazione Famiglie Accoglienti, in relazione stretta anche con l'esperienza degli omologhi torinesi, che conta al momento circa 60 iscritti e sta tuttavia meditando sul suo futuro<sup>46</sup>. Nonostante alcuni segnali di formalizzazione sul territorio regionale, come l'istituzione dell'albo delle famiglie accoglienti da parte del Comune di Ravenna nel 2021<sup>47</sup>, l'associazione restituisce una fase problematica e la presenza di fattori frenanti sulle famiglie, quali sfiducia, impoverimento materiale, stanchezza.

Anche sul territorio modenese, nel quale esiste dal 2016 il progetto “Welchome”, promosso dal Comune di Modena e dall'associazionismo locale ed incentrato sull'attivazione di forme di ospitalità familiari per ragazzi e ragazze minorenni arrivati in Italia, supportate da un'equipe e dall'impegno di associazioni e cittadini<sup>48</sup>, la situazione sembra registrare una fase regressiva, sia dal punto di vista del consenso da parte della cittadinanza, che delle difficoltà generate dalla mancanza di famiglie disponibili ad accogliere minori stranieri.

Nonostante l'accertata importanza di attivare forme di sostegno, prossimità e impegno dentro e fuori dagli istituti dell'affido e della tutela volontaria e le variegate sperimentazioni avvenute negli ultimi dieci anni, oggetto anche di uno specifico studio del CeSPI<sup>49</sup>, siano state positive ed efficaci, la loro spinta rischia di esaurirsi, sia a livello istituzionale che sociale. Le forme di solidarietà, ospitalità, responsabilità giuridica e relazionale insite nell'affido e nelle altre forme di accoglienza in famiglia e prossimità sembrano rischiare una fase di rifiusso, anche in Emilia-Romagna, alla quale le progettualità e le mobilitazioni che verranno messe in campo dovranno affrontare, cercando se possibile di invertire la tendenza.

#### **Principali criticità emerse:**

- Difficoltà di realizzazione e di ampliamento dell'istituto dell'affido
- Crescente complessità delle condizioni di incontro tra minori e potenziali famiglie affidatarie

<sup>46</sup> Intervista all'associazione Famiglie Accoglienti.

<sup>47</sup> <https://www.comune.ra.it/proceedings/iscrizione-albo-famiglie-accoglienti/>

<sup>48</sup> <https://www.comune.modena.it/argomenti/immigrazione/progetto-welchome-accoglienza-in-famiglia-di-minori-stranieri-non-accompagnati-e-minori-richiedenti-asilo>

<sup>49</sup> [https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf\\_16\\_tutte\\_leggere\\_ceschi\\_carbone.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf_16_tutte_leggere_ceschi_carbone.pdf)

### 3. Tutela volontaria

Nell'ultimo rapporto disponibile sul monitoraggio della tutela volontaria realizzato dall'AGIA e riguardante l'anno 2022<sup>50</sup> figuravano 3.783 tutori in Italia, con un incremento del 9,43% rispetto all'anno precedente, a testimoniare l'ampio quadro di mobilitazione e di adesione della cittadinanza all'istituzione di questo istituto all'interno del nuovo impianto della Legge 47/2017. Il rapporto evidenziava come i tutori volontari risultassero principalmente concentrati in alcuni contesti territoriali (sarebbe forse più appropriato dire distrettuali), tra cui Bologna, con i suoi 230 tutori, che appariva in quarta posizione dopo Torino (504), Roma (440) e Milano (267), di pochissime unità sopra a Palermo.

La significativa quota iscritta al Tribunale per i minorenni di Bologna, per un verso, arrivava da lontano ed era figlia di una sensibilità al tema ben precedente alla Legge, di un'attenzione che cominciò a diffondersi all'indomani degli arrivi di giovanissimi conseguenti alle Primavere arabe e che vide protagonista sia la Regione Emilia-Romagna – con il sostegno alla figura del tutore volontario e “l'introduzione degli uffici di Garanzia, tra cui il Garante per l'infanzia e l'adolescenza”<sup>51</sup> – sia i territori di Bologna<sup>52</sup>, Ferrara<sup>53</sup> e Reggio Emilia<sup>54</sup> già nel periodo 2013-16. Questa prima mobilitazione porterà all'avvio di una rete regionale di tutori volontari e alla costituzione dell'associazione Tutori nel Tempo a Ferrara.

I 230 tutori iscritti a fine 2022 – grazie all'Avviso pubblico per la selezione e la formazione di soggetti idonei a svolgere la funzione di tutori volontari di minori stranieri non accompagnati (MSNA) a titolo

---

<sup>50</sup> Cfr. *V Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria (1° gennaio 2022 – 31 dicembre 2022)*, a cura dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, pubblicato sul sito <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/index.php/rapporti-di-monitoraggio>. Dopo l'interruzione dovuta alla conclusione del Progetto, nel novembre 2024 è stata annunciata la ripresa dell'attività nell'ambito di un nuovo progetto dedicato, finanziato dal FAMI 2021-2027: <https://www.minori.gov.it/en/node/8983>

<sup>51</sup> Si vedano gli spezzoni di intervista (p. 8) riportati in *La tutela volontaria per i MSNA in Emilia-Romagna. Per un'analisi delle buone pratiche*. Report di ricerca a cura di Chiara Scivoletto, Università di Parma, novembre 2021 <https://www.assemblea.emr.it/garante-minori/documenti/la-tutela-volontaria-per-i-msna-in-emilia-romagna-per-un2019analisi-delle-buone-pratiche>.

<sup>52</sup> Si fa qui riferimento al “Percorso di sensibilizzazione e formazione per tutori volontari” promosso dal Garante in collaborazione con il CSV della Provincia di Bologna (VolaBo) nel periodo maggio-ottobre 2013, con la conseguente individuazione di tutori volontari selezionati e formati nell'ambito di un progetto di accoglienza SPAR per MSNA nel triennio 2014-2016. Per una ricostruzione delle prime progettualità sperimentali in tema di tutela volontaria dei MSNA della città metropolitana di Bologna: CIDAS, *La Tutela Volontaria a Bologna – Un'esperienza di collaborazione tra istituzioni e società civile in favore dei minori stranieri non accompagnati*, 2021: [https://www.progettovesta.com/wp-content/uploads/2021/10/La-Tutela-Volontaria-a-Bologna\\_27102021.pdf](https://www.progettovesta.com/wp-content/uploads/2021/10/La-Tutela-Volontaria-a-Bologna_27102021.pdf).

<sup>53</sup> Nel 2015 a Ferrara si è svolto il corso “Prendersi cura, dare voce, ascoltare, rappresentare. Percorso di sensibilizzazione e formazione per tutori volontari per i minori”, organizzato dal Comune di Ferrara e da Agire Sociale – CSV.

<sup>54</sup> Nella relazione del Garante regionale del 2017 si legge: “ Tre Comuni della nostra regione - Reggio Emilia, Bologna e Ferrara - a partire dal biennio 2013-2014, in collaborazione con il Garante e il Servizio regionale di riferimento, hanno predisposto specifica formazione e realizzato esperienze di Tutela volontaria per i minori d'età del loro territorio”, cfr. [https://www.assemblea.emr.it/garante-minori/per-approfondire/Pubblicazioni/relazioni/relazione-2017/at\\_download/file/relazione\\_2017\\_web.pdf](https://www.assemblea.emr.it/garante-minori/per-approfondire/Pubblicazioni/relazioni/relazione-2017/at_download/file/relazione_2017_web.pdf).

volontario e gratuito, da inserire nell’elenco presso il Tribunale per i minorenni di Bologna (art. 11 Legge 7 aprile 2017, n. 47), pubblicato il 28.8.2017 e ad oggi tuttora aperto – sono anche il prodotto delle costanti attività di formazione agli aspiranti tutori realizzate nel capoluogo già a partire dal 2017. Le formazioni hanno avuto infatti una costante cadenza annuale, anche se una partecipazione molto variabile: 179 tutori formati nel 2017, 151 nel 2018, 48 nel 2019, 4 nel 2020, 18 nel 2021, 30 nel 2022<sup>55</sup>. Questo andamento altalenante, nel quale la pandemia da Covid-19 ha notoriamente avuto un ruolo consistente, appare in aumento numerico anche dopo il 2022, anno in cui, con l’avvio di un nuovo mandato, l’Ufficio della Garante comincia ad organizzare la formazione degli aspiranti tutori su base regionale, in collaborazione con ANCI Emilia-Romagna, il Settore Politiche Sociali della Regione Emilia-Romagna e il Tribunale per i minorenni di Bologna. I corsi hanno coinvolto 37 aspiranti tutori nel 2023 e 51 nel 2024, provenienti da tutte o quasi le province della regione (eccetto Piacenza, uno dei territori con cui non si è riusciti a consolidare una collaborazione costante e adeguata). La tabella sottostante conferma il carattere diffuso all’intera regione di tale vocazione in cui la componente extra-bolognese sale dal 40% del 2022 al 59% del 2024 (tornando più o meno in linea con la situazione antecedente al 2020).

Tab. 2 - *Provenienze territoriali dei tutori formati (anni 2022-24)*

Province	2022	2023	2024
	v.a.	v.a.	v.a.
Piacenza	3	1	0
Parma	0	1	7
Reggio Emilia	1	1	7
Modena	0	3	6
Bologna	18	15	21
Ferrara	2	8	2
Ravenna	1	2	4

<sup>55</sup> Da notare che su un numero complessivo di 370 aspiranti tutori volontari in Emilia-Romagna al 31.12.2018, 40 (il 10,8%) risultano essersi formati nel biennio 2013-2014. Si veda la Relazione del Garante 2019, [https://www.assemblea.emr.it/garante-minori/per-approfondire/Pubblicazioni/relazioni/RelazioneGaranteInfanzia2019.pdf/at\\_download/file/Relazione\\_Garante\\_Infanzia-2019.pdf](https://www.assemblea.emr.it/garante-minori/per-approfondire/Pubblicazioni/relazioni/RelazioneGaranteInfanzia2019.pdf/at_download/file/Relazione_Garante_Infanzia-2019.pdf).

Forlì-Cesena	3	2	3
Rimini	2	4	1
<b>Totale</b>	<b>30</b>	<b>37</b>	<b>51</b>

Fonte: Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

I dati più recenti mostrano una ripresa numerica e, a quanto riferito dall’Ufficio della Garante, anche della qualità della partecipazione ai corsi da parte degli aspiranti tutori, partecipazione sicuramente incentivata da iniziative informative e di sensibilizzazione realizzate negli ultimi anni in modo più sistematico e in collaborazione con gli organi regionali e territoriali competenti e con i Centri di servizio per il volontariato (CSV) e, dal 2022, anche con gli ordini professionali di assistenti sociali, psicologi e avvocati e l’ANCI Emilia-Romagna, oltreché avvalendosi di testimonianze dirette di tutori e ragazzi.

Il corso prevede 24 ore di monte ore, con 20 ore di formazione comune, attraverso *webinar* e due incontri (il primo e l’ultimo) realizzati in presenza presso le sale della Regione Emilia-Romagna a Bologna e 4 ore di redazione individuale di un piccolo elaborato. Si articola in tre ambiti formativi principali: 1) “aspetti giuridici” (normativa in materia di MSNA e della loro tutela, deferimento della tutela e rappresentanza del minore, *status* giuridico al compimento dei 18 anni); 2) “le migrazioni, il progetto di vita e la rete” (progetto di vita dei minori migranti, rete dei Servizi territoriali di riferimento, con particolare riguardo a formazione e scuola, vita in Comunità e integrazione dei diversi piani di intervento, programma SAI, progetti di protezione); 3) “il benessere psico-socio-sanitario” (salute psico-fisica del MSNA, trauma, vissuti relazionali dell’esperienza di tutela e relazione con il minore). Il corso, che richiede continuità di frequenza, raccoglie e articola competenze e saperi presenti sul territorio locale e nazionale rispetto alla presa in carico dei MSNA – funzionari del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e dei Servizi sociali e sanitari della Regione Emilia-Romagna, dei Comuni e delle Comunità di accoglienza; giudici e dirigenti del Tribunale per i minorenni; avvocati specializzati; esperti/rappresentanti di associazioni che si occupano di integrazione di minori migranti e, per gli aspetti più metodologici, il CRID (Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità dell’Università di Modena e Reggio Emilia) –, alternando approfondimenti di esperti con testimonianze di tutori e domande dei partecipanti.

Una volta formati, ai tutori vengono fornite altre forme di supporto e accompagnamento: spazi di approfondimento dedicati, *webinar* tematici e percorsi di formazione e di supervisione permanente,

tra cui il progetto di confronto e intervisione di gruppo per tutori, realizzato da psicologhe e psicoterapeute del Centro Psicoanalitico di Bologna appartenenti al gruppo PER (Psicoanalisti Per i Rifugiati) della Società Psicoanalitica Italiana, realizzato nel 2022.

Al proattivismo sulla tutela volontaria dei MSNA messo in campo dall’Ufficio della Garante, rivolto anche al sistema di accoglienza e alla rete territoriale di Comuni e Aziende di Servizi che si occupano dell’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati per sostenere nel loro compito i tutori all’interno dei singoli contesti territoriali, fa da sponda la vivacità civica, relazionale ed organizzativa degli stessi tutori. Se, come già segnalato, nel 2016 nasceva l’associazione Tutori nel tempo, negli anni a venire si sono costituite altre realtà collettive: Tutori Accoglienti Bologna, gruppo informale che aderisce all’associazione Famiglie Accoglienti nell’ambito della “filiera dell’accoglienza” messa in piedi dal Comune di Bologna, in particolare con il progetto “Vesta”, e l’associazione Tutori Volontari Minori Stranieri Non Accompagnati - Emilia Romagna, costituita nel maggio del 2024 (benché già informalmente attiva dal 2021) e formata da tutori provenienti da quasi tutte le province della regione. “Tutori Emilia-Romagna” e “Tutori nel Tempo” sono anche parte della rete nazionale delle associazioni e gruppi informali di tutori volontari di MSNA Tutori in rete, costituita a Bologna nel giugno del 2023 nell’ambito dell’iniziativa *Never Alone*<sup>56</sup>. Nell’associazione regionale sono presenti anche soci delle altre due organizzazioni, il che facilita lo scambio di informazioni e la presa di decisioni condivise nel dialogo con gli altri attori della presa in carico. I tutori volontari cooperano con associazioni locali e soggetti istituzionali, tra cui l’Ufficio della Garante e il Tribunale dei minorenni, monitorando sia i bisogni formativi dei tutori che l’andamento delle tutele e il conferimento delle nomine a tutore<sup>57</sup>. Si fa presente che già nel 2021, il gruppo Tutori MSNA Emilia-Romagna, grazie a un prezioso lavoro di autoriflessione, ha svolto un’indagine conoscitiva<sup>58</sup> che ha permesso di identificare le principali criticità in tema di tutela volontaria nella regione, alcune delle quali persistono ancora oggi, e di formulare proposte di miglioramento, poi sottoposte all’attenzione della Garante, la quale ha organizzato incontri di confronto tra gli stessi tutori e referenti dei Servizi.

Questa ricchezza territoriale di iniziativa pubblica e privata sulla tutela volontaria si confronta, tuttavia, con il ben noto fenomeno di sproporzione tra numero di tutele attive e numero di MSNA presenti sul territorio che affligge ed interpella il sistema della presa in carico sull’intero territorio nazionale. Si tratta di una problematica dovuta, in generale e in estrema sintesi, a tre processi

---

<sup>56</sup> <https://tutorinrete.org/>

<sup>57</sup> Il coinvolgimento in questa rete di attori ed il lavoro in essa svolto è emerso chiaramente durante il *focus group* sulla tutela organizzata durante la fase di rilevazione.

<sup>58</sup> L’indagine è stata realizzata mediante compilazione di un questionario conoscitivo strutturato, a cui hanno aderito 34 tutori. Si veda <https://www.assemblea.emr.it/garante-minori/documenti/Intervento%20incontro%20Garante-Tutori%20-%20Servizi%20del%2017.01.2022.pdf>.

concomitanti ed in qualche modo connessi: l'aumento (in alcuni anni e regioni molto marcato) dei minori soli sopravvissuti durante il periodo post-Covid, un rallentamento del processo di costituzione dei tutori e di formalizzazione delle tutele e un progressivo affievolirsi della spinta civica da parte dei cittadini, scoraggiata da diversi tipi di problematicità.

Specificamente al territorio regionale in oggetto, dove non mancano istituzioni, associazioni e persone capabili e ancora disponibili ad investire sull'istituto della tutela volontaria, “non solo come esperienza di cittadinanza attiva ma come esercizio di diritti fondamentali”<sup>59</sup>, da più parti è stato identificato il Tribunale per i minorenni di Bologna come il principale collo di bottiglia. Secondo le testimonianze delle associazioni dei tutori partecipanti al *focus group* sulla tutela volontaria, e come sottolineato tra l'altro da diversi operatori dell'accoglienza, le nomine non arrivano in tempo utile o con un ritmo che assicuri una ragionevole certezza di assegnazione del ragazzo, comportando lunghe e frustranti attese, con il risultato di provocare un 35% di rinunce e una galoppante crisi di motivazione da parte dei tutori<sup>60</sup> e, di conseguenza, la forzata rinuncia alla tutela per decine di minori. Pur riconoscendo i tentativi di miglioramento da parte dell'autorità giudiziaria, tra cui l'istituzione di un'apposita Cancelleria dedicata alle tutele (anche non volontarie) e la presenza, due giorni a settimana (sia in sede che da remoto), di un operatore incaricato di rispondere alle loro richieste, i tutori non nascondono una forte irritazione nei confronti dell'operato del Tribunale, causata dalle difficoltà di comunicazione esistenti, dalle reiterate richieste andate a vuoto e dalla paralisi di fatto venutasi a creare rispetto alle nuove nomine. Se in passato era stato avviato un meccanismo di abbinamento informato e personalizzato (anche se lungo) tra minori e tutori, con risultati qualitativi innegabili anche se quantitativamente non così superiori alla nuova gestione, attualmente si è tornati a comporre gli abbinamenti su criteri basici e “ciechi” (disponibilità, territorio), ma ciò non si è tradotto nella sperata accelerazione della procedura, che si è invece ulteriormente inceppata<sup>61</sup>. Al tempo stesso, un aspetto che viene sottolineato positivamente è la notevole riduzione del tempo che intercorre tra la nomina e il giuramento.

---

<sup>59</sup> Questionario alla Garante regionale.

<sup>60</sup> Intervista con l'associazione Tutori Volontari Minori Stranieri Non Accompagnati Emilia-Romagna.

<sup>61</sup> In base a quanto riferito, precedentemente, il TM chiedeva ai Comuni di fornire il progetto di vita del ragazzo e una proposta di tutore volontario da affiancargli, basata – oltre che sul criterio della prossimità territoriale – anche su informazioni personali quali conoscenze linguistiche, esperienze formative, competenze e interessi, al fine di creare abbinamenti più personalizzati, che, nella maggior parte delle situazioni, si sono rivelati dei successi. In alcuni casi, come a Bologna, il tutore incontrava il ragazzo prima del giuramento, favorendo così un processo di avvicinamento. Nel 2022, in occasione di una visita presso alcune comunità di accoglienza di Bologna, l'Autorità Garante nazionale avvertì tuttavia dei rischi di un simile meccanismo di abbinamento, nella misura in cui avrebbe potuto penalizzare i minori considerati meno “eccellenti”. Anche secondo alcuni intervistati, l'abbinamento dovrebbe essere “cieco” per evitare la creazione di “minorì di serie A” e “minorì di serie B”, prevenendo scelte influenzate da pregiudizi, come la mancata disponibilità ad accettare in tutela minori di determinate nazionalità.

In effetti, nonostante l'esistenza di un Protocollo d'intesa tra il Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza e il Tribunale per i minorenni di Bologna (Prot. 13/10/2022.0025112. E), firmato dall'attuale Garante regionale e dall'attuale Presidente del TM, e di rapporti improntati a collaborazione e cooperazione operativa tra le due istituzioni, il Tribunale dispone di un numero di nomine ritenuto troppo esiguo rispetto agli elenchi di tutori disponibili. E anche i dati sulle nomine stesse, nonostante l'art. 3 del suddetto Protocollo si esprima rispetto all'aggiornamento, alla tenuta e alla pubblicità dell'Elenco tutori presso il Tribunale dei Minori, non sono ancora di pubblica visione e costituiscono una delle principali richieste da parte dei diversi attori operanti intorno alla tutela volontaria. Al tempo stesso, l'Ufficio della Garante riceve annualmente dal Tribunale per i minorenni i dati relativi ai deferimenti di tutele e sulla sua attività giurisdizionale in tema di tutela volontaria, è inoltre in corso la realizzazione di un progetto di condivisione dell'Elenco e delle nomine in tempo reale, fra Ufficio di garanzia e Tribunale; si è già strutturato il supporto informatico e si stanno definendo gli accordi privacy.

Un recente atto di sindacato ispettivo parlamentare ha pubblicamente denunciato la situazione di stallo venutasi a creare nel 2024, ma che risalirebbe almeno al 2022: nei primi otto mesi del 2024 sono state assegnate solamente 10 tutele a fronte di 149 richieste di tutela e ben 213 minori in attesa. Come denunciano le associazioni di tutori e la stessa promotrice dell'interrogazione, l'on. Sandra Zampa, a fronte di tutori non nominati per anni e tutori pluri-nominati (ricevendo anche più nomine contemporaneamente, secondo quanto riferito dagli stessi tutori) e di abbinamenti fatti “senza logica”, il risultato di fatto è quello della privazione generalizzata di una tutela che spetterebbe di diritto e che può realmente fare la differenza nella vita del minore<sup>62</sup>. Ad esempio, per quanto riguarda i tutori di Ferrara, solo 4 dei 27 soci dell'associazione locale, iscritti e disponibili, avrebbero ricevuto una nomina. Come evidenziato nella stessa interrogazione, la situazione “di oggettiva sofferenza nella tenuta degli elenchi e nella gestione dei procedimenti di nomina dei tutori volontari per insufficienza degli organici” non si limita, tuttavia, al solo contesto emiliano-romagnolo, ma investe “numerosi tribunali per i minorenni” su tutto il territorio nazionale.

La Presidente del TM di Bologna ha fatto presente, nel settembre 2024 che – in un quadro complicato dalla presenza di minori ormai prossimi alla maggiore età, non di rado coinvolti in circuiti illegali, e da “pochi” ragazzi più giovani e con prospettive di integrazione su cui puntare rispetto alla presenza del tutore volontario – il Tribunale manca di risorse e di personale sufficiente per operare con efficienza, smaltire le pratiche pregresse ed assicurare prassi come quelle dell'ascolto individuale del

---

<sup>62</sup>

Qui

l'atto

di

sindacato

ispettivo

<https://www.senato.it/app/bgt/showdoc/showText?tipodoc=Sindisp&leg=19&id=1441909>

minore<sup>63</sup>. Durante la fase di rilevazione, si è provato a stabilire un contatto con il Tribunale anche inviando un questionario, senza tuttavia ricevere risposta, ad ulteriore testimonianza del sovraccarico di lavoro che lo affligge. Come rimarcato anche dal Presidente della Corte d'appello, Oliviero Drigani, nella relazione per l'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2024, il Tribunale dei minori di Bologna si trova a dover gestire una pesante carenza di personale, con una scopertura nell'organico amministrativo “arrivata al 52% a fine del 2023”. Al tempo stesso, i procedimenti iscritti per la tutela e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati rappresentano una vera e propria “emergenza”, costituendo “circa un quarto delle iscrizioni e delle pendenze civili: su 8.123 procedimenti civili, esclusa adottabilità e adozione, vi sono 2.789 procedimenti per la tutela ed accoglienza dei MSNA”<sup>64</sup>.

La riattivazione della UOL (Unità Operativa Locale) nell'ambito del nuovo progetto FAMI sul monitoraggio della tutela volontaria gestito dall'AGIA, che prevede la presenza di una risorsa dislocata presso il Tribunale di Bologna, una volta alla settimana, per affiancare il lavoro sulle nomine e sui fascicoli dei MSNA, offre motivi di speranza in direzione di un miglioramento<sup>65</sup>. Più in generale, il lavoro della UOL ha l'obiettivo, nelle parole della Garante, “da un lato di rendere sempre più efficace ed efficiente la relazione con il Tribunale per i minorenni e, dall'altro, di sviluppare la rete dei soggetti istituzionali che si occupano di accoglienza di minori stranieri non accompagnati, con la costruzione di un legame con il territorio e con le istituzioni locali”<sup>66</sup>.

Per il 2025 si prevede la creazione di una banca dati di raccolta e scambio che completi la piena attuazione di quanto previsto dal Protocollo d'intesa con il Tribunale per i minorenni rispetto all'aggiornamento, alla tenuta e alla pubblicità dell'Elenco dei tutori e l'apertura di un nuovo Avviso pubblico per la selezione e la formazione di tutori volontari di MSNA, accompagnato da un percorso di analisi e ricognizione rispetto alle rinnovate condizioni di attuazione della L. 47/2017 in regione, in continuità con le *Linee guida per i tutori volontari* dell'Autorità Garante nazionale.

---

<sup>63</sup> Intervento di Gabriella Tomai, Presidente del Tribunale per i Minorenni di Bologna, primo National Stakeholders Meeting progetto europeo “Guard-up. Empowering Guardianship Systems to Improve the Guidance of Unaccompanied Children” (Bologna, Stazione Boldrini, 24 settembre 2024)

[https://www.laimomo.it/news\\_post/un-report-dellincontro-del-progetto-europeo-guard-up-sulla-tutela-dei-minori-stranieri-non-accompagnati/](https://www.laimomo.it/news_post/un-report-dellincontro-del-progetto-europeo-guard-up-sulla-tutela-dei-minori-stranieri-non-accompagnati/) Il progetto, che riunisce organizzazioni di sei paesi europei (Belgio, Cipro, Croazia, Grecia, Italia e Polonia), punta a migliorare i sistemi di protezione per i minori stranieri non accompagnati supportando i tutori, promuovendo lo scambio di pratiche e facilitando il *networking* tra i vari attori coinvolti. Per l'Italia, sono partner di progetto COSPE Onlus e la cooperativa Lai-momo. Si veda qui: <https://www.guard-up.eu/>

<sup>64</sup> Si veda qui (specificamente alle pp. 99 e 108): [https://cabologna.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Corte%20di%20Appello%20di%20Bologna\\_2024\\_relazione.pdf](https://cabologna.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Corte%20di%20Appello%20di%20Bologna_2024_relazione.pdf)

<sup>65</sup> Come nella precedente edizione 2017-2020, il ruolo di coordinamento del progetto FAMI AGIA e della UOL è affidato alla cooperativa Open Group, rappresentante del Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA) per la regione Emilia-Romagna.

<sup>66</sup> Questionario all'Autorità Garante regionale.

Inoltre, l'associazione regionale dei tutori volontari ha avanzato a fine dello scorso anno una proposta di collaborazione con il TM, mettendo a disposizione alcuni dei suoi soci per superare le criticità legate al conferimento delle nomine. La proposta è stata accolta favorevolmente dalla Presidente, ma non è ancora stata formalmente avviata<sup>67</sup>. Nel frattempo, il Tribunale ha richiesto all'associazione di fornire i nominativi di soci che non hanno tutele in corso, così da permettere un aggiornamento dell'elenco dei tutori disponibili, consentendo di conferire nomine più mirate, sebbene – come emerso in occasione del *focus group* – già in passato tali dati siano stati condivisi da parte delle associazioni dei tutori e dello stesso Ufficio della Garante.

In questo contesto, appare chiaro che, se il procedimento delle nomine non verrà svelto e reso congruo con i tempi e le necessità dei minori, così come con le aspettative e motivazioni dei tutori, i bisogni di tutela volontaria dei MSNA non verranno corrisposti e il loro diritto irrimediabilmente leso. Il *vulnus* che si rischia di ingenerare è ancora più grave pensando al peso reale, e non solo giuridico, che il rapporto di tutela volontaria ha sulle traiettorie dei ragazzi, non solo perché il rapporto individualizzato con il proprio tutelato e la sua azione di mediazione tra diversi mondi e identità del MSNA connota il tutore come una figura unica e particolarmente indicata a contribuire proattivamente a realizzare il superiore interesse del minore<sup>68</sup>, ma anche perché esso può rivelarsi, se ben supportato, anche un “fattore di protezione” del minore dal disorientamento e dalla frammentazione, prevenendo o contrastando i rischi di disagio psichico e di devianza<sup>69</sup>. Tuttavia, pur essendo attivamente coinvolti nei corsi di formazione della Garante e partecipando a tavoli istituzionali e gruppi di lavoro, i tutori volontari faticano a vedere adeguatamente riconosciuto il proprio ruolo da parte dei soggetti che gestiscono l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei minori. Come sugli altri territori regionali, i tutori continuano tra l'altro ad incontrare difficoltà nell'accesso ai rimborsi, sia per le spese sostenute nell'esercizio della tutela che per i permessi retribuiti, come previsto dal Decreto n. 219 del 19 settembre 2022, a causa di complesse procedure burocratiche.

In conclusione, anche in un territorio ricco di risorse istituzionali e civiche come l'Emilia-Romagna, l'istituto della tutela volontaria si confronta con meccanismi farraginosi, carenze strutturali e contingenti della pubblica amministrazione e rischi di disaffezione da parte dei cittadini e dei tutori formati che ne minacciano il funzionamento e la sua stessa funzione giuridica e relazionale. Funzione che l'impianto della Legge 47/2017 e i diversi attori qualificati della presa in carico hanno compreso

---

<sup>67</sup> Intervista con l'associazione Tutori Volontari Minori Stranieri Non Accompagnati - Emilia-Romagna.

<sup>68</sup> Carbone I., Ceschi S., Lunardini M., *L'evoluzione della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati. Spazi giuridici, azioni e rappresentazioni del tutore volontario nel sistema della presa in carico*, CeSPI-Osservatorio nazionale minori stranieri non accompagnati, 2021,

[https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf.10\\_levoluzione\\_della\\_tutela\\_volontaria\\_0.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf.10_levoluzione_della_tutela_volontaria_0.pdf).

<sup>69</sup> Si veda il paragrafo sui tutori nel recente contributo CeSPI *I minori stranieri non accompagnati e il rischio di cooptazione, op. cit.*

da tempo come imprescindibile sia dal punto di vista dei diritti del minore, che della relazione interpersonale e della intermediazione con la società di accoglienza. Parallelamente, diverse testimonianze raccolte evidenziano una preoccupante situazione legata alla mancata apertura di tutele pubbliche, determinando una situazione in cui sono i responsabili delle comunità a esercitare i poteri tutelari sui minori, fenomeno che, oltre a gravare pesantemente sull'operato dei centri di accoglienza, comporta ulteriori perdite di diritti e opportunità per i minori. A Bologna, ad esempio, su un totale di circa 300 MSNA, una quarantina ha la tutela volontaria e la rimanente parte ha come tutori i rappresentanti legali delle comunità<sup>70</sup>. Sebbene né il tutore istituzionale né il legale rappresentante di una comunità possano vantare la terzietà e l'incisività sui percorsi dei ragazzi in termini di garanzia di effettività dei diritti che solo un tutore volontario può avere (da qui anche la scelta dell'Autorità Giudiziaria nel voler aprire esclusivamente tutele volontarie), gli interlocutori interpellati ritengono che, nel caso dei legali rappresentanti delle comunità, il “conflitto di interessi” sia ancora più marcato e che si configuri una “potenziale discrepanza di responsabilità e competenza”, aumentando tra l'altro il rischio che i ragazzi si trovino in forte confusione rispetto ai ruoli dei diversi soggetti con cui si interfacciano.

#### **Principali criticità emerse:**

- Tempi dilatati e insufficiente numero di tutori volontari nominati
- Scoraggiamento e perdita di motivazione da parte di aspiranti tutori e tutori formati
- Interruzione dell'apertura di tutele pubbliche
- Complessiva e netta riduzione delle garanzie assicurate dalla tutela
- Mancanza e disomogenea diffusione di forme di sostegno oltre i 18 (tutela sociale, *mentoring*, accoglienza in famiglia)

---

<sup>70</sup> Intervista al Comune di Bologna e ASP Città di Bologna.

## 4. Presa in carico istituzionale, prassi di ascolto, colloquio di identificazione, indagini familiari

Rispetto alla ricognizione regionale sui processi di presa in carico da parte delle istituzioni, sulla partecipazione e sull'ascolto del minorenne nei procedimenti che lo riguardano, sul colloquio di identificazione e sulle indagini familiari – riuniti sotto questo indicatore – le testimonianze raccolte evidenziano che il sistema di accoglienza di Bologna è uno dei più strutturati a livello regionale<sup>71</sup>.

L'accoglienza sul territorio, tanto dei minori quanto degli adulti, è organizzata già da anni nell'ambito di un tavolo di coordinamento con la Prefettura (il Tavolo di Coordinamento Inter-istituzionale Accoglienza e Protezione Internazionale – C.I.A.P.I., inizialmente focalizzato sugli adulti), che si riunisce ogni 15 giorni e si occupa di gestire gli inserimenti nei CAS del territorio e i trasferimenti dai CAS al SAI per le persone già accolte nel sistema prefettizio. L'accordo attualmente in vigore, dopo una fase emergenziale con alcuni minori lasciati senza alcuna sistemazione, stabilisce che i minori rintracciati dalle forze dell'ordine possano essere accolti tempestivamente nel CAS, previa autorizzazione del funzionario prefettizio di turno al momento del rintraccio del minore. Il Comune è perciò impegnato a garantire che i CAS minori della Prefettura abbiano sempre posti disponibili mediante continui trasferimenti dai CAS nel sistema di accoglienza comunale. Nell'ambito dell'accoglienza presso il CAS minori, viene avviata una richiesta di apertura della tutela al Tribunale, che prevede un primo colloquio durante il quale vengono esaminati il percorso migratorio del ragazzo, la sua storia anamnestica familiare e il contesto di vita nel paese di origine.

L'identificazione dei MSNA è effettuata dalle forze dell'ordine, che provvedono alla valutazione del singolo caso. Tuttavia, con l'assegnazione della competenza alla Prefettura per la prima accoglienza, le forze dell'ordine possono chiedere al Pronto Intervento Sociale – servizio che si occupa di emergenze per tutta la popolazione sul territorio di Bologna e nell'area metropolitana – di condurre un primo colloquio di valutazione sulla situazione del minore e sulla sua provenienza.

Attualmente, l'*équipe* di servizio sociale è composta da cinque professionisti: quattro assistenti sociali e un'educatrice sociale. Rispetto al SAI, viene seguito un approccio che punta sul coordinamento dell'*équipe* multidisciplinare. A fronte dell'elevata presenza di minori si opta dunque per una gestione collettiva della presa in carico, coinvolgendo figure quali il consulente legale, l'operatore per la

---

<sup>71</sup> Come già emergeva nel primo *Rapid assessment* condotto dal CeSPI negli 2020-21 <https://www.cespi.it/sites/default/files/approfondimenti/dci - crhd assessment - web.pdf>

formazione e il lavoro, gli educatori e i volontari dell'ambito della vicinanza solidale, nell'ottica di strutturare percorsi personalizzati per ciascun minore.

L'assistente sociale incontra il ragazzo all'ingresso nel programma per sancire l'avvio del percorso nel SAI e, al termine, per valutare le eventuali necessità di supporto per il passaggio all'autonomia. Durante il percorso alcune situazioni vengono maggiormente attenzionate, in particolare i casi di ragazzi con fragilità psicologiche o psichiatriche, o a rischio di coinvolgimento in circuiti di sfruttamento, tratta o microcriminalità. Il Comune dispone, inoltre, di un servizio di mediazione dedicato a tutti i beneficiari del SAI, finalizzato all'erogazione dei servizi forniti dallo stesso Comune e all'accompagnamento in contesti dove è necessaria la mediazione. I mediatori vengono selezionati dall'ente gestore che si occupa di questo servizio e non fanno parte stabilmente dell'*équipe* della struttura, poiché il loro intervento viene attivato su richiesta.

Il sistema di accoglienza è strutturato in modo da offrire una serie di servizi collegati. Ogni ente gestore fornisce ai propri beneficiari servizi che includono l'accoglienza materiale, la risposta ai bisogni primari, l'insegnamento della lingua italiana, l'accompagnamento ai servizi territoriali, la tutela psico-socio-sanitaria, il lavoro di prossimità, i rapporti con il vicinato e l'accompagnamento all'autonomia. Altri partner di progetto gestiscono invece i cosiddetti "servizi trasversali", che vengono erogati per tutti i beneficiari in accoglienza e che comprendono l'accompagnamento alla formazione professionale e al lavoro, il servizio di mediazione linguistico-culturale, il supporto legale per la procedura di richiesta di protezione internazionale e la regolarizzazione sul territorio. Per quanto riguarda l'insegnamento della lingua italiana e l'autonomia abitativa, sono stati attivati sia servizi trasversali che di accoglienza, coordinati da ASP e gestiti dai partner di progetto. Per entrambe le aree, sono state create *équipe* dedicate, con il Comune che svolge funzioni di coordinamento e i partner di progetto che gestiscono i ruoli operativi. Inoltre, è attivo un servizio dedicato alla comunicazione<sup>72</sup>, dove è possibile trovare una descrizione dettagliata del sistema di accoglienza, con dati aggiornati sui beneficiari accolti e sulle strutture.

A Ferrara, non avendo la Prefettura un ruolo operativo diretto nella gestione dei MSNA, le forze dell'ordine si interfacciano direttamente con i servizi territoriali tramite il PRIS. Il Comune di Ferrara, come ente titolare del progetto SAI, che diverse fonti descrivono come ben strutturato, promuove percorsi e azioni di accoglienza integrata in collaborazione con ASP Ferrara, che si occupa dell'assistenza e della tutela dei minori, in coordinamento con i servizi territoriali dell'Azienda USL di Ferrara. Le attività del progetto SAI MSNA sono realizzate con il coinvolgimento delle istituzioni e del Terzo settore. La segnalazione dei MSNA e la loro candidatura al SAI sono gestite dal Servizio

---

<sup>72</sup> <https://www.bolognacares.it/>

Sociale (ASP) attraverso due modalità: in caso di disponibilità di posti, la candidatura al progetto locale del Comune, altrimenti, in assenza di posti, la segnalazione al Servizio Centrale. Ogni 40 giorni, gli enti gestori SAI inviano una relazione al Comune e viene organizzato un Tavolo di monitoraggio con il Servizio Sociale Tutela Minori di ASP Ferrara, che mantiene la responsabilità del progetto di accompagnamento assistenziale anche per i MSNA inseriti in comunità extra-SAI, inclusi i casi di collocamento fuori territorio. All'interno di ASP Ferrara, nell'Area Tutela Minori, è stata designata un'educatrice professionale esclusivamente per i MSNA, supportata da un'assistente sociale che fa parte della stessa Area Tutela. Oltre all'accoglienza dei MSNA rintracciati sul territorio, il Comune di Ferrara contribuisce attivamente alle seguenti prassi: primo ascolto del minore, segnalazione alla Magistratura Minorile, raccordo con le Autorità di pubblica sicurezza, valutazione dei casi (comprendente anamnesi familiare e migratoria, valutazione del rischio o vulnerabilità), attivazione delle indagini familiari, orientamento verso l'assistenza legale, sanitaria, educativa e sociale, progettazione educativa, monitoraggio e coordinamento con altre istituzioni e servizi coinvolti nella tutela dei MSNA (tribunali per i minorenni, forze dell'ordine, servizi sanitari, scuole, associazioni, ministeri), censimenti ministeriali, SIM – Sistema Informativo Minori, cura dei rapporti con il tutore pubblico sui casi deferiti in competenza, gestione dei rapporti con i tutori volontari. Inoltre, il Comune partecipa al gruppo di lavoro per la definizione delle procedure per l'accertamento dell'età dei sedicenti MSNA, in coerenza con l'Accordo Nazionale del 2020 e il protocollo multidisciplinare approvato nel 2023 dalla CTSS, con un'assistente sociale di ASP che fa parte dell'*équipe* multidisciplinare.

A Cesena, dopo il rintraccio del MSNA da parte delle forze dell'ordine sul territorio, il Servizio Sociale interviene per individuare una comunità educativa idonea all'accoglienza del minore e avvia la presa in carico, supportando il minore nel suo percorso di integrazione. Le prassi di presa in carico a cui partecipa il Comune, che dispone di un assistente sociale referente per i MSNA, comprendono l'ascolto del minore, la ricostruzione del percorso migratorio, le indagini familiari, la valutazione delle problematiche socio-sanitarie, la definizione di un progetto quadro e l'individuazione degli obiettivi futuri.

Il Comune di Modena ha un ufficio dedicato alla presa in carico dei MSNA composto, oltre alla referente, da quattro assistenti sociali e una psicologa. I servizi sociali attuano le seguenti prassi: iniziale collocamento in una comunità di accoglienza temporanea, primo colloquio per raccogliere informazioni sulla storia e il contesto familiare, indagini familiari, accertamento dello stato di salute e verifica dell'età tramite esame auxologico, avvio del percorso di tutela con la Magistratura Minorile, segnalazione della presenza del minore agli organi competenti, avvio della regolarizzazione, successivo collocamento in una comunità educativa, casa famiglia o famiglia affidataria, con

l'attivazione di un progetto socio-educativo<sup>73</sup>. A fine 2024, il Comune di Modena era escluso dal riparto dei minori provenienti dagli sbarchi ai territori della provincia disposto dalla Prefettura, in quanto già coinvolto nel flusso di arrivi da rintraccio, al momento comunque in calo, il che ha portato alla chiusura di alcune strutture di accoglienza. L'*équipe* della comunità di pronta e prima accoglienza, i cui ingressi sono gestiti dal Comune in collaborazione con il Pronto Intervento Sociale, oltre a rispondere ai bisogni materiali dei minori, offre assistenza sanitaria, assistenza legale per la richiesta del permesso di soggiorno, alfabetizzazione, mediazione culturale e attività ludico-ricreative. Rispetto alla seconda accoglienza, il territorio è caratterizzato da un sistema misto, con un SAI e comunità educative non SAI che accolgono principalmente i minori più piccoli e che, secondo quanto riportato da più fonti, funziona efficacemente.

A Parma, dopo il rintraccio e l'identificazione del minore da parte delle forze dell'ordine viene attivato il servizio competente, che si occupa di predisporre l'accoglienza in emergenza (qualora non sia possibile procedere con l'accoglienza nel territorio di competenza). L'*équipe* MSNA incontra il minore entro pochi giorni, approfondisce la situazione e individua una struttura idonea per l'accoglienza, avviando così un percorso di integrazione. Il Comune si avvale di un'*équipe* dedicata, responsabile dell'attivazione e della realizzazione di tutti gli interventi a supporto dei ragazzi seguiti. L'*équipe*, recentemente potenziata a seguito dell'aumento degli arrivi, è composta da due assistenti sociali (di cui una referente del progetto complessivo per i MSNA) e due educatori, con il supporto continuo di mediatori interculturali (con contratto dedicato) e della componente sanitaria, che interviene quando necessario.

Il Comune di Piacenza ha istituito un Ufficio apposito per la gestione dei minori stranieri non accompagnati, composto dalla coordinatrice, un'assistente sociale e la responsabile. I servizi sociali possono avvalersi, alcuni giorni alla settimana, della presenza di mediatori linguistico-culturali, mentre altri vengono chiamati in base alle necessità. Per fronteggiare l'emergenza legata all'aumento dei MSNA registrato negli ultimi anni sul territorio (con un picco nel 2023, con 220 MSNA in carico, a fronte dei 62 accolti nel 2021), il Comune di Piacenza ha dovuto organizzare l'accoglienza di primo livello utilizzando anche ex strutture ricettive. Secondo quanto riferito dall'amministrazione, i minori inseriti nella struttura ricettiva temporanea di primissima accoglienza, attiva già dal 2021, possono usufruire di interventi educativi presso il centro diurno presente nella stessa struttura (operativo in realtà per gran parte della giornata, dalle 8 alle 21), grazie alla presenza di un'*équipe* dedicata e di volontari, tra cui alfabetizzatori. Il personale dell'*équipe*, fornito da una cooperativa, include tre figure educative, di cui una con ruolo di coordinamento, e alcuni mediatori. La presenza di personale

---

<sup>73</sup> <https://www.comune.modena.it/servizi/salute-benessere-e-assistenza/minori-stranieri-non-accompagnati>

educativo nella struttura permette di effettuare una prima osservazione e valutazione del minore e di sviluppare un progetto personalizzato. Inoltre, gli operatori della struttura si occupano di accompagnare i minori a scuola e ad altre attività esterne alla struttura, tra cui attività sportive, anche presso centri di aggregazione della città, e di gestire altre necessità. Quando il minore arriva, i servizi sociali effettuano sempre un primo colloquio con i ragazzi, inoltre viene subito effettuata la prima visita presso l'Ambulatorio Migranti della Azienda USL di Piacenza, con il rilascio dell'STP e l'iscrizione al medico di base, e si cerca di iscrivere tempestivamente il ragazzo al CPIA. Sia all'interno dell'hotel che nella comunità di prima accoglienza, i minori hanno comunque la possibilità di partecipare a corsi di alfabetizzazione. Come ricordato, il Comune non ha aderito al SAI minori, ma ha attivato tre comunità, una di prima accoglienza e due di seconda accoglienza, oltre a trasferire i minori in altre comunità fuori provincia e fuori regione, disponendo il territorio di un ristretto numero di comunità di accoglienza. La fluidità nella transizione alla seconda accoglienza è legata all'andamento dei flussi e alla disponibilità di posti nelle strutture. Prima di procedere con gli inserimenti in comunità fuori provincia, i servizi sociali visitano le strutture per verificarne l'idoneità e accompagnano personalmente i ragazzi al momento dell'inserimento. Gli accertamenti dell'età vengono richiesti dall'amministrazione con estrema cautela, quando non sono possibili altre soluzioni.

Per la gestione del progetto SAI di cui è titolare, il Comune di Ravenna si avvale di diversi enti gestori. Il Comune è dotato di un'*'équipe* di progetto per la presa in carico dei MSNA composta da educatori, operatori sociali, specialisti dell'integrazione, psicologi, insegnanti di italiano L2, operatori legali, mediatori culturali e assistenti sociali. Le prassi di presa in carico dei MSNA prevedono una serie di interventi strutturati. Inizialmente, vengono condotti colloqui per la sottoscrizione del patto di accoglienza, durante i quali il minore e i responsabili del progetto SAI definiscono diritti e doveri reciproci. Successivamente, si avviano colloqui per raccogliere la storia migratoria e personale del minore, al fine di presentare la richiesta di apertura della tutela al Tribunale per i minorenni. Vengono inoltre richieste indagini familiari per approfondire la situazione del minore e viene avviata la procedura di accertamento dell'età, qualora vi siano dubbi. Allo stesso tempo, se necessario, viene avviata la richiesta di parere per la conversione del permesso di soggiorno. Secondo quanto riportato, il percorso di integrazione del minore viene costantemente monitorato, con particolare attenzione all'accesso ai servizi educativi, sociali e sanitari. Se richiesto, vengono intraprese azioni di mediazione con scuole, servizi sanitari (AUSL) e altri enti locali al fine di garantire un'integrazione completa e un adeguato supporto. Inoltre, vengono forniti aggiornamenti periodici al Tribunale per i minorenni sullo stato di avanzamento della situazione del minore, in modo da assicurare un monitoraggio continuo e il rispetto dei diritti del minore nel suo percorso di accoglienza e integrazione. In base ad

alcune testimonianze raccolte, i minori accolti nei CAS della provincia rimarrebbero in tali centri per periodi prolungati, fino a oltre tre mesi, durante i quali vengono avviate alcune procedure quali iscrizione scolastica, iscrizione al SSN e richiesta di permesso di soggiorno. Il Comune di Ravenna è stato anche capofila del progetto FAMI “SMART Sistema per il Miglioramento dell’Accoglienza sulla Rete Territoriale”, con partner Università di Bologna, Regione Emilia-Romagna, ANCI Emilia-Romagna e altri attori, incentrato sulla formazione degli operatori che in regione si occupano a vario titolo di accoglienza ed integrazione di MSNA e neomaggiorenni<sup>74</sup>.

Sul Reggiano, nel 2023, è stato firmato tra la Prefettura, il Comune di Reggio Emilia e i presidenti delle sette Unioni dei Comuni del territorio un accordo di collaborazione per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati che prevede la ripartizione dei minori tra tutti i Comuni reggiani, stabilendo le modalità di assegnazione e la presa in carico da parte dei Servizi sociali delle Unioni in base alla popolazione residente<sup>75</sup>. Il Comune di Reggio Emilia ha un Ufficio MSNA che gestisce i servizi e i relativi procedimenti in materia di accoglienza dei MSNA. Le strutture di prima accoglienza presenti sul territorio riescono al momento a soddisfare le domande di posti, a seguito del recente calo delle presenze, mentre più problematico è l'inserimento dei neomaggiorenni.

Per strutturare maggiormente il sistema di accoglienza dei MSNA, a seguito della pressione migratoria dell'estate 2023, la Prefettura di Reggio Emilia, in collaborazione con il Comune e la Cooperativa Caleidos, ha promosso un programma mirato a rafforzare le competenze degli operatori sul tema dell'accoglienza e della gestione dei minori stranieri soli. L'iniziativa, realizzata nell'ambito del progetto FAMI "PONTE - POtenziameNTo del network territoriale per l'inclusionE"<sup>76</sup>, è stata rivolta al personale dei servizi sociali e delle associazioni del Terzo settore.

A Rimini, a seguito del rintraccio, il minore viene accolto in una struttura di prima accoglienza dove si svolgono colloqui con l'assistente sociale e il mediatore. Viene quindi valutato un possibile inserimento nel progetto SAI, sia tramite meccanismi di auto inserimento che di segnalazione da parte del Servizio Centrale o della Prefettura. Il Servizio Tutela Minori si occupa di individuare la struttura più idonea per il minore tra quelle disponibili sul territorio, estendendo la ricerca in provincia e, se necessario, anche ad altre aree, qualora non vi siano posti disponibili. L'*équipe* SAI è composta da diverse figure professionali (tra cui mediatore, operatore di accoglienza, assistente sociale e, se necessario, legale o psicologo) che contribuiscono con le proprie competenze specifiche a garantire un approccio integrato e personalizzato alla presa in carico del minore. L'*équipe* esamina il caso del

<sup>74</sup> <https://dsg.unibo.it/it/ricerca/progetti-di-ricerca/progetti-nazionali-e-di-ateneo/fami-smart-sistema-per-il-miglioramento-dell-accoglienza-sulla-rete-territoriale>

<sup>75</sup> <https://www.provincia.re.it/comunicato-stampa/un-protocollo-per-laccoglienza-dei-minori-non-accompagnati/>

<sup>76</sup> <https://prefettura.interno.gov.it/it/prefecture/reggio-emilia/notizie/interventi-gestire-fenomeno-migratorio>

minore e, se richiesto, attiva servizi specialistici come quelli per la neuropsichiatria infantile (NPI), il SERD o fornisce supporto legale.

Dalle testimonianze raccolte emerge che, dal punto di vista sanitario, i minori arrivano in seconda accoglienza già con una valutazione sanitaria adeguata. La situazione risulta decisamente più problematica sul piano legale, in quanto alcuni minori giungono in seconda accoglienza senza aver ricevuto un'informativa legale e senza e il permesso di soggiorno<sup>77</sup> o una ricevuta di richiesta, il che rallenta considerevolmente anche altri processi, come l'iscrizione a scuola.

Riguardo alle *indagini familiari*, 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, nel corso del 2024 è stato richiesto all'OIM di svolgere, a livello nazionale, 64 indagini familiari nei Paesi d'origine dei minori o in Paesi Terzi<sup>78</sup>. Rispetto alla distribuzione territoriale nazionale, l'Emilia-Romagna si conferma la regione con il maggior numero di richieste di indagini familiari (53% del totale), in crescita rispetto agli anni passati (31% nel dicembre 2018<sup>79</sup>). Pur non avendo potuto accettare nel dettaglio per tutti i territori la frequenza, le modalità e le finalità con cui vengono eseguite, dalle informazioni raccolte nel corso della ricerca, alcuni Comuni capoluogo fanno richiesta all'OIM solo in casi difficili o controversi, mentre altri si attivano attraverso propri servizi anagrafici per ricostruire la storia e la condizione familiare dei minori e rilevare eventuali criticità. Ad esempio, il Comune di Piacenza avvia autonomamente una verifica anagrafica, seguita da osservazioni e colloqui frequenti con i ragazzi. Se emergono situazioni particolarmente critiche si richiede alla Questura di effettuare verifiche mirate. Inoltre, nei casi in cui la Questura riporti nei verbali di consegna l'intenzione di effettuare delle verifiche, l'amministrazione comunale procede con ulteriori controlli. Le indagini familiari sul territorio di Bologna vengono compiute dall'OIM e vengono attivate solo nei casi in cui, durante la presa in carico, si ritenga necessario ottenere informazioni più dettagliate sulla situazione familiare nel Paese di origine di un determinato minore.

In relazione al *colloquio di identificazione*, non è stato possibile determinare le modalità di svolgimento e le figure professionali coinvolte nel processo. Ad ogni modo, è emerso che, ad esempio, sul territorio bolognese, le forze dell'ordine, responsabili dell'identificazione dei MSNA, possono richiedere al Pronto Intervento Sociale di Bologna di effettuare un colloquio preliminare per analizzare la situazione del minore e raccogliere informazioni sul suo contesto d'origine.

---

<sup>77</sup> Per maggiori informazioni sulla condizione giuridica dei beneficiari dei progetti SAI minori nella regione si faccia riferimento al sopra citato rapporto *Protezione e asilo in Emilia-Romagna. Compendio statistico 2024*.

<sup>78</sup> Cfr. MLPS, *Rapporto di approfondimento semestrale MSNA. Dati al 31 dicembre 2024*, pp. 38-39.

<sup>79</sup> Si veda: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Report di monitoraggio, I minori stranieri non accompagnati in Italia, 31 dicembre 2019*, p. 40. Il dato è riportato anche nel capitolo dedicato a Bologna nel *Rapid assessment 2021*, in particolare p. 104. [https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/dci\\_-\\_crhd\\_assessment\\_-\\_web.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/dci_-_crhd_assessment_-_web.pdf)

Generalmente il primo colloquio con il minore avviene successivamente al rintraccio, nelle strutture di accoglienza, anche di prima accoglienza, come a Rimini, dove è assicurata la presenza di un assistente sociale e di un mediatore.

Alcuni Comuni hanno fatto esplicito riferimento all'attuazione della prassi dell'*ascolto* del minore. Appena inseriti in accoglienza, così come durante il loro percorso e prima di uscire dal sistema, i ragazzi hanno incontri sistematici con gli assistenti sociali, che raccolgono le loro storie migratorie e personali, sanciscono l'avvio dei percorsi di accoglienza e valutano le necessità di supporto per il passaggio all'autonomia. Gli attori interpellati si avvalgono frequentemente di servizi di mediazione. In alcuni casi, come a Piacenza, i mediatori sono presenti anche negli sportelli comunali in determinati giorni della settimana.

Dallo scambio avuto con i tutori volontari, l'*ascolto* del minorenne da parte dell'Autorità Giudiziaria non risulta essere una prassi sistematizzata e formalizzata, diversamente da quanto rilevato nel lavoro di ricognizione sull'attuazione della Legge Zampa a Bologna<sup>80</sup>, quando era emerso che il Tribunale per i Minorenni di Bologna seguiva la prassi di ascoltare il minorenne prima di procedere con l'assegnazione di un tutore volontario, per attribuire maggior valore all'atto ed evitare che si riducesse a una formalità burocratica. Il minorenne era anche presente al giuramento del tutore, mentre ora, a causa di problemi organizzativi e di risorse, questa possibilità non è più garantita. Gli attori interpellati ritengono che l'*ascolto* del minore sia invece essenziale, non solo per favorire una comprensione adeguata della tutela volontaria, che spesso suscita dubbi da parte dei ragazzi, ma anche per tutelare il superiore interesse del minore e far emergere eventuali problematiche che il ragazzo potrebbe affrontare. Tuttavia, si ritiene che il minore non sia adeguatamente informato riguardo a questa possibilità. Una criticità emersa riguarda anche i casi di minori coinvolti in procedimenti legali che non hanno un tutore volontario.

Allo stesso tempo, al momento della rilevazione, è stato riscontrato che il TM disponeva di un organico di 36 giudici onorari, con professionalità variegate (in prevalenza psicologi e psicopedagogisti, ma sono state introdotte anche figure giuridiche), che sono coinvolti nei giuramenti dei tutori volontari. Nonostante le difficoltà create dalla recente riforma della giustizia civile, che ha previsto l'abrogazione del Tribunale per i minorenni e l'introduzione di un Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, il numero dei giudici onorari è rimasto costante sotto la nuova Presidenza e recentemente è stato aperto un bando per le nuove nomine.

---

<sup>80</sup> CeSPI-Defence for Children, *Rapid assessment 2021, op. cit.*

**Principali criticità emerse:**

- Difformità settoriali e territoriali di meccanismi sistematici e protocolli di intesa tra tutti i soggetti coinvolti nella presa in carico
- Mancata realizzazione delle prassi di ascolto

## 5. Accertamento dell'età

Negli scorsi anni, la Regione Emilia-Romagna è stata promotrice, in collaborazione con le Regioni Lazio, Sicilia e Toscana del progetto europeo “ICARE - Integration and Community Care for Asylum and Refugees in Emergency”<sup>81</sup>, cofinanziato dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione della Commissione europea, che ha consentito di sviluppare un nuovo modello di *governance* multilivello della gestione dei servizi sanitari territoriali per la popolazione migrante, con una specifica attenzione per la salute dei minori<sup>82</sup>.

In sinergia con il summenzionato progetto, la Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con gli stessi enti partner e con l’Azienda USL di Parma in qualità di ente attuatore per la Regione, ha promosso il progetto esecutivo del programma CCM - Centro Nazionale per la Prevenzione ed il Controllo delle Malattie 2022<sup>83</sup> “Implementazione di un modello innovativo nei percorsi di accoglienza, diagnosi prevenzione e cura dei minori stranieri e minori stranieri non accompagnati (MSNA) nei servizi sanitari”, in linea con quanto previsto dalla Legge Zampa rispetto alle procedure di accertamento dell’età e identificazione. L’iniziativa ha anche previsto un’indagine transregionale sull’applicazione del Protocollo per la determinazione dell’età dei minori stranieri non accompagnati, approvato in Conferenza Unificata il 9 luglio 2020, al fine di elaborare un modello uniforme da diffondere a tutte le aziende coinvolte.

In Emilia-Romagna, le attività progettuali hanno prodotto alcune delibere regionali<sup>84</sup>, tra cui la DGR n. 2313/2022 – Recepimento Accordo Nazionale Protocollo Multidisciplinare definizione età MSNA che prevede l’istituzione a carico delle Aziende USL di commissioni multidisciplinari per stabilire l’effettiva età del minore straniero solo. Contestualmente, il recepimento del Protocollo è stato inserito negli Obiettivi 2023-24 di programmazione per i Direttori generali delle Aziende USL regionali, accanto al rafforzamento delle *équipe* multidisciplinari e multiprofessionali create dal progetto “ICARE”, composte da personale medico, operatori sociosanitari e mediatori linguistico-culturali. *Équipe* che rispondono ai bisogni di salute dell’intera popolazione migrante dal momento del loro arrivo, svolgendo, a un primo livello, interventi di *screening* per eventuali patologie fisiche e psichiche (preliminari a una successiva presa in carico da parte dei servizi territoriali, anche su

---

<sup>81</sup> <https://www.progettoicare.it/progetto>

<sup>82</sup> Il progetto si è svolto dal gennaio 2019 al settembre 2022 nei territori di 27 aziende sanitarie delle quattro regioni coinvolte. Per maggiori approfondimenti, si veda il contributo del CeSPI *ICARE Un approccio di sistema per la salute dei migranti*, 2022 [https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/icare\\_approccio\\_sistema.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/documenti/icare_approccio_sistema.pdf) Nel febbraio 2024 si è concluso il FAMI “ICARE 2”, che ha consolidato e diffuso anche in altre regioni il modello di *governance* sviluppato da “ICARE” nei territori di competenza <https://www.progettoicare.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/256>

<sup>83</sup> <https://www.progettoicare.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/257>

<sup>84</sup> Si veda più avanti sotto l’indicatore “Salute”.

segnalazione dei centri di accoglienza) e, a un secondo livello, assistenza alle vittime di violenza e torture, e accertamenti socio-sanitari dell'età dei MSNA.

Rispetto alle procedure di accertamento dell'età, dalle informazioni ottenute dalla Regione, tutte le *équipe* risultano essere state attivate ed operare in ottemperanza al Protocollo. Al settembre 2024 tutte le AUSL, tranne quelle di Imola e Reggio Emilia, avevano ricevuto (ed evaso completamente) "richieste di procedure per MSNA". In particolare, 20 l'AUSL di Bologna, 7 l'AUSL di Modena, 4 l'AUSL Romagna (responsabile delle province di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini, dove sono state formalizzate 3 distinte *équipe*), 2 l'AUSL di Ferrara e di Parma, 1 l'AUSL di Piacenza<sup>85</sup>. In base a quanto riferito dalla stessa Regione, nell'ambito delle procedure finora svolte, è stato possibile giungere alla determinazione dell'età nelle prime tre fasi successive e progressive, a invasività incrementale (colloquio sociale, valutazione psicologica o neuropsichiatrica, visita pediatrica auxologica), senza dover ricorrere alla radiografia del polso, che rappresenta l'ultima *ratio*. Come da norma, il minore è sempre informato e il suo consenso è richiesto per ogni fase del percorso. La certificazione viene trasmessa al Tribunale per i minorenni che a sua volta informa gli enti locali, secondo quanto emerso, con tempistiche non sempre immediate.

Al fine di potenziare il sistema di *governance*, nel febbraio 2025, a Bologna, è stato organizzato un incontro per fare il punto sul bilancio e sulle criticità del lavoro delle *équipe* per la determinazione dell'età dei MSNA a un anno dalla loro formalizzazione.

Durante la ricerca, non è stato possibile conoscere nel dettaglio l'esatta strutturazione di ciascuna *équipe*. Sul territorio modenese è stato rilevato che l'Azienda USL di Modena, in collaborazione con l'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Modena e con il coinvolgimento dei Comuni di Modena e Mirandola, oltre ad altri soggetti, tra cui forze dell'ordine e Tribunale per i minorenni, ha attivato dal luglio 2024 un percorso dedicato all'accertamento dell'età attuato da un'*équipe*, nominata dall'Azienda USL, composta da un'assistente sociale, una psicologa, due pediatri, due radiologi e un mediatore interculturale<sup>86</sup>. Inoltre, è previsto il coinvolgimento di ulteriori professionisti qualora si rendesse necessario. Per i casi particolarmente complessi, l'Azienda Ospedaliero-Universitaria interviene con valutazioni di III livello tramite "RX studio età ossea". A Bologna, il protocollo ha portato all'attivazione di un'*équipe* multidisciplinare presso il pronto soccorso pediatrico del Policlinico Sant'Orsola Malpighi, composta da un'assistente sociale ospedaliera, una psicologa, un pediatra e altri professionisti sanitari.

---

<sup>85</sup> Dati Regione Emilia-Romagna.

<sup>86</sup> <https://www.ausl.mo.it/minori-non-accompagnati-attiva-una-procedura-per-il-riconoscimento-delleta/>

Non è chiaro quanto e come stiano impattando le nuove modifiche introdotte dal D.l. n. 133/2023, in deroga al comma 6 dell'art. 19 bis del D.lgs. 142/2015, che stabilisce che, “in caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati”, “l'autorità di pubblica sicurezza, nel procedere a rilievi dattiloskopici e fotografici, può disporre, nell'immediatezza, lo svolgimento di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti all'individuazione dell'età, dandone immediata comunicazione alla procura della Repubblica presso il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie che ne autorizza l'esecuzione in forma scritta”. Non è da escludersi che la nuova prassi possa essere stata applicata nel contesto dei CAS in situazioni di aumento dei flussi. Quel che è certo è che le nuove procedure accelerate di accertamento costituiscono un passo indietro per i diritti dei minori, riproducendo una situazione già osservata in passato sul territorio emiliano-romagnolo quando, secondo gli attori interpellati, le forze dell'ordine richiedevano di prassi accertamenti di tipo radiografico. Oltre all'invasività di tali modalità, la mancanza di garanzie adeguate nelle procedure di accertamento può portare a un'errata attribuzione dell'età, con gravi danni per il percorso di inclusione dei minori coinvolti. Si ricorda in questo quadro, la condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per i danni sofferti da un minore straniero non accompagnato gambiano erroneamente ritenuto maggiorenne e per questo trattenuto illegittimamente in un centro di accoglienza per adulti per un periodo prolungato<sup>87</sup>. Secondo le testimonianze raccolte, ci sono stati casi in cui minori dichiaratisi adulti al momento dello sbarco, si sono poi dichiarati minorenni durante l'accoglienza nei CAS adulti. In tali casi, gli operatori dei centri hanno segnalato la situazione alla Prefettura e alla procura presso il Tribunale per i minorenni, e i minori sono stati trasferiti nei CAS minori dopo le procedure di accertamento.

In conclusione, si riferisce che le procedure di accertamento dell'età vengono generalmente richieste quando si è in presenza di fondati dubbi e comunque allo scopo di tutelare i minori, anche dalla presenza di adulti in strutture per minorenni.

#### **Principali criticità emerse:**

- Rischi di procedure di accertamento dell'età accelerate in situazioni di afflusso consistente

<sup>87</sup> Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 21 luglio 2022 - Ricorso n. . 5797/17 - Causa Darboe e Camara c. Italia [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_20\\_1.page?contentId=SDU403473#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?contentId=SDU403473#)

## 6. Sviluppo (istruzione e formazione)

### Istruzione

L’istruzione dei MSNA, come noto, è contrassegnata da diversi elementi di problematicità, a cominciare dal fatto che, ad oggi, manca un sistema di raccolta e monitoraggio dati in grado di fornire informazioni dettagliate, complete e sistematiche riguardo ai percorsi educativi e formativi intrapresi dai minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale<sup>88</sup>. Alcune indagini qualitative hanno mostrato che, su un campione di 3.399 MSNA, solo 1 su 5, ovvero il 21%, è integrato nel sistema scolastico italiano, frequentando percorsi insieme a coetanei nativi che offrono la possibilità di conseguire un titolo di studio. D’altronde, molti minori accolti nei progetti SAI, per via della loro età (16/17 anni) e della scarsa conoscenza della lingua italiana, tendono a non intraprendere un percorso scolastico, ma a orientarsi direttamente verso attività di formazione professionale<sup>89</sup>, mentre una quota non trascurabile (9%) risulta non coinvolta in alcuna attività educativo-formativa, rimanendo esclusa dai programmi di apprendimento<sup>90</sup>.

Com’è noto, nella situazione italiana, in cui l’obbligo di legge per l’istruzione e la formazione dei minori si realizza in modo frammentato e disuniforme sul territorio nazionale, sono principalmente i CPIA ed il privato sociale a far fronte agli obblighi e alle esigenze di istruzione dei MSNA. La recente rilevazione interna ai CPIA presentata nel terzo Dossier *Largo ai CPIA* permette di quantificare in 10.216 la presenza di studenti minori stranieri non accompagnati all’interno della rete nazionale dei 130 CPIA<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> Si tratta di un quadro statistico frammentato e non sistematico, così descritto: “l’anagrafe nazionale dei CPIA del Ministero dell’Istruzione rileva dati distinti per cittadinanza ed età dei frequentanti i percorsi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana, così come dei percorsi di primo e secondo livello, ma non è noto, però, quanti di essi siano anche MSNA o ex MSNA” (...) “Le informazioni raccolte nell’ambito del sistema SAI lamentano la mancanza di dati sui minori non accolti in questo circuito. A posteriori, attraverso i dati sui pareri emessi dalla DG Immigrazione per la conversione del permesso di soggiorno, è possibile verificare la partecipazione di MSNA alla soglia della maggiore età a progetti di integrazione scolastica: l’informazione però riguarda una porzione ridotta di minori senza precisare le caratteristiche specifiche di questi percorsi di integrazione”. Si veda il Report ISMU *Studio conoscitivo sui minori stranieri non accompagnati in Italia e l’accesso all’istruzione* a cura di Mariagrazia Santagati e Alessandra Barzaghi, settembre 2021, p. 21. [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/11/Report-Studio-conoscivo\\_sint\\_Miur-Msna.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/11/Report-Studio-conoscivo_sint_Miur-Msna.pdf).

<sup>89</sup> SAI, *Rapporto annuale SAI. Sistema di accoglienza e integrazione. “Atlante SAI 2022”*, Roma, 2023, consultabile al seguente link: <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2024/01/Rapporto-SAI-2022-nel-2023-compressed.pdf>

<sup>90</sup> Si veda: Santagati, M., Colussi, E. (a cura di) *Alunni con background migratorio in Italia. Le opportunità oltre gli ostacoli*, ISMU, 2020 [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2020/10/Rapporto-Alunni-con-background-migratorio2\\_2020.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2020/10/Rapporto-Alunni-con-background-migratorio2_2020.pdf); Santagati, M., Barzaghi, A., op. cit.. Si segnala anche il recente volume Santagati, M., Barzaghi, A., Ferrari, C., *Minorì stranieri non accompagnati a scuola. Se l’improbabile diventa possibile*, Franco Angeli, 2024 <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/view/1267/1375/7043>.

<sup>91</sup> *Largo ai CPIA*, Terza edizione del Dossier, Rete italiana istruzione degli adulti - Ridap, 2025: <https://www.ridap.eu/terza-edizione-del-dossier-largo-ai-cpia/>. Alla rilevazione hanno risposto 117 CPIA su 130, pari al 90% del totale.

Nonostante la normativa italiana preveda che i minori stranieri vengano iscritti alla classe corrispondente alla loro età anagrafica, anche in Emilia-Romagna l'inserimento dei minori stranieri non accompagnati (anche infrasedicenni) nelle scuole tradizionali è l'eccezione. Il mandato educativo e formativo dei minori stranieri soli di ogni fascia d'età è, nella maggior parte dei casi, esclusivamente in capo ai CPIA<sup>92</sup>, i cui limiti strutturali sono evidenti anche qui. Gli istituti del territorio segnalano una grave criticità legata alla carenza di risorse e competenze specifiche per la gestione dei MSNA e nel rispondere ai bisogni dei ragazzi e interagire con le comunità di accoglienza e con i tutori volontari. La maggior parte dei centri ha dichiarato di non avere personale dedicato e di non promuovere iniziative o progetti specificamente indirizzati a MSNA e/o neomaggiorenni ex MSNA. Fa eccezione il CPIA di Ferrara, che rivolge particolare attenzione a questo gruppo di giovani migranti, informando di avere un docente con “incarico specifico per l'accoglienza e il rapporto con tutori o associazioni di accoglienza” e di aver organizzato un percorso di primo livello - primo periodo in una struttura di accoglienza del territorio. Il centro aderisce inoltre al progetto “Punto di Vista. L'operatore a scuola”, un'iniziativa promossa da diversi anni dall'Ufficio Promeco del Comune di Ferrara insieme con la AUSL locale, che ha previsto l'attivazione di uno sportello psicologico e attività di gruppo con una psicologa. Il progetto è “particolarmente dedicato ai MSNA e alle loro classi”, ma non riesce sempre a soddisfare i bisogni della provincia a causa del numero limitato di ore disponibili<sup>93</sup>. Il CPIA Montagna<sup>94</sup> dispone di “personale formato per azioni di accoglienza e mediazione” e afferma che i minori iscritti al centro partecipano ad attività extrascolastiche, quali corsi di informatica e fotografia.

Tutori volontari, referenti di comunità di accoglienza e rappresentanti di enti locali hanno riferito che molti MSNA non riescono ad accedere ai percorsi offerti dai CPIA, sia causa delle difficoltà di inserire i ragazzi in corso d'anno, sia per la mancanza di posti. Dalle risposte fornite dai CPIA risulta che i MSNA possono in quasi tutti i casi iscriversi in qualsiasi momento dell'anno scolastico, ma che tale possibilità è, di fatto, subordinata all'effettiva disponibilità di posti, il cui numero ridotto è in diversi casi direttamente connessa a problemi di insufficienza di organico, in special modo sul territorio cittadino e metropolitano di Bologna (CPIA Metropolitano, CPIA Imolese e CPIA della

---

<sup>92</sup> Come già evidenziato, a queste realtà è stato inviato un questionario mirante a raccogliere dati quantitativi e qualitativi sull'utenza dei MSNA, a cui hanno risposto 8 CPIA sui 12 della rete regionale (pari al 67%).

<sup>93</sup> Il progetto, avviato nel 2007, ha l'obiettivo di sostenere la comunità scolastica per creare condizioni di benessere relazionale, prevedendo la presenza nella scuola di un operatore (psicologo o educatore) della cooperativa Il Piccolo Principe, nonché la realizzazione di percorsi dedicati alle classi e incontri informativi rivolti a gruppi di insegnanti e genitori.

<sup>94</sup> Il CPIA Montagna, con sede a Castel di Casio, ha competenza sui Comuni dell'Unione dell'Appennino bolognese.

Montagna)<sup>95</sup>. Proprio per tentare di sopperire alla mancanza di posti ed assicurare l'inserimento di tutti i minori accolti nel territorio, il CPIA e il Comune di Piacenza hanno avviato da alcuni mesi una collaborazione mirata.

Anche a causa del loro numero ridotto rispetto al resto dell'utenza (ad esempio a Bologna sono il 7,9% degli studenti ma a Modena solo il 2,6%), la prassi più diffusa è quella di inserire i MSNA in classi con adulti o altri minori stranieri, mentre sono pochi i casi in cui frequentano classi miste con minori e/o adulti italiani. In tal senso, pur nella consapevolezza che classi omogenee di minori consentono strategie didattiche, contenuti più mirati e orari più flessibili, gli istituti della regione sembrano decisamente orientati a diluire la presenza dei minori soli in mezzo a studenti adulti, scegliendo un modello di classi eterogenee per fasce d'età, livelli di scolarizzazione in ingresso, lingue e culture di provenienza, al fine di evitare separatezza. Solitamente, i minori frequentano percorsi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana, nonché percorsi di primo livello - primo periodo didattico, finalizzati al conseguimento del titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione (ex Licenza Media). Più raramente intraprendono percorsi di primo livello - secondo periodo didattico, per la certificazione delle competenze di base legate all'obbligo di istruzione. Alcuni CPIA hanno riferito che i ragazzi partecipano con interesse anche a corsi di formazione professionale erogati da enti di IeFP del territorio.

D'altra parte, si segnala anche la scarsa motivazione allo studio da parte di alcuni ragazzi e la loro difficoltà a partecipare attivamente alle proposte didattiche, sia perché i corsi di alfabetizzazione e di primo livello vengono spesso percepiti come un obbligo imposto dalle comunità di accoglienza, sia per le difficoltà relazionali tra "gruppi di provenienza incompatibili" e per problematiche relative alla distanza di alcuni centri dai punti di erogazione del CPIA. Si verifica, pertanto, un alto numero di abbandoni, anche in seguito ai contraccolpi di aspettative disattese rispetto ai tempi di conseguimento della Licenza Media in un semestre o in un anno. Inoltre, una volta raggiunta la maggiore età e dovendo lasciare la comunità di riferimento, diversi ragazzi scelgono di entrare nel mondo del lavoro, interrompendo così gli studi. Di fatto, i ragazzi che portano a termine con successo il proprio percorso sono prevalentemente quelli che lo concludono prima dei 18 anni. Secondo i CPIA, le risorse da impegnare per il successo formativo dei ragazzi dovrebbero essere maggiori. Inoltre, sarebbe fondamentale avere figure educative e di mediazione culturale che supportino gli insegnanti in vari momenti del percorso educativo.

---

<sup>95</sup> Nell'ambito del processo di riforma del sistema di istruzione degli adulti avviato nel 2012, nei tre CPIA (attivati rispettivamente, i primi due dall'a.s. 2014/2015, e il CPIA Montagna dall'a.s. 2015/2016) sono confluiti gli otto Centri Territoriali Permanentii precedentemente operativi.

Pur in un quadro contrassegnato da evidenti limiti strutturali, i CPIA mostrano dinamicità nell'adeguare la loro offerta all'utenza straniera, attivando corsi supplementari (ad esempio grazie a risorse FAMI) ed ampliando l'offerta formativa ordinamentale, sviluppando relazioni col territorio e le sue risorse sociali e culturali, e interagendo con le aziende e il mondo del lavoro locale per favorire percorsi di inserimento lavorativo. I 12 CPIA presenti in Emilia-Romagna usufruiscono dei Fondi FAMI per la formazione linguistica dei CPT (Cittadini dei Paesi Terzi) adulti e minori dai 16 anni e usufruiscono di una forma di coordinamento regionale, anche se le riunioni sono piuttosto diluite nel tempo (l'ultima è stata indetta a giugno 2024).

In questo contesto, è importante evidenziare che la Regione è già impegnata da anni, attualmente nell'ambito del progetto FAMI “Futuro in Corso 3”<sup>96</sup>, in attuazione del Piano regionale per la formazione civico-linguistica dei cittadini di Paesi terzi 2023-2026, sul fronte del rafforzamento dei CPIA, con l'intento di migliorare la programmazione didattica e di coordinare in modo più efficace le offerte formative in base alle specifiche esigenze dei diversi territori. Un ulteriore obiettivo del progetto è il miglioramento del raccordo tra CPIA ed enti locali, facilitato attraverso le Province e la Città metropolitana, per garantire una pianificazione strutturata delle necessità formative. Nel quadro dell'iniziativa, un apporto fondamentale nell'erogazione di attività didattiche e formative a sostegno dell'offerta dei CPIA e di servizi di accompagnamento è garantito da realtà del terzo settore quali il Consorzio di cooperative l'Arcolaio e CIDAS. Si spera che questa iniziativa, che pone particolare attenzione alle competenze linguistiche dei cittadini stranieri vulnerabili, possa anche avere un impatto positivo sui percorsi formativi dedicati ai MSNA. MSNA che sono esplicitamente tra i gruppi target del progetto regionale FAMI (2021-2027) “Una scuola di parole”, con capofila il CPIA 2 metropolitano di Bologna, che ha tra i suoi obiettivi il rafforzamento delle politiche di integrazione scolastica per gli studenti di Paesi terzi<sup>97</sup>. Quest'ultimo CPIA porta avanti una collaborazione con ASP Bologna, dispone di una figura strumentale dedicata i minori e ai loro percorsi didattici, e realizza due incontri all'anno con educatori e famiglie (quando presenti).

Come già rilevato in precedenti ricognizioni territoriali sull'attuazione della Legge Zampa, di fronte alla limitata offerta del sistema d'istruzione istituzionale, continuano a svolgere un ruolo

---

<sup>96</sup> Il progetto “Futuro in Corso 3”, avviato nel 2024 e che si concluderà nel 2027, ha un budget di circa 2,99 milioni di euro e si pone in continuità con le precedenti edizioni dello stesso progetto e con i progetti “Parole in Gioco”, realizzati a valere sulla programmazione del Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi terzi (FEI) a partire dal 2011, a sostegno della rete dei CTP. La rete di partenariato, con capofila la Regione Emilia-Romagna, comprende: CPIA 2 Bologna, CPIA Forlì-Cesena, CPIA Ferrara, CPIA 1 Modena, CPIA 1 Piacenza, CPIA Parma, CPIA 1 Ravenna, CPIA Reggio Emilia Nord, CPIA Reggio Emilia Sud, CPIA Rimini, ART-ER - Società consortile per la crescita sostenibile e l'attrattività dell'Emilia-Romagna, ANCI Emilia-Romagna, Consorzio L'Arcolaio, Cooperativa sociale CIDAS.

<sup>97</sup> Il progetto, avviato nel 2024 e che si concluderà nel 2027, prevede un partenariato di 12 Istituzioni scolastiche e 2 Enti del Terzo Settore (Consorzio di cooperative l'Arcolaio e dalla cooperativa CIDAS), cfr. <https://www.cpiabologna.edu.it/scheda-progetto/una-scuola-di-parole-fami-2021-2025/>

fondamentale le soluzioni messe in campo dagli enti del terzo settore, tra cui gli stessi gestori di centri di accoglienza e associazioni del mondo del volontariato laico e religioso, talvolta in sinergia con enti locali e gli stessi CPIA. Anche in Emilia-Romagna, i corsi di italiano proposti dai soggetti del privato sociale, erogati in contesti diversificati – all'interno degli stessi centri di accoglienza o in luoghi esterni, come biblioteche, centri aggregativi o parrocchie – rappresentano per i giovani migranti una soluzione complementare o alternativa ai percorsi dei CPIA. Altre volte costituiscono invece l'unica opportunità di formazione, specialmente per i minori accolti in prima accoglienza.

Il sistema SAI appare invece più strutturato in termini di supporto all'apprendimento della lingua italiana, considerato un elemento chiave per l'inclusione sociale dei beneficiari nel contesto locale, insieme all'integrazione scolastica e professionale dei minori. Le Linee Guida allegate al Decreto Ministeriale 18 novembre 2019<sup>98</sup> prevedono infatti per i beneficiari dei progetti SAI la frequenza continuativa di un corso di italiano per un numero minimo di 15 ore settimanali. A questo scopo, i progetti SAI hanno adottato una modalità mista per il servizio di apprendimento della lingua italiana, combinando corsi presso i CPIA o altri enti locali con attività didattiche interne ai progetti stessi, grazie alla presenza di insegnanti di italiano L2 all'interno delle loro *équipe* di progetto, consentendo in tal modo ai minori stranieri soli di mantenere la continuità dei corsi per tutto l'anno, integrare le ore offerte dai CPIA e da altri enti, superare le difficoltà di trasporto verso le sedi dei corsi e rispondere alle esigenze specifiche dei minori vulnerabili con interventi mirati<sup>99</sup>.

Sempre rispetto alle azioni di inclusione linguistica dei MSNA in una prospettiva multiattore, il CPIA di Piacenza ha recentemente avviato una raccolta dati sulle iniziative di alfabetizzazione del territorio provinciale, con l'obiettivo di creare un *database* che permetta di orientare i giovani verso altre strutture che offrono corsi di alfabetizzazione in caso di esaurimento dei posti disponibili nelle due sedi didattiche del centro, promuovendo collaborazioni con altre realtà del terzo settore attive in questo ambito. È stato comunque sottolineato<sup>100</sup> che i percorsi di alfabetizzazione sono garantiti anche nelle strutture di prima accoglienza, grazie al prezioso aiuto dei volontari. Sul territorio reggiano, la storica e significativa iniziativa nata su impulso di alcune associazioni di volontariato e promozione sociale, la rete Diritto di Parola, affianca l'amministrazione comunale e il CPIA nella promozione dell'inclusione linguistica e sociale dei cittadini di origine straniera. Parte attiva della

<sup>98</sup> [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2019-12-04&atto.codiceRedazionale=19A07582&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2019-12-04&atto.codiceRedazionale=19A07582&elenco30giorni=false)

<sup>99</sup> Cfr. Giovannetti, M., Olivieri, M. S. (a cura di), *VII Rapporto MSNA - Il Sistema di accoglienza e integrazione e i minori stranieri non accompagnati*, maggio 2023, p. 70 <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2023/05/prot-Rapporto-MSNA-7--2023- Il-Sistema-di-Accoglienza-e-Integrazione-e-i-minori-stranieri-non-accompagnati.pdf>

<sup>100</sup> Intervista al Comune di Piacenza.

rete, coordinata dall'Ufficio Intercultura del Comune di Reggio Emilia, sono anche le cooperative CEIS e Dimora d'Abramo, che gestiscono alcune strutture di accoglienza per MSNA<sup>101</sup>.

La regione può contare, inoltre, su una vasta rete di scuole di italiano per migranti gestite dal privato sociale, tra cui quelle del circuito Penny Wirton, presenti in diverse province del territorio regionale<sup>102</sup>. In alcuni casi, sono i tutori volontari a indirizzare i minori verso queste realtà. Sul territorio di Bologna, nella mappatura regionale dei servizi a favore dei MSNA consultabile sul sito dell'associazione nazionale dei tutori volontari Tutori in rete<sup>103</sup>, vengono citati, tra gli altri, i corsi offerti presso il Centro Ri.E.Sco, il Centro Documentazione e Intercultura del Comune di Bologna<sup>104</sup>, gestiti dalla cooperativa Open Group, partner del Consorzio l'Arcolaio, nell'ambito del già citato progetto FAMI “Futuro in corso 3”. Sul territorio modenese, un punto di riferimento è la scuola di italiano del Centro polifunzionale SPAC, nato come scuola di italiano all'interno della cooperativa Caleidos, che negli anni ha realizzato corsi di lingua rivolti agli utenti del Centro Stranieri di Modena e ai beneficiari dei progetti di accoglienza, tra cui MSNA, gestiti dalla stessa cooperativa. In questo contesto si segnala inoltre che, al fine di gestire in modo più operativo le informazioni sugli inserimenti scolastici dei minori stranieri, accompagnati e non, la Prefettura di Reggio Emilia ha istituito nel 2024, presso l'Ufficio Scolastico Territoriale, un tavolo di coordinamento tecnico che coinvolge, tra gli altri, i rappresentanti dei Servizi Sociali di Reggio Emilia e gli enti che gestiscono i servizi di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati<sup>105</sup>.

## **Formazione**

Dalle informazioni ricavate dagli attori della presa in carico di diversa tipologia, è emerso come la limitata disponibilità di posti e le difficoltà nell'integrare in percorsi formativi adeguati i minori che arrivano in corso d'anno si manifestino anche nell'accesso ai percorsi di Istruzione e Formazione

---

<sup>101</sup> Per maggiori informazioni, si veda <https://reggio.csvemilia.it/news/nuovi-corsi-di-italiano-con-la-rete-diritto-di-parola/>

<sup>102</sup> Cfr. <https://www.scuolapennywirton.it/le-penny-wirton-in-italia-2/> Secondo un censimento realizzato dall'organizzazione di volontariato Aprimondo Centro Poggeschi, che ha una lunga tradizione nel campo dell'insegnamento dell'italiano per stranieri, nel 2024 si contavano sul territorio di Bologna e provincia almeno 15 scuole private gratuite di italiano, cfr. <https://www.aprimondo.org/2023/03/06/online-censimento-delle-scuole-italiano-bologna-provincia/>

<sup>103</sup> Qui il link al sito dell'associazione <https://tutorinrete.org/>, qui la mappatura regionale <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1gJm4rSHxkXUa1Gh5IqhrNOet1uc2ylhidXSV40XQWEs/edit?gid=705276321#gid=705276321>

<sup>104</sup> Si tratta in particolare di corsi per stranieri adulti, cfr. <https://centro-riesco.comune.bologna.it/>

<sup>105</sup> <https://re.istruzioneer.gov.it/inserimento-alunni-stranieri-alfabetizzazione/>

Professionale (IeFP)<sup>106</sup>. Spesso gli operatori che si occupano della presa in carico non riescono a collocare i ragazzi nelle scuole di formazione professionale per la mancanza di posti disponibili. La situazione è particolarmente critica a Bologna, dove c'è un continuo afflusso di minori. Inoltre, sebbene gli IeFP regionali accolgano storicamente molti MSNA, solo quelli più piccoli riescono ad essere inseriti in un percorso regolare e a conseguire una qualifica professionale, mentre quelli che si accingono al compimento della maggiore età, con poco tempo a disposizione, sono esclusi da tali opportunità e spesso anche dall'accesso a proposte formative alternative.

Nel 2022, proprio allo scopo di rafforzare l'inclusione socio-lavorativa dei MSNA prossimi alla maggiore età e dunque impossibilitati a conseguire la licenza media da minorenni e anche nell'ottica di prevenire possibili rischi di sfruttamento e devianza<sup>107</sup>, la Regione ha siglato con la Prefettura di Modena, il Comune di Modena, l'ente di formazione EDSEG - Città dei Ragazzi, la Scuola edile della provincia di Modena e l'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) un protocollo d'intesa per l'attivazione di un progetto sperimentale per sostenere l'inclusione formativa e l'integrazione lavorativa di questo gruppo di minori, aiutandoli ad orientarsi ed acquisire competenze per un loro inserimento qualificato nel mercato del lavoro. In base alla convenzione, che ha previsto un'attività formativa della durata di 172 ore, i minori sono stati iscritti alla terza annualità di un percorso di IeFP, gestito da EDSEG. L'accordo si inseriva nell'ambito dell'attuazione del protocollo d'intesa per favorire l'inserimento socio-lavorativo nel settore edile di richiedenti e titolari di protezione internazionale e altri cittadini stranieri in condizione di vulnerabilità, sottoscritto nello stesso anno dai ministeri dell'Interno e del Lavoro e delle politiche sociali, dall'ANCE e dalle organizzazioni sindacali del comparto costruzioni<sup>108</sup>.

A seguito del progetto sperimentale avviato sul territorio di Modena e successivamente replicato nel piacentino<sup>109</sup>, e in risposta alle richieste di numerosi enti locali per l'attivazione di corsi di formazione professionale rivolti ai MSNA, di fronte all'impossibilità di coprire tutte le esigenze formative con le

---

<sup>106</sup> La compilazione di questa sezione è stata resa possibile grazie al prezioso contributo fornito dalla Responsabile Settore Educazione, istruzione, formazione, lavoro Regione Emilia-Romagna e dal Referente Area Immigrazione - Settore Politiche sociali, di inclusione e pari opportunità Regione Emilia-Romagna, che cogliamo l'occasione per ringraziare per il supporto ricevuto.

<sup>107</sup> Nel 2022, la gestione problematica dell'accoglienza sul territorio legata all'incremento dei flussi di minori a partire dall'estate del 2021 (270 presenze nel giugno 2022 a fronte delle 193 del 2021 e delle 102 del giugno 2020) aveva messo in allarme le autorità locali, anche rispetto al rischio di un loro coinvolgimento in reti devianti.

<sup>108</sup> Il protocollo punta ad attivare entro il 2025 almeno 3.000 percorsi di integrazione socio-lavorativa, attraverso attività di formazione in oltre 100 scuole edili/enti unificati in tutta Italia, coordinati da Formedil, e successivi tirocini presso imprese di settore. Il progetto è il primo esempio italiano della European Partnership for Integration tra Commissione europea, ETUC, Business Europe, SMEUnited, CEEP ed Eurochambres, siglata nel 2017 e rilanciata nel 2020.

<sup>109</sup> Nel territorio modenese la sperimentazione ha coinvolto 12 MSNA individuati dai Servizi Sociali locali. Nel 2023, l'iniziativa è stata replicata nel territorio piacentino, con il coinvolgimento di 15 minori, a seguito dell'intesa raggiunta da Regione Emilia-Romagna, Prefettura di Piacenza, Comuni di Piacenza e Fiorenzuola d'Arda, ANCE e Scuola edile di Piacenza, Asp Azalea e Tutor - Agenzia formativa dei Comuni di Piacenza e di Fiorenzuola d'Arda.

risorse disponibili, nel gennaio 2023 la Regione ha approvato un primo avviso “a sportello” per consentire ai MSNA di 17 anni o in procinto di compierli di accedere a percorsi personalizzati di IeFP<sup>110</sup>. Responsabili dei percorsi sono enti di formazione professionali, accreditati per l’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e alla formazione, che erogano percorsi per ottenere una qualifica professionale di III livello EQF<sup>111</sup>. Le attività proposte comprendono: l’orientamento individuale (che include esperienze pregresse e aspettative dei ragazzi), l’alfabetizzazione linguistica, la formazione in materia di sicurezza e la formazione professionalizzante per il conseguimento delle qualifiche. Al termine dei percorsi, che includono anche laboratori e stage in azienda per cui è prevista un’indennità di frequenza, i giovani ricevono un’attestazione delle competenze e delle conoscenze acquisite. Ogni percorso viene costruito e attuato grazie a un importante lavoro di rete che coinvolge, oltre agli enti responsabili della formazione, anche i Comuni, incaricati di individuare i minori, e le comunità di accoglienza, che insieme agli altri attori di progetto monitorano il progresso dei singoli percorsi. In alcuni casi, i minori beneficiari degli interventi, pur essendo accolti sul territorio emiliano-romagnolo, sono presi in carico da Comuni di altre regioni, il che rende ancora più fondamentale l’azione di coordinamento, sotto la supervisione della stessa Regione. Inoltre, la partecipazione attiva dei Comuni nel progetto è essenziale per supportare i giovani fino al termine del loro percorso, prevedendo, se necessario, un prolungamento della loro accoglienza nelle strutture SAI minori anche dopo il raggiungimento della maggiore età. Per la partecipazione all’iniziativa non vengono richieste ai minori competenze o esperienze pregresse, ma i soggetti attuatori cercano di adattare l’offerta formativa alle aspettative dei ragazzi e alle risorse disponibili sul territorio.

A seguito del primo avviso, sono stati stanziati complessivamente 1 milione e 394mila euro a valere su fondi nazionali per l’obbligo formativo, e 275 sono stati i minori che hanno avuto accesso ai corsi di formazione professionalizzante, incentrati su diverse qualifiche. In particolare: Operatore meccanico, Operatore della ristorazione, Operatore del verde, Operatore impianti termo-idraulici, Operatore meccatronico dell’autoriparazione, Operatore impianti elettrici, Operatore edile alle strutture, Operatore meccanico di sistemi e Operatore delle lavorazioni di prodotti agro-alimentari. Secondo quanto riferito, ad oggi, tutti i 21 percorsi approvati sono stati conclusi e 237 minori hanno ottenuto l’attestato delle competenze e conoscenze acquisite. Nel novembre 2023, un secondo avviso ha assicurato la continuità dell’iniziativa con un finanziamento di 2 milioni e 136mila euro, con il rafforzamento delle ore di tutoraggio per ciascun ragazzo e la nuova qualifica di Operatore di magazzino merci. I beneficiari coinvolti sono stati 268 e finora sono stati completati 13 dei 24 corsi

---

<sup>110</sup> In questo quadro, va evidenziato che la normativa regionale prevede l’offerta di percorsi personalizzati per supportare i ragazzi a rischio di abbandono scolastico, cfr. la legge regionale n. 5/2011 “Disciplina del sistema regionale dell’istruzione e formazione professionale”.

<sup>111</sup> Lo European Qualifications Framework, ovvero il Quadro europeo delle qualifiche.

approvati, con 133 minori che hanno ricevuto l’attestato delle competenze e conoscenze acquisite. A ottobre 2024 è stato approvato un terzo avviso, con una dotazione complessiva di 3 milioni di euro, nell’ambito del Programma FSE+ 2021/2027 e nel gennaio del 2025 è stata approvata una prima offerta formativa con risorse pari a 1 milione e 309mila euro, che consentirà a 158 minori di partecipare a percorsi personalizzati. Accanto alle qualifiche precedentemente proposte, è stata introdotta la qualifica di Operatore del legno.

Nel corso del tempo, il progetto si è allargato a un totale di 7 territori provinciali (Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ravenna e Rimini, che ospitato circa l’85% dei MSNA presenti sul territorio dell’Emilia-Romagna<sup>112</sup>), 11 enti di formazione professionale titolari delle proposte formative ed un totale di 19 soggetti coinvolti, tra cui realtà di matrice cattolica con legami consolidati con le imprese artigiane locali ed alcuni enti di proprietà dei Comuni. Delle 370 certificazioni rilasciate fino ad oggi, più della metà è riferita a tre qualifiche del Repertorio regionale, ovvero: Operatore impianti termo-idraulici Operatore meccanico e Operatore edile alle strutture. Dall’analisi della Regione sullo stato occupazionale dei minori coinvolti, sui 429 giovani che hanno completato i percorsi, 195 hanno intrapreso rapporti di lavoro – con contratti a tempo determinato e di apprendistato professionalizzante o di mestiere nell’80% dei casi – e 21 hanno svolto tirocini, mentre 19 giovani hanno continuato a formarsi, sia in IeFP per il conseguimento di una qualifica professionale, sia nell’ambito del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)<sup>113</sup>.

L’iniziativa, che ha visto anche la collaborazione attiva della classe imprenditoriale, si conferma uno strumento utile per supportare i giovani migranti nell'affrontare le sfide del mercato del lavoro, creando un ponte tra domanda e offerta e offrendo loro opportunità concrete e realizzabili in tempi brevi. Questo anche nel tentativo di tenerli agganciati al sistema di accoglienza e al processo di inclusione, riducendo il rischio di marginalizzazione sociale e sfruttamento<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> Dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

<sup>113</sup> Si precisa che i dati in possesso dell’amministrazione si riferiscono esclusivamente a contratti e tirocini attivati presso imprese con sede in Emilia-Romagna, oltre a quelli relativi a opportunità formative/lavorative approvate dalla Regione.

<sup>114</sup> Si segnala che sul tema del contrasto allo sfruttamento lavorativo la Regione Emilia-Romagna, insieme a Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Veneto, è partner dal 2023 del progetto “Common Ground - Azioni interregionali di contrasto allo sfruttamento lavorativo e di sostegno alle vittime”. L’iniziativa, finanziata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e che punta a raggiungere entro il 2025 2.450 cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo prevede interventi informativi di prevenzione, assistenza e protezione alle vittime, reinserimento socio-lavorativo e azioni di vigilanza e contrasto del fenomeno.

### **Principali criticità emerse**

- Mancato inserimento nel sistema scolastico tradizionale
- Accesso difforme e a volte precluso al sistema dei CPIA
- Limitato numero di posti nei percorsi di istruzione e formazione

## 7. Salute

A livello regionale, la presa in carico sanitaria della popolazione straniera ha fatto diversi passi avanti negli ultimi anni, utilizzando appieno le occasioni fornite dai progetti europei “ICARE” e “ICARE 2”, a cui la Regione Emilia-Romagna ha partecipato in qualità di capofila. Tali programmi hanno consentito di dare alla tutela della salute e all’equità di accesso alla sanità da parte dei cittadini immigrati sul territorio un apporto fondamentale, spaziando dalla formazione agli operatori e ai mediatori culturali, all’incremento degli accessi ai consultori e ai servizi sanitari sia per le cure primarie che per la salute mentale – con un notevole numero di minori presi in carico, alcuni purtroppo anche per maltrattamenti ed abusi – fino a interventi di prevenzione e sensibilizzazione, oltre al gran numero di migranti coinvolti in attività legate alla pandemia da Covid-19<sup>115</sup>. Accanto a questi risultati più direttamente operativi, i progetti hanno portato ad una collaborazione coordinata e sinergica tra tutte e 8 le aziende sanitarie locali regionali che hanno attivato servizi e sviluppato reti e collaborazioni (ad esempio con gli enti gestori e i CPIA<sup>116</sup>) dando vita a 8 *équipe* multidisciplinari e multiprofessionali attive localmente nelle AUSL, costituite dalla DGR n. 1770 02/11/2021, e composte da un medico referente di *équipe*, un ginecologo, un’ostetrica, un pediatra, un infermiere/assistente sanitario e un mediatore culturale, possibilmente coadiuvati da un assistente sociale, uno psicologo dell’età evolutiva e un referente del Servizio di Igiene e Sanità Pubblica. Secondo quanto riportato dalla Regione, nel 2024 tutte le *équipe* risultavano essere formalizzate, nonostante alcuni soggetti locali interpellati abbiano dichiarato di non essere a conoscenza della loro effettiva operatività.

Se ciascuna AUSL è al centro di un Tavolo tecnico con i diversi referenti locali sul territorio, a livello regionale esse sono riunite e indirizzate da un *board* composto da un referente per ogni AUSL e dai referenti di settore della Regione Emilia-Romagna.

Indubbiamente, come illustrato nell’ultimo corso di formazione per gli aspiranti tutori volontari, la Regione si è non solo dotata di nuove competenze ma ha anche adottato un nuovo modello di

---

<sup>115</sup> Sono stati attivati nove percorsi clinici: l’accoglienza e la presa in carico dei migranti presso i servizi territoriali; l’assistenza sanitaria alla nascita; l’assistenza all’interruzione volontaria della gravidanza; l’assistenza in caso di mutilazioni genitali femminili e di malattie a trasmissione sessuale; l’assistenza alle vittime di tratta e sfruttamento; percorsi per la salute mentale di vittime di tortura, abusi e violenza sessuale; la certificazione medico-legale per il diritto di asilo; l’assistenza ai minori con ritardi psicomotori; interventi di *screening*, promozione della salute prevenzione e vaccinazione nell’ambito della pandemia da Covid-1. Si veda il summenzionato contributo *ICARE. Un approccio di sistema alla salute migrante*, CeSPI 2022

<sup>116</sup> Sulla collaborazione con i CPIA nell’area bolognese si veda Porcaro, E., Burani, M., Demme, M., “Sensibilizzare i migranti alla salute e al benessere Esperienza CPIA/ICARE a Bologna”, Sestante 12, 2023, [https://salute.regione.emilia-romagna.it/salute-mentale/documentazione/la-rivista-sestante/i-numeri-pubblicati-dal-2015/costruire-la-salute-per-i-migranti-servizi-sanitari-e-socio-sanitari-in-un-welfare-di-comunita/@@download/publicationFile/SESTANTE\\_12\\_web.pdf](https://salute.regione.emilia-romagna.it/salute-mentale/documentazione/la-rivista-sestante/i-numeri-pubblicati-dal-2015/costruire-la-salute-per-i-migranti-servizi-sanitari-e-socio-sanitari-in-un-welfare-di-comunita/@@download/publicationFile/SESTANTE_12_web.pdf)

*governance*, attraverso diverse azioni legislative che hanno portato anche alla costituzione di un Gruppo di lavoro regionale salute migranti e vulnerabilità (DET. 2168/2022) e al recepimento di accordi nazionali sulla tutela dei migranti e, più nello specifico per i MSNA, come già ricordato, del Protocollo nazionale multidisciplinare per la definizione dell’età (DGR 2313/2022)<sup>117</sup>.

Con l’intento di potenziare un approccio sistematico per la tutela della salute della popolazione migranti, con particolare attenzione ai richiedenti e titolari di protezione internazionale (RTPI) nei centri di accoglienza della regione, è stato anche promosso più recentemente il progetto FAMI 2021-2027 “PERSONE - Percorsi Emilia-Romagna Salute Obiettivo Nessuno Escluso”, di cui è capofila la Regione, supportata nel coordinamento gestionale dall’AUSL di Ferrara, e che coinvolge tutte le Aziende USL regionali.

In tale architettura organizzativa i minori beneficiano, insieme al resto dell’utenza straniera, delle innovazioni descritte su scala regionale, accedendo perciò a tutti i diversi servizi, alle risorse e alle prestazioni attivate dalle progettualità FAMI nell’ambito della salute degli immigrati.

Vi sono poi iniziative che hanno focalizzato più espressamente azioni indirizzate ai minori o che hanno carattere locale o specialistico che meritano di essere descritte. A iniziare dal progetto “Start-ER - Salute Tutela e Accoglienza di Richiedenti e Titolari di Protezione Internazionale in Emilia-Romagna”, con capofila l’AUSL di Bologna, sviluppatisi in precedenza e poi in concomitanza con “ICARE” attraverso due edizioni (2016-18 e 2019-22 Start-ER<sup>118</sup>) realizzato sull’intero territorio della regione, “coinvolgendo tutte le Aziende USL regionali e 12 enti del privato sociale con l’obiettivo di implementare i servizi di tutela e cura per (RTPI) e MSNA in condizioni di vulnerabilità, attraverso il rafforzamento delle competenze degli operatori dei servizi pubblici per costruire percorsi di *screening* e presa in carico specialistica dei richiedenti”<sup>119</sup>. Nell’ambito della costituzione di *équipe* multidisciplinari per la presa in carico precoce della vulnerabilità psichica nei diversi territori della regione, il contesto modenese, ad esempio, ha attivato una seconda specifica realtà, un’“Équipe Multidisciplinare Minori formata da Psicologo Responsabile Servizio Minori e Famiglia (DCP), Neuropsichiatra Infantile, Educatore SerDP (entrambi afferenti al DSM), Responsabile Servizio Integrazione Politiche Sociali (Comune di Modena) e Rappresentanti delle Comunità Ospitanti i Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)”<sup>120</sup>.

---

<sup>117</sup> Il progetto “ICARE”, com’è noto, ha anche promosso il recepimento delle Linee guida per il trattamento di vittime di tortura, stupri e violenze.

<sup>118</sup> Nell’ambito del progetto “Start-ER” 159 MSNA sono stati presi in carico nell’ambito psico-socio-sanitario. <https://www.ausl.bologna.it/ambo-import/pro/starter/il-progetto>

<sup>119</sup> Cfr. Zanolini, C., Brunello, S., Kusmann, F., Gibertoni, G., “Aiutiamoli a casa nostra. Buone pratiche per l’integrazione e la salute psicologica dei migranti a Modena”, Sestante 12, 2023.

<sup>120</sup> *Ibidem*

Inoltre, la Regione Emilia-Romagna partecipa, insieme all'associazione Approdi, alla cooperativa CIDAS ed altri attori nazionali, alla Comunità di Pratiche sui servizi di supporto psicosociale e salute mentale per giovani migranti e rifugiati coordinata da UNICEF, che si riunisce regolarmente per discutere delle raccomandazioni relative all'accoglienza e cura dei minori stranieri non accompagnati<sup>121</sup>. Approdi è una realtà nata sul territorio bolognese nel 2017, composta da profili e competenze variegate (psicoterapeuti, psicologi, psichiatri, medici, antropologi, educatori, mediatori culturali, operatori del sociale), che fornisce sostegno psicologico e psicoterapia indirizzati specificamente alla popolazione immigrata di recente arrivo. Attraverso la sua *équipe* multidisciplinare, una metodologia articolata ed originale, una vasta rete di contatti e collaborazioni sul territorio e con progetti nazionali e internazionali, Approdi intercetta e prende in carico cittadini migranti con problematiche psichiche, psicopatologiche e post-traumatiche. L'*équipe* e gli specialisti (tra cui i mediatori linguistico-culturali) sviluppano interventi integrati con il sistema di accoglienza, i servizi delle AUSL (le *équipe* multidisciplinari), i centri di istruzione e più in generale con il mondo socio-relazionale della persona. In sintonia con le Linee guida nazionali sull'assistenza alle vittime di abusi stupri e violenze, gli interventi specialistici di Approdi prevedono un percorso a tre fasi: in quella di accoglienza si opera per la stabilizzazione del presente del paziente e la riduzione dei sintomi acuti<sup>122</sup>; segue la rielaborazione narrativa ed emotiva del trauma, anche attraverso le immagini, che viene ricollocato nel tempo e nello spazio; infine si arriva alla integrazione e riabilitazione del paziente attraverso la riappropriazione delle sue risorse e capacità recuperate e disponibili<sup>123</sup>. Rispetto specificamente ai MSNA, Approdi dispone di un'*équipe* specifica per i giovani pazienti e realizza, con UNICEF e ARCI all'interno del progetto "HERE4U", l'innovativo servizio di consulenza psicologica a distanza per minori stranieri non accompagnati, persone giovani rifugiate e/o migranti, attivando percorsi di sostegno da remoto, attraverso la piattaforma U-Report on the Move<sup>124</sup>, con la presenza di mediatori linguistico-culturali<sup>125</sup>. Sebbene l'intervento possa prevedere diverse modalità

---

<sup>121</sup> Il tavolo riunisce i servizi e le figure professionali più coinvolte nell'ambito della mappatura dei servizi di supporto psicosociale e salute mentale per gli/le adolescenti e giovani persone migranti e rifugiate realizzata nel 2022 da UNICEF. Cfr. UNICEF, *Oltre l'accoglienza. Raccomandazioni della Comunità di pratiche per la tutela della salute mentale e del benessere psicosociale di giovani migranti e rifugiati/e*, 2024 [https://www.datocms-assets.com/30196/1728465357-oltre-l-accoglienza\\_it\\_a\\_singola.pdf](https://www.datocms-assets.com/30196/1728465357-oltre-l-accoglienza_it_a_singola.pdf). Si veda anche UNICEF, *Nuovi Percorsi. Buone pratiche di supporto psicosociale e salute mentale per adolescenti e giovani migranti e rifugiatini in Italia*, 2022 <https://www.unicef.it/pubblicazioni/nuovi-percorsi/>

<sup>122</sup> Intervento di Serena Romanelli, Approdi ODV, primo National Stakeholders Meeting progetto europeo "Guard-up. Empowering Guardianship Systems to Improve the Guidance of Unaccompanied Children", Bologna, Stazione Boldrini, 24 settembre 2024,

[https://www.laimomo.it/news\\_post/un-report-dellincontro-del-progetto-europeo-guard-up-sulla-tutela-dei-minori-stranieri-non-accompagnati/](https://www.laimomo.it/news_post/un-report-dellincontro-del-progetto-europeo-guard-up-sulla-tutela-dei-minori-stranieri-non-accompagnati/)

<sup>123</sup> Intervista al Presidente di Approdi.

<sup>124</sup> <https://onthemove.ureport.in/>

<sup>125</sup> <https://www.arci.it/campagna/her4u/>

di supporto, l'obiettivo è attivare i servizi pubblici specializzati nella cura del disagio mentale, al fine di rispondere adeguatamente alle necessità dei ragazzi.

Dalle informazioni emerse, il servizio pubblico è tuttavia focalizzato al momento principalmente sulle emergenze, mentre i percorsi terapeutici, come la psicoterapia, sono poco accessibili. Inoltre, i trattamenti neuropsichiatrici presentano tempi lunghi nell'accesso. Nel territorio bolognese, oltre alla realtà di Approdi, un punto di riferimento rimangono, accanto ad alcune associazioni del privato sociale, tra cui l'associazione Diversamente<sup>126</sup>, il Gruppo Vulnerabilità e Migranti dell'AUSL di Bologna e il Servizio di Consultazione Culturale di Bologna (SCC-Bo). Il SCC-Bo è un servizio di “frontiera sociale e psichiatrica” attivo dal 2019 all'interno del Servizio Protezioni Internazionali di ASP Città di Bologna, che mira ad offrire alle persone migranti accolte nei circuiti SAI e CAS una valutazione psicopatologica transculturale in tempi brevi, fungendo anche da punto di raccordo con le risorse sanitarie locali<sup>127</sup>. Il servizio fornisce consulenze o prime valutazioni anche per i minori, rimanendo tuttavia “un passo indietro” rispetto all'intervento dei professionisti della Neuropsichiatria onde evitare sovrapposizioni, preparando tuttavia la strada per una futura presa in carico da adulti<sup>128</sup>. Attraverso la partecipazione a vari tavoli di discussione sui minori stranieri non accompagnati e il confronto con diverse sensibilità professionali, ha avviato da tempo nell'ambito delle proprie attività scientifiche collaborazioni su questo target, che suscita notevoli preoccupazioni in termini di disagio giovanile, atti di autolesionismo e situazioni di dipendenza. Da quest'anno, il servizio ha deciso di avviare una riflessione più strutturata sul fenomeno dei MSNA, anche alla luce dei cambiamenti intercorsi negli anni rispetto al profilo dei minori osservati e nell'ottica di riorganizzare la rete a loro supporto.

Sul territorio di Bologna e della sua area metropolitana, nel 2024 è stato avviato il progetto FAMI “RETHINK”, che punta a rafforzare i servizi psico-sociali locali, con particolare attenzione ai minori che affrontano difficoltà psicologiche e sociali o che rischiano di essere esclusi dai percorsi di integrazione<sup>129</sup>. L'iniziativa è coordinata da ASP Città di Bologna, con il Comune di Bologna come partner, insieme ad altri enti quali CIDAS, CEIS A.R.T.E. e Consorzio l'Arcolaio, e coinvolge anche

---

<sup>126</sup> <https://www.diversamente-bologna.it/home>

<sup>127</sup> A seguito della valutazione, la persona può essere indirizzata al medico di medicina generale, oppure, qualora emergano problemi di salute mentale più gravi, può essere inviata al Dipartimento di Salute Mentale o essere presa in carico dallo stesso SCC-Bo, sia per un percorso psicoterapeutico a orientamento etnopsichiatrico sia per un *follow-up* psichiatrico. Si veda Spigonardo, V., Mammana, L., Da Mosto, D., Khamooshi, R., Rondelli, R., Zanutto, G., “Dall'individuazione di vulnerabilità psicopatologiche alla gestione in rete della progettualità socio-sanitaria di richiedenti asilo e rifugiati: l'esperienza del Servizio di Consultazione Culturale di Bologna”, Rivista di Psichiatria 2025 Vol. 60 N. 1 Gennaio-Febbraio.

<sup>128</sup> Intervento del Coordinatore SCC-Bo, in occasione del *focus group* su Salute mentale, organizzato dal CeSPI nell'ambito della presente ricerca.

<sup>129</sup> <https://www.comune.bologna.it/>

il Dipartimento di Salute Mentale dell'AUSL e il CPIA metropolitano di Bologna. Il progetto prevede diverse iniziative per supportare i MSNA, superando un approccio emergenziale e creando una rete di supporto continuativa. Tra queste, l'espansione del Centro Diurno "CivicoZero Bologna"; la creazione di *équipe* multidisciplinari (composte da psicologi, educatori, assistenti sociali e operatori dell'accoglienza), per fornire un supporto integrato e specializzato e di *équipe* di prossimità per raggiungere i ragazzi in situazioni di marginalità e offrire loro supporto immediato e personalizzato; la realizzazione di un programma di formazione degli operatori nei settori sociale, sanitario, educativo e del volontariato. Inoltre, i minori saranno coinvolti nel processo decisionale, definendo i loro bisogni e co-progettando i servizi, diventando protagonisti attivi del loro percorso di integrazione.

Sugli altri territori, la Clinica Transculturale dell'AUSL di Piacenza, attiva da oltre dieci anni, coinvolge i servizi di primo livello che si occupano di minori (Neuropsichiatria e psicologia dell'infanzia e dell'adolescenza, Psicologia di base, Servizio sociale Tutela minori), che organizza anche corsi di formazione transculturale agli operatori dei tre servizi e ai mediatori linguistico-culturali<sup>130</sup>. Rispetto alla presa in carico dei MSNA, la psicologa dell'Ambulatorio Migranti dell'AUSL svolge, alla presenza di mediatori formati, la prima valutazione dei ragazzi, lavorando in stretta sinergia con i loro educatori e operatori, e decide, se necessario, l'opportunità di programmare ulteriori colloqui<sup>131</sup>. Secondo quanto riferito, molti giovani, soprattutto di nazionalità egiziana e tunisina, rifiutano la possibilità di effettuare il colloquio. La psicologa funge da tramite con la Neuropsichiatria.

Si segnala inoltre, tra gli altri, lo Spazio salute Immigrati dell'AUSL di Parma, che ha il compito di coordinare le attività sanitarie destinate agli stranieri, tra cui MSNA, per facilitare l'accesso ai servizi sanitari e garantire un'assistenza adeguata ed efficace<sup>132</sup>. In base allo scambio con diversi attori, la questione della presa in carico della salute mentale di MSNA e neomaggiorenni rimane il principale tema a cui prestare attenzione, rispetto alla quale le risorse e i servizi attualmente esistenti non sono in grado di offrire risposte tempestive e adeguate. I giovani che vengono seguiti non riescono a trovare, infatti, valide rappresentazioni della loro vita, il che li porta a sviluppare forme di nichilismo e abbandono. Un altro fenomeno che viene osservato, seppur in misura minore, è la radicalizzazione, che porta a polarizzazioni antisociali. I neomaggiorenni in particolare vengono descritti come tra i casi più gravi tra quelli osservati nella psichiatria adulta, vivendo situazioni gravemente destrutturate a livello sociale.

---

<sup>130</sup> D. De Buglio, A. Ravarelli, R. Rossi, A. Cortesi, E. Molinari, "Clinica transculturale e percorso clinico multidisciplinare Stato dell'arte nella NPIA di Piacenza e nei servizi afferenti al PDTA 7", Sestante 12, 2023

<sup>131</sup> Intervento della Coordinatrice Ufficio MSNA - Comune di Piacenza, al *focus group* sulla Salute mentale.

<sup>132</sup> [https://www.ausl.pr.it/cura\\_prevenzione/spazio\\_salute\\_immigrati/default.aspx](https://www.ausl.pr.it/cura_prevenzione/spazio_salute_immigrati/default.aspx)

Anche i servizi sociali degli USSM hanno riportato forti criticità nella presa in carico psico-sanitaria dei minori e giovani adulti coinvolti in procedimenti penali, che molto spesso si trovano in condizioni di malessere psicologico. Nonostante siano già seguiti da altri servizi, mancano canali efficaci per garantire un adeguato supporto sanitario, soprattutto quando avviene un cambiamento nel loro collocamento, ad esempio nel passaggio alle comunità ministeriali o negli IPM. Ciò crea problematiche organizzative e rende difficile offrire un'assistenza continua e appropriata. La mancanza di supporto multidisciplinare e di un approccio integrato è una difficoltà che rende il lavoro particolarmente complesso. Sebbene il sistema si sforzi di offrire un supporto post-penitenziario, le risorse disponibili non sono sufficienti a garantire una reale reintegrazione dei giovani.

#### **Principali criticità emerse**

- Non omogeneità territoriale di servizi specialistici di presa in carico delle problematicità psicologiche e psichiatriche
- Mancanza di una presa in carico psico-sanitaria tempestiva, continuativa e qualitativamente adeguata
- Rilevanti criticità nella presa in carico psico-sanitaria dei MSNA e neomaggiorenni inseriti nel circuito penale

## 8. Transizione all'età adulta

Come è ben noto, il cambiamento di *status* giuridico correlato al raggiungimento dell'età adulta comporta per i giovani migranti non accompagnati in Italia la perdita dei diritti precedentemente goduti<sup>133</sup>, con il forte rischio, se non adeguatamente sostenuti nella fase di transizione alla maggiore età, di scivolare in una condizione di irregolarità, con tutti i problemi che ne conseguono in termini di emarginazione sociale e invisibilità, discriminazione e sfruttamento. Anche sul territorio emiliano-romagnolo il tema dei lunghi tempi di attesa per il rinnovo del permesso di soggiorno e il rischio di diniego del rinnovo legato alla difficoltà di soddisfare i requisiti di reddito, stabilità abitativa e integrazione sociale, è stato identificato come uno dei principali ostacoli per i neomaggiorenni ex MSNA.

I progetti per lo sviluppo dell'autonomia, in particolare quelli per l'inclusione abitativa e lavorativa, ma anche per l'attivazione di opportunità socio-relazionali, sono dunque fondamentali per consentire una piena integrazione dei giovani nel contesto sociale e favorire il loro benessere a lungo termine.

In questo quadro, si sottolinea che, dall'interlocuzione con gli attori interpellati, laddove la richiesta di prosieguo amministrativo venga accompagnata da una relazione dettagliata sul percorso di integrazione intrapreso dal minore, l'orientamento del Tribunale è generalmente favorevole, anche se la concessione del prosieguo può avvenire con tempistiche molto dilatate, quando invece c'è la necessità di dare prospettive ai ragazzi in tempi rapidi<sup>134</sup>. Inoltre, nonostante gli sforzi, gli operatori locali dell'accoglienza, a causa di risorse e opportunità limitate, si trovano spesso in difficoltà nel fornire supporto adeguato nei processi di inserimento sociale. Anche gli operatori dei progetti della Rete SAI incontrano significative difficoltà, nonostante i minori stranieri non accompagnati abbiano accesso a una serie di servizi uniformi all'interno di questi progetti, tra cui interventi volti specificamente a sostenerli e accompagnarli verso l'autonomia, grazie alle figure specialistiche presenti nelle *équipe* di progetto, quali ad esempio operatori per l'integrazione, e alla rete di attori locali.

Come segnalato da più parti, il principale problema che i neomaggiorenni incontrano una volta usciti dal sistema di accoglienza è la difficoltà nell'accesso a una casa. La mancanza di garanzie sociali e legali, nonché la diffusa presenza di pregiudizi e stereotipi nella percezione collettiva nei confronti

---

<sup>133</sup> Si veda in particolare: *ISMU, A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, UNICEF, UNHCR e OIM, Roma, 2019.

[https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/09/ReportUNHCR\\_UNICEF\\_OIM-A-un-bivio.pdf](https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/09/ReportUNHCR_UNICEF_OIM-A-un-bivio.pdf)

<sup>134</sup> Secondo il report *Protezione e asilo in Emilia-Romagna*, op. cit. (p. 51), la percentuale dei neomaggiorenni in prosieguo amministrativo accolti nei progetti SAI ordinari e DS-DM è in crescita rispetto agli ultimi anni, attestandosi al 3,4% nel 2021, al 2,3% nel 2022 (55), al 2,7% nel 2023 (63) e al 3,6% (103) nel 2024.

della popolazione migrante in generale, rende estremamente arduo il reperimento di un alloggio da parte di questi giovani. La crisi abitativa, che affligge in particolare Bologna<sup>135</sup>, ma che interessa anche altre zone della regione, si aggiunge a complicare ulteriormente le cose. Rispetto al mercato del lavoro, il territorio sembra presentare migliori opportunità per i giovani, che infatti scelgono spesso di fermarsi in loco, pur permanendo molte criticità, soprattutto in relazione alla necessità da parte dei ragazzi di acquisire competenze professionali in tempi rapidi, tenuto conto della loro età e della limitata durata del progetto di accoglienza.

Alcuni progetti, di portata regionale e nazionale, finalizzati a favorire l'ingresso nel mondo del lavoro e l'autonomia abitativa, così come l'accesso a opportunità educative, formative e di socializzazione, hanno di recente interessato la regione. Oltre ai progetti per l'inserimento di minori prossimi alla maggiore età nei percorsi di IeFP promossi dalla Regione Emilia-Romagna<sup>136</sup>, nel 2024, come già segnalato, è stato avviato a Bologna e nella sua area metropolitana il progetto FAMI "RETHINK", con l'obiettivo di rafforzare i servizi psico-sociali sul territorio, rivolgendo particolare attenzione ai minori che affrontano difficoltà psicologiche, sociali o rischiano di essere esclusi dai percorsi di integrazione<sup>137</sup>, anche grazie al potenziamento delle attività del Centro Diurno "CivicoZero Bologna", che offre ai giovani tra i 16 e i 21 anni opportunità di formazione educativa, integrazione sociale e una rete di supporto per prevenire la marginalità e il rischio di devianza.

Il progetto "GRANDE! Giovani stRanieri Accompagnati Nei percorsi Di InclusionE", finanziato dall'impresa sociale *Con i Bambini* e con capofila COSPE Onlus e la collaborazione di ASP Città di Bologna e di enti gestori qualificati ed esperti, si configura come un intervento integrato che supporta i MSNA prossimi alla maggiore età e i neomaggiorenni in prosieguo amministrativo nel passaggio all'autonomia abitativa, lavorativa e sociale<sup>138</sup> incentrato sulla creazione di un Percorso Individuale di Autonomia e Integrazione (PIAI). In ambito abitativo, presidiato da CEIS ARTE e Villaggio del Fanciullo, si sono attivati alcuni appartamenti di transizione o di "terza accoglienza", ottenuti tramite un bando comunale, e gestite da educatori in un contesto semi-protetto che facilita il passaggio verso l'indipendenza. Non avendo il progetto attivato nuove strutture ed essendo i posti limitati, vengono

---

<sup>135</sup> Di fronte all'emergenza abitativa, il Comune di Bologna, in collaborazione con il Politecnico di Milano e la società Avanzi spa, nell'ambito dell'Osservatorio metropolitano sul Sistema Abitativo, ha recentemente realizzato un'indagine sul patrimonio abitativo inutilizzato in città, che ha stimato tra le 13.511 e le 15.317 unità le abitazioni potenzialmente inutilizzate (dati 2022). Allo scopo di recuperare alloggi privati sfitti o sottoutilizzati per affittarli a canoni sostenibili a persone con fragilità economiche e sociali è stata creata la Fondazione Abitare Bologna, un'agenzia pubblica, che con un investimento iniziale di quasi 5 milioni di euro, mira a gestire progressivamente circa 400 alloggi su tutto il territorio metropolitano. Cfr. <https://www.comune.bologna.it/servizi-informazioni/politiche-abitare-pubblicazioni-report>

<sup>136</sup> Si veda il Capitolo su "Sviluppo (Formazione)".

<sup>137</sup> <https://www.aspboologna.it/it/nuove-reti-di-accoglienza-due-progetti-per-trasformare-il-futuro-dei-minori-stranieri-a-bologna-e-in-emilia-romagna>

<sup>138</sup> Il progetto, avviato nel 2021, durerà fino a novembre 2025 <https://percorsiconibambini.it/grande/scheda-progetto/>

proposte anche soluzioni alternative, come l’intermediazione con associazioni di proprietari o agenzie immobiliari, ma anche singoli proprietari, grazie a un lavoro di rete “dal basso” che coinvolge cittadini e associazioni solidali. Esiste anche un fondo per incentivare i proprietari ad affittare regolarmente ai MSNA, tramite la possibilità di ristrutturare appartamenti abbandonati o in cattive condizioni in cambio di contratti di affitto di almeno due anni, e per coprire le prime tre mensilità di affitto qualora il ragazzo non disponga dei fondi per versare la caparra. Grazie a queste iniziative, è stato possibile reperire diversi appartamenti sul territorio di Bologna<sup>139</sup>. La gestione dell’ambito lavorativo viene curata dalla cooperativa CSAPSA, che propone la cosiddetta "FIS" (Formazione in Situazione), che prevede 48 ore di formazione in aula e 240 ore di stage in aziende selezionate e sensibilizzate, sempre con il supporto di un tutor dedicato. Il progetto ha dato numeri incoraggianti: su un gruppo di 18 ragazzi, 15 hanno ottenuto un contratto di apprendistato al termine del tirocinio<sup>140</sup>. Il progetto prevede anche un’azione di accompagnamento di un gruppo di ragazzi e ragazze di varie comunità alla costruzione di reti relazionali e sociali, affidata all’associazione MondoDonna e portata avanti da un’educatrice di riferimento e un *coach*.

A MSNA ed ex MSNA della fascia 17-21 anni, è rivolto il progetto “N.E.A.R. Network for Empowerment Autonomy and Resilience”, finanziato da Con i Bambini e realizzato sul territorio di Bologna ed in altre città nel Lazio e in Puglia<sup>141</sup>. Il progetto, con capofila CivicoZero Onlus, e che ha tra i suoi partner ASP Città di Bologna ed altri attori locali, punta a favorire – attraverso un modello personalizzato di supporto gestito da un *case manager* che agisce come punto di collegamento con i servizi territoriali – l’accompagnamento e l’inserimento lavorativo, l’accesso all’abitazione, anche attraverso soluzioni di *co-housing* e l’accoglienza temporanea in famiglia, nonché la costruzione di reti relazionali e sociali. Sempre sul territorio bolognese, il progetto di *welfare* abitativo lanciato dall’azienda Renner Italia prevede l’assegnazione di alloggi temporanei per un periodo di tre anni a giovani migranti assunti con contratti a tempo indeterminato e che hanno completato un percorso formativo presso il Cnos-Fap Salesiani Castel de’ Britti, ente di formazione accreditato dalla Regione Emilia-Romagna<sup>142</sup>, che ha incoraggiato l’iniziativa.

Sempre su Bologna, per rispondere alla necessità abitativa dei giovani migranti, l’associazione Famiglie Accoglienti ha siglato un protocollo d’intesa con Banca Etica e la Fondazione del Monte, che consente di accedere a un fondo di garanzia che prevede prestiti personali a un tasso agevolato

---

<sup>139</sup> Intervista a COSPE Onlus.

<sup>140</sup> Sul territorio di Bologna, COSPE è stata in passato promotrice, insieme all’associazione Hayat, del progetto “LINK-HER-IN”, volto a supportare donne di origine straniera in situazione di fragilità, tra cui anche ex MSNA, nel loro percorso di autodeterminazione socio-professionale, attivando l’affiancamento di donne italiane in qualità di mentori. <https://www.cospe.org/progetti-chiusi/tema-donnedemocrazia/69154/link-her-in/>

<sup>141</sup> <https://percorsiconibambini.it/near/scheda-progetto/>

<sup>142</sup> <https://renneritalia.com/renner-italia-per-i-giovani-immigrati-contratto-a-tempo-indeterminato-e-alloggi/>

per le spese di affitto. L'associazione collabora anche con il Centro Astalli Per l'accoglienza temporanea di migranti in situazioni di emergenza.

A Ravenna, il progetto “FAMI SESTANTE. RA - Servizi per integrazione qualificazione e know” – con la Prefettura come capofila e il Comune, l'AUSL Romagna, l'Università di Bologna - Dipartimento di Scienze Giuridiche e MondoDonna nel partenariato – prevede la sperimentazione di *housing* sociale per migranti con vulnerabilità specifiche<sup>143</sup>. A Piacenza, il progetto “Vola Jonathan”, finanziato dalla Fondazione di Piacenza e Vigevano, con capofila la cooperativa Kairos Servizi Educativi e sostenuto da diverse realtà ed associazioni del territorio, si occupa di supportare l'autonomia dei neomaggiorenni, tra cui ex minori stranieri non accompagnati, usciti dai percorsi di accoglienza.

A Rimini, nell'ambito del progetto “Abitare e crescere dopo i 18”, il Comune ha promosso un servizio di prossimità mirato a rispondere ai bisogni dei neomaggiorenni, inclusi ex MSNA, e un servizio di *co-housing*.

Nell'ambito del progetto regionale “Futuro Prossimo: progetti di autonomia per giovani in transizione alla vita adulta”, finanziato nel 2024 dalla Regione Emilia-Romagna, l'associazione Agevolando promuove l'autonomia e la partecipazione attiva dei ragazzi “fuori famiglia”<sup>144</sup> e siede all'interno del Tavolo di Coordinamento regionale del progetto di sperimentazione nazionale “Care Leavers”<sup>145</sup>. L'associazione, dando seguito alle attività già realizzate nel 2022 e 2023, aiuta i giovani attraverso percorsi personalizzati di accompagnamento allo sviluppo della persona, alla gestione di doti per l'autonomia e al supporto in ambito formativo, lavorativo e abitativo; inoltre, sostiene la partecipazione dei ragazzi alla rete italiana Care Leaver Network<sup>146</sup>, che coinvolge già 10 giovani in Emilia-Romagna e quasi 100 a livello nazionale.

Infine, vi sono iniziative che coinvolgono minori su diversi territori in attività ricreative e di socializzazione con la cittadinanza, in stretta collaborazione con le realtà locali, istituzionali e associative. Sul fronte dell'inclusione socio-relazionale, sui territori di Bologna, Ferrara, Ravenna, Parma e Reggio Emilia è attivo il progetto regionale dell'UISP Emilia-Romagna “Cittadinanza

---

<sup>143</sup> <https://prefettura.interno.gov.it/it/prefetture/ravenna/notizie/progetto-fami-sestante>

<sup>144</sup> Secondo quanto riportato dalla stessa associazione, nel 2023 erano circa 3.400 i ragazzi tra i 15 e i 21 anni fuori famiglia in Emilia-Romagna, di cui circa la metà MSNA, cfr. <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/infanzia-adolescenza/adolescenza/bando-2024-lr-14-08/progetti-finanziati-anno-2024/progetti-regionali/associazione-agevolando-odv-futuro-prossim-pdf/@@download/file>

<sup>145</sup> Per maggiori informazioni sul progetto: [https://www.minori.gov.it/it/ricerca-guidata?f%5B0%5D=field\\_attivita%3A1327](https://www.minori.gov.it/it/ricerca-guidata?f%5B0%5D=field_attivita%3A1327)

<sup>146</sup> Avviato come progetto sperimentale nel 2014 in Emilia-Romagna, grazie alla collaborazione con l'Autorità Nazionale Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e alla supervisione scientifica dell'Università di Padova, nel 2015 il progetto è stato esteso anche a Veneto, Trentino-Alto Adige, Piemonte, Sardegna e Campania.

sportiva - Transizioni sociali attraverso lo sport", co-finanziato dalla Regione Emilia-Romagna e volto a promuovere percorsi di inclusione e benessere psicofisico per giovani stranieri, richiedenti asilo e MSNA, favorendone l'integrazione nella vita comunitaria e rafforzando il senso di appartenenza. Negli anni scorsi, tra gli altri, il progetto FAMI "Studio, sport e lavoro per l'integrazione" del Comune di Modena, si è posto l'obiettivo di favorire l'inclusione sociale e la partecipazione attiva dei MSNA attraverso attività formative, professionali, sportive e ludiche<sup>147</sup>.

In sintesi, le tante e articolate progettualità e iniziative intraprese negli ultimi anni in Emilia-Romagna in favore dei processi di transizione alla vita adulta mostrano una società locale e un territorio ancora determinato nel favorire l'inclusione sociale e la ricerca di autonomia e progettualità dei giovani migranti, grazie al supporto di una rete integrata di servizi e opportunità che coinvolge istituzioni pubbliche, enti del terzo settore e comunità locale. Tra questi, non da ultimo, il supporto dei tutori volontari, anche dopo la chiusura formale della tutela<sup>148</sup>, e di altri cittadini variamente coinvolti in accoglienze in casa e altre forme di affiancamento e prossimità, impegnati in tutele "leggere" che svolgono importanti funzioni integrative e, nel caso, anche da stimolo nel mantenere motivazioni e impegno per i tutori formati e bloccati in situazioni di lunga attesa della nomina.

#### **Principali criticità emerse:**

- Mancata o difficoltosa formalizzazione di procedure formali a garanzia della transizione all'età adulta (concessione prosieguì amministrativi, riconoscimento tutela sociale, permanenza di 6 mesi oltre i 18 anni nel sistema SAI)
- Lunghi tempi di attesa per il rinnovo del permesso di soggiorno e rischio di diniego del rinnovo
- Diffuse criticità nell'avviamento di percorsi di autonomia abitativa e inserimento lavorativo sul territorio

<sup>147</sup> <https://temi.comune.modena.it/europa-e-relazioni-internazionali/archivio-news/progetto-studio-sport-e-lavoro-per-l'integrazione>

<sup>148</sup> A giugno del 2023 è stato organizzato un evento di presentazione della tutela sociale in regione (come definita nell'ambito del progetto "Tutori Sociali" promosso dall'Iniziativa Never Alone, ovvero l'inserimento del nome del tutore volontario come "tutore sociale" nei decreti di prosieguo amministrativo di un neomaggiorenne cfr. <https://minoristranieri-neveralone.it/sostegno-al-sistema-di-tutela-volontaria/>), ma successivamente non sono state intraprese ulteriori azioni di promozione. Tuttavia, a fine 2024 è stata avanzata una richiesta per un minore, sulla quale il Tribunale dei minorenni di Bologna non si era ancora espresso al momento della rilevazione.

## Conclusioni e indicazioni

Come affermano diversi addetti ai lavori, il diritto alla tutela e alla protezione dei MSNA in Italia sancito ed organizzato attraverso l’impianto della Legge 47/2017 è ancora soggetto a diversi tipi di criticità e può dirsi, per certi versi, non realizzato appieno, incompiuto. Da un punto di vista tecnico, infatti, se alcuni decreti attuativi della Legge sono avanzati con fatica fino alla loro promulgazione (permessi di soggiorno, primo colloquio), altri non hanno ancora avuto nella prassi applicazione (rimborsi ai tutori volontari). Così come, molte delle procedure, degli strumenti e delle risorse previste dal legislatore vengono tutt’ora disapplicate o applicate in maniera difforme e disomogenea a seconda dei contesti e dei territori (cartella sociale, *équipe* multidisciplinari, mediazione culturale, assistenza psico-sociale). D’altra parte questa disomogeneità non riguarda solo aspetti puramente formali, ma richiama più in generale i comportamenti e le *policy* delle diverse istituzioni pubbliche implicate nella tutela: le Questure rispetto a requisiti e tempi per i permessi di soggiorno, i Tribunali per i minorenni nella nomina dei tutori e nella concessione dei prosegui amministrativi, le Prefetture e il Governo rispetto alle modalità e le regole dell’accoglienza e la conformità agli standard di tutela sanciti, l’AUSL rispetto alla concessione dell’STP. Su queste disorganicità della pubblica amministrazione italiana si sono innestati negli ultimi anni, e in contemporanea, sia un’impennata delle presenze, dei bisogni e delle vulnerabilità dei minori, sia un parallelo deterioramento della qualità dei servizi e della volontà politica di sostenerli, portando alcuni territori a situazioni prossime al collasso e alla resa, come ad esempio in Lombardia a cavallo tra il 2023 e il 2024, coinciso con il momento della nostra rilevazione<sup>149</sup>.

Diversamente, in Emilia-Romagna la ricognizione è stata effettuata durante una fase (seconda parte del 2024 e primissimi mesi del 2025) caratterizzata da un consistente calo numerico dei MSNA (e relativo alleggerimento dei servizi), a livello nazionale come regionale<sup>150</sup>. Tale circostanza ha sicuramente permesso di osservare il sistema della presa in carico emiliano-romagnolo in un momento di minore sovraffollamento e stress, o in certi casi anche di relativa distensione dopo il picco del recente passato. Si è così potuto discutere e gettare lo sguardo oltre le emergenze caotiche ed immediate del contingente e apprezzare gli elementi di organicità e le diverse azioni di carattere più strutturale e strategico che caratterizzano la presa in carico dei MSNA in regione.

---

<sup>149</sup> Si veda il già citato *Rapid Assessment 2023* dedicato a questa regione nella scorsa annualità.

<sup>150</sup> Come riportato nel capitolo iniziale del presente lavoro.

## **Frammentazione delle competenze e azioni di sistema**

È ampiamente risaputo che gli attori pubblici e del privato sociale implicati nei diversi aspetti della tutela, dell'accoglienza e dell'integrazione dei minori stranieri non accompagnati siano molti, diversificati e non sempre con mandati e competenze chiare. La presa in carico risulta pertanto estremamente affollata e al tempo stesso frammentata, con procedure non lineari e processi spesso farruginosi, tempistiche diluite e modalità operative poco reattive ed efficaci. Anche quando un territorio è ricco di attori di qualità e di opportunità, possono prodursi disfunzioni, strozzature e contingenti lacune che rischiano di pregiudicare, almeno in parte, gli effetti delle risorse e delle energie positive in campo.

Rispetto a queste problematiche comuni e diffuse all'intero territorio nazionale, la regione Emilia-Romagna declina un quadro di azioni istituzionali e di *policy* sia di scala regionale che territoriale che rimandano ad un modello sistematico e a meccanismi di *governance* regolativi che – attraverso riferimenti normativi e procedurali validi per tutti i territori, regole e prassi di azione codificate e messe a sistema – tendono all'obiettivo di ricomporre e uniformare le diversità locali e razionalizzare la gestione della cosa pubblica. Nelle politiche sociali, del lavoro e della formazione professionale, dell'immigrazione e dell'accoglienza, la Regione si è mossa al fine di creare sia un *framework* legislativo e operativo di riferimento per orientare e canalizzare “a monte” l’azione degli attori territoriali (delibere, protocolli etc.), sia strutture di raccordo e coordinamento “a valle” per riunire e far dialogare i diversi attori e territori, analizzare le buone pratiche e le criticità, rinnovare e ripensare strumenti e strategie di lavoro.

Il ruolo di regia e di sistema svolto dalla Regione Emilia-Romagna rispetto a migranti e MSNA è sicuramente più evidente rispetto alle proprie aree di competenza diretta. Nell'area della Salute (si veda il medesimo indicatore all'interno di questo Report), sono state intraprese azioni sia progettuali (soprattutto grazie a “ICARE” e “ICARE 2”), sia politiche e legislative (ad esempio il DGR per l'attivazione di un'*équipe* multidisciplinare e multiprofessionale per ogni AUSL o la DET per istituzione gruppo di lavoro regionale salute migranti e vulnerabilità), per mettere sempre più a sistema la cura della salute della popolazione immigrata, anche grazie a un *board* che si riunisce presso la Regione. In tema di Istruzione e Formazione (indicatore “Sviluppo”) un Piano regionale per la formazione civico-linguistica dei cittadini di Paesi terzi 2023-2026, anche attraverso il Progetto FAMI “Futuro in corso 3”, mira a rafforzare i CPIA e la loro rete interna ed esterna; rispetto alla formazione professionale, a inizio 2023 la Regione ha approvato un primo avviso “a sportello” per consentire ai MSNA di 17 anni o in procinto di compierli di accedere a percorsi personalizzati di

IeFP, il Sistema regionale di Istruzione e Formazione Professionale istituito dalla Regione Emilia-Romagna con la legge regionale n. 5 del 2011.

Anche rispetto ad azioni di competenza più strettamente locale, quali le politiche di accoglienza e integrazione, si percepisce l'influenza di un modello gestionale basato su azioni di coordinamento, in relazione ad esempio al Tavolo CIAPI (Coordinamento Interistituzionale Accoglienza Protezioni Internazionali) attivato dalla Prefettura a Bologna da più di dieci anni. Questa tendenza al coordinamento tra diversi attori, che è stata rilevata anche in altri contesti territoriali della regione, non sempre si è concretizzata in tutti i territori e presso tutti gli ambiti e attori implicati attraverso meccanismi operativi di collaborazione (quali protocolli, accordi, procedure condivise) in grado di ottimizzare i processi della presa in carico.

Si segnala positivamente che, rispetto agli ambiti di accoglienza e integrazione, la Regione ha avviato nel 2019 l'accordo per una azione di sistema regionale in tema di asilo chiamata “Emilia-Romagna Terra d’Asilo”, in collaborazione con ANCI Emilia-Romagna, attraverso la DGR 812/2019. Tra i vari obiettivi elencati nella Delibera 423/2023, tutti ispirati a rafforzare lo scambio, la conoscenza, la comunicazione e la collaborazione tra i diversi attori operanti in regione, due sono dedicati espressamente ai MSNA e prevedono l'attivazione di gruppi di lavoro tematici con figure tecniche degli enti locali del territorio e “incontri con gli operatori per lo scambio di buone prassi in materia di accoglienza e integrazione dei minori stranieri non accompagnati”<sup>151</sup>. All'interno degli organismi regionali è stato costituito anche un Tavolo Minori.

Tuttavia, nonostante l'esistenza di queste infrastrutture regionali, varie realtà dell'accoglienza hanno evidenziato, tra le diverse problematiche esistenti, anche l'assenza di un coordinamento reale tra le strutture SAI minori e più in generale tra gli enti gestori che hanno a che fare con questo tipo di utenza anche al di fuori del SAI (gestendo ad esempio anche dei CAS, oppure operando all'interno di comunità educative). Durante il *focus group* sull'accoglienza organizzato dal CeSPI nell'ambito della presente ricerca, sono emerse lamentele rispetto alla scarsa azione di raccordo esistente e il senso di abbandono da parte di chi opera sul terreno, e la rappresentante della Regione presente si è impegnata a restituire a livello dei referenti regionali quanto espresso in quella sede.

---

<sup>151</sup> <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/richiedenti-e-titolari-protezione-internazionale/azione-di-sistema-201cemilia-romagna-terra-d2019asilo201d>

## ***Un sistema in bilico***

Più diffusamente, gli operatori del settore hanno manifestato le diverse difficoltà che attanagliano il sistema di accoglienza nelle sue diverse articolazioni tipologiche (prima accoglienza, SAI, CAS, comunità) e la difficoltà di portare avanti il proprio compito in condizioni di sempre maggiore ristrettezza finanziaria, problematicità relazionali e progettuali con i minori stranieri e calo di consenso del territorio, sebbene sia ampiamente riconosciuto che la regione, più di altri contesti, si distingue per il suo impegno solidale e per l'inclusione diffusa verso la popolazione migrante, oltre che per la sua vocazione nell'attivare le comunità locali.

Innanzitutto, a fronte di una prima accoglienza non più sostenuta attraverso strutture, standard qualitativi e fondi FAMI ma organizzata interamente intorno a strutture emergenziali e servizi di matrice prefettizia o comunale spesso non all'altezza dei bisogni, sarebbe necessario e auspicabile riqualificare il sistema di prima accoglienza attraverso strutture ad alta specializzazione, fisicamente più dignitose e territorialmente più prossime a servizi e risorse locali.

In particolare, è stato rimarcato poi il momento di crisi in cui versa il sistema SAI. Come già evidenziato per l'indicatore “Accoglienza”, le quote *pro die pro capite* del sistema SAI sono circa la metà di quelle attinte dai Comuni dal Fondo Nazionale MSNA, fondo potenziato dopo la crisi degli ucraini e destinato alla collocazione dei minori in seconda accoglienza presso strutture non SAI. Ciò rende di nessuna convenienza per le casse comunali scegliere di aprire un progetto SAI sul proprio territorio o mantenerlo nel tempo, tanto che alcuni Comuni hanno dismesso o ridimensionato precedenti progetti e preferito esplorare altre soluzioni, tra cui anche l'invio di minori fuori provincia o regione, prospettando una situazione di regressione del sistema<sup>152</sup>. Le tariffe SAI<sup>153</sup>, sottolineano gli operatori dell'accoglienza, non sono sufficienti a coprire i costi di gestione, specialmente considerando la necessità di garantire una copertura notturna adeguata. Il problema riguarda soprattutto le strutture di piccole dimensioni. Per ovviare a questa difficoltà, a Bologna sono stati inseriti degli operatori, spesso ex ospiti delle strutture, che sono stati formati per monitorare la situazione notturna, sebbene non abbiano le competenze specifiche di un educatore, il che rende complessa la gestione delle strutture in determinati contesti.

D'altronde, come noto, il Decreto 133/2023 ha stabilito che in assenza di posti SAI, si attivi una possibile collocazione in CAS minori che, l'art. 5 dello stesso decreto consente di ampliare fino al

---

<sup>152</sup> Interviste a CEIS e CIDAS.

<sup>153</sup> Secondo dati ANCI (2023), la retta media giornaliera nel SAI si attesta sui 74 euro, mentre il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati garantisce ai Comuni un contributo di 100 euro giornalieri per ogni minore accolto. <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Proposta-ANCI-flussi-migratori-e-MSNA.pdf>

50%, prevedendo anche che, in situazioni di momentanea mancanza di strutture di accoglienza per minori, incluse quelle temporanee, il prefetto possa disporre l'inserimento del minore di età non inferiore a sedici anni in una sezione specifica dei centri di accoglienza per adulti, per un periodo massimo di 90 giorni, prorogabili di ulteriori 60<sup>154</sup>. Il sistema emergenziale dei CAS è pertanto nuovamente in forte espansione anche per i MSNA, anche sul territorio emiliano-romagnolo<sup>155</sup>, dove in precedenza i Centri FAMI avevano invece assicurato una (prima) accoglienza più dignitosa. Come sottolineano Openpolis e Actionaid, ciò ha comportato che tra, gennaio e agosto del 2024, i posti per minori non accompagnati lasciati liberi nel SAI sono stati in media 144.

Il sistema SAI, nonostante da diverso tempo e da più parti se ne auspichi l'ampliamento dei posti e l'estensione del modello al resto dell'accoglienza, si trova pertanto schiacciato fra due meccanismi che ne minacciano la solidità a medio termine e ne determinano l'indebolimento a breve (come sembrerebbe indicare la lieve flessione a livello regionale registrata tra 2022 e 2024 rispetto alla popolazione migrante adulta accolta<sup>156</sup>), innescando il rischio continuo di decadimento della qualità dei servizi e degli operatori, di riduzione dei progetti, di demotivazione del personale e di difficoltà nel reperire personale qualificato, stante anche la decrescente attrattività lavorativa per i giovani nei confronti del settore educativo. Si tratta di un problema che riguarda anche le strutture non SAI, sollevando la questione della difficoltà nel rispettare gli stringenti requisiti previsti dalla normativa regionale, che prevede la presenza di diverse figure professionali all'interno delle comunità che garantiscano un alto livello di tutela e supporto educativo. A queste criticità ogni territorio ed ente gestore ha provato a trovare strategie di risposta ed accorgimenti, attingendo alle opportunità esistenti, ma è chiaro che si tratta di un problema strutturale sul quale al momento della rilevazione molti enti gestori denunciavano l'assenza della Regione, alla quale viene richiesto di assumere un ruolo più proattivo nella gestione dei minori. Nell'ambito del progetto "Terra d'asilo" esiste un coordinamento del SAI, all'interno del quale si sono realizzati anche alcuni incontri specifici sui MSNA, ma a quanto riportato, gli enti gestori non sono stati sempre chiamati a partecipare.

---

<sup>154</sup> Si veda il già citato rapporto di Actionaid e Openpolis "Centri d'Italia. L'accoglienza al collasso".

<sup>155</sup> Scrivono Actionaid e Openpolis: "Le presenze nei centri di accoglienza straordinaria per minori stranieri non accompagnati (Msna) nel 2023 crescono del 63,9%: 1.773 minori (il 26% di quelli accolti complessivamente), una cifra impressionante, a maggior ragione se si considera che nel 2020 il dato riguardava appena 48 minori (l'1,5% degli accolti). Una cifra che non accenna a diminuire: nel 2023 erano 77 i bandi per i Cas minori, sono stati 48 (di cui 17 senza gara pubblica) nei primi 8 mesi del 2024. Inoltre, sono stati 740 i minori sopra i 16 anni inseriti in centri per adulti nel 2023: 532 in Cas e 208 nei centri governativi di prima accoglienza di Brindisi, Crotone e Treviso.  
[https://www.ansa.it/amp/sito/notizie/cronaca/2025/03/11/quasi-40-migranti-in-centri-sai-nel-2023-da-paesi-sicuri\\_eaa0c6da-alba-44f9-acb6-189aac3adec7.html](https://www.ansa.it/amp/sito/notizie/cronaca/2025/03/11/quasi-40-migranti-in-centri-sai-nel-2023-da-paesi-sicuri_eaa0c6da-alba-44f9-acb6-189aac3adec7.html)

<sup>156</sup> *Protezione e asilo in Emilia-Romagna, op. cit.*, si veda p. 39, testo e tabella.

<sup>156</sup> [https://www.bolognacares.it/wp-content/uploads/2025/02/Gen25\\_dimensione-territoriale.pdf](https://www.bolognacares.it/wp-content/uploads/2025/02/Gen25_dimensione-territoriale.pdf)

Il sistema di accoglienza è messo in discussione, in qualche modo destabilizzato, anche dalla relazione sempre più difficile tra bisogni dei MSNA e capacità di farvi fronte. Come segnalano da più parti tutti coloro che lavorano sul tema, i minori soli giunti negli ultimi anni sul territorio italiano sono, per un verso, molto più “destrutturati” e vulnerabili rispetto a prima, gravati spesso sia da fragilità pregresse accentuate, sia da esperienze traumatiche legate al viaggio che ne minacciano la salute mentale e richiedono interventi tempestivi, prolungati e specialistici. Inoltre, a causa di sfere di attrazione da parte di reti di connazionali e gruppi marginali e criminali, a cui possono sommarsi i danni di una presa in carico non adeguata e di una tardiva attivazione dei percorsi di inclusione, mostrano forti movimenti centrifughi rispetto ai percorsi e alle strutture di accoglienza. In sostanza, i MSNA sono esposti a pericoli di disagio e sofferenza, a dipendenza da farmaci e sostanze, a rischi di violenza, devianza e criminalità che le realtà e più in generale i contesti di accoglienza non riescono più adeguatamente a contrastare, in una lotta sempre più impari contro le derive interne dei ragazzi e le tante sirene esterne dei contesti circostanti. Sarebbe perciò estremamente necessario il rafforzamento della presa in carico delle vulnerabilità psicologiche di questi ragazzi, l'accesso facilitato e continuato a servizi specialistici di tipo psicologico e psichiatrico e ai centri per il trattamento delle tossicodipendenze.

Sarebbe altresì centrale nel supporto delle loro traiettorie di crescita e inserimento sociale che i MSNA potessero avvalersi in misura molto più estesa, rapida ed accessibile dell'istituto della tutela volontaria e, nelle situazioni di impedimento o rinuncia, di quella pubblica. Si auspica pertanto che la collaborazione tra Garante regionale, Tribunale per i Minorenni di Bologna, enti locali e associazioni di tutori, possano procedere con maggiore efficacia e risultati, anche nel quadro del nuovo progetto di monitoraggio in capo all'AGIA, e realizzare un rilancio numerico e qualitativo della tutela volontaria, in parallelo con la ripresa dello slancio solidale da parte della cittadinanza.

Le azioni di accompagnamento e supporto fondate sull'affido, la prossimità e l'impegno comunitario e cittadino (accoglienza in famiglia, *mentoring*, tutela sociale) andrebbero non solo organizzate in maniera più sistematica e diffusa sull'intero territorio emiliano-romagnolo, ma anche incentivate e riproposte come punti qualificanti della convivenza e della cura della città, oltreché assumere una funzione rilevante nei processi di accompagnamento alla transizione all'età adulta.

A fronte della frammentazione e disgregazione dell'efficacia della relazione di aiuto tra MSNA e presa in carico, il mantenimento di un fronte di dialogo con il ragazzo attraverso prassi più attente e sistematiche di ascolto e partecipazione appaiono altresì auspicabili e necessarie sia per intercettare più adeguatamente i loro bisogni, sia per garantirne il diritto ad esprimere la propria opinione e a co-determinazione i percorsi che li riguardano. In quest'ottica, anche le garanzie e le modalità implicate

in un corretto e non semplificato accertamento dell'età possono, oltreché garantire il rispetto delle prerogative della Legge 47, anche favorire una relazione di maggiore fiducia verso le istituzioni e la società di accoglienza da parte del minore stesso.

È chiaro che, in un clima già pesantemente segnato da retoriche mediatiche, mobilitazioni politiche ed azioni istituzionali fortemente anti-immigrazione, l'allarme sociale creatosi nei confronti dei minori stranieri negli ultimi anni rischia di criminalizzare anche questa fascia di immigrati e di generare un largo consenso allo smantellamento dei loro diritti di tutela in favore di sistemi emergenziali, repressivi e punitivi, come già parzialmente sta avvenendo.

Anche se la regione Emilia-Romagna appare possedere un più forte corredo di anticorpi a questa deriva, le problematiche strutturali e la contrazione delle risorse pesano anche qui e si percepiscono pericoli e trappole insiti nell'attuale delicato equilibrio tra ospitalità e rifiuto, tra tolleranza e intolleranza.

### ***Cultura e pratiche dell'accoglienza in pericolo?***

L'Emilia-Romagna è definita da tempo come la regione più accogliente del Paese. Nei diversi *webinar* e video che abbiamo visionato, nei colloqui con gli attori conosciuti, nella documentazione e reportistica ufficiale, la cultura dell'accoglienza verso i migranti non sembra apparentemente in discussione. E questo è già di per sé un risultato sorprendente. Tuttavia, la nostra cognizione ha mostrato una regione ancora capace di ospitare degnamente minori soli, ma anche intaccata da situazioni emergenziali e poco edificanti. Abbiamo trovato una cultura civico-territoriale e politico-istituzionale capace, vitale e volenterosa, ma già fiaccata da tante incongruenze ed ostacoli esistenti nella politica nazionale di accoglienza e, spesso, nella realtà stessa delle cose. Peraltro, sono emersi casi in cui la comunità locale ha manifestato atteggiamenti di intolleranza e ostilità nei confronti dei giovani migranti. Anche per questo motivo, la "convivenza civile nelle comunità locali" e la necessità di tutelare il superiore interesse dei minori, sono temi al centro dell'attenzione della stessa Regione, come sottolineato in occasione della recente presentazione del Report *Protezione e asilo in Emilia-Romagna*.

Ciononostante, l'azione di *governance* istituzionale della Regione a livello di sistema e dei diversi territori implicati, così come l'azione qualificata di molte realtà amministrative locali restano fortemente orientate a promuovere azioni coordinate, integrate e lungimiranti. La presenza di grandi e consolidate realtà del Terzo settore a cui, sul modello del *welfare mix* e delle politiche di sussidiarietà, sono dati in co-gestione pezzi importanti delle *policy* pubbliche di accoglienza e

integrazione (dai centri SAI al Progetto “Vesta”, dai servizi di qualità ed eccellenza di tipo specialistico alla gestione di progettualità di buona qualità sul territorio), continuano a produrre politiche di collaborazione pubblico-private che, quando non dotate di coerenza e sistematicità, quantomeno risultano efficaci e capaci di costruire processi multiattoriali e costruttivi. Tuttavia, queste “buone politiche” che continuano a marcare positivamente le politiche per i MSNA e più in generale per i migranti rispetto al resto del contesto nazionale non esauriscono né possono risolvere pienamente ciò che avviene sul territorio in altri ambiti e competenze e rischiano di perdere slancio politico, sociale e fattuale.

Ci sembra pertanto lecito chiedersi se, quanto e come, queste dichiarazioni di apertura e le relative politiche inclusive potranno resistere in un più generale scenario di sfaldamento delle garanzie, di radicale arretramento dei diritti di asilo e di marginalizzazione e confinamento della popolazione immigrata, che negli ultimissimi tempi non sta risparmiando nemmeno i minori<sup>157</sup>. In che modo il quadro nazionale, ad esempio rispetto all'accoglienza, andrà ad impattare sul sistema di ospitalità della regione a breve e medio termine? Quali conseguenze il sottorganico che caratterizza la pubblica amministrazione italiana avrà sui percorsi di legalità, progettualità di integrazione, diritti dei MSNA all'interno della regione?

E poi, qual è lo stato di salute reale, la compattezza e la convinzione che anima il linguaggio istituzionale e le *policy* disegnate dalle realtà pubbliche della regione? L'accoglienza e l'integrazione dignitosa di migranti adulti e minorenni è già un *habitus* politico-istituzionale in regressione che rischia di trasformarsi nel tempo in una retorica vuota e mistificante fino a che non sarà rimpiazzata da quella della ferocia e dell'inimicizia dichiarata? Oppure l'*ethos* e la pratica dell'accoglienza, che in questo caso coincide con civiltà, si dimostrerà uno zoccolo duro e resistente, nonostante tutto, impegnandosi attivamente per preservare il buon lavoro fatto e quello ancora da fare?

Con queste domande un po' epocali, ma soprattutto senza risposta, vogliamo concludere questo lavoro. Nei prossimi anni avremo qualche indicazione in proposito e vedremo se questo territorio perderà la sua vocazione alle politiche sociali e alla solidarietà con le componenti di popolazione sfavorite e vulnerabili per accodarsi alla tendenza *mainstream* dell'ostilità e della discriminazione, oppure saprà ergersi a “regione santuario” capace di difendere e di rilanciare la propria capacità di proteggere la popolazione migrante e i suoi più giovani rappresentanti, attraverso una rinnovata

---

<sup>157</sup> Come dichiara Fabrizio Coresi, curatore del rapporto *Centri d'Italia* per ActionAid: “La situazione dei minori soli è allarmante e molto preoccupante l'atteggiamento del Ministero dell'Interno. Nessun ascolto, nessun rispetto. Del superiore interesse del minore, delle convenzioni internazionali, delle preoccupazioni della Garante per l'Infanzia e del Ministero del Lavoro, così come dell'osservatorio sull'attuazione degli atti normativi del Senato, solo infine della società civile. Il Viminale aggira una sua specifica responsabilità e nei fatti non garantisce il diritto all'accoglienza dignitosa, neanche per i minori, oltre a rendere impossibile valutare l'impatto dei cambiamenti normativi su giovani adolescenti.”

cultura dei diritti e dei servizi per tutti, riproponendosi in tal modo come un esempio virtuoso anche per altri territori.

## Ringraziamenti

Si ringraziano la Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, Claudia Giudici, e suoi collaboratori Antonella Grazia e Salvatore Busciolano per l'assistenza, la disponibilità e la competenza dispensata.

Si ringraziano i diversi rappresentanti istituzionali del Servizio Centrale e di ANCI Emilia-Romagna, della Regione Emilia-Romagna, dei Comuni del territorio, dei CPIA, del Servizio di Consultazione Culturale di Bologna, dell'USMM di Bologna e dell'Università di Modena e Reggio Emilia variamente intervenuti durante la nostra rilevazione.

Si ringraziano altresì il personale degli enti gestori e tutti gli esponenti della società civile e della cittadinanza estesa che hanno partecipato alle diverse occasioni di incontro realizzate.

## **Lista degli attori consultati**

- ANCI Emilia-Romagna
- Approdi ODV
- ASP Città di Bologna
- Ass. Famiglie Accoglienti
- Ass. Tutori in Rete
- Ass. Tutori nel Tempo
- Ass. Tutori Volontari Minori Stranieri Non Accompagnati Emilia-Romagna
- Centro di Ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità dell’Università di Modena e Reggio Emilia – CRID
- Centro di Solidarietà di Reggio Emilia Onlus
- Comune di Bologna
- Comune di Cesena
- Comune di Ferrara
- Comune di Parma
- Comune di Piacenza
- Comune di Ravenna
- Comune di Rimini
- Consorzio Gruppo CEIS
- Coop. Butterfly
- Coop. CIDAS
- Coop. CSAPSA DUE
- Coop. KAIROS Piacenza
- Coop. La Vela
- Coop. Lai-momo
- Coop. Open Group
- Coop. Società Dolce
- Coop. Solco Prossimo
- Coop. Zerocerchio
- Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienti – CNCA
- COSPE Onlus

- CPIA 1 Modena
- CPIA 1 Rimini
- CPIA 2 metropolitano di Bologna
- CPIA Ferrara
- CPIA Forlì-Cesena
- CPIA Imola
- CPIA Montagna
- Csv Net Emilia Romagna
- Fondazione Nuovo Villaggio del Fanciullo
- Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza
- MondoDonna Onlus
- Regione Emilia-Romagna
- Servizio Centrale SAI
- Servizio di Consultazione Culturale di Bologna – SCC-Bo
- Ufficio Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza
- USMM Bologna