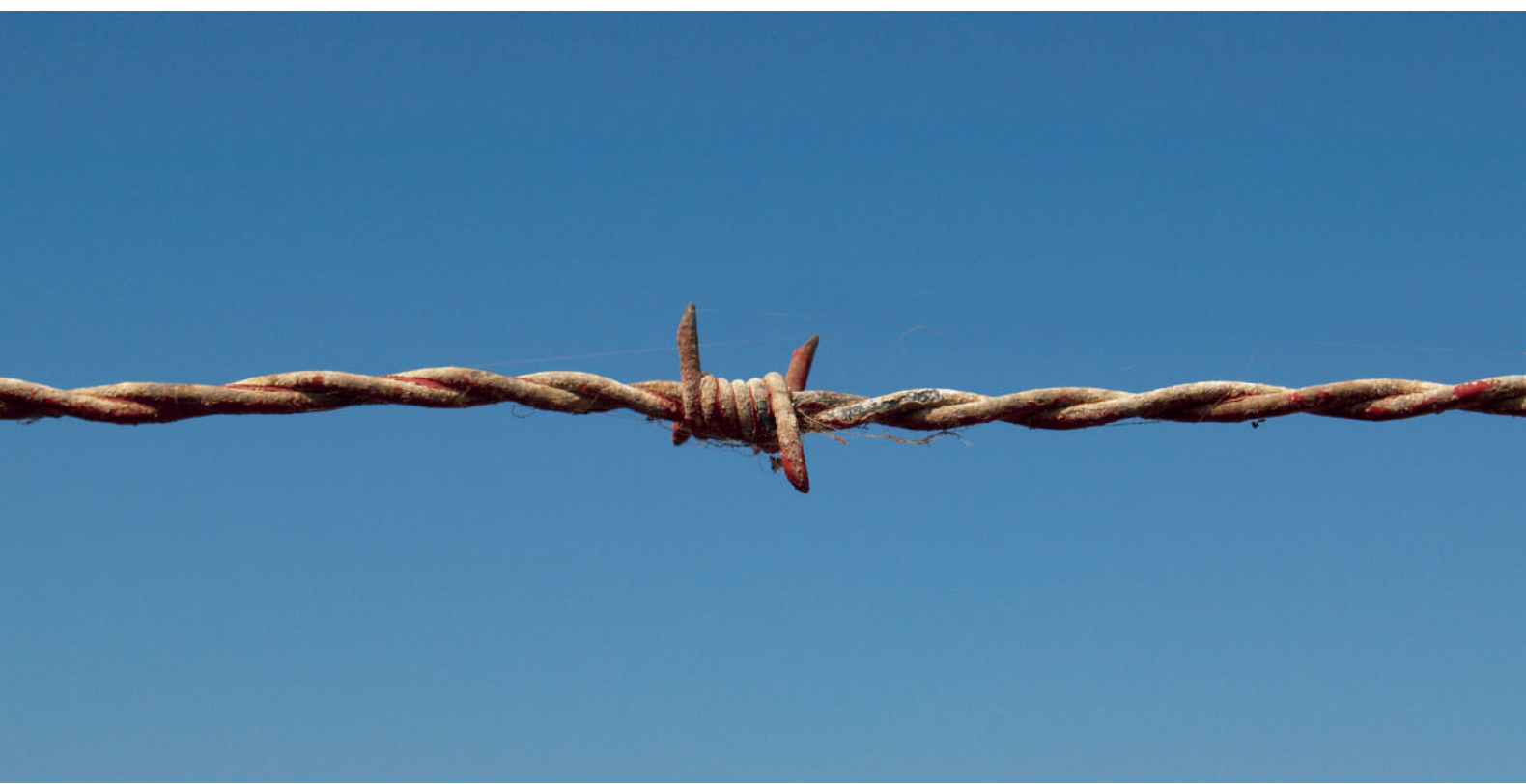


Quinto Rapporto

OSSERVATORIO NAZIONALE SUI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA 2024



Quinto Rapporto

Osservatorio Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia

Coordinatrice: Rosangela Cossidente

Coordinamento Scientifico: Daniele Frigeri

Hanno collaborato al presente rapporto:

Irene Carbone

Sebastiano Ceschi

Rosangela Cossidente

Marianna Lunardini

Giovanni Meledandri

Samuele Pelloni

Editing grafico e impaginazione: Simone Apollo/CeSPI

Un ringraziamento a tutti coloro che hanno collaborato con l'Osservatorio e supportato il lavoro di ricerca. In particolare, si ringraziano: Sandra Zampa, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia Romagna Claudia Guidici e i suoi collaboratori Antonella Grazia e Salvatore Busciolano, Pippo Costella di Defence for Children International Italia, Giusy D'Alconzo ed Eugenia Barone Adesi (Tavolo Minori Migranti e Save the Children), Marisa Belluscio (Impresa sociale Con I Bambini), Maria Francesca Pricoco, Isabella Mastropasqua, Antonella Minunni per il prezioso confronto che ha arricchito il lavoro di ricerca.

Si ringrazia inoltre il Ministero della Giustizia- Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, in particolare il Capo Dipartimento Antonio Sangermano, il Direttore Generale - Direzione Generale per la Giustizia Minorile e Riparativa Alessandro Buccino Grimaldi, la Dirigente Ufficio Prevenzione della Devianza Vittoria Maugeri e tutte le. funzionarie dell'Ufficio Prevenzione della Devianza minorile.

Grazie anche a tutti coloro che abbiamo contattato durante le nostre attività e hanno risposto con interesse e disponibilità.

"La leggenda dice che nelle acque del fiume Gambia si nasconda il Ninki Nanko, una creatura grande come un drago. È sempre in agguato nelle paludi e negli acquitrini. Le sue forme cambiano di bocca in bocca, di racconto in racconto... In ogni caso si tratta di una bestia che fa paura, perché causa della misteriosa sparizione di adulti e bambini colpevoli di essersi avventurati dove non avrebbero dovuto. Chissà se Mbaya, la madre di Omar, ha pensato a un Ninki Nanko quando suo figlio a 16 anni è scomparso all'improvviso. Ma questa è una storia diversa, molto più spaventosa, perché si allontana dal regno delle leggende e delle favole popolari. È un fenomeno reale, triste e terribile, un viaggio lungo e pericoloso che in tanti non riescono a portare a termine.

... da tempo Omar ormai sentiva raccontare di un luogo dei sogni, una terra dove tutto è possibile e dove trovare un lavoro per sopravvivere non è come vincere un biglietto la lotteria della vita. Una terra che tanti adulti nei decenni avevano raggiunto e molti suoi coetanei invece si apprestavano a raggiungere. L'Europa. E così, all'improvviso, all'età di sedici anni, Omar aveva deciso di partire per l'Europa. Non il giorno dopo, non un mese dopo. Immediatamente. Senza avere la minima idea di cosa lo stesse aspettando."

Pablo Trincia, *Se non muoio domani - Viaggio di tre ragazzi migranti*

INDICE

| | |
|--|-----------|
| INDICE | 7 |
| CAPITOLO 1 IL QUINTO ANNO DELL'OSSERVATORIO SUI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI | 11 |
| 1.1 AREA ISTITUZIONALE E INTERAZIONE | 13 |
| 1.2 AREA RICERCA | 14 |
| CAPITOLO 2 I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA E IL RISCHIO DI COOPTAZIONE DA PARTE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA | 17 |
| PREFAZIONE | 17 |
| INTRODUZIONE | 19 |
| 2.1 UNO SGUARDO AI DATI NAZIONALI | 20 |
| 2.2 LE REGIONI FOCUS | 26 |
| 2.2.3 SICILIA | 26 |
| 2.2.2 PUGLIA | 28 |
| 2.2.3 LIGURIA | 31 |
| 2.2.4 LOMBARDIA..... | 33 |
| 2.2.5 EMILIA-ROMAGNA | 36 |
| 2.3 LA PERCEZIONE DEGLI OPERATORI | 39 |
| 2.3.1 IL QUESTIONARIO | 39 |
| LA COMMISSIONE DI REATI E L’AFFILIAZIONE A ORGANIZZAZIONI CRIMINALI | 41 |
| FATTORI INDIVIDUALI PER I MSNA E PERCEZIONE DEGLI OPERATORI DI GIUSTIZIA..... | 43 |
| MISURE POSSIBILI PER SUPPORTARE IL MINORE..... | 45 |
| 2.4 LA TESTIMONIANZA DEI TRIBUNALI MINORILI..... | 46 |
| 2.4.1 LA COMMISSIONE DI REATI E L’AFFILIAZIONE A ORGANIZZAZIONI CRIMINALI | 47 |
| 2.4.2 LE INTERVISTE..... | 49 |
| 2.4.3 MISURE POSSIBILI PER SUPPORTARE IL MINORE..... | 51 |
| 2.5 LA VOCE DEI MINORI | 54 |
| 2.5.1 CONTESTI DI PARTENZA ED ESPERIENZE MIGRATORIE | 54 |
| 2.5.2 VICENDE ITALIANE: DALL’ARRIVO AI REATI | 56 |
| 2.5.3 IL POST-REATO E QUALCHE INTENZIONE FUTURA..... | 58 |
| 2.6 IL PARERE DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE | 60 |
| 2.6.1 I LEGAMI CON LE RETI CRIMINALI | 61 |
| 2.6.2 I FATTORI DI RISCHIO | 63 |
| 2.6.3 MISURE PER SUPPORTARE I MINORI..... | 66 |

| | |
|--|----|
| 2.7 LA VOCE DEI TUTORI | 67 |
| 2.7.1 QUESTIONARIO AI TUTORI VOLONTARI: OBIETTIVI, METODOLOGIA E CONTENUTI | 68 |
| 2.7.2 PRINCIPALI RISULTATI DELL'INDAGINE..... | 68 |
| PERCEZIONE GENERALE DEL FENOMENO | 69 |
| COMMISSIONE DI REATI E AFFILIAZIONE A ORGANIZZAZIONI CRIMINALI | 70 |
| IL TUTORE VOLONTARIO COME FATTORE DI PROTEZIONE..... | 73 |
| IL PERCORSO DI REINSERIMENTO DEL MINORE | 75 |
| 2.8 CONCLUSIONI TRASVERSALI | 76 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 83 |

CAPITOLO 3 RAPID ASSESSMENT 2024: FOCUS EMILIA-ROMAGNA 85

| | |
|--|-----|
| INTRODUZIONE..... | 85 |
| IL CONTESTO REGIONALE: UNA VISIONE DI INSIEME | 85 |
| SVOLGIMENTO DELLA RICERCA E AVVERTENZE METODOLOGICHE | 89 |
| 3.1 ACCOGLIENZA | 92 |
| 3.2 AFFIDI E FORME ALTERNATIVE..... | 96 |
| 3.3 TUTELA VOLONTARIA..... | 98 |
| 3.4 PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE, PRASSI DI ASCOLTO, COLLOQUIO DI IDENTIFICAZIONE, INDAGINI FAMILIARI | 103 |
| 3.5 ACCERTAMENTO DELL'ETÀ..... | 107 |
| 3.6 SVILUPPO (ISTRUZIONE E FORMAZIONE) | 108 |
| 3.6.1 ISTRUZIONE | 109 |
| 3.6.2 FORMAZIONE | 111 |
| 3.7 SALUTE | 113 |
| 3.8 TRANSIZIONE ALL'ETÀ ADULTA..... | 115 |
| 3.9 CONCLUSIONI E INDICAZIONI | 117 |
| 3.9.1 FRAMMENTAZIONE DELLE COMPETENZE E AZIONI DI SISTEMA | 118 |
| 3.9.2 UN SISTEMA IN BILICO..... | 119 |
| 3.9.3 CULTURA E PRATICHE DELL'ACCOGLIENZA IN PERICOLO? | 121 |
| LISTA DEGLI ATTORI CONSULTATI..... | 121 |

CAPITOLO 4 MONITORAGGIO NORMATIVO 2024. I MSNA IN EUROPA E ITALIA 123

| | |
|---|-----|
| INTRODUZIONE..... | 123 |
| 4.1 L'UNIONE EUROPEA: IL PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO | 124 |
| 4.1.2 SVILUPPI SUCCESSIVI ALL'ADOZIONE DEL PATTO | 126 |
| 4.1.3 I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI NELL'AMBITO DELLA RIFORMA: GARANZIE E CRITICITÀ | 127 |
| 4.1.4 RAPPRESENTANZA E ASSISTENZA LEGALE DEI MSNA..... | 129 |
| 4.1.5 PROCEDURA DI ACCERTAMENTO DELL'ETÀ..... | 130 |
| 4.1.6 POSSIBILITÀ DI DETENZIONE DEI MSNA | 131 |
| 4.1.7 DETERMINAZIONE DELLO STATO MEMBRO RESPONSABILE PER LA DOMANDA DI ASILO DI UN MSNA: I "NUOVI" CRITERI DI DUBLINO | 132 |
| 4.1.8 I MSNA E LA PROCEDURA ACCELERATA DI FRONTIERA | 132 |
| 4.1.9 SITUAZIONI DI EMERGENZA PER MSNA IN ALTRI STATI EUROPEI..... | 133 |
| SPAGNA | 133 |
| GRECIA..... | 134 |
| 4.2 SISTEMA ITALIANO..... | 134 |

4.2.1 (MANCATA) TRASPOSIZIONE DELLE CONDANNE DELLE CORTI EUROPEE 136

4.2.2 SVILUPPI IN TEMA DI ACCOGLIENZA137

4.2.3 SVILUPPI IN TEMA DI TUTELA VOLONTARIA..... 138

4.3 SVILUPPI REGIONALI 138

4.4 CONCLUSIONI140

BIBLIOGRAFIA 142

GIURISPRUDENZA.....144

NOTE..... 145

CAPITOLO 1

Il quinto anno dell'Osservatorio sui Minori Stranieri Non Accompagnati

A cura di Daniele Frigeri e Rosangela Cossidente

La Legge N.47/2017, o legge Zampa, che disciplina in modo organico l'accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) sul territorio italiano ha rappresentato un punto di svolta importante. Una norma riconosciuta come avanzata a livello europeo, che introduce un approccio olistico, guardando al minore come soggetto vulnerabile, bisognoso di interventi e garanzie su più livelli. Un approccio che rappresenta una novità per il sistema italiano, storicamente molto frammentato in competenze, iniziative e approcci differenti. Un'innovazione che richiede a sua volta la capacità di leggere contesto e intervento in una chiave nuova, integrale. Da questo contesto è emersa l'esigenza di uno strumento adeguato, che consentisse di monitorare il fenomeno dei MSNA sul territorio italiano e l'applicazione della Legge nei suoi diversi ambiti a livello nazionale e territoriale. Un'esigenza espressa a più livelli e raccolta dal CeSPI ETS, Centro studi indipendente che dal 1985 segue i temi migratori fra i suoi ambiti prioritari di ricerca.

L'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati, promosso e gestito dal CeSPI dal 2019, ha

avviato un sistema articolato di attività finalizzate al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- monitorare lo stato di attuazione della Legge Zampa nei diversi ambiti di tutela previsti, attraverso una mappatura ragionata delle iniziative, dei dati e degli studi esistenti;
- evidenziare e, laddove possibile, colmare i gap conoscitivi con riferimento ai diversi ambiti di tutela dei minori;
- evidenziare eventuali criticità suggerendo possibili linee di policy;
- monitorare il processo di integrazione dei Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia;
- attivare strumenti di interazione fra i diversi stakeholder coinvolti nel processo di accoglienza, accompagnamento e tutela dei MSNA, al fine di accrescere l'efficacia degli interventi, favorire un approccio di sistema e lo scambio di buone pratiche.

Questi obiettivi sono stati definiti su un orizzonte temporale di medio-lungo termine, attraverso l'individuazione

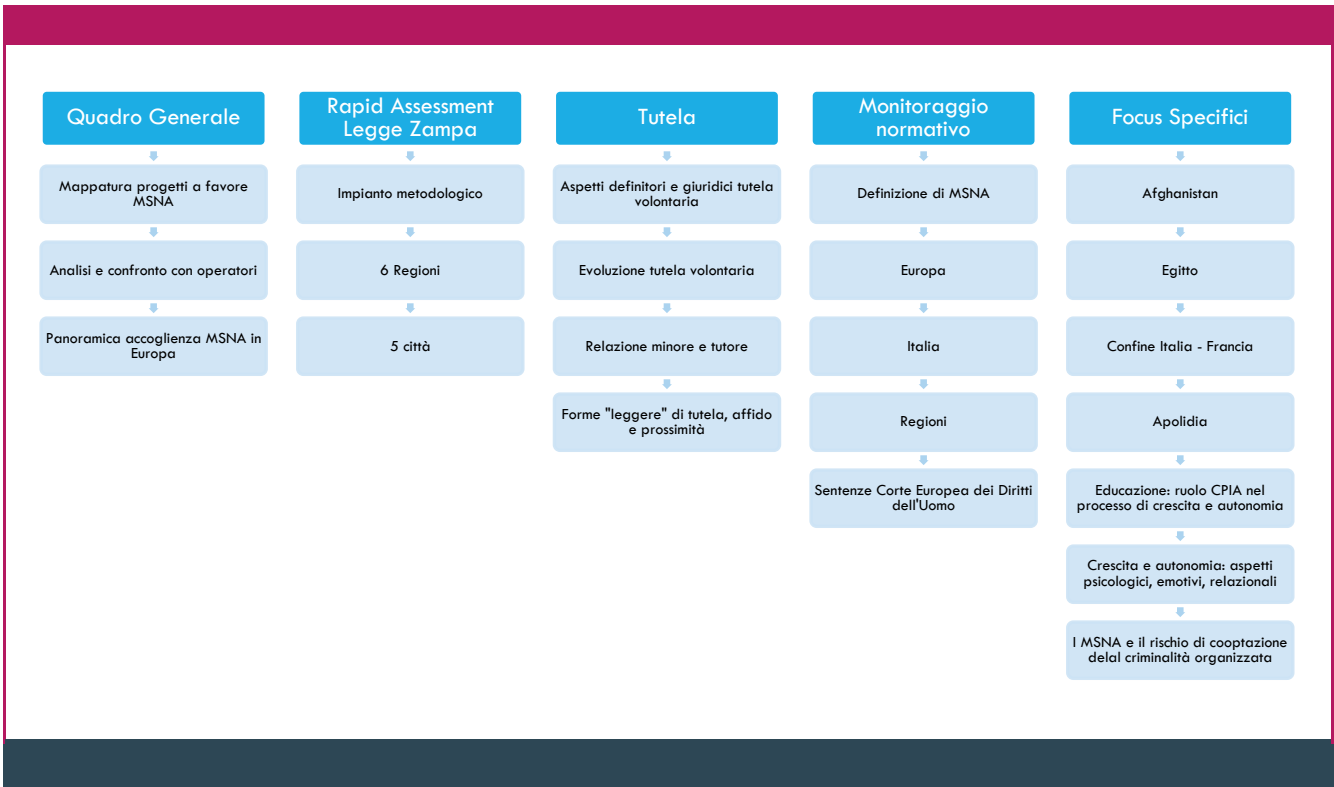
e l'organizzazione di attività di ricerca ispirate ai principali ambiti di intervento della Legge Zampa stessa e organizzate su un quattro binari principali:

- assicurare un approccio metodologico capace di cogliere la complessità e la multidimensionalità del processo di accoglienza e di integrazione dei minori, predisponendo strumenti di monitoraggio sintetici e in grado di fornire analisi dinamiche a livello territoriale, il più coerenti possibili con questo approccio e affiancando il lavoro sul campo con un'attività di ricerca basata sull'ascolto dei minori e dei loro bisogni e degli operatori coinvolti: il Rapid assessment;
- assicurare un monitoraggio costante sotto il profilo normativo a livello europeo, nazionale e Regionale: il Monitoraggio Normativo;
- contribuire ad arricchire la conoscenza del fenomeno attraverso alcuni filoni di ricerca principali, tramite

approfondimenti in risposta a bisogni specifici, approcci innovativi o ipotesi di ricerca da sondare per possibili ulteriori approfondimenti su ambiti nuovi e ancora poco esplorati;

- costruire una rete di relazioni all'interno del terzo settore e con Istituzioni e Organismi Internazionali coinvolti a vario titolo nel processo di accoglienza e integrazione dei MSNA finalizzata alla creazione di uno spazio di ascolto e di interazione.

L'Osservatorio MSNA del CeSPI ha così costruito un processo di acquisizione di competenze incrementali che procede per aree concentriche e cerca di tenere in conto le diverse connessioni e interdipendenze di un fenomeno complesso e articolato, che non può essere studiato per compartimenti stagni. Lo schema seguente sintetizza il lavoro sin qui svolto.



Le attività ed i percorsi di ricerca contenuti nel presente rapporto si sono sviluppati da gennaio 2024 a marzo 2025.

Nel quinto anno l'Osservatorio è riuscito a sviluppare e consolidare ulteriormente le relazioni con i principali operatori, le Organizzazioni Internazionali e le Istituzioni che operano in Italia per l'accoglienza e l'integrazione dei minori stranieri non accompagnati, ultime a livello temporale le collaborazioni con il Ministero di Giustizia e con la Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Emilia Romagna, per condividere finalità ed attività dell'iniziativa

e ascoltare il punto di vista di ciascuno. Questo percorso ha consentito di cogliere aspetti critici, delineare linee di ulteriore sviluppo normativo e di prassi in risposta ad un fenomeno in continua evoluzione e di individuare pratiche innovative.

La partnership con Defence for Children International Italia ha creato un partenariato scientifico che unisce l'esperienza di entrambi gli enti in molti ambiti del lavoro dell'Osservatorio. La metodologia definita assieme, alla base del Rapid Assessment, persegue l'obiettivo di

costruire un sistema articolato di osservazione in grado di tenere insieme i molteplici ambiti che riguardano l'accoglienza e l'integrazione dei MSNA nella specificità di ciascun territorio.

Il quinto rapporto dell'Osservatorio MSNA, che presentiamo qui di seguito, rileva due elementi che destano un certo livello di preoccupazione. Da un lato le politiche migratorie stanno erodendo spazi di tutela e possibilità di sostenere processi di integrazione efficaci anche per i minori, a fronte di vulnerabilità crescenti, come l'indagine condotta con il Ministero di Giustizia evidenzia. Dall'altro si sottolinea come, anche a fronte di una diminuzione della presenza di MSNA sul territorio italiano, nel sistema di accoglienza permangano evidenti criticità, sia a livello di sistema, sia a livello territoriale, ancora notevolmente disomogeneo e disarticolato. Secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a fine maggio 2025 in Italia erano presenti 16.556 MSNA, per l'87% di sesso maschile, per il 53,79% di 17 anni e per il 22,17% di 16 anni. Il numero è diminuito di 4.463 persone rispetto ad aprile 2024. Dati in rapida evoluzione anche per l'età media della maggioranza dei ragazzi vicina alla maggiore età: nel solo mese di maggio 2025, 1.552 MSNA non sono più presi in carico, 961 per raggiungimento della maggiore età. I principali Paesi di origine sono nel 2025 Egitto (23,13%), Ucraina (19,82%), Gambia (9,84%), Tunisia (8,20%). La Regione italiana che accoglie più MSNA è la Sicilia con il 22,07%, seguita da Lombardia (13,74%), Campania (9,24%) ed Emilia-Romagna (8,22%).

Il 2024 ha visto i primi effetti del Decreto 133/2023 sull'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Il Decreto aveva stabilito che, nel caso di arrivi frequenti di minori non accompagnati, quando l'accoglienza non può essere garantita dal Comune competente, deve essere fornita dalla Prefettura attraverso l'attivazione di strutture temporanee o, nel caso di minori con più di 16 anni, in una sezione speciale a loro riservata nei centri di prima accoglienza per adulti, per un periodo massimo di 90 giorni, prorogabili di altri 60, non permettendo di assicurare ai

minori i diritti e le tutele garantiti dalla Legge 47/2017. Il Decreto aveva introdotto poi la possibilità di derogare alle procedure stabilite dalla Legge Zampa per l'accertamento dell'età dei minori in situazioni di particolare urgenza: le autorità sono autorizzate a poter disporre di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari invasivi, anche radiografici, previa autorizzazione dei tribunali per i minorenni. Questo non solo in situazioni di sbarco o alla frontiera, ma anche nei casi di minori già presenti sul territorio e rintracciati dalle autorità di pubblica sicurezza. Queste norme incidono pesantemente sulla maggior parte dei MSNA che arrivano sul territorio italiano, in quanto, come precedentemente descritto, i minorenni ultra-sedicenni rappresentano il 76% dei MSNA presenti nel nostro Paese. UNHCR e Save the Children ha rilevato come in alcune Regioni (Piemonte, Lombardia e Veneto) vi sono già minori che risiedono nei centri di accoglienza per adulti, persiste un uso discrezionale di tecniche invasive per l'accertamento dell'età così come l'implementazione di protocolli locali non sempre allineati con il nazionale¹.

Permane, pertanto, un approccio di accoglienza emergenziale, che non solo comporta un preoccupante smantellamento degli standard e delle tutele garantiti dalla Legge 47/2017, ma che continua a generare ulteriore frammentazione, sviluppando percorsi di integrazione meno agili, con effetti a lungo termine.

Tutto ciò rende ancora più necessario monitorare lo stato del sistema di accoglienza e di integrazione dei MSNA nel nostro Paese.

Tutte le pubblicazioni dell'Osservatorio sono disponibili nell'area dedicata del sito istituzionale del CeSPI: <https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati> collegato ai principali canali social (Twitter, Facebook e LinkedIn).

Di seguito si riporta una sintesi delle attività svolte nell'anno con riferimento alle due aree che strutturano l'Osservatorio, quella delle relazioni istituzionali e dell'interazione con gli stakeholder e quella di ricerca.

1.1 AREA ISTITUZIONALE E INTERAZIONE

Sotto il profilo istituzionale nel quinto anno dell'Osservatorio si sono rafforzate le partnership specifiche di collaborazione ed è aumentato lo scambio di dati e informazioni con le altre organizzazioni.

L'Osservatorio continua a partecipare attivamente al lavoro del Tavolo Minori Migranti, luogo privilegiato di confronto della realtà italiana e di interazione e scambio

con i principali attori della società civile. Un ricercatore dell'Osservatorio partecipa al gruppo di approfondimento sul Patto europeo sulla migrazione e l'asilo.

L'Osservatorio ha poi ampliato ed intensificato i rapporti di scambio e di collaborazione con i principali attori nazionali (Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro, Ministero della Giustizia, CIDU, AGIA, Associazione Italiana

Magistrati per i Minorenni e la Famiglia) e con le principali Agenzie delle Nazioni Unite legate all'accoglienza ed all'integrazione dei MSNA (EASO, UNHCR, UNICEF, OIM, ILO, FRA), attraverso un aggiornamento reciproco sulle principali novità e sulle iniziative.

In particolare, la collaborazione dell'Osservatorio MSNA con il Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità (DGMG), iniziata già nei primi mesi di attività nel 2019, ha portato a siglare nel 2022 una lettera di intenti volta alla realizzazione di attività di ricerca e di analisi a supporto delle politiche migratorie, con specifico riferimento ai minori stranieri non accompagnati presi in carico dal sistema di giustizia minorile.

Nel 2023 l'Osservatorio ha dato quindi avvio ad un percorso di ricerca condiviso sul rischio di cooptazione dei MSNA da parte della criminalità organizzata. Da questa

prima ricerca è poi emersa la necessità di indagare il rischio di dipendenze nei MSNA che ha portato alla definizione di un progetto pilota sulla Regione Lazio, ad oggi in corso.

L'Osservatorio ha, inoltre, rafforzato i rapporti con i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza, in particolare con quello della Regione Emilia-Romagna, i cui uffici hanno offerto un fondamentale supporto alle ricerche svolte. Nel 2025 è previsto a Bologna un evento di presentazione dei risultati delle ricerche svolte.

L'Osservatorio prosegue infine l'impegno a stimolare il dibattito, il dialogo e lo scambio di competenze tra tutti gli attori coinvolti, a partire dai dati e dalle risultanze del presente rapporto, organizzando o partecipando a spazi di confronto pubblici.

1.2 AREA RICERCA

L'area dedicata alla ricerca, di cui il presente rapporto fornisce i principali risultati del 2024, è stata organizzata al fine di dotare l'Osservatorio di strumenti di analisi e monitoraggio capaci di fotografare i diversi ambiti di tutela previsti dalla Legge Zampa e legati all'integrazione dei minori, a cui si affiancano approfondimenti specifici in un'ottica esplorativa, grazie all'ascolto continuo dei territori e degli operatori.

L'area giuridica ha continuato il monitoraggio delle norme in tema di accoglienza su tre livelli: europeo, nazionale e regionale. Particolare attenzione è stata riservata quest'anno al Patto Asilo e Migrazione europeo, soprattutto per quanto riguarda l'accesso dei MSNA al territorio degli Stati membri e le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale. L'analisi sottolinea come, nella fase di transizione prima dell'operatività del Patto nel giugno del 2026, sarà indispensabile che le disposizioni garantistiche previste vengano attuate in modo conforme al principio dell'interesse superiore del minore, evitando interpretazioni restrittive o applicazioni discrezionali che possano comprometterne l'efficacia. Sarà, inoltre, indispensabile monitorare le procedure alle frontiere, per assicurare che le categorie più vulnerabili come i MSNA non siano soggette a lunghi periodi di privazione della libertà personale e che le procedure di accertamento dell'età vengano seguite in conformità con la normativa per tutti.

A livello nazionale, il 2023 si era chiuso con la conversione del D.L. 133/2023 nella definitiva Legge 176/2023, che ha rappresentato un punto di svolta in negativo nella gestione dell'accoglienza dei MSNA in Italia. La legge ha

introdotto, infatti, modifiche al sistema previsto dalla Legge Zampa, quali l'utilizzo di strutture di arrivo o di transito per l'accoglienza, le deroghe alla capacità dei centri esistenti in caso di aumento dei flussi, l'estensione della possibilità dell'accoglienza dei MSNA di età pari o superiore a 14 anni all'interno dei SAI ordinari, invece che in centri dedicati, e un nuovo tipo di procedura per l'accertamento dell'età applicabile in caso di arrivi consistenti e ravvicinati. Il 2024 ha visto invece l'approvazione di strumenti legislativi di attuazione delle garanzie del sistema delineato dalla Legge 47/2017, tra cui la procedura per il primo colloquio per il MSNA, ma continua a registrare carenze per quanto riguarda l'accoglienza e la diffusione della tutela volontaria.

Rilevante per il 2024 anche l'entrata in vigore del Regolamento concernente i compiti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati, normativa tesa al rafforzamento della protezione e dell'integrazione dei MSNA e alla garanzia di una gestione più efficiente e coordinata delle loro esigenze su tutto il territorio italiano. Un ulteriore atto legislativo che ha introdotto importanti modifiche nell'ordinamento italiano è il nuovo "Decreto flussi", adottato con il Decreto legge 145/2024 e convertito in legge con la Legge 187/2024. La normativa ha destato alcune preoccupazioni in quanto ha introdotto alcune disposizioni che indirettamente potrebbero incidere in negativo sull'accesso alla protezione internazionale. Pur non riguardando direttamente la situazione dei MSNA, il nuovo Decreto flussi contiene disposizioni che potrebbero avere un impatto sui

minori non accompagnati, specificamente per coloro che giungeranno in Italia dal 2025 in poi e richiederanno protezione internazionale. Il report analizza, inoltre, le recenti sentenze di condanna della Corte di Strasburgo verso l'Italia su casi relativi a MSNA, evidenziando le debolezze già presenti a tutela dei minori prima dei recenti aggiornamenti normativi. A livello regionale emerge il nodo cruciale che riguarda la sfida della capacità di accoglienza: l'ampliamento dei posti nel SAI si configura come una necessità imprescindibile per far fronte alle situazioni di emergenza.

L'**area di ricerca qualitativa** ha lavorato su due dimensioni: l'indagine sul rischio di cooptazione dei MSNA da parte della criminalità organizzata, sviluppata in collaborazione con il Ministero di Giustizia, ed il Rapid Assessment sull'attuazione della Legge 47 in Emilia-Romagna.

L'analisi, svolta nel 2023 e nel 2024, ha avuto come oggetto i minori stranieri non accompagnati presenti in Italia tra il 2018 ed il 2022 ed implicati in commissione di reati, per cercare di analizzare la possibile cooptazione, in varie modalità, da parte di organizzazioni criminali. Sono stati analizzati dati quantitativi, sono stati somministrati questionari e si sono svolte interviste semistrutturate consultando MSNA con procedimenti penali in corso, operatori del sistema di giustizia, dei tribunali minorili, di enti del mondo dell'accoglienza e della presa in carico, dei tutori volontari.

Le analisi effettuate ed il confronto con i diversi soggetti interpellati hanno mostrato un aumento della criminalità minorile che vede come soggetti i MSNA. L'indagine ha messo in luce la vulnerabilità, la fragilità, il disorientamento dei minori soli non accompagnati arrivati nel nostro Paese, ma anche come un sistema di accoglienza inadeguato e incapace di dare delle risposte rapide alle naturali aspirazioni di un giovane, sia una delle cause principali dell'ingresso nei circuiti penali. Tutti elementi che li rendono più isolati e discriminati, quindi maggiormente esposti a rischi e pericoli di sfruttamento. Tuttavia, è emerso che non è sempre possibile capire se un MSNA sia inserito o meno in organizzazioni criminali strutturate. L'Osservatorio ha

cercato di ipotizzare alcune dinamiche e di formulare nuovi orizzonti di ricerca e conoscenza da sviluppare in futuro.

È proseguita poi l'attività centrale di Rapid Assessment per monitorare lo stato di applicazione della Legge 47/2017 e quindi l'accoglienza e l'integrazione dei MSNA in Italia. Gli obiettivi dell'Osservatorio hanno posto la necessità di dotarsi di uno strumento di rilevazione capace di guardare ai diversi ambiti della Legge 47, ma mantenendo una visione d'insieme di un processo che non può che essere integrato. La metodologia, sviluppata in collaborazione con Defense for Children Italia nel 2019, rappresenta uno sforzo in questa direzione, attraverso una serie di indicatori che consentono una lettura sintetica e trasversale del fenomeno. Il Rapid Assessment vuole essere un possibile contributo al processo di implementazione della Legge, come piattaforma utile alla partecipazione e alla condivisione dell'osservazione, mantenendo una centrale attenzione sul minore e sul suo superiore interesse.

Nel 2024 il monitoraggio si è focalizzato sulla Regione Emilia-Romagna, regione estesa e policentrica, definita da tempo come la più accogliente del Paese. La ricerca mostra che la cultura civico-territoriale e politico-istituzionale dell'accoglienza verso i migranti non è apparentemente in discussione. La governance istituzionale della Regione a livello di sistema e dei diversi territori implicati e l'azione qualificata di molte delle 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 gestione elementi importanti delle policy pubbliche di accoglienza e integrazione continuano a produrre politiche di collaborazione pubblico-private efficaci e capaci di costruire processi multiattoriali e costruttivi. Tuttavia, la regione è intaccata da situazioni emergenziali e poco edificanti, fiaccata da incongruenze ed ostacoli della politica nazionale di accoglienza e, spesso, colpita da casi in cui la comunità locale ha manifestato atteggiamenti di intolleranza e ostilità nei confronti dei giovani migranti.

CAPITOLO 2

I minori stranieri non accompagnati in Italia e il rischio di cooptazione da parte della criminalità organizzata

A cura di Irene Carbone, Sebastiano Ceschi, Rosangela Cossidente, Marianna Lunardini e Samuele Pelloni

PREFAZIONE

«Il grado di civiltà di una nazione si misura dalla capacità di proteggere i più vulnerabili». Questa massima, che riecheggia tanto nella filosofia morale quanto nei principi fondamentali del diritto internazionale, è la chiave per comprendere la portata della sfida rappresentata dai minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia.

Il fenomeno dei MSNA costituisce oggi una delle prove più ardue per il nostro Paese, collocandosi al crocevia tra le politiche migratorie, la tutela dei diritti fondamentali e il

sistema della giustizia minorile, il quale - fortemente ancorato al principio del superiore interesse del minore sancito dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza - è chiamato a misurarsi con un'utenza fragile, complessa e in continua evoluzione.

Questi ragazzi, giunti in Italia privi di riferimenti familiari, portano sulle spalle il peso di viaggi estenuanti e spesso traumatici, affrontati per fuggire da guerre, persecuzioni e miseria, oppure per inseguire il miraggio di un

futuro migliore. Il loro arrivo non rappresenta solo una sfida logistica o assistenziale, ma impone una prova di umanità, richiamando il dovere collettivo di non abbandonarli a un destino segnato dalla marginalità.

Il rischio più grave è che queste giovani vite, già segnate da traumi e privazioni, cadano vittime di circuiti di illegalità e sfruttamento, diventando prede facili per le reti della criminalità organizzata. Là dove lo Stato e la società civile non riescono a garantire protezione, si apre spazio per chi offre un falso senso di appartenenza, di identità e di potere, trascinando i ragazzi in percorsi devianti. Come ammoniva Cesare Beccaria, *«molti uomini sono più sensibili al timore della perdita dei beni presenti che alla speranza di ottenerne di futuri»*; così, per chi vive nell'incertezza assoluta, la promessa immediata di denaro e sicurezza può risultare irresistibile.

Garantire i diritti fondamentali dei MSNA significa, dunque, molto più che fornire vitto e alloggio: significa offrire prospettive, costruire ponti, ridare fiducia. Significa intercettare precocemente i segnali di disagio, prevenire i rischi di devianza, creare percorsi credibili di integrazione sociale e lavorativa.

È in questa cornice che nasce la presente ricerca, condotta dal CeSPI in collaborazione con il Ministero della Giustizia – Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità. Grazie a un'approfondita analisi quantitativa e qualitativa e al prezioso coinvolgimento di operatori istituzionali e del terzo settore, il rapporto offre una fotografia accurata della condizione dei MSNA coinvolti nel circuito penale italiano.

Partendo dall'analisi dei dati nazionali e concentrandosi su cinque regioni chiave (Sicilia, Puglia, Liguria, Lombardia ed Emilia-Romagna), lo studio analizza non solo dati quali età, genere, reati, Paesi di provenienza), ma anche le strategie di reclutamento, le forme di sfruttamento e le vulnerabilità del sistema di accoglienza che rischiano di consolidare percorsi devianti.

Questo lavoro, che integra prospettive giuridiche, sociologiche e criminologiche, intende offrire non solo una riflessione, ma soprattutto uno strumento per l'azione. Perché prevenire la cooptazione dei MSNA nella criminalità organizzata significa non solo arginare un rischio per la sicurezza pubblica, ma affermare il principio giuridico e morale secondo cui nessun minore è irrimediabilmente perduto.

Con questo rapporto, auspichiamo di contribuire a tracciare strategie e modelli di intervento efficaci, capaci di trasformare vulnerabilità in resilienza, rischio in opportunità, esclusione in partecipazione. Perché il futuro di questi ragazzi non è soltanto un affare privato: è una questione di umanità e una responsabilità collettiva.

Alessandro Buccino Grimaldi

Direttore Generale

Direzione Giustizia Minorile Riparativa

Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC)

Ministero della Giustizia

INTRODUZIONE

La collaborazione dell'Osservatorio MSNA del CeSPI ETS con il Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità (DGMC) è iniziata già nei primi mesi di attività dell'Osservatorio, grazie alla condivisa sensibilità e al particolare interesse nei confronti dei minori stranieri presi in carico dal sistema di giustizia minorile italiano.

Nel 2022 è stata siglata con il DGMC una lettera di intenti volta alla realizzazione di attività di ricerca e di analisi a supporto delle politiche migratorie e, nel 2023, è stata avviata la presente ricerca, con l'obiettivo di analizzare il rischio di cooptazione dei minori stranieri non accompagnati da parte di organizzazioni criminali.

Si tratta di una ricerca quanti-qualitativa, che ha esplorato il fenomeno attraverso la raccolta di dati statistici e la somministrazione di questionari e interviste semi-strutturate rivolte a MSNA autori di reato presenti in Italia tra il 2018 e il 2022, operatori del sistema di giustizia, tribunali minorili, enti del mondo dell'accoglienza e della presa in carico, tutori volontari.

Nel primo capitolo vengono analizzati i dati quantitativi nazionali forniti dal Ministero della Giustizia DGMC - Ufficio I del Capo Dipartimento - Sezione Statistica concernenti il numero di MSNA e giovani adulti in carico al sistema di giustizia minorile, con riferimento alle presenze per Autorità Giudiziarie Competenti nei distretti di Corte di Appello, aggregati successivamente per regione.

Come si legge nel secondo capitolo, l'analisi dei dati quantitativi nazionali descritta ha reso possibile selezionare le cinque regioni focus: Sicilia, Puglia, Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna. La Sicilia si è rivelata la regione con la maggiore presenza di MSNA in assoluto, anche nel settore penale minorile. Liguria, Lombardia ed Emilia-Romagna sono state selezionate per l'evidente incremento di presenze nel settore minorile penale negli ultimi due anni. È stata invece scelta la Puglia, in quanto regione che, nel sud Italia, possiede il maggior numero di presenze. Si è scelto di analizzare il periodo 2018-2022 per monitorare l'evidente incremento di MSNA nel sistema di giustizia penale minorile e, al contempo, di confrontarlo con i dati del periodo precedente la pandemia globale da COVID-19. Per ogni regione, sono state raccolte e analizzate le presenze dei MSNA in carico ai servizi, ponendo attenzione al genere, all'età, ai principali reati commessi e ai Paesi di provenienza.

Il terzo capitolo ha esplorato, attraverso la somministrazione di un questionario dettagliato, le opinioni e le percezioni del personale operante a vari livelli nella presa in carico dei MSNA in carico al sistema di giustizia. Il questionario è stato inviato ai professionisti dei Centri di Prima Accoglienza (CPA), dei Centri Diurni Polifunzionali (CDP), delle Comunità socioeducative convenzionate, degli Istituti Penali per i Minorenni (IPM) e degli Uffici di Servizio Sociale per Minorenni (USSM). Questo ha permesso di rilevare indicatori di rischio di recidiva e/o di un'affiliazione progressiva a gruppi criminali e di riflettere sulle modalità di presa in carico dei minori.

All'interno del quarto capitolo viene descritto il punto di vista dei Tribunali per i Minorenni: sono state realizzate sei interviste ai Presidenti dei TM e ai Giudici delle cinque Regioni individuate, al fine di comprendere le difficoltà legate alla rilevazione, all'interno del sistema giudiziario, del rapporto tra MSNA autori di reato e gruppi di criminalità organizzata.

Il quinto capitolo ripercorre le interviste di sette giovani migranti, realizzate grazie alla fondamentale collaborazione del Ministero di Giustizia - Dipartimento per la giustizia minorile e di Comunità, degli IPM e delle Comunità socioeducative convenzionate. Le interviste sono state svolte in modalità on line e con la presenza fisica o virtuale di altre figure di sostegno (assistenti sociali e mediatori linguistico-culturali). I giovani intervistati, seppure con età e vissuti differenti, stavano usufruendo dell'istituto della messa alla prova (art.28 DPR 448/88), risiedendo all'interno di comunità socioeducative convenzionate o presso sistemazione propria.

Il sesto capitolo dà voce ai diversi attori della società civile: cooperative sociali, associazioni di volontariato, organizzazioni non governative, che nella loro azione quotidiana promuovono accoglienza, tutela, protezione e inclusione dei minori stranieri. Sono stati interpellati anche alcuni esperti di pedagogia, di giustizia penale e diritti dei detenuti. Complessivamente hanno partecipato alla rilevazione 17 soggetti operanti sui territori di Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna e Sicilia.

L'ultimo capitolo, infine, mette in luce il punto di vista dei tutori volontari rispetto al fenomeno dei minori stranieri soli presi in carico dal sistema di giustizia minorile italiano e al loro eventuale coinvolgimento in circuiti di criminalità organizzata. Sono stati raccolti 89 contributi da tutori

volontari provenienti da 10 regioni, anche grazie all'associazione *Tutori in Rete*.

Dalle analisi effettuate e dal confronto con i soggetti coinvolti nella ricerca, emerge un aumento della criminalità da parte dei MSNA. Si rileva, nello specifico, una condizione di particolare vulnerabilità, di disorientamento e di marginalità dei minori stranieri non accompagnati presenti

nel nostro Paese. Tale condizione li espone maggiormente a condizioni di rischio e di sfruttamento. Nonostante ciò, la ricerca mette in luce la difficoltà di accertare se i MSNA autori di reato siano o meno inseriti in organizzazioni criminali strutturate.

L'indagine si è proposta di esplorare il fenomeno e formulare nuovi orizzonti di ricerca e di conoscenza.

2.1 UNO SGUARDO AI DATI NAZIONALI

Il primo passo per analizzare la presenza di MSNA nel sistema penale minorile è la fotografia delle presenze di minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minori, negli anni selezionati 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022. Questi dati sono stati forniti dal Ministero di Giustizia, Dipartimento Giustizia minorile e di comunità, Ufficio I del Capo Dipartimento Sezione Statistica. La condizione di minore non accompagnato è rilevata dai Servizi minorili al momento della prima presa in carico quale modalità di arrivo in Italia.

Nel 2019 sono stati 1.292 i MSNA o i giovani adulti presi in carico, di cui 499 per la prima volta. Il 2020 ha registrato un lieve calo con 1.181 presenze, di cui 307 per la prima volta. Dal 2020, come prevedibile a causa dell'epidemia globale di COVID 19, si registra una diminuzione più

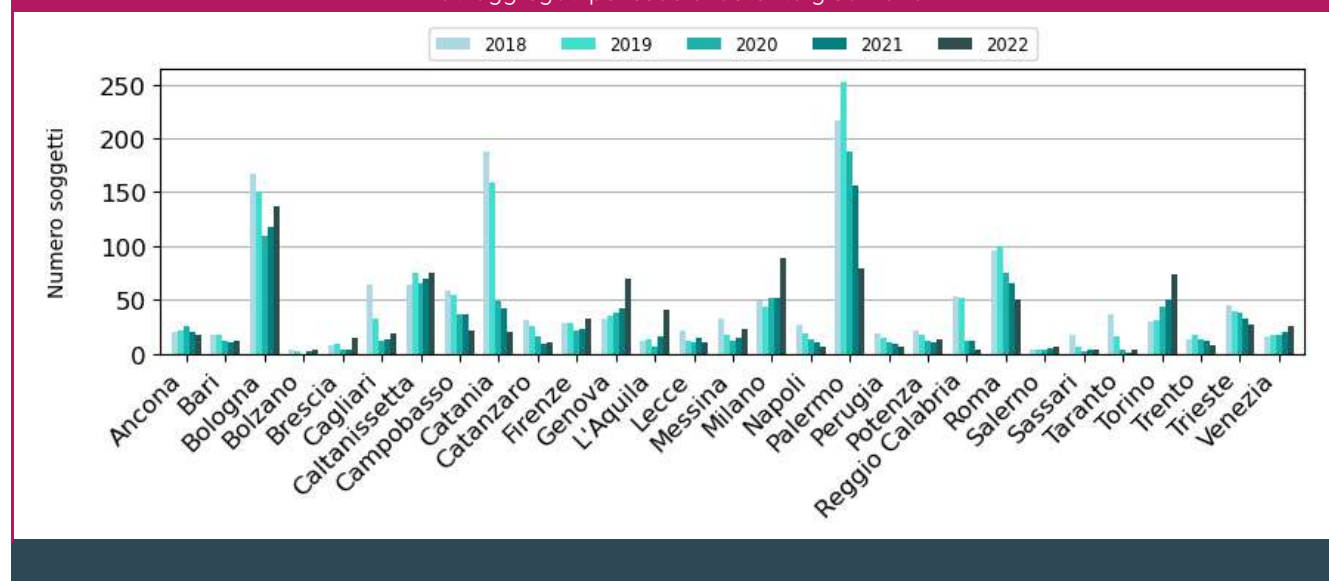
evidente con 809 presenze, di cui 216 per la prima volta nel 2020, e 784 nel 2021 con 204 nuove presenze.

Dal 2022 il numero riprende a crescere con 798 prese in carico, di cui 291 per la prima volta.

È importante sottolineare che la presa in carico del minore da parte dei Servizi minorili può proseguire nel tempo e, quindi, uno stesso minore può rimanere in carico per più anni. Inoltre, lo stesso minore può essere in carico a più Servizi minorili. Analizziamo la distribuzione delle presenze per sede di Autorità Giudiziaria.

Come visibile nella figura 1, i distretti di Palermo e Catania hanno registrato il maggior numero di presenze assolute, ma presentano un trend decrescente negli anni, (Palermo 217 nel 2018, 252 nel 2019, 188 nel 2020, 156 nel 2021, 79 nel 2022, Catania 218 nel 2018, 159 nel 2019, 49 nel 2020, 42 nel 2021, 20 nel 2022).

Fig. 1 - Soggetti MSNA in carico agli uffici di servizio sociale, periodo 2018-2022. Numero totale di soggetti in carico. Dati aggregati per sede di autorità giudiziaria.



Al contrario, i distretti di Bologna, Caltanissetta, Genova, Milano, Torino, che seguono per il numero di presenze, mostrano un trend in crescita negli anni (Bologna

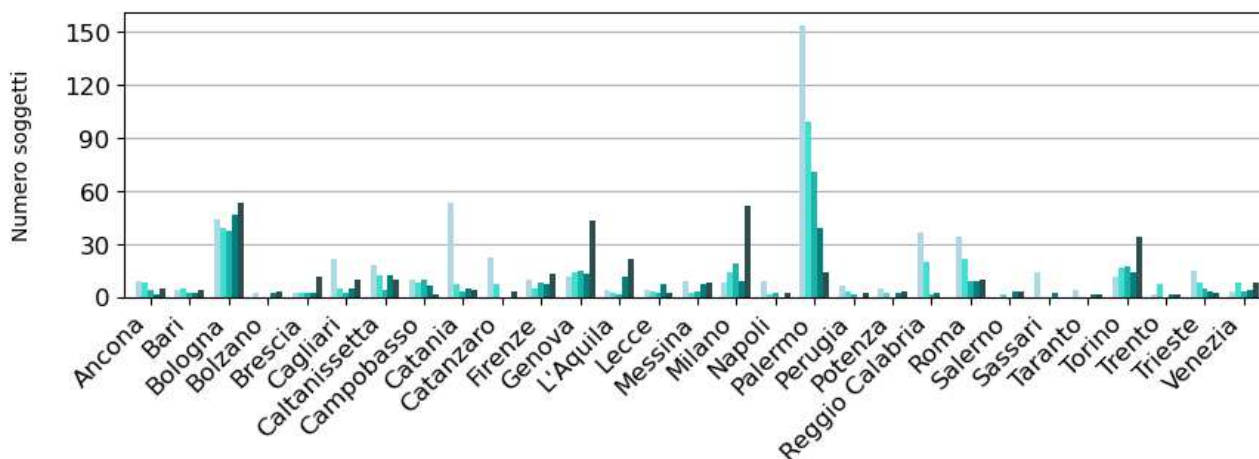
167 nel 2018, 151 nel 2019, 109 nel 2020, 117 nel 2021, 137 nel 2022; Caltanissetta 64 nel 2018, 75 nel 2019, 65 nel 2020, 69 nel 2021, 75 nel 2022; Genova 32 nel 2018, 35 nel

2019, 38 nel 2020, 42 nel 2021, 69 nel 2022; Milano 49 nel 2018, 44 nel 2019, 51 nel 2020, 51 nel 2021, 89 nel 2022; Torino 30 nel 2018, 31 nel 2019, 43 nel 2020, 50 nel 2021, 73 nel 2022).

La figura 2 mostra invece il numero di MSNA presi in carico per la prima volta dagli uffici di servizio sociale negli

stessi anni. Il distretto di Palermo è sempre il primo per numero di prese in carico negli anni 2018, 2019 e 2020, mostrando un continuo calo nel tempo (153 nel 2018, 99 nel 2019, 71 nel 2020, 39 nel 2021, 14 nel 2022).

Fig. 2 - Soggetti MSNA in carico agli uffici di servizio sociale, periodo 2018-2022. Numero di soggetti presi in carico per la prima volta. Dati aggregati per sede di autorità giudiziaria.



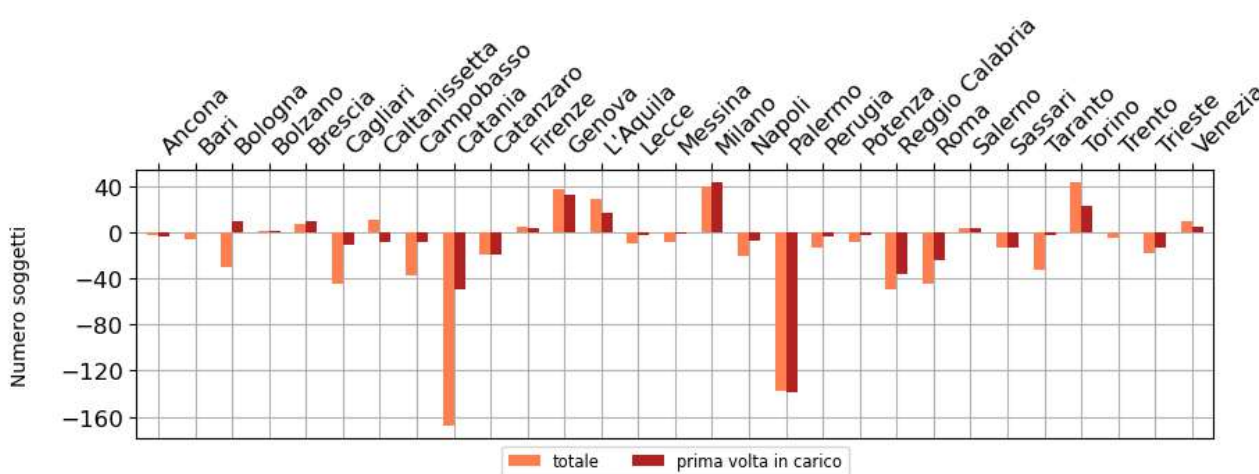
Come mostrano le figure 2 e 3, dal 2021 si registra un evidente aumento delle prime prese in carico nei distretti di:

- Bologna (167 nel 2018, 151 nel 2019, 109 nel 2020, 117 nel 2021, 137 nel 2022)
- Genova (32 nel 2018, 35 nel 2019, 38 nel 2020, 42 nel 2021, 69 nel 2022).

- Milano (49 nel 2018, 44 nel 2019, 51 nel 2020, 51 nel 2021, 89 nel 2022).

Torino (30 nel 2018, 31 nel 2019, 43 nel 2020, 50 nel 2021, 73 nel 2022).

Fig. 3 - Soggetti MSNA in carico agli uffici di servizio sociale. Presenze per sede di autorità giudiziaria. Incrementi dal 2018 al 2022.

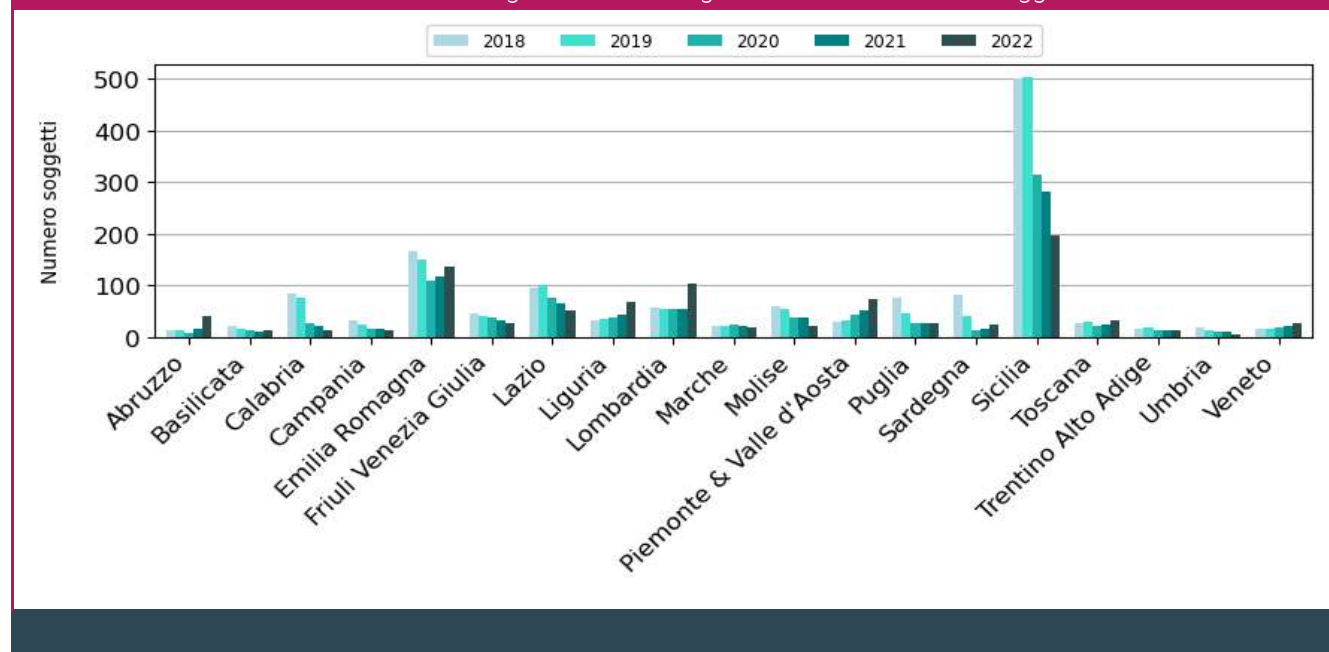


Analizzando quindi i dati dei distretti di Autorità Giudiziaria aggregati per regione. Possiamo notare come la Sicilia mostri i dati assoluti di presenze più elevati (501 nel 2018, 503 nel 2019, 314 nel 2020, 281 nel 2021, 197 nel 2022) seguita dall'Emilia Romagna (167 nel 2018, 151 nel 2019, 109 nel 2020, 117 nel 2021, 137 nel 2022). Emilia-Romagna che assieme a Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta mostra un aumento delle presenze negli ultimi tre anni

(Liguria 38 nel 2020, 42 nel 2021, 69 nel 2022; Lombardia 54 nel 2020, 55 nel 2021, 104 nel 2022; Piemonte e Valle d'Aosta 43 nel 2020, 50 nel 2021, 73 nel 2022).

Analizzando le sole le regioni del Sud, il numero di presenze più rilevante si registra in Puglia (75 nel 2018, 45 nel 2019, 27 nel 2020, 26 nel 2021, 26 nel 2022).

Fig. 4 - Soggetti MSNA in carico agli uffici di servizio sociale, periodo 2018-2022. Dati aggregati per regione di appartenenza della sede di autorità giudiziaria. Primo grafico - Numero totale di soggetti in carico



Per quanto riguarda il numero di soggetti presi in carico per la prima volta, abbiamo al primo posto sempre la Sicilia (233 nel 2018, 120 nel 2019, 81 nel 2020, 63 nel 2021, 36 nel 2022). Segue l'Emilia-Romagna (44 nel 2018, 39 nel 2019, 37 nel 2020, 46 nel 2021, 53 nel 2022). Anche in questo caso si segnalano i recenti aumenti di prime prese in carico in Liguria (11 nel 2018, 14 nel 2019, 15 nel 2020, 13 nel 2021, 43 nel 2022) e Lombardia (10 nel 2018, 16 nel 2019, 21 nel 2020, 11 nel 2021, 62 nel 2022).

È possibile aggregare i dati relativi alle presenze di MSNA nel sistema di giustizia minorile per area geografica, analizzando le presenze totali e le prese in carico per la prima volta.

Le isole mostrano un calo dei numeri totali, proseguito anche a seguito del 2020 (583 nel 2018, 543 nel 2019, 328 nel 2020, 298 nel 2021, 220 nel 2022).

Il Sud mostra un calo nel 2020 e nel 2019 (282 nel 2018, 230 nel 2019, 127 nel 2020, 125 nel 2021, 129 nel 2022), ma un aumento delle prime prese in carico a partire dal 2020 (98 nel 2018, 49 nel 2019, 18 nel 2020, 34 nel 2021, 129 nel 2022).

Il centro Italia evidenzia un calo progressivo delle presenze (162 nel 2018, 165 nel 2019, 132 nel 2020, 118 nel 2021, 107 nel 2022), ma un aumento delle prime prese in carico nel 2022 (59 nel 2018, 37 nel 2019, 22 nel 2020, 17 nel 2021, 30 nel 2022).

Il nord est ed il nord ovest vedono, invece, un aumento delle presenze a partire dal 2020 (nord est 244 nel 2018, 226 nel 2019, 178 nel 2020, 183 nel 2021, 202 nel 2022; nord ovest 119 nel 2018 e nel 2019, 135 nel 2020, 147 nel 2021, 246 nel 2022).

Fig. 5 - Numero di soggetti presi in carico per la prima volta

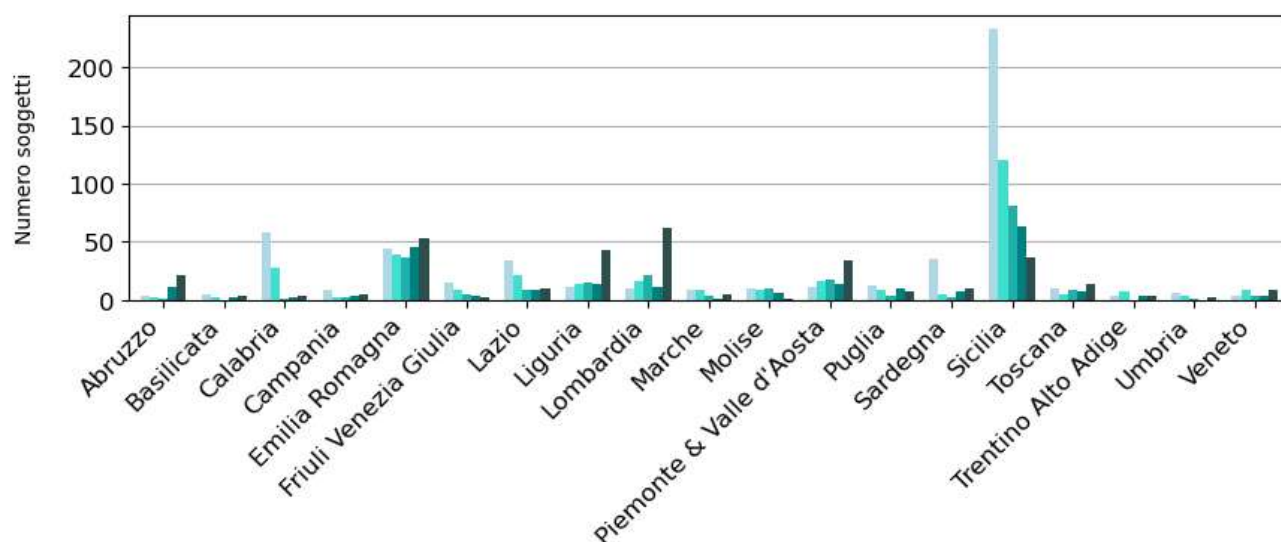
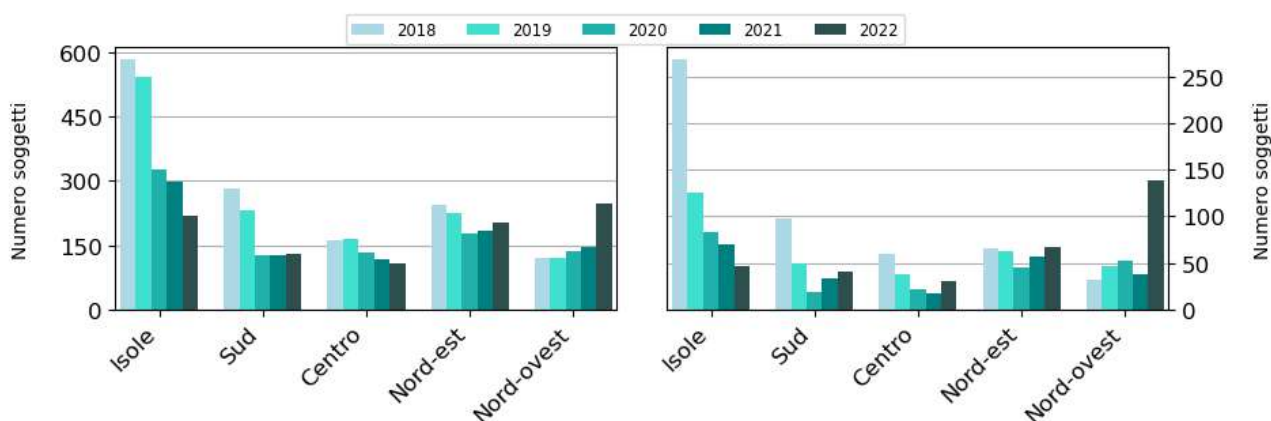


Fig. 6 - Soggetti MSNA in carico agli uffici di servizio sociale, periodo 2018-2022. Dati aggregati per area di appartenenza della sede di autorità giudiziaria. Primo grafico - Numero totale di soggetti in carico. Secondo grafico - Numero di soggetti presi in carico per la prima volta

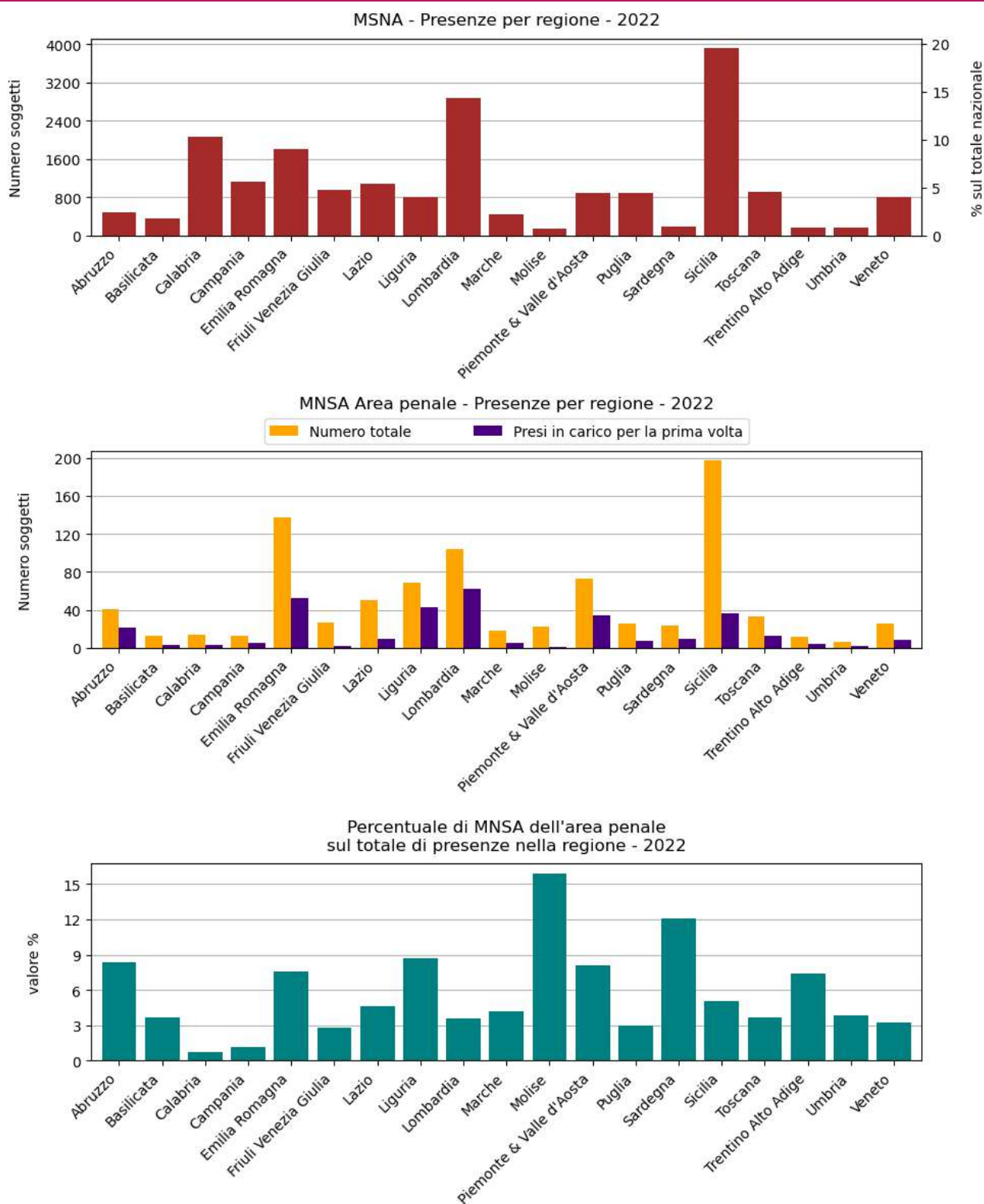


Per approfondire l'analisi degli aumenti del 2022, è utile, inoltre, confrontare i dati del Ministero di Giustizia con i dati di presenze sul territorio italiano registrati dal Ministero del Lavoro nel 2022.

Il primo grafico della figura 7 mostra che le regioni con il maggior numero di MSNA sono state la Sicilia (3.923), la

Lombardia (2880), la Calabria (2068) e l'Emilia-Romagna (1814). Le regioni che hanno ospitato un numero più elevato di MSNA nel sistema di giustizia minorile sono state Sicilia (197), Emilia-Romagna (137), Lombardia (104) e Liguria (69).

Figura 7. Primo grafico - Numero di soggetti MSNA presenti sul territorio regionale. Secondo grafico - Numero di soggetti MSNA nel circuito penale della regione. Terzo grafico - Percentuale di soggetti MSNA nel circuito penale in rapporto alle presenze complessive nella regione. Anno 2022



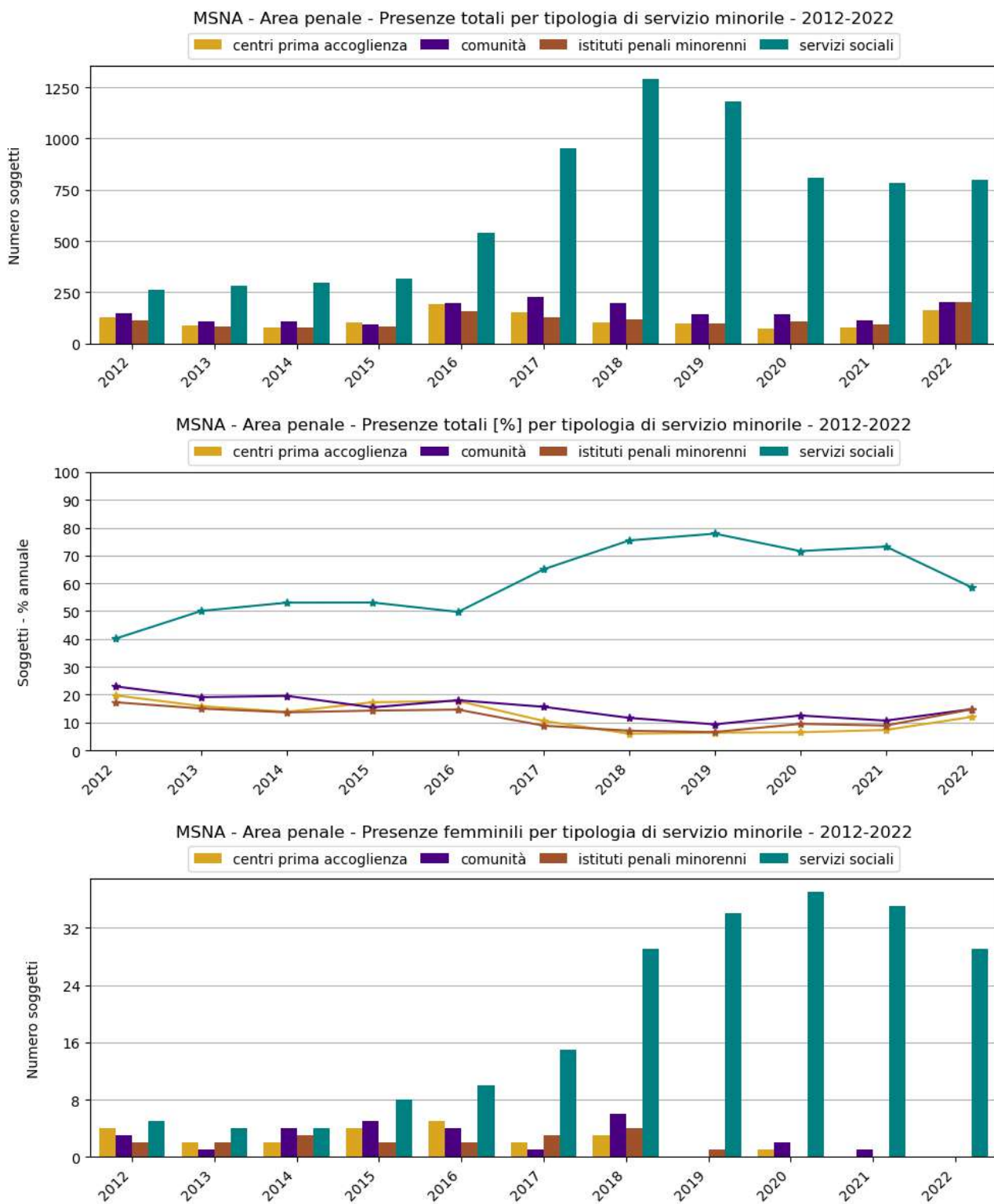
Analizzando la percentuale di presenze di MSNA nel sistema di giustizia minorile sul totale delle presenze di MSNA nelle regioni, vediamo una percentuale più

significativa in Molise (15,94%), Sardegna (12,1%), Liguria (8,69%), Abruzzo (8,35%), Piemonte e Valle d'Aosta (8,12%), Trentino-Alto Adige (7,41%).

Il passo successivo è analizzare i dati relativi alle presenze di MSNA per tipologia di servizio minorile ovvero centri di prima accoglienza, comunità socioeducative

convenzionate, istituti penali minorili e servizi sociali. In questo caso sono stati osservati i dati dal 2012 al 2022.

Fig. 8 Primo grafico - Numero di soggetti MSNA nel circuito penale per tipologia di servizio minorile. Secondo grafico - Percentuale di soggetti MSNA nel circuito penale per tipologia di servizio minorile. Terzo grafico - Numero di soggetti femminili MSNA nel circuito penale per tipologia di servizio minorile. Periodo 2012-2022.



I servizi sociali mostrano un aumento evidente delle prese in carico a partire dal 2016 (49,72%) fino al 2019 (77,85%). Nel 2020 si è registrato un lieve calo naturale, come già rilevato, a causa della pandemia globale (71,59%). Il numero di MSNA in carico ai servizi sociali resta però notevole anche nel 2021 (784 - 73,2%) e nel 2022 (798 - 71,59%).

Le altre tre tipologie di servizi mostrano un andamento più costante negli anni, ma per tutte è riscontrabile un aumento delle presenze tra il 2021 ed il 2022.

Le presenze femminili, notevolmente inferiori a quelle maschili, sono assorbite negli ultimi quattro anni quasi interamente dai servizi sociali.

2.2 LE REGIONI FOCUS

L'analisi dei dati quantitativi nazionali descritta nel capitolo 1 ha portato alla selezione di 5 regioni focus: Sicilia, Puglia, Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna. La Sicilia si è rivelata la regione con la maggiore presenza di MSNA in assoluto e nel settore penale minorile. Liguria, Lombardia ed Emilia-Romagna sono state selezionate per l'evidente aumento di presenze nel settore minorile penale negli ultimi due anni. Nel sud Italia è stata invece scelta la Puglia, regione che vede nell'area il maggior numero di presenze.

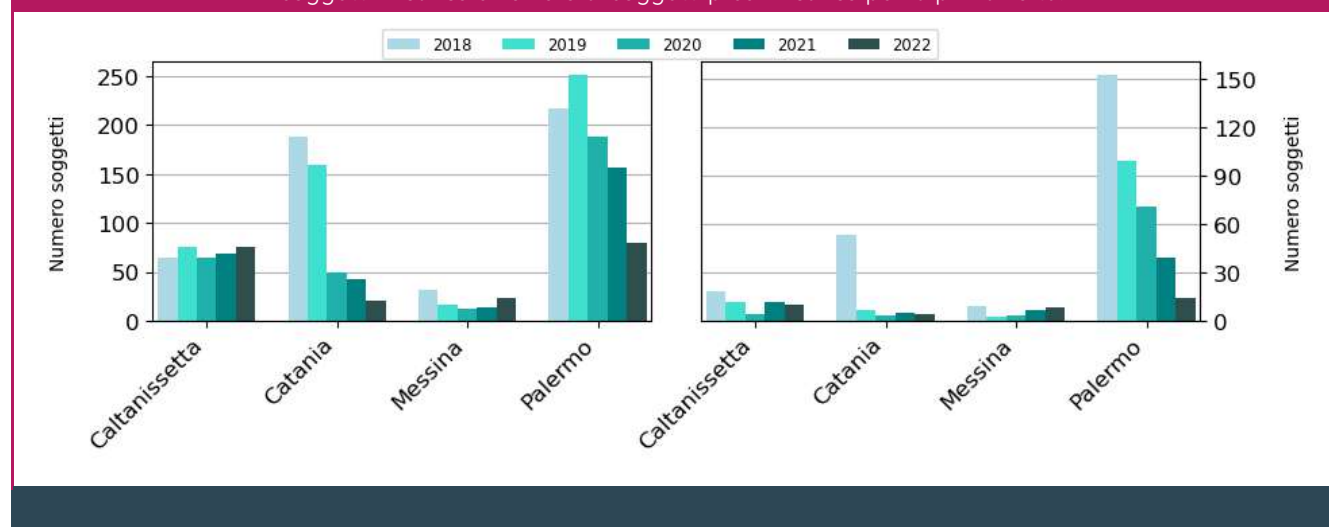
Si è scelto di analizzare il periodo 2018-2022 al fine da un lato di monitorare l'evidente aumento di MSNA nel sistema di giustizia penale minorile visibile negli ultimi due anni, dall'altro di confrontarlo con i dati del periodo precedente la pandemia globale da COVID-19. I dati sono stati forniti dal Ministero di Giustizia, Dipartimento Giustizia minorile e di comunità, Ufficio I del Capo Dipartimento Sezione Statistica.

Per ogni regione si analizzeranno dunque il numero di MSNA in carico ai servizi, genere ed età, i principali reati commessi, i principali Paesi di provenienza.

2.2.3 Sicilia

La Sicilia è la regione, tra quelle in esame, con il maggior numero di MSNA in carico agli uffici di servizio sociale in ogni anno del periodo di indagine 2018 - 2022. I minori in carico sono stati rispettivamente 491, 493, 306, 273, 190, con una diminuzione complessiva di periodo del - 61,3%. Tale complessiva riduzione si compone dei cali registrati prevalentemente nelle sedi di autorità giudiziaria di Catania e di Palermo. Nello specifico, dal 2018 al 2022 a Catania i minori in carico sono passati da 188 a 20, a Palermo da 491 a 190. Il flusso di minori in carico per la prima volta è sceso da 229 a 35, seguendo l'andamento registrato nella sede di Palermo, largamente prevalente rispetto alle altre, in cui le prime prese in carico sono scese da 153 nel 2018 a 14 nel 2022.

Fig. 9- MSNA in carico agli uffici di servizio sociale per sede di autorità giudiziaria, Sicilia, 2018-2022. Numero totale di soggetti in carico e numero di soggetti presi in carico per la prima volta.²



Tab. 1 - MSNA in carico agli uffici di servizio sociale, Sicilia, 2018-2022.
Numero di soggetti per genere ed età nel periodo di presa in carico.

| | 2018 | | | | 2019 | | | | 2020 | | | | 2021 | | | | 2022 | | | |
|----------------|----------|------------|------------|-------------|-----------|------------|------------|-------------|-----------|------------|------------|-------------|-----------|-------------|------------|-------------|-----------|-------------|------------|-------------|
| Età / Genere | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % |
| <14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0,7 | 0 | 0 | 1 | 0,4 | 0 | 0 | 1 | 0,5 |
| 15 | 1 | 0,2 | 3 | 0,6 | 1 | 0,2 | 2 | 0,4 | 0 | 0 | 1 | 0,3 | 0 | 0 | 4 | 1,5 | 0 | 0 | 2 | 1,1 |
| 16 | 0 | 0 | 32 | 6,5 | 0 | 0 | 13 | 2,6 | 1 | 0,3 | 3 | 1 | 1 | 0,4 | 4 | 1,5 | 0 | 0 | 8 | 4,2 |
| 17 | 2 | 0,4 | 93 | 18,9 | 6 | 1,2 | 59 | 12 | 2 | 0,7 | 20 | 6,5 | 0 | 0 | 12 | 4,4 | 1 | 0,5 | 18 | 9,5 |
| Neomaggiorenni | 3 | 0,6 | 357 | 72,7 | 14 | 2,8 | 398 | 80,7 | 27 | 8,8 | 250 | 81,7 | 27 | 9,9 | 224 | 82,1 | 20 | 10,5 | 140 | 73,7 |
| Totale | 6 | 1,2 | 485 | 98,8 | 21 | 4,3 | 472 | 95,7 | 30 | 9,8 | 276 | 90,2 | 28 | 10,3 | 245 | 89,7 | 21 | 11,1 | 169 | 88,9 |

Il profilo dei MSNA in carico agli uffici di servizio sociale siciliani è largamente rappresentato da giovani adulti di genere maschile, con quote comprese tra il 70% e l'82% per ogni anno in esame. I soggetti femminili, aumentati complessivamente da 6 a 21, sono una netta minoranza, ma in costante crescita, dal 1,2% del 2018 al 11,1% del 2022. Le fasce di età sotto i 15 anni danno contributi trascurabili alla composizione annuale dei profili. Le fasce 16 e 17 anni si sono complessivamente ridotte, rispettivamente dal 6,5 al 4% e dal 19 al 9,5%, ma con variazioni di anno in anno disomogenee.

La provenienza largamente dominante è il Gambia, anche se in netta diminuzione, scesa dai 198 soggetti degli anni 2018-19 ai 63 del 2022. Tunisia ed Egitto contano entrambi 20 minori nel 2022, sebbene la componente egiziana sia diminuita di 2/3 (59 soggetti nel 2018) e quella tunisina sia invece rimasta pressoché invariata. Meno rappresentativi gli altri Paesi di provenienza: il numero di minori originari della Costa d'Avorio e dalla Nigeria è dimezzato nel quinquennio, ridotto a 1/3 quello dalla Guinea, a 1/7 quello dal Senegal.

Fig. 10 - MSNA in carico agli uffici di servizio sociale, Sicilia, 2018-2022. Numero di minori per principali Paesi di provenienza.

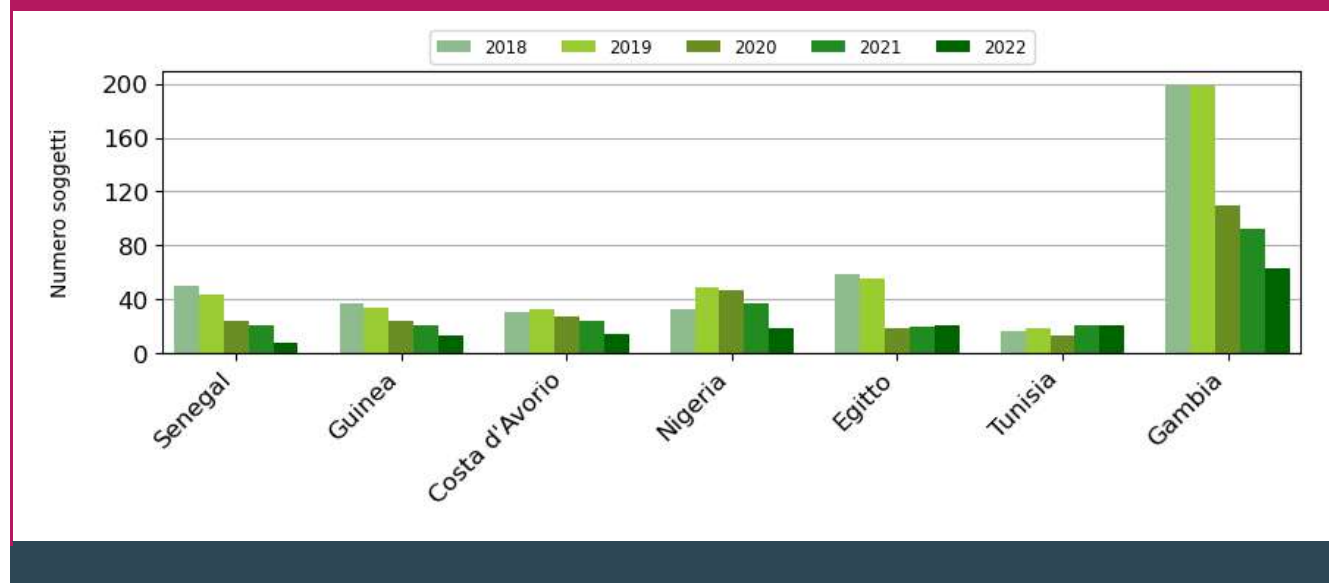


Fig. 11 - Percentuali di MSNA per principali Paesi di provenienza, anni 2019 e 2022.

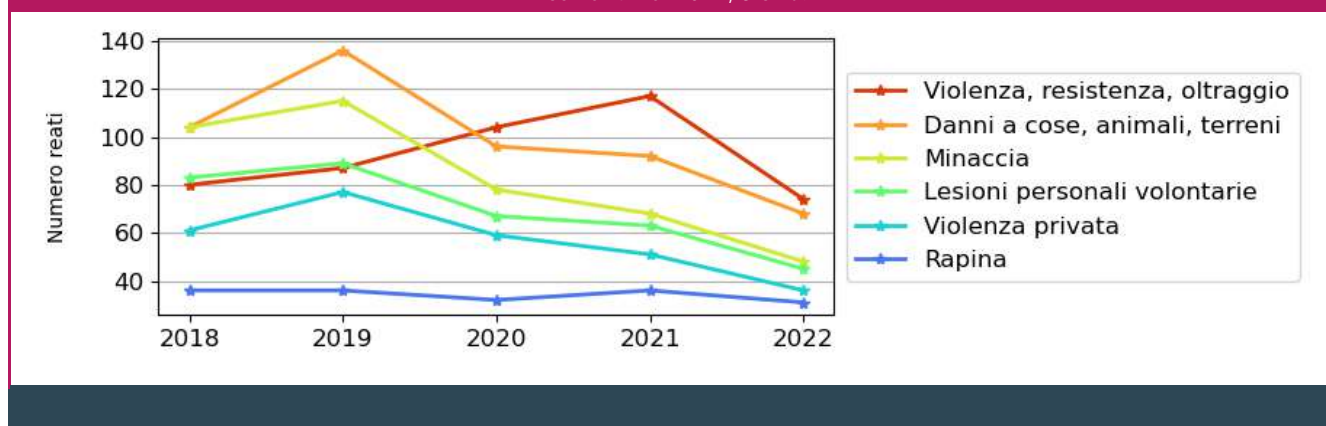


I minori provenienti dal Gambia in carico agli uffici di servizio sociale in Sicilia rappresentavano circa il 40% nel 2019 e il 33% nel 2022.

Dal 2018 al 2022 il numero di reati a carico di soggetti MSNA è stato di 859, 963, 692, 671 e 497, in calo sul periodo del - 42%. La media per singolo individuo, in ordine di anni

crescenti, è stata pari a 1,7 / 2,0 / 2,3 / 2,5 / 2,6. Questo dato, in controtendenza con il drastico calo dei procedimenti complessivi, esprime un progressivo aumento nella frequenza dei reati da parte degli stessi soggetti: erano 859 reati per 491 minori in carico nel 2018, mentre nel 2022 si contavano 497 reati per 190 minori.

Fig. 12 - Numero di reati ascritti a MSNA con riferimento ai procedimenti penali a loro carico per tipologie di reato più ricorrenti nel 2022, Sicilia.³

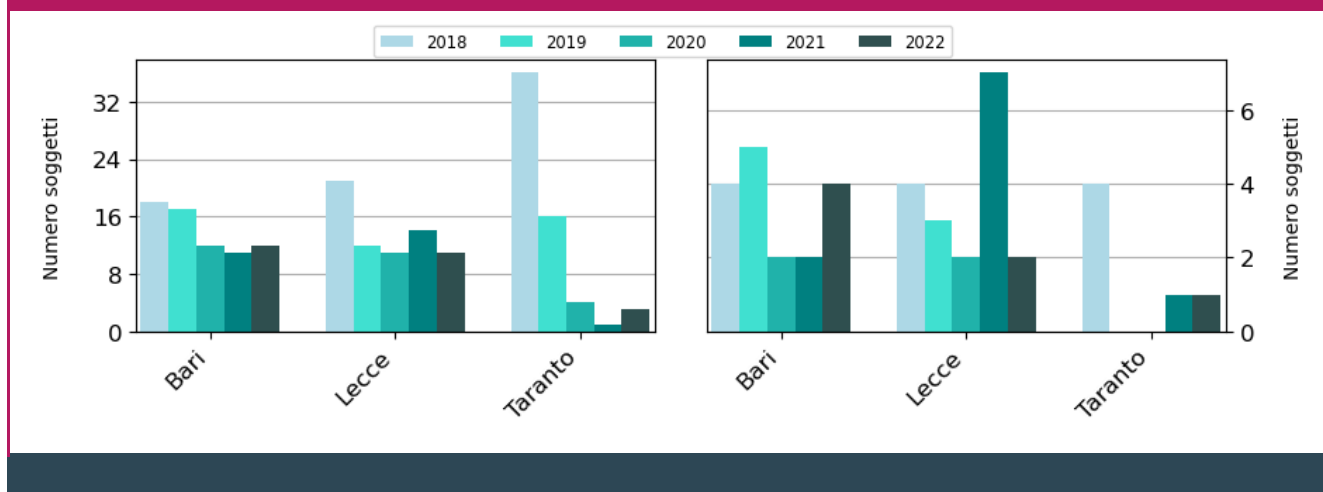


Quattro tra le sei più ricorrenti fattispecie di reato mostrano una tendenza sul periodo di netta diminuzione: "Danni a cose, animali, terreni", "Minaccia", "Lesioni personali volontarie", "Violenza privata". La fattispecie "Violenza, resistenza, oltraggio", la più frequente dal 2020, ha visto un aumento dei procedimenti fino al 2021, per poi riassetarsi sui valori iniziali di periodo: 80 procedimenti nel 2018, 74 nel 2022. La tipologia "Rapina", numericamente meno rilevante rispetto a tutte le altre, non ha registrato significative flessioni, oscillando stabilmente tra i 31 e i 36 procedimenti annui.

2.2.2 Puglia

Il numero di soggetti MSNA in carico agli uffici di servizio civile nella regione Puglia negli anni dal 2018 al 2022 è stato rispettivamente di 74, 45, 26, 25, 26 soggetti totali, con un decremento netto dal 2018 al 2022 del - 64,9%. La decrescita complessiva maggiore si è registrata nella sede di autorità giudiziaria di Taranto, presso la quale erano 36 i soggetti in carico nel 2018, scesi a soli 3 nel 2022. Il flusso di prime prese in carico ha oscillato tra i 4 e i 12 soggetti per anno a livello complessivo regionale.

Fig. 13 – MSNA in carico agli uffici di servizio sociale per sede di autorità giudiziaria, regione Puglia, 2018-2022. Numero totale di soggetti in carico e numero di soggetti presi in carico per la prima volta⁴



Tab. 2 – MSNA in carico agli uffici di servizio sociale, periodo 2018-2022. Numero di minori per genere ed età nel periodo di presa in carico.

| | 2018 | | | | 2019 | | | | 2020 | | | | 2021 | | | | 2022 | | | |
|----------------|------|-----|----|------|------|-----|----|------|------|-----|----|------|------|---|----|----|------|---|----|------|
| Età / Genere | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % |
| <14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3.8 |
| 15 | 0 | 0 | 2 | 2.7 | 0 | 0 | 2 | 4.4 | 0 | 0 | 1 | 3.8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 16 | 0 | 0 | 9 | 12.2 | 0 | 0 | 2 | 4.4 | 0 | 0 | 6 | 23.1 | 0 | 0 | 4 | 16 | 0 | 0 | 2 | 7.7 |
| 17 | 0 | 0 | 18 | 24.3 | 0 | 0 | 5 | 11.1 | 0 | 0 | 2 | 7.7 | 0 | 0 | 6 | 24 | 0 | 0 | 5 | 19.2 |
| Giovani adulti | 2 | 2.7 | 43 | 58.1 | 1 | 2.2 | 35 | 77.8 | 1 | 3.8 | 16 | 61.5 | 1 | 4 | 14 | 56 | 0 | 0 | 18 | 69.2 |
| Totale | 2 | 2.7 | 72 | 97.3 | 1 | 2.2 | 44 | 97.8 | 1 | 3.8 | 25 | 96.2 | 1 | 4 | 24 | 96 | 0 | 0 | 26 | 100 |

Il profilo dei minori stranieri in carico alle sedi pugliesi è largamente rappresentato da giovani adulti di genere maschile, con quote comprese tra il 56% e il 77,8% dei totali annuali. Rilevanti, anche se di molto inferiori, le fasce di età 16 e 17 anni, sempre per minori maschi, con quote fino al 25%. La componente femminile è praticamente assente, contando una sola presenza negli anni dal 2019 al 2021 e nessuna presenza nel 2022.

Egitto, Somalia e Albania sono i tre principali Paesi di provenienza nel 2022, rispettivamente con 7, 5 e 4 minori. L'Egitto è il paese complessivamente più rappresentativo

sul periodo in esame. Somalia ed Egitto, inoltre, vedono un trend di crescita dal 2020, anche se è necessaria cautela prima di connotare come tendenze statistiche andamenti a valori assoluti bassi come quelli in oggetto (Fig NN). Una nota è da apporsi in merito ai minori provenienti dal Gambia, non rappresentati in Figura: nel 2018 rappresentavano la prima nazionalità di provenienza, con 20 soggetti, poi dal 2020 il numero si è ridotto a 3 soli minori e nel biennio 2021/2022 non sono state registrate presenze, motivo per cui il Gambia non compare tra gli attuali maggiori Paesi di provenienza.

Fig. 14 – MSNA in carico agli uffici di servizio sociale, periodo 2018-2022. Numero di soggetti per principali Paesi di provenienza.

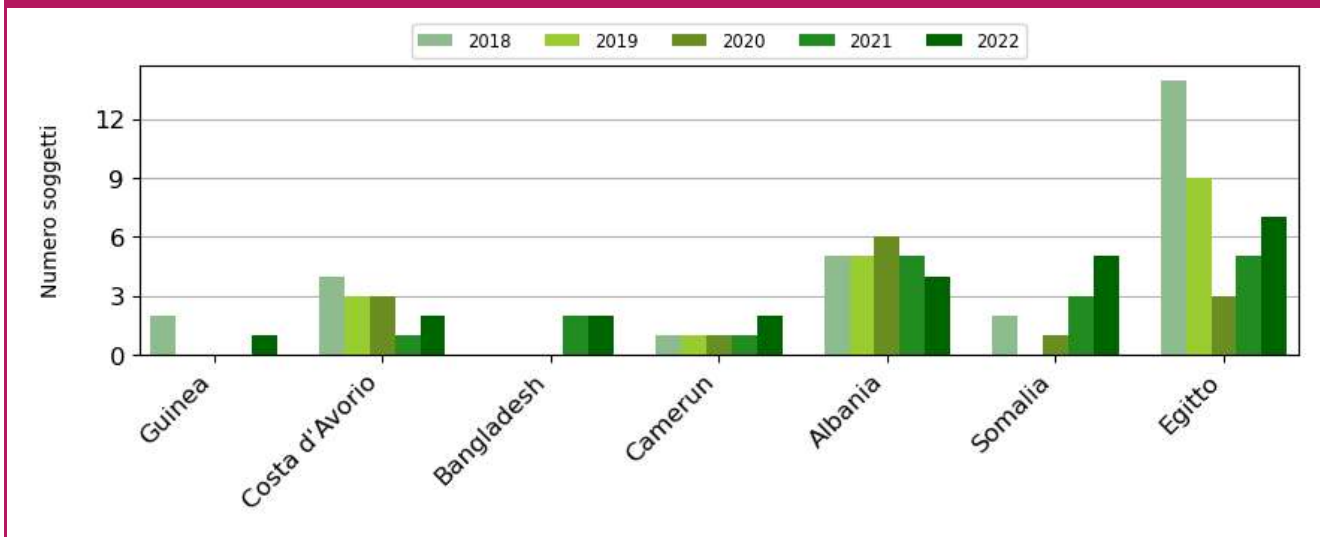
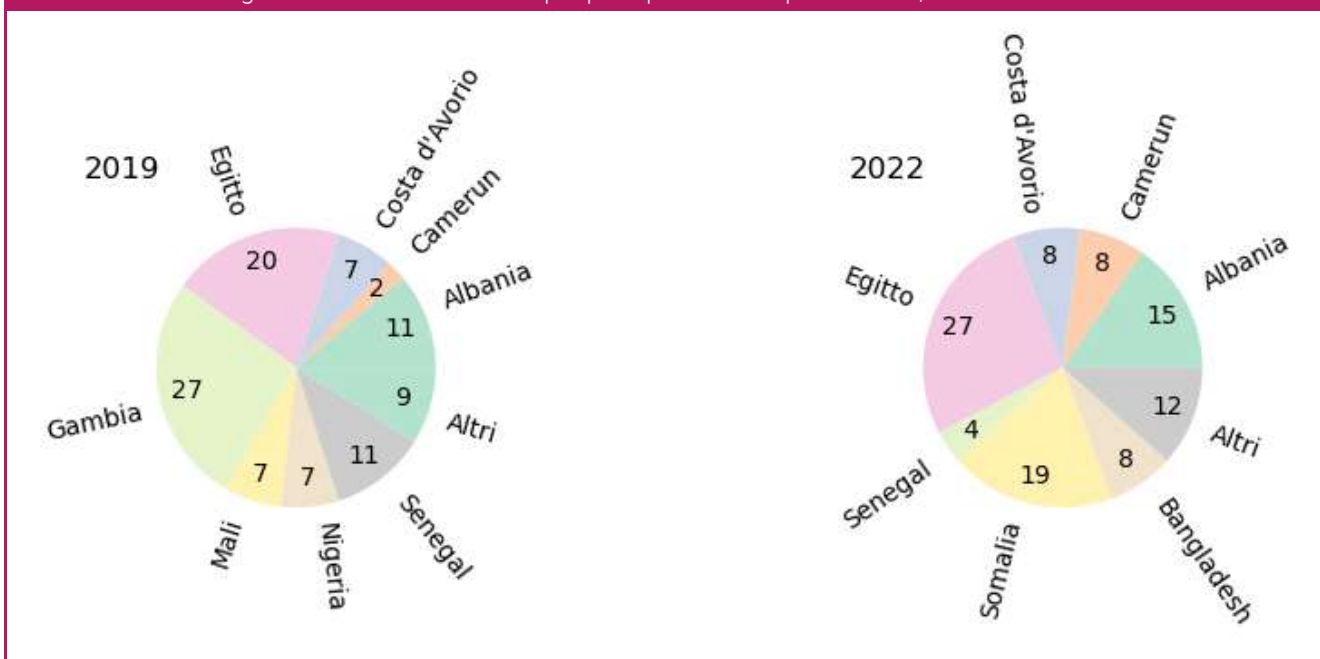


Fig. 15 – Percentuali di MNSA per principali Paesi di provenienza, anni 2019 e 2022

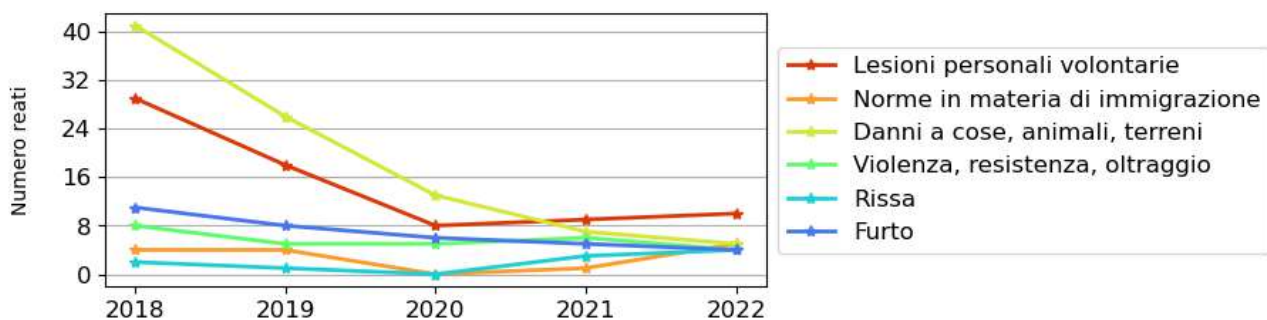


Il totale dei reati a carico di MSNA è stato, in ordine dal 2018 al 2022, rispettivamente di 178, 106, 50, 47 e 43. La decrescita netta tra il 2018 e il 2022 è stata del - 76 %. La media di reati per singolo individuo, in ordine di anni crescenti, è stata pari a 2,4 / 2,4 / 1,9 / 1,9 / 1,7. L'andamento decrescente del dato esprime il progressivo calo del numero totale di reati ascritti a MSNA in proporzione al numero di soggetti in carico: 178 procedimenti per 74 soggetti nel 2018, 43 procedimenti per 26 soggetti nel 2022.

La fattispecie di reato dominante nel 2018, "Danni a cose, animali, terreni", ha registrato un drastico calo sul periodo, passando dai 41 procedimenti del 2018 ai soli 5 del 2022. In figura non sono illustrate alcune fattispecie che nel 2018 contavano un alto numero di procedimenti, ma che sono andate scomparendo nei successivi anni, motivo per il quale non compaiono in figura: "Minaccia" da 22 a 2, "Violenza privata" da 15 a 1. Il numero di procedimenti per reato nel 2022 è stato segnatamente basso (≤ 5), ad eccezione che per la fattispecie "Lesioni personali volontarie"

con 10 procedimenti, ridotti a 1/3 rispetto ai 29 del 2019 e stabili intorno alla decina di casi dal 2020.

Fig. 16 - Numero di reati ascritti a MSNA con riferimento ai procedimenti penali a loro carico per tipologie di reato più ricorrenti nel 2022, Puglia. ⁵

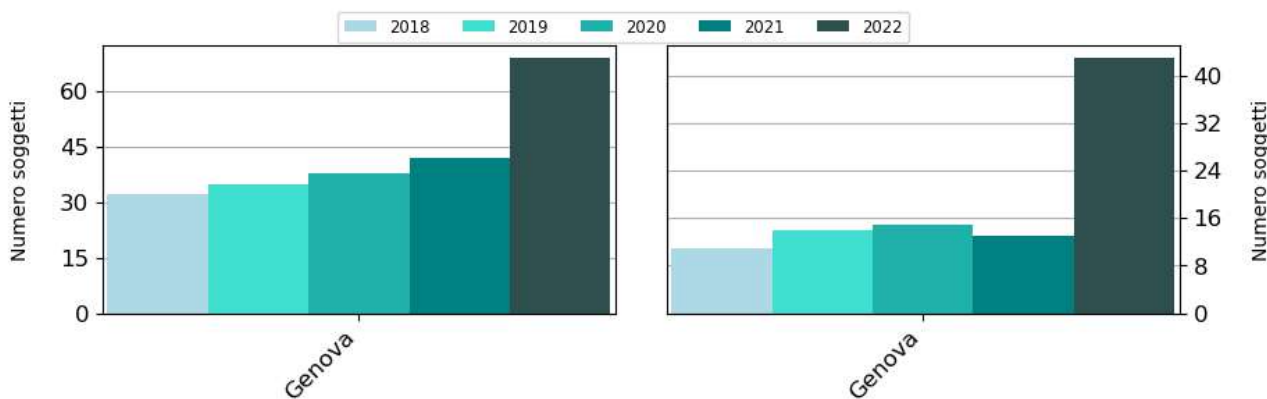


L'andamento generale è dunque caratterizzato da una diffusa e significativa diminuzione nel numero di procedimenti penali a carico di soggetti MSNA, concordemente alla diminuzione di soggetti presi in carico complessivamente dalla regione Puglia nel periodo in esame. L'unica fattispecie che ha registrato un aumento dei procedimenti è "Norme in materia di immigrazione", anche se con numeri assoluti molto bassi.

2.2.3 Liguria

In Liguria l'unica sede di autorità giudiziaria è Genova, il numero di MSNA in carico agli uffici di servizio civile negli anni dal 2018 al 2022 è stato rispettivamente di 32, 35, 38, 42, 69 soggetti totali, con un incremento dal 2018 al 2022 del 115,6%. Il flusso di prime prese in carico è rimasto pressoché stabile negli anni fino al 2021, oscillando tra 11 e 15 soggetti, per poi registrare una brusca salita nel 2022 con 43 soggetti.

Fig. 17 - MSNA in carico agli uffici di servizio sociale per sede di autorità giudiziaria, Liguria, periodo 2018-2022. Numero totale di soggetti in carico e numero di soggetti presi in carico per la prima volta⁶



Tab. 3 - MSNA in carico agli uffici di servizio sociale, Liguria, periodo 2018-2022. Numero di soggetti per genere ed età nel periodo di presa in carico.

| | 2018 | | | | 2019 | | | | 2020 | | | | 2021 | | | | 2022 | | | |
|----------------|----------|----------|-----------|------------|----------|----------|-----------|------------|----------|----------|-----------|------------|----------|----------|-----------|------------|----------|----------|-----------|------------|
| Età / Genere | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % |
| <14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2.4 | 0 | 0 | 2 | 2.9 |
| 15 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2.6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 15.9 |
| 16 | 0 | 0 | 4 | 12.5 | 0 | 0 | 7 | 20 | 0 | 0 | 5 | 13.2 | 0 | 0 | 9 | 21.4 | 0 | 0 | 15 | 21.7 |
| 17 | 0 | 0 | 7 | 21.9 | 0 | 0 | 10 | 28.6 | 0 | 0 | 11 | 28.9 | 0 | 0 | 6 | 14.3 | 0 | 0 | 14 | 20.3 |
| Neomaggiorenni | 0 | 0 | 21 | 65.6 | 0 | 0 | 18 | 51.4 | 0 | 0 | 21 | 55.3 | 0 | 0 | 26 | 61.9 | 0 | 0 | 27 | 39.1 |
| Totale | 0 | 0 | 32 | 100 | 0 | 0 | 35 | 100 | 0 | 0 | 38 | 100 | 0 | 0 | 42 | 100 | 0 | 0 | 69 | 100 |

Il profilo dei minori stranieri in carico ai servizi sociali liguri è largamente rappresentato da neo maggiorenni di genere maschile, con quote comprese tra il 39,1% e il 65,6% dei totali annuali. Rilevanti, anche se di molto inferiori, le fasce di età 16 e 17 anni, sempre per minori maschi, con quote fino al 29%. La componente femminile è assente nel periodo in esame.

Tunisia, Albania ed Egitto sono i tre principali Paesi di provenienza nel 2022, rispettivamente con 19, 17 e 13 minori. Mentre l'Albania ha registrato presenze superiori a 15 dal 2020, la Tunisia e l'Egitto hanno registrato forti crescite nel 2022. In lieve crescita il numero di minori marocchini, 10 nel 2022, e oscillante quello dei minori senegalesi ma sotto la decina. Meno rappresentate le altre nazionalità di provenienza.

Fig. 18 - MSNA in carico agli uffici di servizio sociale, periodo 2018-2022. Numero di soggetti per principali Paesi di provenienza.

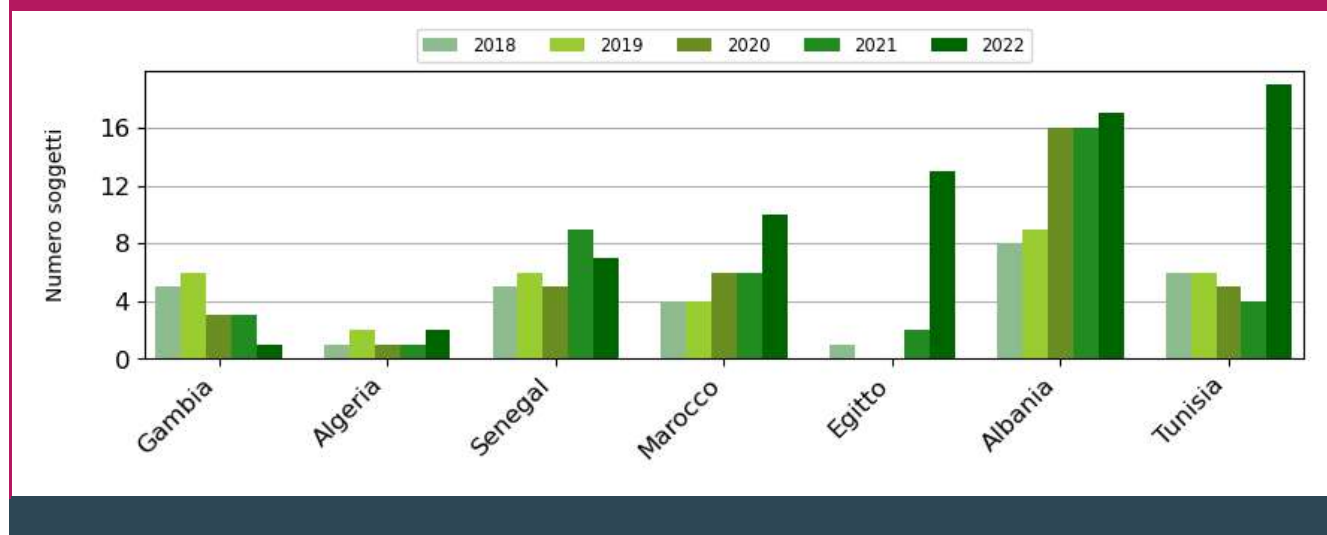
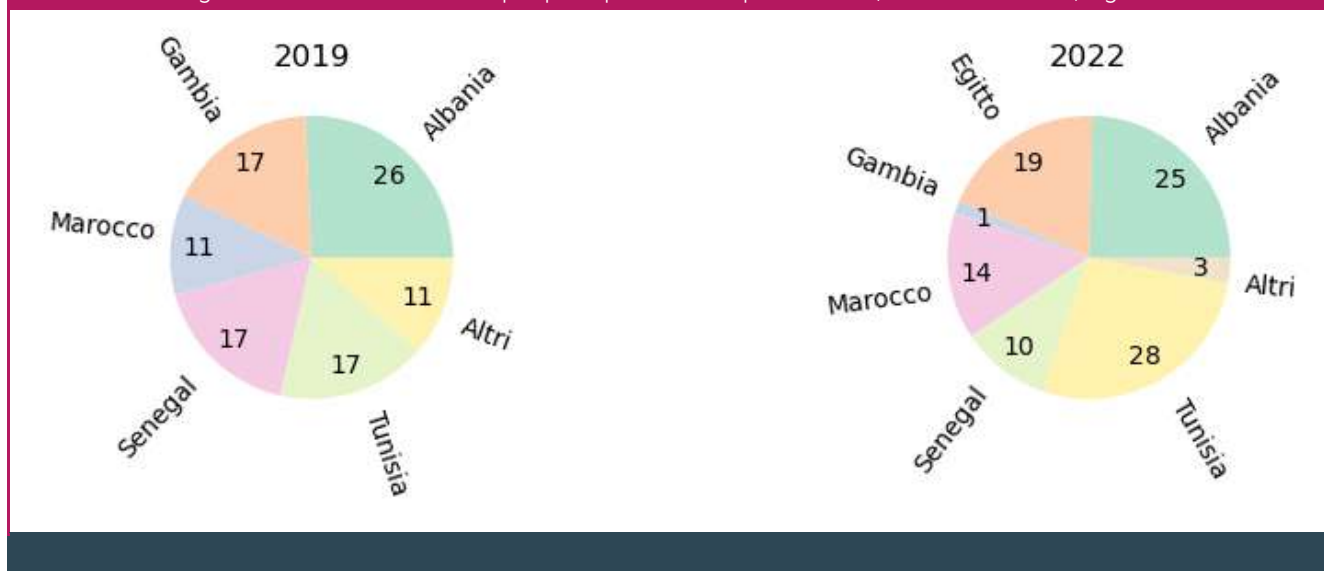


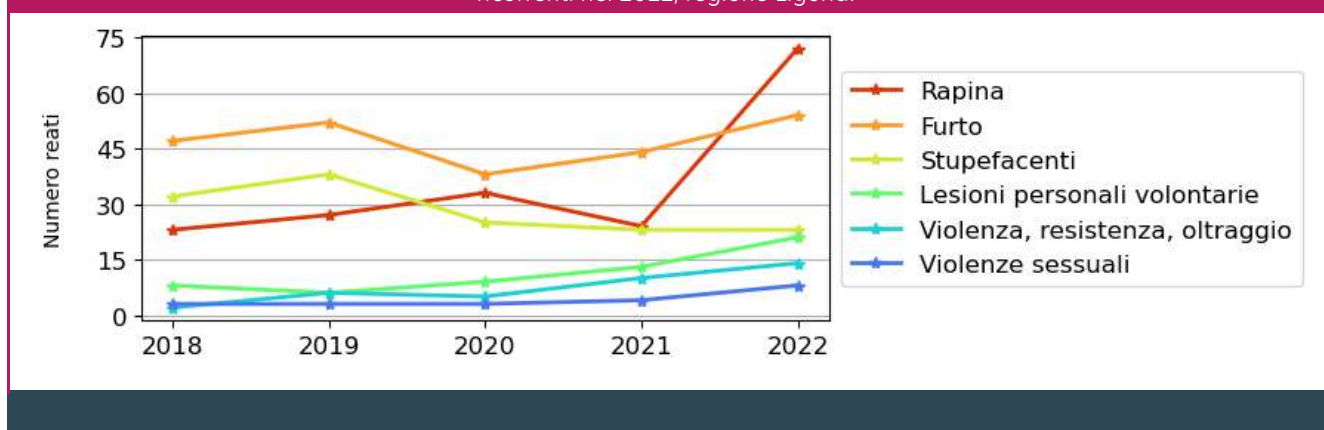
Fig. 19 - Percentuali di MSNA per principali Paesi di provenienza, anni 2019 e 2022, Liguria.



Il totale dei reati a carico di MSNA è stato, in ordine dal 2018 al 2022, rispettivamente di 129, 146, 132, 139 e 222. L'incremento di reati tra il 2018 e il 2022 è stata del 72%. La media di procedimenti per singolo individuo, in ordine di anni crescenti, è stata la più alta nel perimetro delle regioni focus analizzate, rispettivamente pari a 4,0 / 4,2 / 3,5

/ 3,3 / 3,2. Significativo il fatto che, a fronte di un drastico aumento dei reati nel 2022 (222 contro i 139 del 2021), accompagnato a un aumento nel numero dei soggetti (da 42 del 2021 a 69 del 2022), la media di procedimenti per individuo sia invece scesa rispetto agli anni precedenti.

Fig. 20 - Numero di reati ascritti a MSNA con riferimento ai procedimenti penali a loro carico per tipologie di reato più ricorrenti nel 2022, regione Liguria. ⁷



Tra le fattispecie di reati più diffusi, "Rapina" ha avuto un drastico aumento nel 2022, passando dai 24 del 2021 a 72 procedimenti. Anche la fattispecie "Furto" registra un numero consistente di casi su tutto il periodo, oscillando tra 44 e 54 procedimenti annui. In calo la fattispecie "Stupefacenti", con 23 procedimenti nel 2022 rispetto ai 38 del 2019. Meno rilevanti le altre fattispecie, ma con andamento in lieve aumento.

La fattispecie "Rapina" ha visto crescere il numero di reati ascritti a soggetti MSNA dal 2019 al 2022 da 23 a 70.

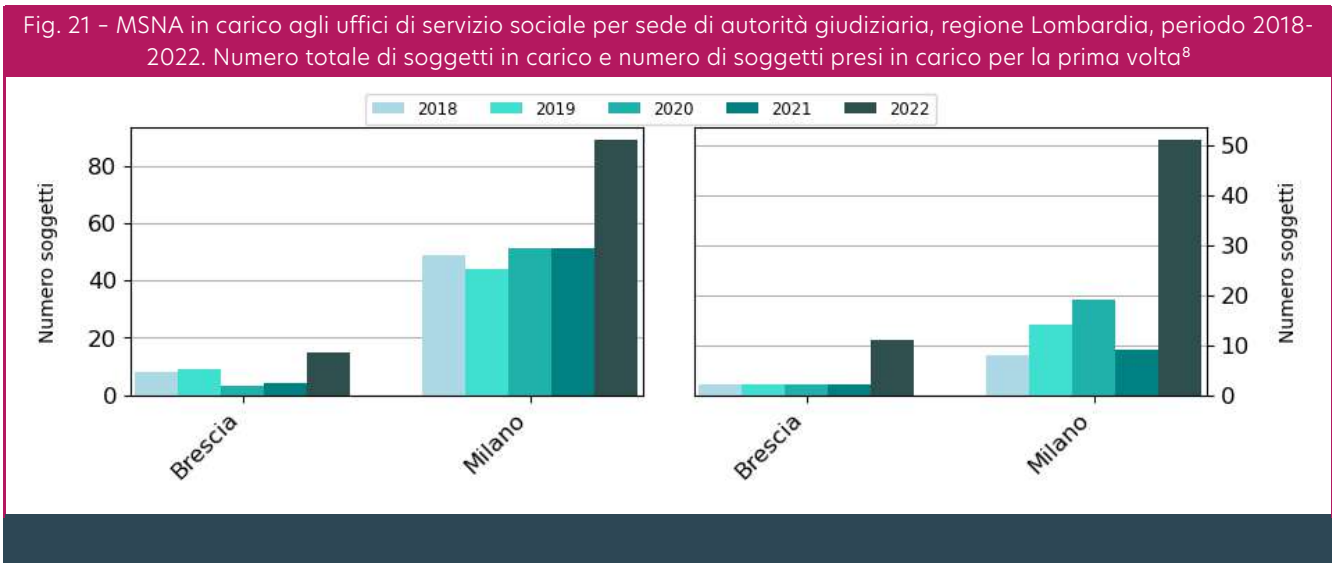
Nel quadro generale di un cospicuo aumento dei procedimenti penali a carico di MSNA nella regione Liguria, si

osserva una distribuzione trasversale tra le fattispecie di reati in aumento.

2.2.4 Lombardia

Il numero di MSNA in carico agli uffici di servizio sociale nella regione Lombardia negli anni dal 2018 al 2022 è stato rispettivamente di 54, 50, 54, 54, 102, con un incremento nel 2022 del 89%, in controtendenza rispetto alla stabilità degli anni precedenti. La sede di autorità giudiziaria di Milano racchiude la maggior parte dei soggetti, sia in carico nell'anno che di flusso di prime prese in carico. Si osservi l'aumento discontinuo di minori presi in carico per

la prima volta sulla sede di Milano, passato da 9 soggetti nel 2021 a 51 nel 2022.



Tab. 4 - MSNA in carico agli uffici di servizio sociale, Lombardia, periodo 2018-2022. Numero di soggetti per genere ed età nel periodo di presa in carico.

| | 2018 | | | | 2019 | | | | 2020 | | | | 2021 | | | | 2022 | | | |
|-----------------------|------|-----|----|------|------|---|----|----|------|-----|----|------|------|-----|----|------|------|---|-----|------|
| Età / Genere | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % |
| <14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 14 | 0 | 0 | 1 | 1.9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1.9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 4.9 |
| 15 | 0 | 0 | 2 | 3.7 | 0 | 0 | 2 | 4 | 0 | 0 | 3 | 5.6 | 0 | 0 | 2 | 3.7 | 0 | 0 | 6 | 5.9 |
| 16 | 0 | 0 | 3 | 5.6 | 0 | 0 | 9 | 18 | 0 | 0 | 9 | 16.7 | 0 | 0 | 8 | 14.8 | 0 | 0 | 21 | 20.6 |
| 17 | 0 | 0 | 8 | 14.8 | 0 | 0 | 10 | 20 | 0 | 0 | 16 | 29.6 | 0 | 0 | 14 | 25.9 | 0 | 0 | 39 | 38.2 |
| Neomaggiori- renni | 4 | 7.4 | 36 | 66.7 | 3 | 6 | 26 | 52 | 2 | 3.7 | 23 | 42.6 | 1 | 1.9 | 29 | 53.7 | 1 | 1 | 30 | 29.4 |
| Totale | 4 | 7.4 | 50 | 92.6 | 3 | 6 | 47 | 94 | 2 | 3.7 | 52 | 96.3 | 1 | 1.9 | 53 | 98.1 | 1 | 1 | 101 | 99 |

Oltre il 90% dei MSNA in carico ai servizi sociali lombardi ha 16 anni o più. La componente femminile ricade interamente nella fascia neo maggiorenni, e ha registrato una costante diminuzione, da 4 soggetti nel 2018 a 1 nel 2022. L'incremento complessivo di MSNA registrato nel 2022 è trainato dal quasi triplicarsi dei minori in età tra 16 e 17 anni rispetto al 2021, mentre costante è la fascia dei giovani adulti. Si può riscontrare, inoltre, un evidente abbassamento dell'età media.

Il nord Africa è la regione di provenienza dominante nello scenario lombardo: Marocco, Egitto e Tunisia sono le nazionalità più rappresentate su tutto il periodo. Seppure con andamenti leggermente differenti, tutte hanno registrato una quasi stabilità fino al 2021, seguita da uno spiccato aumento nel 2022. Nello specifico, i minori di provenienza marocchina sono passati da 17 a 41, gli egiziani da 14 a 24, i tunisini da 7 a 18. Inferiori ai 5 soggetti tutte le altre provenienze nel 2022.

Fig. 22 - MSNA in carico agli uffici di servizio sociale, Lombardia, periodo 2018-2022. Numero di soggetti per principali Paesi di provenienza.

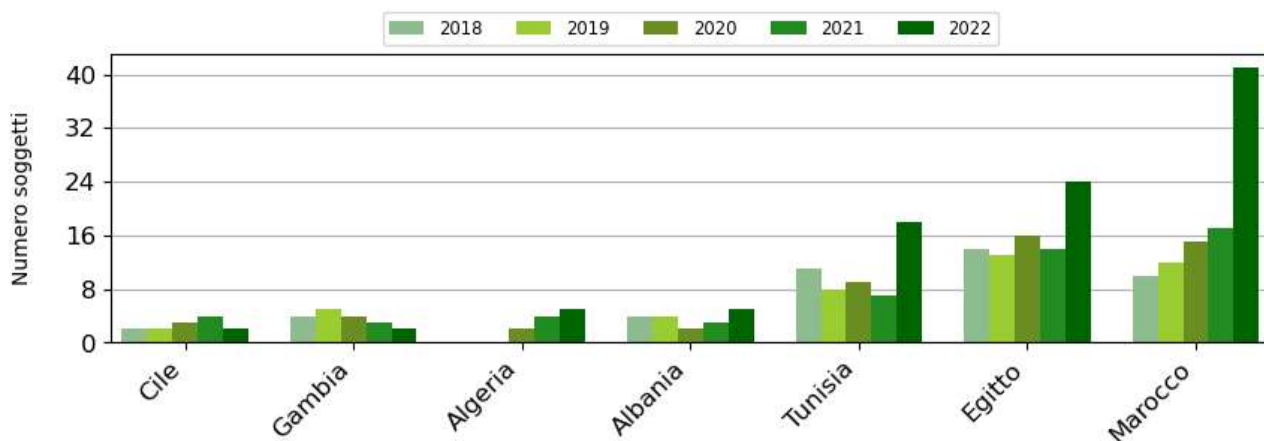
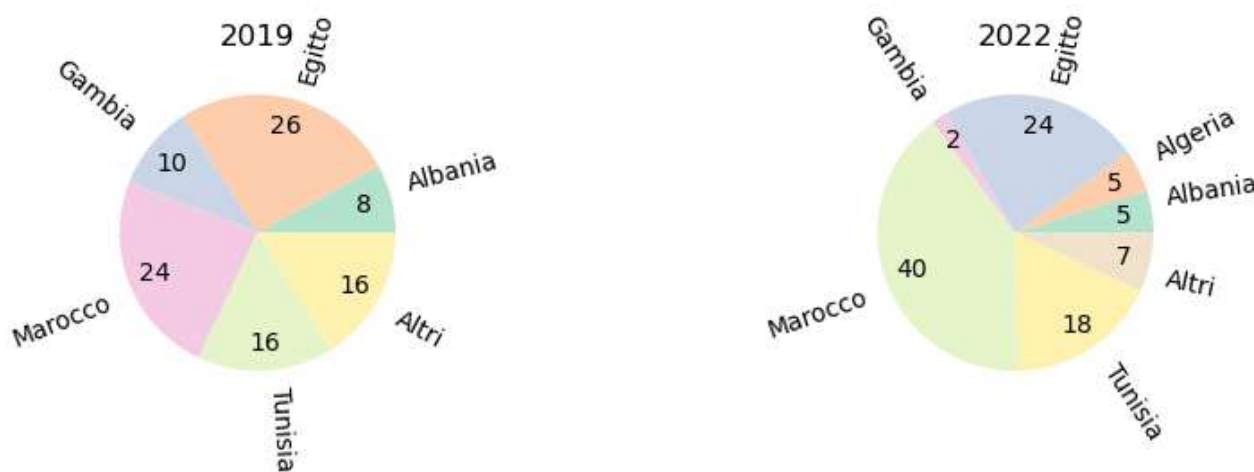


Fig. 23 - Percentuali di MNSA per principali Paesi di provenienza, anni 2019 e 2022, Lombardia



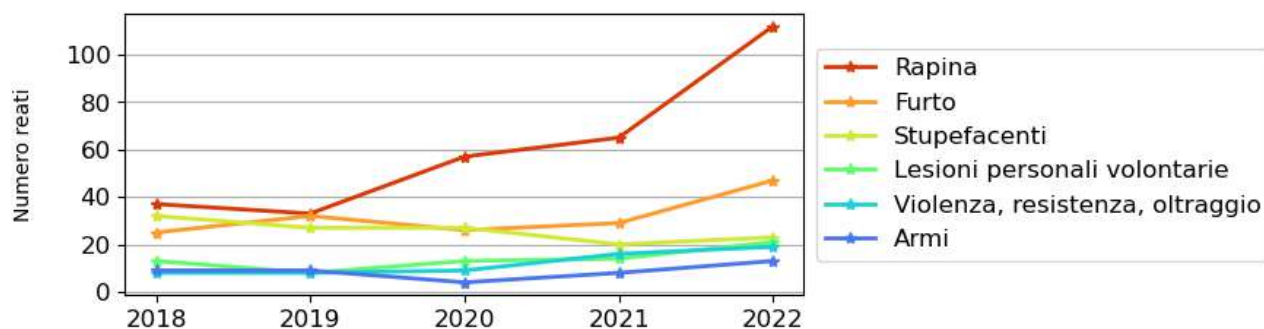
Il totale dei reati a carico di MSNA è stato, in ordine dal 2018 al 2022, rispettivamente di 166, 154, 165, 193 e 283, con un incremento sul periodo del 70%. La media di reati per singolo individuo è stata stabile a 3,1 fino al 2020, è salita a 3,6 nel 2021 e scesa a 2,8 nel 2022, in corrispondenza del forte aumento di minori in carico a servizi sociali.

Tra le fattispecie di reati più diffusi, "Rapina" ha quasi raddoppiato il numero di procedimenti nel 2022, passando da 65 a 112 dal 2021. La fattispecie "Furto", seconda per occorrenza, contava 29 procedimenti nel 2021 e 47 nel 2022. Per reato di "Stupefacenti" sono stati 23 i procedimenti nel 2022, in discesa rispetto ai 32 del 2018. La

fattispecie di "Lesioni personali volontarie" è salita a 21 procedimenti nel 2022 rispetto ai 14 del 2021. Meno rilevanti le altre fattispecie, ma con andamento in lieve aumento.

Il quadro generale è di un cospicuo aumento dei procedimenti legati alle fattispecie di reato più frequenti. I casi di "Rapina" sono triplicati dal 2019, analogamente ai reati per "Lesioni personali volontarie" e "Violenza, resistenza, oltraggio". Sono raddoppiati i procedimenti per la fattispecie "Furto" e lievemente diminuiti i procedimenti per "Stupefacenti".

Fig. 24 - Numero di reati ascritti a MSNA con riferimento ai procedimenti penali a loro carico per tipologie di reato più ricorrenti nel 2022, Lombardia.⁹

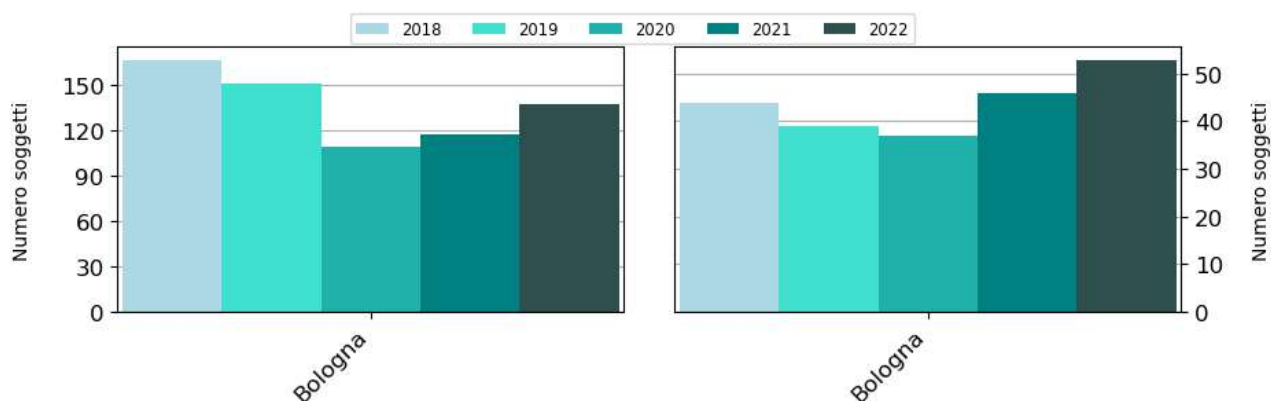


2.2.5 Emilia-Romagna

Il numero di MSNA in carico agli uffici di servizio civile nella regione Emilia-Romagna negli anni dal 2018 al 2022 è stato rispettivamente di 167, 151, 109, 117, 137 con un

decremento sul periodo del - 18 %. L'unica sede di autorità giudiziaria è Bologna. Si osservi che dal 2020 si registra una costante crescita nel numero di MSNA presi in carico dai servizi sociali, sia in termini di totale in carico che di flusso di nuove prese in carico.

Fig. 25 - MSNA in carico agli uffici di servizio sociale per sede di autorità giudiziaria, regione Emilia-Romagna, periodo 2018-2022. Numero totale di soggetti in carico e numero di soggetti presi in carico per la prima volta.¹⁰



Tab. 5 - MSNA in carico agli uffici di servizio sociale, regione Emilia-Romagna, periodo 2018-2022. Numero di soggetti per genere ed età nel periodo di presa in carico.

| | 2018 | | | | 2019 | | | | 2020 | | | | 2021 | | | | 2022 | | | |
|---------------------|----------|------------|------------|-------------|----------|----------|------------|-----------|----------|------------|------------|-------------|----------|------------|------------|-------------|----------|------------|------------|-------------|
| Età/Genere | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % | F | % | M | % |
| <14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0.9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0.9 | 0 | 0 | 1 | 0.7 |
| 15 | 1 | 0.6 | 5 | 3 | 1 | 0.7 | 5 | 3.3 | 0 | 0 | 4 | 3.7 | 0 | 0 | 3 | 2.6 | 0 | 0 | 2 | 1.5 |
| 16 | 1 | 0.6 | 21 | 12.6 | 0 | 0 | 14 | 9.3 | 0 | 0 | 10 | 9.2 | 0 | 0 | 16 | 13.7 | 0 | 0 | 16 | 11.7 |
| 17 | 0 | 0 | 46 | 27.5 | 1 | 0.7 | 37 | 24.5 | 0 | 0 | 22 | 20.2 | 0 | 0 | 28 | 23.9 | 0 | 0 | 41 | 29.9 |
| Neomaggio- renni | 1 | 0.6 | 92 | 55.1 | 1 | 0.7 | 92 | 60.9 | 1 | 0.9 | 71 | 65.1 | 3 | 2.6 | 66 | 56.4 | 3 | 2.2 | 74 | 54 |
| Totale | 3 | 1.8 | 164 | 98.2 | 3 | 2 | 148 | 98 | 1 | 0.9 | 108 | 99.1 | 3 | 2.6 | 114 | 97.4 | 3 | 2.2 | 134 | 97.8 |

Come per la Lombardia, anche per l'Emilia-Romagna il profilo dei minori stranieri in carico ai servizi sociali è largamente rappresentato da soggetti di genere maschile sopra i 15 anni di età. La componente femminile è quasi assente e unicamente presente nella fascia neo maggiorenni. Proprio in questa fascia di osserva una significativa diminuzione, dai 92 minori nel 2018 ai 74 nel 2022, ed è ad essa che si può riferire l'andamento di complessivo calo del totale dei soggetti nel periodo. Le altre fasce di età presentano lievi oscillazioni annuali.

Albania e Tunisia sono le due nazionalità di provenienza che hanno rappresentato la larga maggioranza dei

soggetti MSNA nello scenario emiliano-romagnolo su tutto il periodo, e che si sono avvicinate, a cavallo tra 2021 e 2022, per il primato di provenienza più rappresentativa. Nel 2018 i minori di origine albanese erano tre volte quelli tunisini, 88 rispetto a 30, con una quota di 22 soggetti di provenienza marocchina come terza nazionalità. Nel 2022 i minori dall'Albania sono dimezzati (44), mentre sono raddoppiati quelli dalla Tunisia (62); la componente di provenienza dal Marocco si è ulteriormente assottigliata (16). Tutte le altre provenienze contribuiscono per meno di 5 individui.

Fig. 25 - MSNA in carico agli uffici di servizio sociale, Emilia-Romagna, periodo 2018-2022. Numero di soggetti per principali Paesi di provenienza.

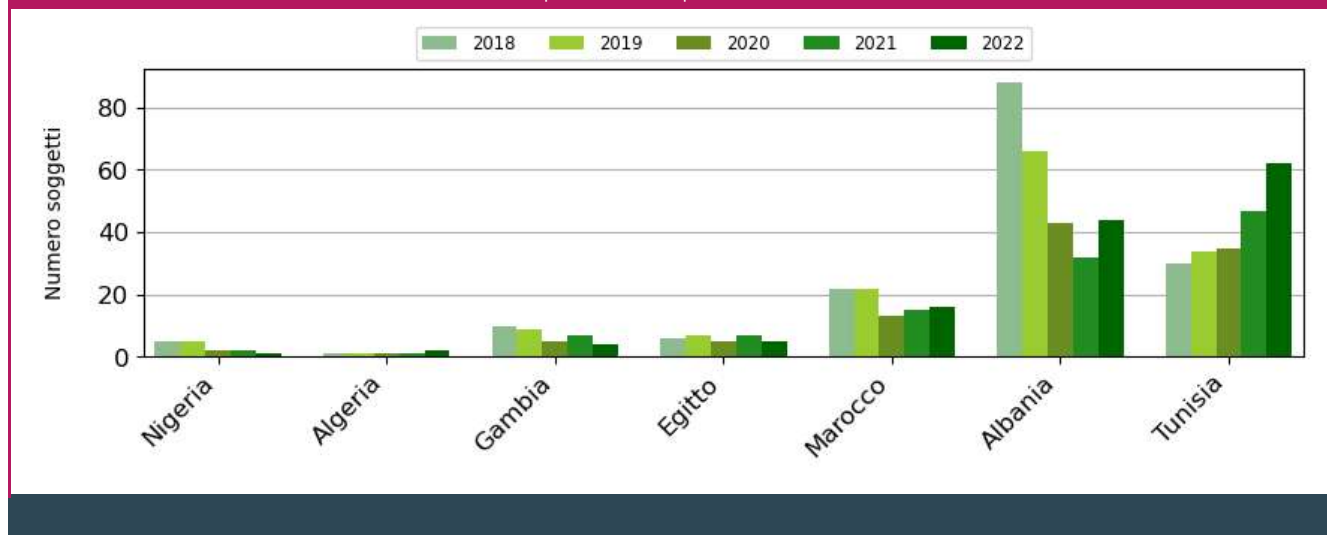
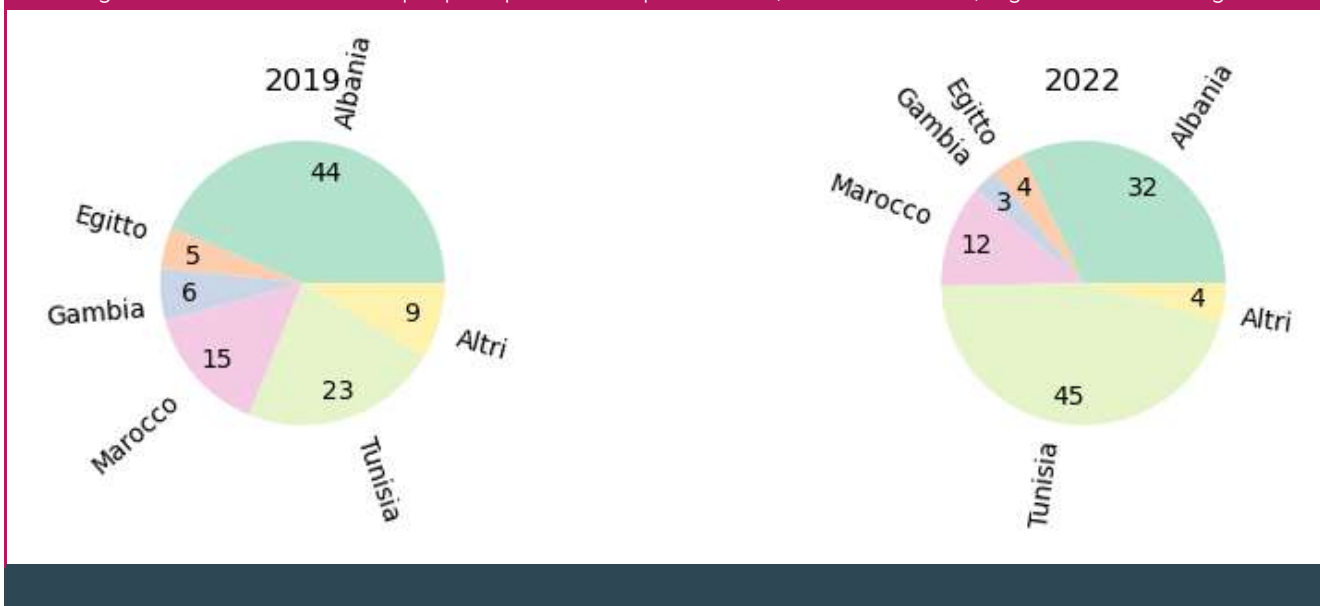


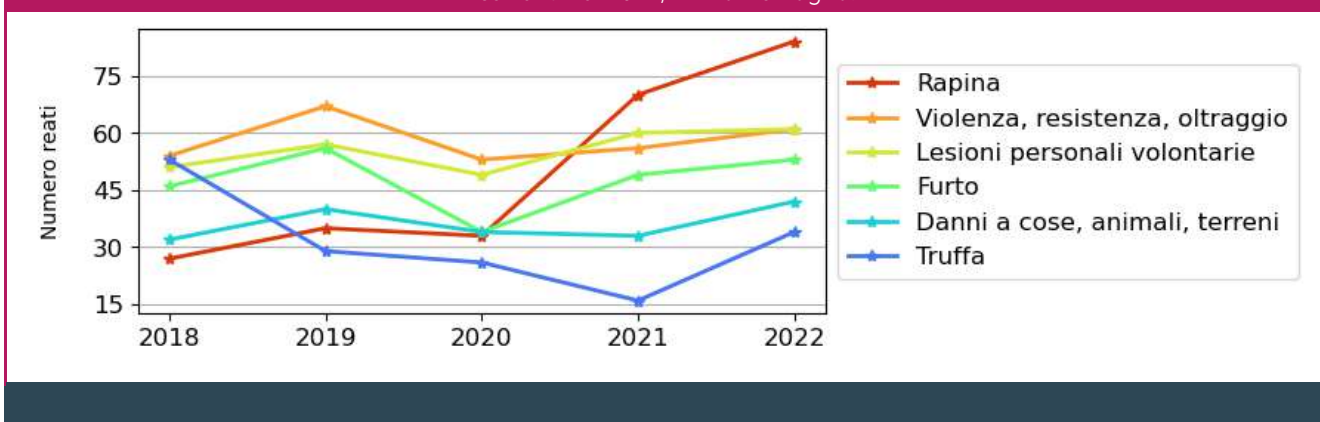
Fig. 26 - Percentuali di MNSA per principali Paesi di provenienza, anni 2019 e 2022, regione Emilia-Romagna.



Il totale dei reati a carico di MSNA è stato, in ordine dal 2018 al 2022, rispettivamente di 469, 503, 350, 417, 481. L'incremento netto sul periodo è stato del 2%, ma si osserva grande variabilità annuale del dato, con scarti fino a 150 procedimenti di differenza tra un anno e il successivo

(2019-2020). La media di reati per singolo individuo è stata, in ordine crescente di anno, pari a 2,8 / 3,3 / 3,2 / 3,6 / 3,5, che sono valori mediamente alti e in preoccupante incremento.

Fig. 27 - Numero di reati ascritti a MSNA con riferimento ai procedimenti penali a loro carico per tipologie di reato più ricorrenti nel 2022, Emilia-Romagna.¹¹



Tra le fattispecie di reati più diffusi, "Rapina" ha triplicato il numero di procedimenti nel periodo, passando da 27 nel 2018 a 84 nel 2022. La fattispecie "Violenza, resistenza, oltraggio" ha registrato conteggi stabilmente sopra i 50 procedimenti su tutto l'arco temporale, ed è seconda per occorrenza nel 2022 assieme a "Lesioni personali volontarie" con 61 procedimenti. In crescita nel biennio 2021-2022 anche i casi di "Furto", "Danni a cose, animali, terreni" e "Truffa", quest'ultima raddoppiata da 16 a 34 procedimenti.

2.3 LA PERCEZIONE DEGLI OPERATORI

Dopo aver analizzato i dati quantitativi, la ricerca intende esplorare le opinioni e le percezioni del personale operante a vari livelli nella presa in carico dei minori soli che vengono indagati, ed eventualmente, condannati. Attraverso un questionario dettagliato, inviato a professionisti provenienti da Centri di Prima Accoglienza (CPA), Centri Diurni Polifunzionali (CDP), Comunità socioeducative convenzionate di Accoglienza, Istituti Penali per i Minorenni (IPM) e Uffici di Servizio Sociale per Minorenni (USSM), sono stati raccolti dati preziosi per analizzare il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati nei casi di affiliazione a organizzazioni criminali. Tali organi sono infatti al centro del lavoro istituzionale per la gestione e l'assistenza nel

campo della giustizia minorile e presentano ruoli e competenze diverse a seconda delle fasi del procedimento penale. L'analisi dei dati ha rivelato elementi significativi su come identificare i rischi di recidiva o di un'affiliazione progressiva e come migliorare l'approccio per la presa in carico dei minori.

2.3.1 Il questionario

La seguente tabella raccoglie gli enti contattati e le loro competenze nel sistema della giustizia minorile. Il coinvolgimento degli attori è stato possibile grazie alla preziosa collaborazione con il Ministero della Giustizia.

Tab. 6 - Enti che hanno risposto al questionario per tipologia

| Ente | Competenza |
|--|--|
| Centro di prima accoglienza (CPA) | Ospita i/le ragazzi/e in stato di arresto, fermo o accompagnamento sino all'udienza di convalida (entro il termine tassativo di 96 ore) assicurando la permanenza degli stessi, senza caratterizzarsi come struttura di tipo carcerario. |
| Centro Diurno Polifunzionale (CDP) | Servizio articolato in attività multivalenti che consente di intervenire nell'ambito della devianza minorile, in un'ottica di progettazione condivisa per il reinserimento sociale del minore e la prevenzione. |
| Comunità socioeducative convenzionate di accoglienza | Accoglie minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimento penale. Per i giovani adulti nel caso in cui il reato sia stato commesso da minorenni. |
| Istituto Penale per i Minorenni (IPM) | Assicura l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria quali la custodia cautelare o l'espiazione di pena dei minorenni autori di reato. |
| Ufficio di Servizio Sociale per Minorenni (USSM) | Fornisce assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale, predispone la raccolta di elementi conoscitivi per l'accertamento della personalità dei minorenni, fornendo concrete ipotesi progettuali e concorrendo alle decisioni dell'Autorità giudiziaria. |

Fonte: Elaborazione CeSPI su dati Ministero della Giustizia

In questo caleidoscopio di enti che si occupano, in vari momenti, dei minori indagati e/o processati per reati di varia natura, sicuramente gli USSM hanno un ruolo cruciale in quanto sono l'organo che, dal primo momento sino alla fine dell'espiazione della pena, ha specifica competenza per i minori. Difatti gli USSM "si attivano, su mandato dell'Autorità Giudiziaria Minorile, nel momento in cui, a seguito di denuncia, un minore entra nel circuito penale e accompagnano il ragazzo lungo tutto il percorso penale. L'intervento dell'USSM prosegue fino al 25° anno di età dei ragazzi per reati commessi da minorenni"¹². Gli altri enti rappresentano le realtà in cui il minore potrà essere accolto per un determinato periodo di tempo a seconda del reato commesso, dell'arresto in flagranza, della necessità

secondo l'autorità giudiziaria di misure cautelari, della pena accordata. Vari fattori che pertanto differenziano l'iter del singolo minore che, potenzialmente, potrebbe essere indagato ma non processato, ove non si riscontrassero elementi sufficienti per iniziare il processo penale. In questo caso, l'USSM territorialmente competente avrebbe comunque un fascicolo aperto riguardante quel minore, avendo portato avanti attività di raccolta di dati sulla fattispecie specifica per cui è indagato.

Gli organi elencati nella tabella precedente hanno inoltre una ripartizione territoriale di cui è importante tenere conto. A livello nazionale gli USSM sono 29, mentre gli IPM sono 17, i CDP sono 8¹³ e i CPA sono 25. La situazione delle comunità socioeducative convenzionate di accoglienza è

invece più diversificata e più popolata¹⁴, in quanto si avvale della collaborazione delle istituzioni pubbliche con associazioni ed enti del privato sociale¹⁵. Considerando le regioni di interesse per la ricerca (Puglia, Sicilia, Lombardia, Liguria ed Emilia-Romagna), la tabella seguente mostra le sedi regionali degli enti coinvolti nel questionario, ad eccezione delle comunità socioeducative, per cui la situazione

è più complessa viste le possibili convenzioni col settore privato. Si premette che sono stati considerati gli enti con sede all'interno delle regioni oggetto di ricerca e non eventuali sedi, anche distaccate, fuori regione. Pertanto, le sedi distaccate riportate sono interne al territorio regionale considerato.

Tab. 7 - Ripartizione degli organi rispetto alle regioni coinvolte

| Regione | Ente | N° Sedi | Sedi distaccate (eventuale) |
|----------------|------|---------|-----------------------------|
| Liguria | USSM | 1 | 1 |
| Liguria | CDP | 1 | |
| Lombardia | USSM | 2 | |
| Lombardia | IPM | 1 | |
| Lombardia | CPA | 1 | |
| Emilia-Romagna | USSM | 1 | 1 |
| Emilia-Romagna | IPM | 1 | |
| Emilia-Romagna | CPA | 1 | |
| Sicilia | USSM | 4 | 6 |
| Sicilia | IPM | 4 | |
| Sicilia | CPA | 4 | |
| Sicilia | CDP | 2 | |
| Puglia | USSM | 4 | 3 |
| Puglia | IPM | 1 | |
| Puglia | CPA | 1 | |
| Puglia | CDP | 1 | |

Fonte: Elaborazione CeSPI su dati Ministero di Giustizia DGMG

Da tali enti coinvolti sono giunte in totale 58 risposte come da tabella che segue.

Tab. 8 - Ripartizione degli organi rispondenti al questionario per tipologia

| Ente | N° |
|--|-----------|
| Centro di prima accoglienza | 5 |
| Centro Diurno Polifunzionale | 3 |
| Comunità socioeducative convenzionate di accoglienza | 12 |
| Istituto Penale per i Minorenni | 11 |
| Ufficio di Servizio Sociale per Minorenni | 25 |
| Non determinato | 2 |
| Totale | 58 |

Fonte: Elaborazione CeSPI

Per quanto concerne la provenienza regionale delle risposte ricevute, 17 questionari sono stati compilati in Puglia, 14 in Emilia-Romagna, 12 in Lombardia, 9 in Sicilia e 6 in Liguria. Guardando invece alla dimensione provinciale, emerge chiaramente l'importanza quantitativa del territorio di Milano, con 9 operatori che hanno riportato le proprie considerazioni a pari quantità con Lecce, più del doppio rispetto alle restanti province.

Il questionario ha cercato di comprendere la complessità e la varietà del fenomeno della possibile cooptazione di MSNA da parte di organizzazioni criminali, sia italiane sia straniere. Alcune domande hanno cercato di carpire quali fossero le specificità e le vulnerabilità che portano il MSNA a delinquere e lo rendono a volte parte di una macchina più complessa, manovrata da adulti, come l'organizzazione criminale. Fra coloro che hanno risposto al questionario, la quasi totalità dei soggetti ha dichiarato che l'ente per cui lavora si occupa di casi riguardanti MSNA,

anche al momento della rilevazione (dicembre-gennaio 2024). 50 risposte su 58 evidenziano la competenza degli operatori nell'analizzare le fattispecie riguardanti i minori soli coinvolti in procedimenti penali. Fra le domande poste, che si analizzeranno nei paragrafi seguenti, si è cercato di

Tab. 9 - Ripartizione degli organi rispondenti al questionario per regione

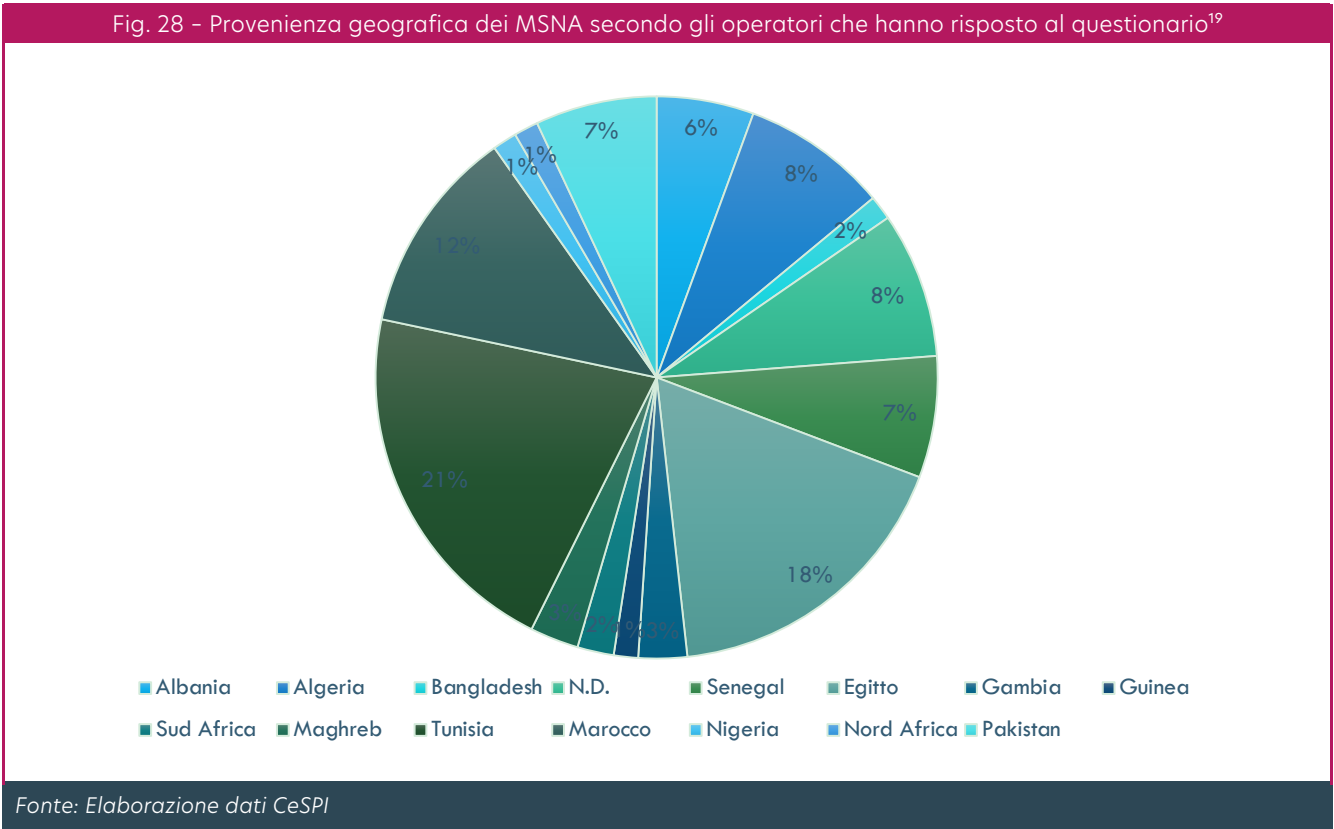
| Regione | N° |
|-----------------|----|
| Emilia-Romagna | 14 |
| Liguria | 4 |
| Lombardia | 12 |
| Puglia | 17 |
| Sicilia | 9 |
| Non determinato | 2 |
| Totale | 58 |

Fonte: Elaborazione CeSPI

esterne al sistema di accoglienza, che si fa carico del MSNA al momento dell'arrivo sul territorio italiano. Punti che possono essere "visti" dall'operatore con difficoltà a causa delle complesse condizioni personali ed ambientali dei minori che rendono difficile ricreare un legame di fiducia, di apertura, di positività nei confronti delle istituzioni¹⁶.

La commissione di reati e l'affiliazione a organizzazioni criminali

Come precisato, delle 58 risposte ricevute, solo in 7 casi l'ente non aveva in carico, al momento della risposta, minori stranieri non accompagnati. In chiave evolutiva, 38 operatori hanno risposto, sulla base della loro esperienza, che vi è una maggiore affluenza del gruppo MSNA nel circuito penale, rispetto al totale dell'utenza negli ultimi 5 anni¹⁷. Con riguardo alla cittadinanza dei minori presi in carico, la maggior parte delle risposte nomina il Nord Africa, in alcuni casi come area geografica, in altri con provenienza specifica, in particolare Tunisia (20%), Egitto (16,8%), Marocco (11,4%), Algeria (circa 8%). In alcuni casi -



indagare la capacità degli operatori coinvolti di percepire e comprendere un fenomeno così tortuoso, così sfuggente che, anche a seguito di una condanna, rimane in alcuni casi ambiguo e opaco all'operatore del sistema penale. In particolare, si sono indagati i rapporti amicali del minore, il momento di una possibile caduta in reti criminali (se successivo alla prima condanna), le dinamiche interne o

come quello algerino - si ricomprendono anche nazionalità che molte volte hanno numeri così bassi o pari a zero, tali da non essere riportate nelle statistiche mensili relative agli ingressi di MSNA, elaborate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁸. Vi sono poi altre cittadinanze con numeri considerevoli, tra cui Pakistan e Senegal, indicati da circa il 10% delle risposte e Albania con circa l'8%.

Nella visione degli operatori, il percorso dei MSNA nella giustizia minorile, ove non episodico, sembra spesso simile e non emergono evoluzioni e aggravamenti nelle condotte rispetto ai reati commessi. D'altronde, il MSNA nel passaggio alla maggiore età (a meno che non abbia compiuto il reato da minore) fuoriesce dalle maglie della giustizia minorile, per entrare in quelle della giustizia ordinaria. Si passa in primo luogo dalla competenza del Tribunale per i Minorenni a quella del Tribunale ordinario, dagli IPM si passa agli istituti penali per adulti e così di seguito. È pertanto possibile che la gradualità e l'intensificarsi della condotta, nei casi in cui ciò avvenga, siano visibili nel percorso della persona nel suo complesso, percorso in cui la fase minorile è temporalmente limitata ad un preciso confine (entro i 18 anni o al massimo 25 nei casi di commissione del reato da minore). Difatti, nelle risposte degli operatori di giustizia, la tipologia di reato è di frequente sempre la stessa, si tratta di crimini contro la persona nel 50% dei casi e contro il patrimonio, per il 44,8% delle risposte date. I reati di furto e rapina, la vendita di stupefacenti, il cosiddetto spaccio e le lesioni sono le condotte più ricorrenti. Sembra esservi, pertanto, una certa strutturazione della potenziale condotta criminale di un MSNA che rimane ancorata a determinate fattispecie. Questo evidenzia un tema importante per il procedimento di riabilitazione del minore, per la capacità di agire sulla devianza da parte del sistema in quanto tale, in alcuni casi forse fallace in questo senso. La maggior parte degli operatori è consapevole della differenza dei MSNA rispetto agli altri gruppi che formano l'utenza giornaliera degli enti di riferimento. Il 60% si dichiara infatti d'accordo sulle differenze strutturali, individuali ed esterne, che indicano la necessità di adottare un punto di vista diverso quando si tratta di MSNA rispetto ai minori italiani e stranieri. Differenze che comportano potenzialmente un maggiore rischio nell'essere manovrati e di conseguenza affiliati in una rete criminale strutturata, di qualsivoglia origine e tipologia.

Nei casi residuali in cui gli operatori riscontrano un'evoluzione rapida nella commissione dei reati da parte del medesimo minore, che in poco tempo commette più reati di maggiore gravità, emerge una situazione di grande difficoltà nel mantenere un controllo sul minore stesso, visibilmente allo sbando. Il fenomeno dello spaccio è spesso associato a un costante abbandono dei percorsi di recupero in comunità socioeducative convenzionate, un sentimento quindi di rifiuto e autodistruzione che porta molti di questi ragazzi a vivere per strada e a commettere inevitabilmente reati, replicando una modalità quasi di sopravvivenza.

È evidente, certo, la difficoltà di comprendere se vi sia o meno un legame con le organizzazioni che è per diversi fattori non chiaro o tenuto nascosto da parte del minore, potenzialmente non dichiarato per timori di ritorsione da

parte del gruppo, ove presente. Rinnegare l'appartenenza richiede un percorso lungo e complesso di consapevolezza. Le risposte degli operatori sono pertanto meno univoche in merito alla concreta possibilità che i MSNA nel circuito penale siano parte di una rete. Difatti, alla domanda se vi siano stati casi di MSNA o neomaggiorenni presi in carico per cui si è sospettata, con concreti motivi, la presenza di una rete criminale dietro all'azione criminosa, le risposte sostanzialmente si spaccano in tre parti: chi risponde che non sa (36,2%), chi afferma invece la presenza di una rete (34,5%) e chi la esclude (27,6%).

Nella comparazione con gli altri gruppi, come quelli dei minori italiani e degli stranieri, non emerge una maggiore esposizione per i MSNA al rischio di finire in circuiti di criminalità organizzata. Sebbene 19 rispondano affermativamente rispetto al maggiore rischio, mentre solo una persona risponda negativamente, dichiarando sostanzialmente lo stesso rischio per ogni minore, i restanti dei 58 hanno scelto di non rispondere, forse non essendo certi delle dinamiche che possano rendere un minore più a rischio dell'altro, o forse considerando tutti i minori con pari rischio.

Solo in rari casi è emerso una formale correlazione del MSNA con la criminalità organizzata, definita proprio dal procedimento contro il minore per reati specifici legati all'affiliazione. Difatti alla domanda relativa alla presa in carico di MSNA indagati, imputati e/o condannati per reati legati a criminalità organizzata (quali art. 416 c.p.²⁰, art. 416 bis c.p.²¹, art. 630 c.p.²², art. 74 del D.P.R. n. 309/90²³), solo in 5 casi gli operatori hanno risposto affermativamente. Sicuramente i reati di associazione sono più complessi nella ricostruzione rispetto a casi in cui il minore è, ad esempio, trovato in situazione di flagranza di reato, magari per un furto o una cessione di sostanza stupefacente. Si comprende pertanto che siano casi limitati rispetto all'imputazione per altri crimini, non legati alla condotta associativa.

Ad un maggiore dettaglio di questa residuale casistica giudiziaria, nelle risposte emergono vicende legate alle cosiddette "baby gang", inizialmente coinvolte in reati minori e poi successivamente sviluppatesi in organizzazioni più strutturate che mettono in atto reati di vario genere, spesso in situazioni di marginalità sociale. In altri casi, sono stati invece resi esempi di MSNA arrestati per reati legati alla detenzione e allo spaccio di stupefacenti. Negli esempi riportati, si esplicita che la condotta di tali minori rientra nel "body pusher", il trasporto di droga nel corpo per evitare i controlli delle forze dell'ordine.

Questa pratica, che mette a rischio la loro vita, li coinvolge quindi in reti criminali che pregiudicano il loro futuro con condanne per crimini gravi come quelli associativi.

Simile problema per alcuni versi è l'associazione dei MSNA al traffico dei migranti con le accuse di collaborazione con scafisti, ma, come emerso dalle interviste alle autorità giudiziarie²⁴, spesso questa condotta viene associata incautamente a piccole azioni che ricollegano il minorenne inconsapevole ad un'organizzazione più vasta. Spesso costretti o ingannati con promesse di denaro, i minori in alcuni casi sono stati indagati o condannati per aver dovuto gestire imbarcazioni sovraffollate, in uno stato di pericolo per la propria vita.

Come emerso dalle interviste, l'orientamento di molte autorità giudiziarie sembra essere di riconsiderazione e di maggiore cautela nell'imputare un minorenne per un reato del genere. Ulteriore condotta segnalata che ha portato all'indagine ed eventuale condanna per reati associativi è quella relativa alla vendita di stupefacenti, che in alcuni casi ha visto ampliarsi la fattispecie per ricomprendere l'ipotesi di spaccio internazionale. I minorenni vengono utilizzati dalle reti criminali per trasportare sostanze illecite attraversando le frontiere, con l'idea di destare minore sospetto in ragione dell'età. Ad eccezione di tali specifiche fattispecie, l'affiliazione è più opaca da riconoscere per gli operatori del settore della giustizia, che pure sono consapevoli dei maggiori rischi per i MSNA e del pericolo della tratta per i minori soli.

Le condotte dei MSNA vengono osservate attentamente per valutare la possibilità di legami, di pressioni esterne, di manovre altrui. Gli operatori sono consci della possibilità di affiliazione a reti criminali territoriali per la possibilità di facile guadagno. Ad esempio, in alcuni casi, si considera un indizio concreto il fatto che i minorenni con un fascicolo già aperto in un USSM ubicato nel Sud Italia, a seguito di trasferimento da aree del Nord Italia, come ad esempio da Torino e Milano, tendano a voler rientrare nelle stesse città dove hanno commesso reati.

L'impressione è che siano spinti a farlo poiché già agganciati a reti criminali locali. Un caso emblematico citato riguarda l'arresto di un MSNA appena tre giorni dopo il suo arrivo in Italia poiché coinvolto nel mercato della droga a Catania, caso che sottolinea la rapidità con cui questi minori possono essere inseriti in circuiti illeciti. Soprattutto per quanto riguarda lo spaccio, nelle osservazioni degli operatori emergono sovente elementi che rimandano ad organizzazioni criminali.

Ulteriori elementi di forte preoccupazione sono quelli relativi ad alcune abitudini dei minori, come le frequenti uscite ad orari insoliti, così come l'importante disponibilità di denaro, ascrivibile quasi sicuramente ad attività illecite, l'assunzione massiccia di sostanze o il possesso di dispositivi da cui non possono separarsi e che non potrebbero permettersi. Spesso anche l'amicizia o la vicinanza con i

connazionali può dare adito a sospetti da parte degli operatori che riscontrano l'orientamento di alcuni gruppi verso la devianza, specie se i minori sono affiancati da adulti. Nei casi di processo penale in corso, anche la presenza di avvocati di fiducia – per ragazzi in situazione di povertà – desta dubbi tra gli operatori.

La dimensione del gruppo è al centro delle attenzioni e delle preoccupazioni per il percorso di integrazione del MSNA. Il gruppo può infatti essere, al tempo stesso, fonte di affettività e socialità, ma anche fonte di devianza in casi di particolare fragilità. Circa il 35% delle risposte evidenzia sospette affiliazioni in merito alla natura dei gruppi in cui si trovavano sia minorenni, sia adulti. Gli altri operatori non ritengono di avere gli strumenti per rispondere alla domanda.

Con riguardo al momento del possibile inserimento in sistemi criminali maggiormente strutturati e associativi, che possono essere locali, nazionali o internazionali, nelle risposte è emerso solo in alcuni casi limitati il dubbio che i MSNA arrivassero direttamente instradati dalle organizzazioni nel Paese d'origine o durante il viaggio. La maggior parte dei rispondenti ritiene che il contatto si sviluppi in Italia, successivamente all'arrivo e al di fuori del sistema di accoglienza. I minori, nel tempo libero che trascorrono fuori dal centro di accoglienza possono incorrere in conoscenze che li attraggono verso un mondo di devianza e criminalità, in altri casi l'aggancio avviene invece quando fuoriescono dal sistema di accoglienza volontariamente, ponendosi in una condizione di grande precarietà e di vita "da strada". Inoltre, dalle risposte emerge che il MSNA può rimanere vittima dell'influenza del gruppo successivamente alla prima imputazione, dopo essere stato condannato, nel momento in cui sconta la pena. Proprio in considerazione di quest'eventualità è dunque importante valutare il percorso di riabilitazione successivo alla prima condanna, sicuramente influenzato dalle condizioni individuali del minore stesso e dai fattori esterni, ma anche da quanto il sistema riesce ad offrire al minore per la sua reintegrazione.

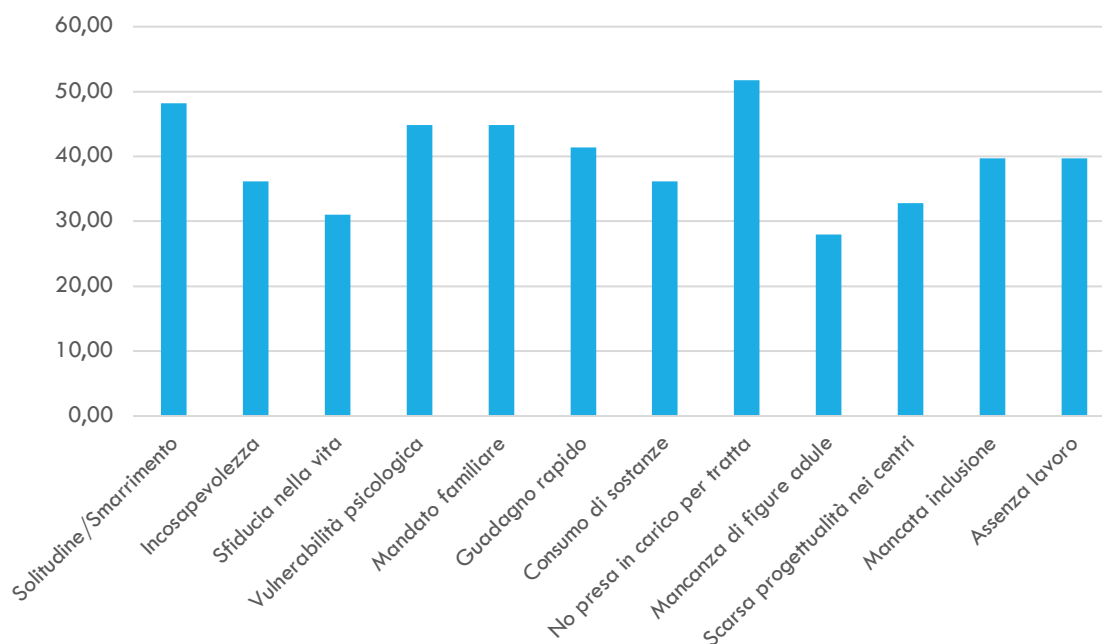
Fattori individuali per i MSNA e percezione degli operatori di giustizia

Fra le condizioni dei minori stranieri non accompagnati, legate ad elementi individuali o esterni, che possono influenzare negativamente il minore e portarlo alla devianza, i fattori più ricorrenti nelle risposte degli operatori riguardano le difficoltà lavorative nel 39,7% delle risposte, l'assenza di figure adulte di riferimento (48,3%), il profondo senso di solitudine che attanaglia i ragazzi e li spinge a creare legami con elementi sbagliati (48,3%) e la mancata attivazione di reti di anti-tratta e contro lo sfruttamento (50%).

D'altronde è nota l'importanza di comprendere le esperienze pregresse e le questioni legate all'identità del minore come individuo, sia rispetto al proprio Paese d'origine, sia rispetto al Paese in cui si trova, quindi l'Italia. Non solo la famiglia, ma anche le conoscenze fatte nel corso del viaggio, le persone a cui ci si è affidati in momenti difficili, una volta lontani dal proprio luogo di origine, la propria condizione sociale ed anche economica, sono elementi che possono rendere i percorsi di integrazione particolarmente complessi. Si pensi ad esempio al peso che il mandato familiare può avere per i MSNA, un peso di coscienza che

implica l'obbligo morale e, potenzialmente, la colpa di sostenere, o non riuscire a sostenere, la famiglia d'origine da cui si ricevono numerose richieste e che, molto spesso, ha sostenuto le spese di viaggio, indebitandosi a sua volta o impiegando tutti i risparmi²⁵. In aggiunta a ciò, gli operatori concordano nell'indicare tra i principali fattori esterni che possono spingere i minori verso condotte devianti la scarsa qualità dell'accoglienza e le difficoltà territoriali che non lasciano spazio a progettualità lavorative o abitative che possano assicurare al minore un futuro stabile.

Fig. 29 – Principali elementi individuali e socio-ambientali di rischio, per percentuale nelle risposte



Fonte: Elaborazione dati CeSPI

Emerge quindi un quadro in cui i MSNA appaiono particolarmente vulnerabili all'influenza di reti e gruppi criminali per una serie di motivi interconnessi. Uno dei punti richiamati nelle osservazioni degli operatori è la frequente difficoltà per i minori, nel passaggio alla maggiore età, di avere documenti identificativi e permessi di soggiorno. A ciò si aggiunge la necessità di trovare un lavoro, molto spesso per poter avere i documenti e il permesso per lavoro. Senza documenti, i MSNA non possono accedere ai servizi di base, come l'istruzione e la sanità pubblica, e sono spesso esclusi dalle possibilità di lavoro legale, ricadendo verso le maglie dell'illegalità e/o dello sfruttamento da parte di gruppi criminali.

Nei casi di mancanza di figure adulte di riferimento e di una rete sociale di supporto emerge la maggiore vulnerabilità del minore che è attratto da modelli più immediati, devianti, criminali, usati come rifugio. L'assenza di familiari o di punti di riferimento significativi accentua il senso di

solitudine e di isolamento, spingendo i minori a cercare appartenenza all'interno di un gruppo, fra minori nelle stesse condizioni o con adulti più scaltri. Ulteriori aspetti riguardanti la possibile evoluzione di un percorso di accoglienza verso uno di devianza, riguardano l'equilibrio fisico e mentale del minore rispetto alla nuova condizione di vita, quella di un giovane immigrato, senza riferimenti, che approda in un territorio sconosciuto. L'isolamento sociale è un ostacolo verso la creazione di legami positivi e l'inserimento nella comunità socioeducativa, che porta i minori a sentirsi emarginati e senza prospettive e li rende più inclini a unirsi a gruppi criminali, che offrono un falso senso di appartenenza e protezione. In aggiunta a ciò, dalle risposte emerge chiaramente che la presenza di traumi pregressi mette i ragazzi – già privati anche della possibilità di ricevere un'educazione adeguata a causa di contesti di povertà familiare e degli spostamenti migratori che hanno intrapreso – in una situazione di elevata fragilità psichica.

Fattori pregressi e condizioni che, ove non trattati, possono portare il minore a comportamenti autolesionistici o anti-sociali, all'abuso di sostanze stupefacenti o da banco, che lo stordiscono e gli offrono false strade per uscire dal proprio senso di confusione e disagio.

Le caratteristiche dei sistemi di accoglienza sono altrettanto determinanti per una presa in carico efficace del minore non accompagnato²⁶: maggiore qualità nell'accoglienza, dal momento dell'arrivo, comporta protezione e fiducia del minore verso il sistema stesso.

Gli operatori sottolineano, inoltre, un altro aspetto, escluso da altri enti come le autorità giudiziarie dei TM: il tema della cognizione del reato da parte del minore non accompagnato. In alcuni casi, infatti, a parere dei rispondenti, vi è la mancata percezione della gravità dei reati alla base della condotta (si veda nel grafico la voce "inconsapevolezza"). I MSNA, infatti, non conoscendo bene il contesto italiano e le sue regole, possono facilmente fidarsi di persone apparentemente amichevoli ed essere coinvolti in attività illegali. I magistrati dei TM intervistati²⁷ ritengono invece che il carattere di non liceità della condotta sia evidente anche ai minori, che sanno di compiere qualcosa che non dovrebbero fare.

Sarebbero necessarie, secondo gli operatori di giustizia, attenzione e cura nei confronti dei MSNA a questo riguardo. In altre parole, sarebbe opportuno monitorare lo stato di salute del minore e il suo percorso di integrazione, affinché questi possa recepire i segnali di pericolo derivanti dall'adescamento da parte di un'organizzazione criminale, nei casi in cui ciò avvenga al momento dell'arrivo in Italia. La maggior parte delle risposte – 30 sulle 58 date – indica proprio la "mancata emersione e relativa presa in carico del rischio di tratta e sfruttamento" come uno dei principali elementi che condizionano il percorso del minore e lo coinvolgono nella commissione di reati in forma associativa, in una spirale da cui poi è molto complesso riportarlo al sicuro.

Misure possibili per supportare il minore

Quando inizia il procedimento penale, prima ancora dell'eventuale fase di processo, per la maggior parte degli operatori il fatto che il minore è straniero non accompagnato rende il procedimento stesso più gravoso per varie ragioni. Innanzitutto, affrontare un percorso del genere in un contesto straniero e conoscendo poco la lingua non è semplice, specie per la mancanza di figure di sostegno. Secondo gli operatori, i MSNA che iniziano un procedimento penale sono vittime di barriere culturali, che ostacolano, ancor di più rispetto all'età, la comprensione del percorso penale. Molti dei minori sono sprovvisti di mezzi economici per sostenere la difesa legale e possono quindi solo accedere a quella d'ufficio, ritenuta da alcuni meno efficace. Vi

sono poi condizioni oggettive che rendono l'esperienza del minore non accompagnato più gravosa, come quella dell'assenza di una residenza o di un domicilio stabile, tale che sia possibile avvalersi di misure alternative alla detenzione. Il tema è particolare evidente nelle risposte al questionario che hanno difatti evidenziato come, proprio per tali condizioni, vi sia di riflesso un mancato accesso ad alcuni benefici. È pertanto evidente il timore degli operatori per il possibile impatto negativo dello stesso procedimento sul minore straniero solo, che necessita di un maggiore impegno, rispetto ad altre "categorie" di minori, per costruire una relazione di fiducia.

Come indicato in una risposta, "senza rete di accoglienza/familiare e senza dimora è più difficile stabilire misure cautelari meno afflittive (prescrizioni o permanenza in casa) e spesso i reati avvengono mentre i ragazzi MSNA sono collocati in contesti comunitari, quindi, è più comune la custodia cautelare in carcere". L'accesso alle misure alternative è complicato inoltre "dal problema documenti/permesso di soggiorno". Difatti, vi sarebbero "motivi oggettivi per cui il procedimento penale diviene un doppio procedimento" come, ad esempio, nel caso di riscontrato "pericolo di fuga oppure nell'impossibilità di concedere una permanenza in casa in assenza di un domicilio", specialmente in presenza di precedenti fallimenti negli inserimenti comunitari dedicati ai MSNA. In una risposta si evidenzia che: "il fatto che il MSNA non abbia una famiglia presente che ne vigili l'andamento progettuale implica spesso una superficialità, rispetto al processo di cura e resilienza del minore, e una pena spesso più severa". L'ingresso in luoghi di detenzione ha un impatto considerevole per il minore non accompagnato. Secondo gli operatori, in alcuni casi, v'è un forte impoverimento nelle relazioni sociali e affettive del minore, specie a seguito di ingresso negli IPM. Il minorenni è destinato ad incontrare solo il personale che lavora nell'istituto, senza scambi di profondità con persone significative per il suo presente e futuro.

Vi è poi una "mancanza di strutture adeguate ad accogliere" e un problema nella documentazione che attanaglia il minore, già indagato e/o condannato, ed in più prossimo ad un momento complesso come quello della maggiore età, difficile anche per la richiesta di documenti attestanti il suo regolare soggiorno²⁸. Per alcuni infatti, "le procedure di regolarizzazione sono molto complesse ed ostacolano un realistico percorso di inclusione". Nel sistema di giustizia – come emerso in alcune osservazioni riportate – vi sarebbe una scarsa conoscenza del fenomeno dei minori non accompagnati: sia rispetto alla cultura di provenienza e al loro sistema familiare e valoriale, sia rispetto alle loro prospettive di reintegrazione, in particolare quelle legate all'autonomia lavorativa.

Nell'esperienza di quanti hanno risposto, nei casi di MSNA con più condanne o caduti nella rete di organizzazioni criminali, vi sono varie difficoltà legate all'attivazione di percorsi di inclusione e ostacoli significativi che complicano il reinserimento sociale e lavorativo dei ragazzi. L'assenza di documenti comporta problemi nella regolarizzazione dei giovani adulti. La procedura per ottenere un permesso di soggiorno, già di per sé farraginoso, è spesso lenta e complessa per coloro che hanno subito condanne. Sarebbe pertanto necessario attivare percorsi dedicati e stanziare maggiori risorse in quanto molti progetti di inclusione formativa e lavorativa non sono adeguatamente strutturati per rispondere alle esigenze specifiche dei MSNA: alcune aziende sono riluttanti a offrire opportunità di tirocinio o lavoro a quanti hanno avuto un passato penale.

In aggiunta a tali problemi, vi è anche un tema di potenziale discriminazione sociale nei confronti del minore straniero non accompagnato che ha commesso un reato. I MSNA condannati e/o caduti in reti criminali affrontano anche il problema dei pregiudizi, che spesso possono portarli a ricadere nelle stesse dinamiche e a commettere i medesimi reati e diventando recidivi. Secondo gli operatori è importante poter interagire con il MSNA anche durante il suo tempo libero per poter accedere alla sua sfera più personale ed intima, in cui si creano legami affettivi e relazioni di fiducia positivi nel lungo termine. Ad esempio, è necessaria una rapida attivazione della tutela e della presa in carico territoriale per incentivare il rapporto con una figura così potenzialmente importante come quella del tutore. Proprio la tutela volontaria è, infatti, per la maggior parte dei rispondenti un elemento di aiuto per il futuro del minore, sebbene in alcuni casi, il singolo tutore possa dimostrarsi non in grado di accompagnare adeguatamente il minore o mantenere con il ragazzo una certa distanza emotiva.

Inoltre, durante il processo penale, alcuni considerano importante l'istituto della messa alla prova (MAP)²⁹, istituto per cui i ragazzi possono essere inseriti in contesti di volontariato o in comunità socioeducative convenzionate e accedere a opportunità formative e lavorative. La MAP offre una grande possibilità per il minorenne coinvolto in un processo: la sospensione dello stesso e l'attivazione di un

periodo di prova. Il minore viene così affidato ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia, gli USSM che, anche in collaborazione con i servizi sociali comunali, svolgono un lavoro di sostegno e monitoraggio dell'andamento del progetto. L'esito positivo del percorso di messa alla prova estingue il reato, ovvero lo cancella come se non fosse stato mai commesso. Una grande occasione da preparare con cautela per il minore, tenuto conto che un esito negativo può avere un grande impatto per la sua salute e portarlo a condotte recidivanti³⁰. Anche secondo gli operatori la messa alla prova è possibile solo attraverso la costruzione di reti di inclusione e di sostegno grazie alla collaborazione con gli enti del Terzo Settore, dando ai ragazzi la sensazione di un bene prezioso da proteggere e coinvolgendoli in un impegno positivo. Lavorare sul futuro sembra essere la chiave per avere un impatto sulla vita del minore, condannato e talvolta detenuto. I percorsi di integrazione previsti all'interno del procedimento minorile dovrebbero mirare ad una reale inclusione ed emancipazione dei minori, proiettandoli verso un futuro professionalizzante e lavorativo.

Per altri operatori, il momento del processo è determinante in quanto comporta una rottura con il percorso deviante attuato in precedenza. La decisione dell'autorità giudiziaria, ad esempio, di "congelare" il permesso di soggiorno, se da un lato può apparire agli occhi del minore come un gesto severo, dall'altro può contribuire alla ripresa del proprio percorso di vita, impedendo la reiterazione di determinati comportamenti devianti. Anche in questi casi però, i rapporti con la famiglia, benché distante, restano un aspetto importante di cui tener conto e su cui lavorare insieme al minore. I progetti educativi di inclusione socio-lavorativa devono essere individualizzati, con un ricollocaamento nel territorio che garantisca vicinanza e ascolto; in questo senso, anche le tempistiche del procedimento devono garantire la possibilità di un inserimento sociale del giovane. Il rischio che gli strumenti messi in campo possano essere invalidati da pressioni esterne deve essere infatti combattuto, ponendo maggiore attenzione alla storia individuale del minore che deve ritornare ad essere soggetto, e non oggetto sfruttato, della propria vita. procedimenti.

2.4 LA TESTIMONIANZA DEI TRIBUNALI MINORILI

Il Tribunale per i Minorenni (TM) rappresenta una specifica sezione del tribunale ordinario, investita della competenza di primo grado su tutte le questioni penali, civili e

amministrative riguardanti i minori di diciotto anni. L'istituzione e il funzionamento del TM sono regolamentati dal Regio Decreto del 20 luglio 1934 n. 1404 e successive

modifiche. Si contano ventinove di questi tribunali, ciascuno associato a una delle ventisei Corti d'Appello o a una delle tre sezioni distaccate di Corte d'Appello presenti sul territorio nazionale³¹.

La Legge 47/17 ha conferito al TM una competenza diretta riguardante i minori stranieri soli sin dalle prime fasi del loro arrivo o ritrovamento sul suolo italiano. Difatti, dal momento del rinvenimento di un minore non accompagnato, l'autorità di pubblica sicurezza è tenuta a informare immediatamente il Procuratore della Repubblica presso il TM, che si occupa dell'apertura della procedura di tutela (art. 11 L. 47/17) e della designazione del tutore³². Inoltre, il TM è coinvolto anche nei casi eventuali di accertamento dell'età del minore, nelle procedure di affido familiare, nella valutazione e nell'approvazione delle pratiche per il prosieguo amministrativo ex art. 13 al momento della maggiore età, nel rimborso delle spese sostenute dai tutori volontari, nonché nell'ascolto dello stesso minore, come stabilito dalla Legge 47. La decisione di affidare al giudice specializzato le responsabilità relative ai minori stranieri non accompagnati è ritenuta particolarmente favorevole per il superiore interesse del minore, data la specifica competenza dell'autorità giudiziaria coinvolta

Il TM è quindi centrale nella vita dei ragazzi e delle ragazze non accompagnati dal momento in cui arrivano in Italia e fino alla maggiore età, se non fino ai 21 anni nei casi di prosieguo amministrativo. Una presenza istituzionale che coordina le attività di molti altri organi o figure, come le autorità di pubblica sicurezza, i tutori, gli operatori, i singoli giudici al fine di realizzare in concreto i vari diritti dei ragazzi secondo le norme nazionali ed internazionali. Tale ruolo assume ancora più importanza nei casi dei ragazzi che si trovano a dover affrontare procedimenti penali e processi. Il Tribunale per i Minorenni ha giurisdizione su tutti i reati commessi da individui sotto i diciotto anni di età, con la precisazione che per i minori al di sotto dei quattordici anni non vi è imputabilità in ragione dell'età, ma vi è comunque la possibilità di applicare misure di sicurezza (come il collocamento in comunità socioeducative convenzionate), ove si ritenga che il soggetto presenti un determinata pericolosità sociale.

Il procedimento nei confronti del minore di 18 anni è regolato secondo le norme del codice penale e del codice di procedura penale, tuttavia con il D.P.R. 22 settembre 1988 n. 448³³ sono state adottate delle disposizioni specifiche per gli imputati minorenni in ragione dell'età e della particolare fase evolutiva dei soggetti. Tale assetto, non da ultimo, è stato modificato dalle recenti riforme del settore della giustizia³⁴, con la previsione dell'istituzione di un Tribunale unico e specializzato per le persone, per i minorenni e per le famiglie, articolato su base circondariale e

distrettuale, che vedrà probabilmente una sua definizione alla fine del 2024, dopo il periodo di transizione previsto dal testo della riforma stessa³⁵.

Lo scopo del presente capitolo è cercare di analizzare il rapporto tra MSNA oggetto di procedimenti penali e i possibili rischi di un'affiliazione con forme di criminalità organizzata, attraverso il confronto con giudici e presidenti dei TM delle cinque Regioni oggetto della ricerca. Il loro punto di vista è particolarmente importante per comprendere le difficoltà legate alla percezione del fenomeno all'interno del sistema giudiziario che si trova a decidere sul singolo caso. Il TM, infatti, ha una competenza di estremo rilievo non solo rispetto al profilo di indagine, ma anche negli aspetti punitivi e riparativi, in quanto tale autorità svolge un ruolo cruciale in una fase particolarmente drammatica per il minore: il momento del giudizio e, per i colpevoli, quello di espiazione della pena.

Nel corso della ricerca sono stati intervistati magistrati e Presidenti dei TM afferenti alle seguenti Regioni:

| Tab. 10 - Numero di interviste per regione | |
|--|-------------------|
| Regioni | Numero interviste |
| Emilia-Romagna | 1 |
| Lombardia | 2 |
| Liguria | - |
| Puglia | 1 |
| Sicilia | 2 |

2.4.1 La commissione di reati e l'affiliazione a organizzazioni criminali

Nel quadro dell'andamento della commissione di reati da parte dei minori stranieri non accompagnati, negli ultimi anni si è riscontrata, come analizzato dal CeSPI nei precedenti capitoli, una tendenza verso reati patrimoniali rispetto a crimini di altro tipo. Come sottolineato dal CeUs di Nisida (ufficio distaccato dell'Ufficio II DGPRAM), nel 2023 il 44,2% dei reati commessi da MSNA è stato contro il patrimonio, mentre i reati contro la persona rappresentavano il 26,1% dei reati; al terzo posto figurano gli illeciti penali contro lo Stato, le istituzioni e l'ordine pubblico con l'11,3%, seguito dai reati contro l'incolumità pubblica, con una percentuale del 9,5%³⁶.

Prendendo in considerazione le prime due tipologie di reato, le percentuali sono molto simili negli anni precedenti (dal 2019 al 2022), attestando una maggiore propensione, piuttosto evidente, verso la commissione di delitti come

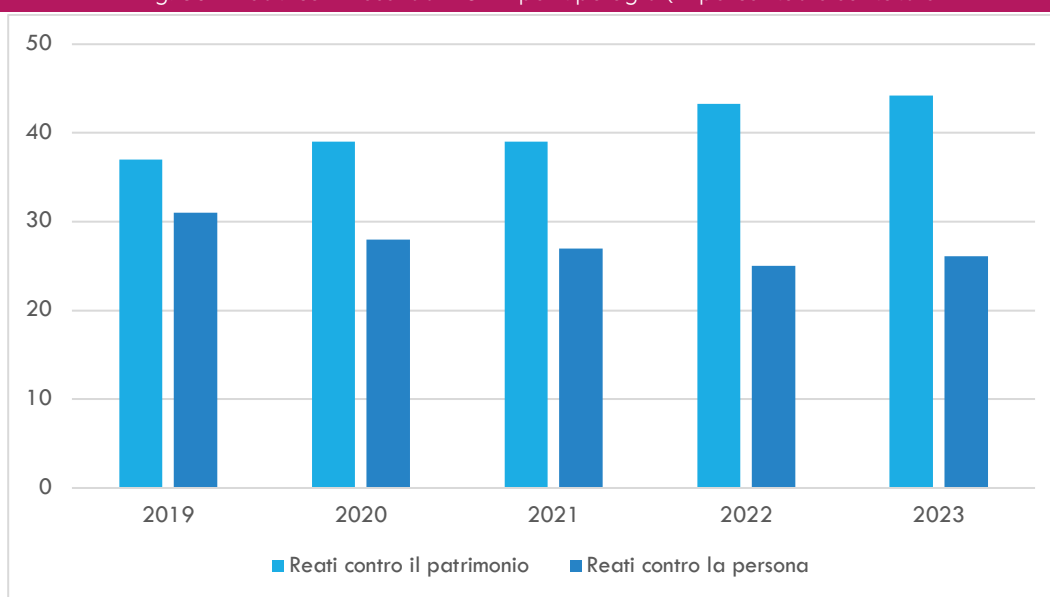
rapina o furto, declinati nelle varie fattispecie³⁷. Difatti, si consideri che nel 2022 il 43,5% dei reati compiuti dai MSNA risultavano essere quelli contro il patrimonio e il 25% contro la persona. In particolare, il dato dei reati contro il patrimonio appare leggermente in crescita rispetto agli anni precedenti, come mostrato nella tabella seguente³⁸.

Nei territori oggetto della presente ricerca (Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna, Puglia e Sicilia), emergono importanti differenze che si riflettono anche nell'esperienza dei singoli Tribunali per i minorenni. L'analisi del CeSPI³⁹ ha evidenziato differenze non solo per quanto riguarda il numero di minori non accompagnati coinvolti in procedimenti penali, ma anche relativamente alla

tipologia di reati per cui sono oggetto di indagini o vengono processati.

Rispetto ai MSNA presi in carico dagli Uffici di Servizio Sociale per Minorenni (USSM) dal 2018 al 2022, sono aumentati in prima accoglienza in particolare nelle regioni di Lombardia, Liguria ed Emilia-Romagna, regioni che hanno visto il maggior numero di MSNA presi in carico. In particolare, per Lombardia e Liguria il numero di MSNA presi in carico è raddoppiato rispetto agli anni precedenti, mentre in Sicilia si assiste ad una tendenza contraria, con un numero pur considerevole ma con un netto abbassamento delle percentuali sia di presa in carico sia di presa in carico per la prima volta (circa 300 MSNA in meno, ad esempio, dal 2019 al 2022).

Fig. 30 – Reati commessi da MSNA per tipologia (in percentuale sul totale)



Fonte: Elaborazione CeSPI su dati CeUs di Nisida

L'aumento delle prese in carico è spiegato dall'aumento delle presenze del gruppo MSNA in quanto tale, sia a livello nazionale, sia a livello regionale, nei territori del Nord Italia coinvolti nella ricerca. La Sicilia rimane ad ogni modo la regione con più MSNA coinvolti in un procedimento, o meglio, per numero di MSNA presi in carico dagli USSM. Come si approfondirà in seguito, dall'esperienza delle autorità intervistate, molti dei MSNA presenti negli istituti penitenziari minorili della Sicilia sono arrivati nella regione a seguito di un trasferimento per mancanza di posti disponibili nel territorio dove è stato commesso l'illecito.

Vi è quindi una potenziale differenza fra la regione in cui è stato commesso il reato rispetto a quella della successiva presa in carico. In ultimo, considerando la percentuale dei MSNA oggetto di azione dell'USSM rispetto al totale dei MSNA presenti nella regione, in territori con il

maggior numero di MSNA accolti tenuto conto della ripartizione nazionale, Emilia-Romagna e Liguria presentano le percentuali più alte, fra il 7,5 e l'8 %, mentre la Puglia il 3% e la Sicilia il 5%.

Risulta importante sottolineare le differenze riscontrate nelle diverse realtà regionali, sia nelle regioni che mostrano una maggiore incidenza del problema legato alla commissione di reati da parte di MSNA, quali Lombardia, Emilia-Romagna, Liguria e Sicilia, sia sul territorio pugliese, dove il fenomeno appare meno evidente a livello quantitativo. Le peculiarità del fenomeno sono percepite molto chiaramente da parte delle autorità giudiziarie dei territori citati.

L'interlocuzione con le autorità giudiziarie ha permesso di evidenziare le specificità relative al gruppo minori stranieri non accompagnati. In primo luogo, vi è una distinzione fra i minori stranieri in quanto tali e i minori stranieri non

accompagnati, un gruppo distinto e le cui logiche non sono conformabili a quelle di quanti invece, pur presentando un background migratorio, hanno un percorso individuale e familiare diverso.

La recente ricerca del Dipartimento di pubblica sicurezza⁴⁰ aiuta a comprendere la dimensione specifica dei giovani ragazzi minorenni e le loro esperienze nel momento di commissione di reati, tuttavia, analizzando il fenomeno della criminalità all'interno del gruppo minori, distingue i risultati della propria analisi solo fra minori italiani e minori stranieri, non individuando il gruppo MSNA, così peculiare rispetto agli altri due gruppi. Emerge da quella ricerca una preoccupazione per l'incremento di illeciti penali nel gruppo "stranieri": "Le segnalazioni di minori stranieri mostrano un andamento crescente per tutte le categorie di reato esaminate. In particolare, le segnalazioni per violazione della normativa sugli stupefacenti raddoppiano tra il 2010 ed il 2022, con un incremento del 43,60% nel 2017 rispetto al 2016 e un aumento del 19,88% nel 2022 rispetto al 2021. Le segnalazioni per lesioni, percosse, minacce e rissa, nel 2022 appaiono più che raddoppiate rispetto a quelle registrate nel 2010 (1.260 nel 2010 e 3.361 nel 2022): tra il 2019 ed il 2022 si registra un incremento del 75,05% (1.920 nel 2019). Incrementi più contenuti si registrano con riguardo alle segnalazioni per furto, rapina, ricettazione ed estorsione, con un aumento del 43,05% nel lungo periodo (2010-2022) e del 33,51% nel 2022 rispetto al 2019."

Le specificità dei minori sono importanti per una profonda comprensione delle ragioni e dei rischi di una possibile affiliazione progressiva alla criminalità organizzata da parte di soggetti fragili come i MSNA. In particolare, come anche evidenziato da numerose organizzazioni internazionali, i MSNA corrono un maggiore rischio di finire assoggettati a forme di tratta o sfruttamento, lavorativo o sessuale, e tale pericolo rimane elevato anche una volta giunti in Italia⁴¹.

2.4.2 Le interviste

Dalle interviste realizzate è emersa in alcune realtà territoriali, in particolare in Lombardia ed Emilia-Romagna, una sensazione di preoccupazione legata al percepito incremento di criminalità fra i minori non accompagnati. Sono emerse, inoltre, preoccupazioni rispetto alla gestione dei minori non accompagnati condannati o indagati per la commissione di reati, con sfumature diverse e considerazioni specifiche rispetto alle problematiche dei singoli territori.

In quasi tutte le interviste è emersa la convinzione che vi siano dei fattori che rendono maggiormente fragile il minore, da un lato l'assenza di una famiglia di supporto, dall'altro la mancanza di adeguate opportunità di

inclusione socio-culturale sul territorio. Tutti elementi che rendono il minore più vulnerabile e facilmente "agganciabile" da parte delle organizzazioni criminali.

Vi sono poi dei cambiamenti di contesto alla migrazione dei MSNA. Dal notevole aumento di arrivi di minori in Italia nel 2016-2017 sino ad oggi, si riscontrano nei MSNA una maggiore fragilità psicologica e una impreparazione al viaggio, una mancanza di programmazione e contesti familiari meno strutturati. I minori arrivano più disorientati e schiacciati dalle difficoltà, oltre che dal contesto percepito come ostile.

Nel territorio lombardo l'interlocuzione con le presidenze dei Tribunali per i Minorenni di Milano e Brescia ha riportato il timore per un percepito aumento significativo dei MSNA coinvolti in reati patrimoniali, come rapine e furti, che si inseriscono in un trend comune anche ad individui italiani, definito quasi di "turismo predatorio". Secondo le esperienze avute all'interno degli organi giudiziari, questo fenomeno è in aumento, come riscontrato anche dal numero di MSNA detenuti e sottoposti a misure cautelari nel corso degli anni. Ad esempio, nella giurisdizione di Milano, tra il 2022 e il 2023, i minori stranieri detenuti nell'Istituto Penale Minorile "Beccaria" sono passati da 103, di cui 37 MSNA, a 229, di cui 130 MSNA, secondo i dati del TM⁴². L'associazione Antigone conferma che al 20 gennaio 2024, su un totale di 72 presenze, 26 sono i minori italiani e 46 sono i minori stranieri (di cui 32 minori stranieri non accompagnati)⁴³. Mentre, secondo i dati del TM, i minori sottoposti alla misura del collocamento in comunità sono stati nel 2022 237 minori stranieri, di cui 44 MSNA, e nel 2023, 252 minori stranieri, di cui 88 MSNA⁴⁴.

Tab. 11 - Numero di MSNA detenuti o sottoposti a collocamenti in comunità socioeducative convenzionate per competenza del TM di Milano (il totale si riferisce al gruppo minori stranieri)

| Numero MSNA | 2022 | 2023 |
|--|-----------------------|------------------------|
| Detenuti presso IPM Beccaria | 37 (su totale di 103) | 130 (su totale di 229) |
| Collocati in comunità socioeducative convenzionate | 44 (su totale di 237) | 88 (su totale di 252) |

Fonte: Elaborazione CeSPI su dati condivisi dal TM di Milano

Secondo le autorità giudiziarie, il maggiore coinvolgimento di MSNA nei procedimenti penali è direttamente correlato con le difficoltà del sistema di accoglienza: l'incrinarsi delle politiche di accoglienza incrementa il rischio che i ragazzi "si perdano" e finiscano nelle mani della criminalità⁴⁵.

Dall'osservazione delle diverse realtà regionali, come ipotizzabile, alcuni contesti settentrionali, specificatamente il territorio lombardo, ma anche quello emiliano-romagnolo, risultano più attrattivi per i reati patrimoniali. A Bologna si è notato un aumento considerevole degli arresti di MSNA per rapine anche aggravate con armi quali coltelli o simili e vi sono stati casi plurimi legati allo spaccio di stupefacenti.

La gravità dei delitti anche nelle specifiche fattispecie, potenzialmente in pieno giorno, in spazi centrali e contro vittime di giovane età, ha portato le autorità ad evidenziare una forte preoccupazione: i magistrati sospettano un coinvolgimento in reti criminali, soprattutto nel caso di spaccio, con evidente influenza di reti consolidate sul territorio che "sfruttano" la fragilità del minore. Tuttavia, pur essendo chiaro a tutte le autorità giudiziarie ascoltate che le indagini contro un minore per alcuni reati specifici, come ad esempio lo spaccio, implicano sempre la presenza di un'organizzazione, o quantomeno di una rete, risulta molto complesso attestare effettivamente se dietro questi minori ci siano reti criminali organizzate. Ciò è dovuto in modo particolare per le modalità stesse dei processi che vedono come imputato un minore, maggiormente tutelanti per il soggetto, e per la natura del processo legata alla singola condotta della persona indagata. Le indagini e il procedimento penale quindi non si estenderebbero all'eventuale affiliazione o presenza di reti, aspetto invece sicuramente utile per prevenire successive affiliazioni di minori. Vi sono sicuramente anche le paure dei minori nell'indicare alle autorità altre persone coinvolte nell'atto illecito per timore di ritorsioni.

Nel territorio siciliano, è emerso che i reati di affiliazione e i problemi legati alla criminalità organizzata sono maggiormente attinenti alla competenza dei tribunali ordinari, che valutano le condotte delle persone maggiorenni. I TM adottano un procedimento più tutelante rispetto alle procedure ordinarie, proprio in ragione della minore età, e sembrano considerare gli elementi associativi nelle condotte criminose dei minori come un agito di adulti che manovrano il ragazzo o la ragazza per i loro scopi criminali.

Tutti questi elementi fanno sì che il singolo procedimento contro un minore che detenga e/o venda stupefacenti quasi sempre non porti ad un allargamento delle indagini per rintracciare la presenza o meno di un'organizzazione. Per lo stesso motivo, è difficile che un MSNA sia indagato per reati organizzativi secondo quanto definito dal codice penale agli artt. 416⁴⁶, associazione per delinquere, e 416 bis⁴⁷, per il reato di associazione di tipo mafioso. Anche nei casi legati a condotte di spaccio non sempre emergono i collegamenti associativi; difatti, specie nei casi in cui il minore è stato arrestato in flagranza di reato

(art. 382 c.p.)⁴⁸, il MSNA si incrimina per quella condotta con una tipologia di procedimento precisa e le stesse indagini presentano caratteristiche diverse da quelle legate a vagliare l'ipotesi di un'associazione criminale. Nello specifico, nel caso di flagranza di reato, le indagini non si estendono a tali finalità e non puntano ad ampliare l'analisi per individuare una rete dietro lo spaccio stesso come condotta del singolo.

Tuttavia, nell'esperienza dei giudici risulta molto spesso chiaro che vi sia un contesto di illegalità alle spalle del minore e, specie nelle regioni settentrionali, si è ipotizzato che in alcuni casi i ragazzi arrivino sul territorio già influenzati e assoggettati allo sfruttamento da parte di tali reti. Sembrerebbe, pertanto, importante valutare la possibilità di un'affiliazione dei minori a reti criminali proprio ai fini di prevenzione e per un percorso più approfondito di recupero del minore stesso.

Andando ad analizzare le dipendenze da stupefacenti, i magistrati intervistati hanno manifestato preoccupazione per l'uso non tanto di droghe leggere, ma piuttosto di droghe pesanti come cocaina, fino ad arrivare agli psicofarmaci, attraverso l'acquisto di farmaci da banco in grosse quantità. Nelle interviste si è accennato alla difficoltà di gestire alcuni soggetti con comportamenti aggressivi legati all'uso di tali sostanze, con condotte criminose che implicano reati come rapine finalizzate a beni futili come i cellulari, realizzate con accerchiamenti della vittima anche con minaccia di uso di armi, quali coltelli. La fragilità di questi minori assoggettati alla dipendenza li rende più a rischio di cooptazione progressiva per attività illecite, con diverse modalità. Secondo alcuni intervistati, sarebbero proprio i ragazzi dipendenti da stupefacenti a compiere piccoli reati. A lungo termine, secondo alcuni intervistati, non c'è una vera e propria progressione nei reati all'interno di una rete criminale, vi è invece una categoria diversa a seconda della vulnerabilità del minore stesso. In base ai casi oggetto di giudizio da parte di alcuni dei magistrati interpellati, la figura di chi è stato condannato per spaccio per quantità importanti è quella di una persona lucida e determinata, mentre il MSNA più fragile, che vive una condizione da strada e che fa uso di sostanze, rappresenta una mera manovalanza. Nell'esperienza avuta, chi fa uso di sostanze è maggiormente instabile e frammentato in ogni aspetto della sua vita come individuo e nelle relazioni che ha anche in Italia; proprio in questo gruppo vi sono i minori più problematici. I ragazzi che si ritrovano parte di un'organizzazione criminale risultano apparentemente più disciplinati anche nel corso del processo. Tuttavia, proprio tali minori non interrompono realmente i legami con gli adulti e proprio per questo vi è il rischio che, una volta finito il percorso penale, si dirigano di nuovo verso le medesime reti. In alcuni degli esempi citati vi sono infatti condotte di

particolare gravità che mostrano la responsabilità che gli adulti della rete danno al MSNA, una responsabilità che li lega e li appesantisce di un destino criminale da cui è estremamente difficile vincolarsi. Un caso citato vedeva un MSNA proveniente dall'Albania arrestato in Emilia-Romagna per spaccio e trovato in possesso di 9.000 mila euro in contanti, oltre che di un chilo di cocaina nella propria residenza.

In altri territori invece, come Sicilia e Puglia, dalle interviste effettuate con i magistrati e le presidentesse dei Tribunali per i Minorenni di Messina, Palermo e Lecce, non si riscontrano particolari problemi legati a reati patrimoniali, ma piuttosto reati contro la persona (risse, lesioni legate a diverbi e litigi anche contro il personale delle strutture di accoglienza) e in alcuni rari casi anche i più estremi, come tentato omicidio. Nei casi di risse o lesioni agli operatori o ad altri compagni, dentro la comunità socioeducativa convenzionata, spesso non segue neanche querela da parte della vittima, pertanto non c'è prosecuzione del giudizio.

I reati testimoniano una certa difficoltà del minore a vivere in maniera equilibrata la condizione in cui si trova, legata spesso ad un'accoglienza non ottimale. Ad esempio, a causa della carenza di percorsi di formazione professionale offerti ai MSNA, abbinata ad un ritardo nell'avvio dei corsi di alfabetizzazione che rende difficile l'integrazione. Nel territorio leccese la delinquenza minorile è caratterizzata principalmente da episodi di violenza e danneggiamento, con pochi casi di reati patrimoniali. Non emergono connessioni dirette con la criminalità organizzata, secondo quanto possibile apprendere dai casi indagati dalla magistratura minorile, ma anche qui permangono le sfide dell'accoglienza e dell'offerta di percorsi di formazione adeguati.

Le autorità giudiziarie intervistate hanno espresso la consapevolezza che, benché dalle attività dei TM non sia facile individuare l'influenza nella condotta del minore della criminalità organizzata o anche di forme di aggregazione spontanea fra minori, una mancata presa in carico dei minori sin dal loro arrivo in Italia li rende facili prede della criminalità organizzata, pronta a manovrarli e sfruttarli. Citando testualmente alcune interviste "se l'accoglienza non viene gestita in modo competente, i ragazzi restano per strada" e sono fortemente a rischio di commettere errori o di mostrare il proprio malessere con atteggiamenti aggressivi. Senza un'accoglienza adeguata i minori si trovano a vivere all'addiaccio, esposti a rischi di abusi e di sfruttamento lavorativo per lavori pericolosi o illegali, come la vendita di stupefacenti. A Milano, in particolare, risulta molto più complesso creare un tessuto sociale, evitando la sensazione di essere solo degli "estranei".

Secondo alcuni intervistati, coloro che commettono reati sono ragazzi con un forte malessere, con disturbi post-traumatici da stress, legati alla loro esperienza migratoria o al loro vissuto familiare durante l'infanzia, ragazzi che possono essere facilmente agganciati dalla criminalità organizzata, in alcuni casi anche attraverso le reti di conoscenze che fungono da appoggio per i minori soli e senza riferimenti familiari.

La Sicilia, pur essendo fra le regioni di primo ingresso, non presenta particolari tendenze di MSNA che commettono reati patrimoniali o reati di altra tipologia. Come evidenziato in precedenza, i reati commessi da MSNA sono diminuiti nel corso degli ultimi anni e sono prevalentemente legati a reati contro la persona come le lesioni. Su questa fattispecie insistono poi alcune dinamiche proprie dei minori non accompagnati che, pur arrivando in regioni come la Sicilia e la Puglia con ingresso dal mare, possono poi essere trasferiti in altri territori o possono allontanarsi volontariamente dagli stessi centri in maniera irregolare. Spesso i minori commettono reati in altre regioni e possono essere trasferiti negli IPM meridionali, come quelli siciliani, per una maggiore disponibilità di posti all'interno di tali istituti. Gli USSM si trovano spesso a farsi carico di minori che hanno commesso reati altrove e che presentano esigenze particolari rispetto a chi ha una relazione maggiore con il territorio in cui risiede l'istituto.

Questione diversa che ha maggiormente interessato i territori siciliano e pugliese è quella della eventuale partecipazione dei MSNA a condotte di traffico di esseri umani, relative alla figura del cosiddetto scafista. Ci sono stati casi di condanna di minori non accompagnati per aver avuto un ruolo di conduzione dei barconi arrivati in Italia, ruolo sintomatico di una partecipazione volontaria alle attività del gruppo criminale che ha organizzato il traffico. Nel corso del tempo i TM hanno invece riformulato la propria azione di risposta a tali fattispecie, ad esempio per i MSNA trovati con la bussola in mano sul barcone, non considerando più tali condotte come evidenza chiara di un ruolo attivo del minore all'interno della criminalità organizzata, ma riscontrando un mero uso strumentale del minore.

2.4.3 Misure possibili per supportare il minore

Nel corso delle interviste è stato riconosciuto che la risposta del sistema non può limitarsi alla sola detenzione. In ragione della mancanza di reti sociali e familiari su cui fare affidamento, i MSNA sono portati più facilmente a cadere in contesti di criminalità anche di piccole dimensioni, di sopravvivenza⁴⁹.

La risposta carceraria nel minorile è residuale, ma per i MSNA, proprio per mancanza di stabilità familiare sul

territorio, è spesso sentita come unica risposta. In virtù di elementi che prescindono dal minore stesso, dalle caratteristiche del reato e dalla volontà di cambiamento del ragazzo, anche i magistrati ritengono che il trattenimento nell'IPM rappresenti spesso l'unica risposta possibile per il MSNA, con una chiara differenza di approccio rispetto agli altri minori con contesti socio-familiari in Italia più solidi.

Rispetto a tale scelta, l'inserimento in IPM viene talvolta ritenuto benefico per il minore, in quanto elemento di rottura, in altri casi come ulteriore peso schiacciante per la riabilitazione del ragazzo. In particolare, nei casi di forte dipendenza da sostanze e fragilità psichica non sempre la risposta carceraria sembra essere in grado di far cambiare vita al minore. Per questo, secondo alcuni dei magistrati ascoltati, è cruciale la presenza di figure di aggancio, come quella del tutore volontario. Dall'esperienza avuta si è riscontrato che quando i MSNA, compresi quelli che si trovano ad essere oggetto di procedimenti, sono in relazione con figure positive, vi è un'evidente differenza per il loro percorso di reinserimento sociale. Secondo alcune interviste, anche negli IPM, a ragione di una carenza di figure e risorse specifiche, vi è un eccessivo uso di tranquillanti e/o sedativi.

Nel caso della già citata dipendenza da sostanze, ad esempio, in molti casi connotata dall'abuso di farmaci da banco che non richiedono la prescrizione medica e spesso non sono definibili stupefacenti in senso tecnico, è difficile un approccio clinico classico alla situazione del minore che sfugge alle logiche tradizionali della presa in carico per tossicodipendenza⁵⁰. Le autorità giudiziarie sembrano essere in più casi consapevoli della difficoltà dei centri di accoglienza di iniziare un percorso di riabilitazione con persone molto problematiche. Per tali ragioni, i magistrati ritengono necessario che il sistema di accoglienza crei nuove comunità socioeducative che sappiano rispondere agli specifici bisogni dei ragazzi, avvalendosi di personale appositamente qualificato. Difatti, il disagio che viene manifestato comporta una condizione psicologica grave che ha riflessi non solo nel settore penale, ma anche nel civile. Tale specificità legata alla dipendenza da sostanze e alla fragilità del soggetto, in alcuni contesti, come ad esempio nel contesto metropolitano di Milano, va a sommarsi alla precarietà della condizione di un minore straniero senza riferimenti e alla sensazione di estraniamento tipica della grande città. Da questi fattori emerge un rischio maggiore di marginalizzazione di minori lasciati in disparte per strada e portati quindi ad associarsi fra di loro, con modalità di sopravvivenza nella commissione di reati.

D'altronde, la percezione dell'offensività del reato è evidente, i ragazzi sono per lo più consapevoli della condotta illegittima, quindi consapevoli dell'errore. Possono

tuttavia non avere contezza del procedimento penale in quanto tale, specie nelle sue diramazioni e specificità procedurali. In alcuni casi, specie nei casi di crimini legati a risse o litigi violenti, le autorità hanno espresso l'opinione che il reato sia stato commesso con una forte spinta antisociale, una mancanza di accettazione delle regole, un forte disagio emotivo per la propria situazione.

Alcuni magistrati hanno poi evidenziato che l'utenza maggioritaria negli IPM di alcuni territori meridionali è italiana e risulta complessa la convivenza fra i minori italiani e quelli stranieri, la gestione e il percorso di recupero dei MSNA sono più complicati e spesso non vi sono risorse adeguate. Secondo alcuni intervistati, i sistemi di aggancio per coinvolgere minori italiani in un lavoro personale non funzionano con i MSNA. La relazione con la famiglia, ad esempio, non ha lo stesso impatto positivo e, spesso, si tratta di contatti telefonici disperanti. I ragazzi corrono il rischio di non avere motivazioni per uscire dalla delinquenza e vedere solo gli aspetti negativi della propria esperienza in carcere. Le caratteristiche legate al minore non accompagnato lo portano, nella maggior parte dei casi, a non poter ottenere misure di collocamento in comunità socioeducative convenzionate o di detenzione alternativa all'IPM. Difatti, come evidenziato da altri autori: "Per evidenti ragioni, i minori stranieri non accompagnati, che non possono contare su una famiglia o su altre figure di riferimento, non possono usufruire di queste misure alternative e sono quindi più spesso introdotti direttamente in carcere, facendo così aumentare gli allarmi riguardo alla crescita statistica dei minori stranieri incarcerati"⁵¹.

Emerge dalle interviste la tendenza, in alcuni casi, ad aprire tutele pubbliche e non volontarie nei casi di minori arrestati in flagranza, per i quali non era già stata aperta una tutela in quanto non censiti rispetto alla giurisdizione del TM, nell'eventualità ad esempio di allontanamento da un centro di accoglienza verso altra regione. In ragione dell'urgenza, alcuni TM effettuano pertanto una procedura più celere in deroga a quanto espresso dall'art. 11 L. 47/17.

Per contrastare il fenomeno dei minori irreperibili che sfuggono dal sistema di accoglienza sarebbe necessario, secondo alcuni intervistati, che i ragazzi venissero identificati da un Codice Unico di Identificazione, per evitare la dispersione del minore e la scomparsa dello stesso dal sistema di accoglienza.

Risulta inoltre più complicato far accedere i MSNA a misure tutelanti per la giovane età, come l'istituto della messa alla prova (MAP), introdotto dal D.P.R. 448/88 (art. 28). La disposizione normativa consente al giudice di affidare il minore ai servizi sociali minorili, quindi agli USSM, per svolgere attività di osservazione, trattamento e sostegno, anche in collaborazione con i servizi locali. Si

riconosce che un singolo atto trasgressivo non dovrebbe essere considerato definitivo, ma piuttosto indicativo di una possibile devianza del minore, il quale dovrebbe essere fornito di tutte le opportunità per il recupero.

In virtù di tale possibilità e ove il percorso di messa alla prova sia stato positivo, si prevede inoltre la possibilità di estinguere il reato in caso di successo (art. 29)⁵². Anche la MAP è stata difficilmente applicata in passato, specie nei confronti dei minori stranieri, ed in particolare MSNA, e ad oggi è oggetto di riflessione e, in alcuni casi, di riconsiderazione. Come emerge dai numeri riportati, forniti dal CeUs di Nisida, la MAP è un procedimento minoritario che molto spesso presuppone una dimora familiare.

| Tab. 12 - Numero di minori seguiti da USSM e con MAP (dati al febbraio 2024) ⁵³ | |
|--|-------------------|
| Regioni | Numero interviste |
| In carico agli USSM | 14.837 |
| Con MAP in casa | 2.262 |
| Con MAP in Comunità socioeducative convenzionate | 455 |
| Fonte: Elaborazione CeSPI su dati del Centro di Nisida | |

Da alcune interviste emerge il tentativo di concedere la messa alla prova anche ai MSNA, con grande cautela e dopo attenta valutazione dei singoli casi specifici. Nei casi legati a reati al patrimonio, ad esempio, con la commissione di un reato per estorsione, in alcuni casi si è concessa la messa alla prova in quanto il valore era particolarmente irrisorio, pari a pochi euro. Alcuni TM provano a portare avanti la MAP anche per il reinserimento del ragazzo in una situazione virtuosa. Il processo penale può così diventare strumento di integrazione sociale, una soluzione di riscatto per un MSNA trattato per la sua condizione umana e tutelato dal sistema penale. Anche in altre esperienze territoriali, la procedura di messa alla prova ha una funzione molto importante, pattuendo un progetto che l'imputato deve seguire sotto la guida del servizio sociale: per i MSNA si prevede il collocamento in una comunità socioeducativa convenzionata che garantisce l'accesso a percorsi di studio, volontariato, lavoro e attività socialmente utili. Sotto la guida degli assistenti sociali, questi ragazzi riescono a fare un percorso e a capire i loro errori.

Ad ogni modo, le autorità sono consapevoli dei rischi e della maggiore attrattività del mondo criminale che rende i percorsi di recupero difficili, sebbene ci siano esempi positivi. In alcuni casi, ad esempio, c'è anche una iniziale fase cautelare severa di detenzione perché si ritiene sia necessario dare una risposta che favorisca un "voltare pagina". È infatti raro, in alcune realtà, che il ragazzo arrivi alla MAP in stato di libertà, perché, come già scritto, molto spesso

per il MSNA l'unica misura cautelare possibile è il carcere, a causa della sua condizione di minore solo, a maggior ragione se nel passato il minore si è già allontanato da una comunità socioeducativa di accoglienza. Al netto di tali considerazioni, le autorità sono sicure che il procedimento minorile resti in generale maggiormente tutelante, ed alcuni degli intervistati riconducono anche a questo un motivo dello sfruttamento minorile. Per esempio, nelle situazioni di affiliazione criminale, quasi di manovalanza, legate allo spaccio. Il procedimento minorile italiano è, difatti, in un certo senso un *unicum* in Europa, con alcuni elementi particolarmente a favore dell'imputato come la sospensione del processo, la messa alla prova, la difesa d'ufficio, la presenza di un servizio minorile.

Invece, in altri studi sul tema, la MAP desta preoccupazione riguardo all'efficacia del trattamento specie per i minori stranieri, al fine di non ricadere in recidiva. Come evidenziato da tali analisi, i progetti educativi spesso non attraggono l'interesse dei minori stranieri, in particolare non accompagnati, poiché richiedono tempi lunghi per essere attivati, mentre questi giovani sembrano essere più preoccupati per le loro necessità economiche immediate. Nei casi di messa alla prova, ci si chiede se sia più vantaggioso o più protettivo per i minori stranieri operare attraverso misure intramurarie, piuttosto che in ambito penale esterno. Una discussione fra due visioni diverse e che non riguarda solo i MSNA ma in generale tutti i minori, sia italiani sia stranieri. La MAP, un tempo quasi non contemplata per i minori stranieri, è diventata uno strumento per valutare l'efficacia complessiva del sistema di giustizia minorile. Tuttavia, in alcune ricerche emerge che tale istituto, se non opportunamente monitorato, può disorientare, piuttosto che offrire un'opportunità per riflettere sul significato del reato⁵⁴.

Anche secondo gli intervistati, per molti giovani che finiscono in IPM, proprio per le carenze del sistema, l'entrata in questa realtà segna la loro prima vera opportunità di essere presi in carico dai servizi cittadini e la prima opportunità di riflessione e di ripresa di un percorso virtuoso, ma spesso questa possibilità non si concretizza pienamente, per la mancanza di strumenti specifici interna agli stessi IPM, in primo luogo di mediatori ed educatori specificamente preparati.

Come evidenziato da altre analisi, la presenza di figure di riferimento e di sostegno è decisiva, così come la possibilità di ottenere nei casi di minori coinvolti in procedimenti penali strumenti come il prosieguo amministrativo, ex art. 13 L. 47/17⁵⁵.

Proprio in casi così complessi potrebbe essere cruciale il supporto del servizio sociale e la prosecuzione dei percorsi di inserimento estesa dai 18 fino ai 21 anni, secondo

quanto stabilito dall'articolo della Legge Zampa. Attraverso tale approccio si può agevolare la riuscita di progetti di reinserimento efficaci, essendo ancora più difficile, per i MSNA condannati, trovare un supporto adeguato al di fuori del carcere, specie se a ridosso della maggiore età. Per affrontare queste sfide sono necessari percorsi di inclusione più efficaci e proattivi. Gli operatori devono cercare di integrare i giovani in progetti che li coinvolgano attivamente nella società e nella vita civica, magari attraverso percorsi educativi che includano mediatori culturali.

Dalle interviste effettuate, emerge forte la considerazione che è necessario dotare il sistema di più strumenti, anche specifici alle differenze che il gruppo MSNA

presenta rispetto alla delinquenza minorile, che siano in grado di rispondere ai bisogni del minore.

A prescindere dall'eventualità carceraria, il recupero del minore è legato alle capacità degli operatori di stimolare il ragazzo o la ragazza a re-immaginare il proprio futuro come possibile, svincolandosi dalla logica dell'immediato oggi come forma di sopravvivenza. Per i MSNA, minori già di per sé vulnerabili, e, ancor di più per coloro che ritrovino ad affrontare un processo penale, risulta cruciale una presa in carico efficace e tempestiva. Per le autorità giudiziarie intervistate è quindi necessario dotare il sistema degli strumenti adatti per riattivare le risorse interiori al minore e spingerlo a fidarsi del sistema che lo ha processato, ma – si spera – non condannato.

2.5 LA VOCE DEI MINORI

Le interviste a giovani migranti, realizzate grazie alla mediazione del Ministero di Giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile e di Comunità e di istituti penali e comunità socioeducative convenzionate, sono state complessivamente 7 e si sono svolte nel periodo compreso tra febbraio e aprile 2024 con ragazzi collocati in strutture situate in diverse aree del Paese: 3 a Messina e provincia, 2 a Genova, 1 a Milano e 1 a Bari. In 3 casi si trattava di ragazzi ancora minorenni al momento del nostro colloquio (16 anni in due casi, 17 nell'altro), in altri quattro già passati alla maggiore età (3 di 18 anni e uno di 20/21). Rispetto alle loro nazionalità, tutti i migranti provenivano dall'Africa: 2 dalla Tunisia, 2 dal Senegal, 2 dal Mali e 1 dall'Egitto.

I colloqui si sono svolti tutti on line ed hanno visto la pressoché costante presenza fisica o virtuale di altre figure di sostegno (assistenti sociali e mediatori linguistico-culturali). In quasi tutti i casi, la padronanza della lingua italiana è risultata poco sviluppata e perciò la loro mediazione è risultata utile nello sciogliere alcuni nodi comunicativi attraverso traduzioni, decodifiche, integrazioni. Naturalmente, tale mediazione, anche quando silente e sullo sfondo, ha anche rappresentato un fattore di "disturbo" o comunque di influenza sui contenuti e le parole degli intervistati. Per le difficoltà linguistiche dei ragazzi, la loro condizione psicologica, ma anche per i condizionamenti assorbiti in precedenza all'interno della struttura, o quelli implicati dalla presenza di soggetti terzi che in qualche modo la rappresentavano, le risposte dei ragazzi sono apparse a volte poco libere e spontanee, a volte un po' forzate o stereotipate. Le risposte sono state in genere brevi e poco articolate, ed hanno a volte richiesto domande più

specifiche o la ripetizione del quesito e non di rado hanno fornito scarse informazioni.

In un caso, a completamento e chiarificazione di quanto comunicato durante l'intervista, si è ricontattata l'assistente sociale di riferimento per comprendere meglio l'iter del ragazzo.

Pur con età, vicende e stati legali e psicologici diversi⁵⁶, tutti i giovani intervistati condividevano condizioni legali ed amministrative: non si trovavano in strutture di detenzione propriamente dette e stavano usufruendo dell'istituto della messa alla prova, risiedendo all'interno di comunità socioeducative convenzionate aperte all'esterno oppure, in un unico caso, in sistemazione propria, recandosi poi giornalmente presso centri diurni. È in questo contesto che è maturata anche la proposta di adesione all'intervista da parte del personale, che è stata prospettata al ragazzo come attività del giorno, in alcuni casi in sostituzione di altri impegni stabili, e comunque come parte di una predisposizione collaborativa con il proprio percorso di riabilitazione e di interfaccia con istituzioni e attori della società italiana.

È forse anche per questo motivo che, pur avendo formalmente accettato di venire intervistati, tale circostanza sembra essere stata vissuta più come un "dovere" di autorappresentazione che come un'occasione più libera per raccontarsi.

2.5.1 Contesti di partenza ed esperienze migratorie

La gran parte dei ragazzi è cresciuta in ambiente rurale, in villaggi di piccola o media dimensione, all'interno di famiglie di agricoltori e piccoli commercianti, ad eccezione di

M., nato nella capitale del suo Paese da genitori inurbati poco prima. Le loro famiglie, anche se non sempre numerose, appaiono comunque caratterizzate sempre dalla presenza di fratelli o sorelle, di cui il migrante intervistato non è necessariamente il maggiore, anzi.

Si tratta di ambienti nei quali i ragazzi sono soliti collaborare sin da piccoli alle attività familiari, frequentando la scuola solo per alcuni anni. L'istruzione ricevuta è in alcuni casi quella dispensata nella scuola pubblica statale, in altri (2 casi) unicamente quella disponibile nelle scuole religiose o "coraniche", mentre M. non ha mai frequentato alcuna scuola ed è rimasto analfabeta sino al suo arrivo in Italia. I percorsi scolastici sono stati interrotti in genere prematuramente o anche dopo la fine dell'istruzione obbligatoria, ma sembrano tutti essere stati abbandonati a causa della loro incompatibilità con la vita quotidiana: distanza da percorrere, mancanza di disponibilità economiche, scarso valore attribuito al percorso di istruzione da parte dell'ambiente familiare, necessità di aiutare finanziariamente i genitori. Le situazioni familiari appaiono in alcuni casi decisamente problematiche, con genitori assenti o prematuramente scomparsi, in un paio di casi con situazioni di poligamia, in altre semplicemente esposte alla povertà, all'instabilità delle attività lavorative e alla vulnerabilità economica.

La gran parte degli intervistati ha avuto occasione di lavorare già nel paese di provenienza, a volte aiutando i familiari nei lavori agricoli e nelle attività di allevamento, in altre attivandosi all'esterno per svolgere, anche per alcuni anni, lavori come il muratore, l'imbianchino, il saldatore e il commerciante, in quest'ultimo caso presso un parente in altro luogo, dunque già realizzando una prima emigrazione interna. Tra gli intervistati troviamo perciò sia minori già entrati, più o meno precocemente, nell'ottica di contribuire attivamente ai redditi propri e della famiglia attraverso impieghi lavorativi remunerati esterni, sia minori rimasti all'interno dell'economia domestica familiare come studenti e/o prestatori di lavoro non remunerato, utile alla sopravvivenza del proprio nucleo parentale. Tra coloro che abbiamo conosciuto in questa circostanza troviamo perciò sia ragazzi che hanno intrapreso la migrazione già con una storia pregressa di esperienze lavorative e di responsabilità, in qualche modo "anticipatrici" di un futuro ruolo di migrante economico, sia minori apparentemente proiettati più bruscamente verso tale condizione.

Ciò che emerge da quanto raccolto e che pare accomunarli tutti è il fatto che nessuno di loro sembra aver subito la scelta della partenza come una decisione presa da altri. Gli scambi avuti restituiscono invece una forte assunzione personale di tale decisione, che in alcuni casi viene presa insieme ai familiari, non senza disaccordi o emozioni

contrastanti, ma anche frequentemente frutto di una volontà personale che viene perlopiù coltivata insieme alle cerchie dei coetanei. Cosicché non mancano casi di ragazzi partiti a totale insaputa dei propri famigliari, non solo all'interno di contesti familiari ormai disgregati e privi di figure genitoriali realmente presenti, ma anche in famiglie ancora unite in cui il giovanissimo migrante parte a loro insaputa e si fa vivo solo all'arrivo, come nel caso di L. partito nemmeno quattordicenne dalla Tunisia, oppure nasconde la reale destinazione, come il senegalese N. che dice alla madre di andare in Marocco. Per alcune famiglie la partenza del figlio si inserisce e si collega con altre emigrazioni di componenti del nucleo familiare in Europa o in altri paesi africani e può rappresentare, come nel caso di A. che racconta di aver raggiunto il padre emigrato da 30 anni in Italia all'età di 14 anni insieme alla madre, poi rientrata in Senegal. Se in questo caso la sua partenza appare come un esito organizzato all'interno degli equilibri di una famiglia transnazionale, in altri si inserisce in un quadro diasporico-parentale più frammentato e disfunzionale. Altre volte, invece, la partenza del minore non è stata preceduta da altri movimenti migratori ed il minore sembra essere il primo-migrante all'interno della sua famiglia.

Da quello che si evince dalle interviste, esiste un universo di discorsi, immaginari e progettualità di emigrazione estremamente diffuso nei contesti di origine dei ragazzi, all'interno del quale si hanno processi di maturazione della scelta di migrare. Si tratta di una "cultura della migrazione", di un costrutto pratico e simbolico che assembla al suo interno le immagini ed i significati veicolati dai media televisivi e da internet, le rimesse culturali e sociali trasmesse dai migranti di ritorno, le reti sociali intrattenute da ciascuno, la storia familiare e collettiva, i modelli di riuscita sociale e individuale⁵⁷. In questo amalgama di aspettative, interscambi ed opportunità in cui sono immersi i giovani si determinano le decisioni di espatrio, molto spesso condivise più nei gruppi di coetanei che con i propri familiari.

L'organizzazione del viaggio, in tali frangenti, può avvenire in maniera totalmente indipendente dalla famiglia, pur cercando e trovando poi il suo benessere e il suo sostegno emotivo e materiale. Lo spostamento migratorio si è compiuto in genere con altri ragazzi, a volte anch'essi minorenni, ma almeno in un paio di casi inizialmente da soli, e successivamente in compagnia di altri giovani conosciuti in migrazione. I loro percorsi ovviamente variano in conformità con i luoghi di partenza. Nel caso dei due minori tunisini, Y. e L., dopo aver raggiunto la costa si sono entrambi imbarcati per raggiungere direttamente Lampedusa; A. e M. dal Mali attraverso l'Algeria sono arrivati in Libia, dove hanno sostato qualche tempo, in un caso lavorando come muratore, prima di imbarcarsi per raggiungere l'Italia; anche A. dall'Egitto ha raggiunto la Libia, sbarcando però in

Calabria; N., senegalese, è invece passato dal Marocco e dalla Spagna prima di arrivare in Italia con un suo compagno di viaggio adulto che ha poi fatto ritorno in Spagna, mentre A. dal Senegal ha direttamente preso l'aereo con sua madre per raggiungere il padre già da moltissimo tempo emigrato a Torino.

Se si eccettua quest'ultimo caso, nel quale il ragazzo ha potuto beneficiare della finestra di possibilità concessa dai ricongiungimenti familiari e quindi spostarsi regolarmente ed in tempi rapidi e garantiti, per gli altri, il viaggio è stato disagiata e caratterizzato dai diversi elementi connaturati alla migrazione irregolare (passaggio dei confini rischioso, ricorso a *smugglers*, condizioni di viaggio difficili, pericoli e incertezza della permanenza in Libia e della traversata). Al di là delle particolarità di ciascuna vicenda, è indubbio che quella del viaggio migratorio sia stata per loro una esperienza estremamente dura e impegnativa, esperienza che con molta probabilità assume la forma doppia e ambivalente di nucleo doloroso e fonte di traumi ed al tempo stesso di prova di resistenza e coraggio.

Al suo arrivo, il minore ha a che fare e si barcamena con due polarità combinate e contraddittorie da armonizzare: da un lato si ritrova con un vissuto migratorio spesso altamente problematico e vulnerabilizzante che ha lasciato tracce sui propri equilibri psichici ed emotivi; dall'altro, si produce in lui anche la sensazione di aver comunque superato la sfida, si costituisce un'immagine di sé come di qualcuno che "ce l'ha fatta". Nei ragazzi convivono perciò un nucleo di fragilità e bisogno che rimanda all'infanzia e una dimensione potente e iniziatica che proietta verso l'età adulta, un nucleo che si manifesta durante quella fase eroica e spaesata della vita che è "l'adolescenza". Non sarà facile per loro gestire, armonizzare e dare giusta forma a queste diverse condizioni psichiche in un contesto di accoglienza estraneo ai loro specifici retroterra, plasmato su categorie, codici e parametri diversi, se non decisamente impreparato alla comprensione delle loro complesse navigazioni esistenziali.

2.5.2 Vicende italiane: dall'arrivo ai reati

Giunti sul nostro territorio - in prevalenza via mare, in un caso via terra dalla Spagna e in altro con l'aereo dal Senegal, come si è detto - i minori hanno sperimentato diversi tipi di impatto con i nuovi contesti.

A. (Egitto), sbarcato in Calabria tra i 15 e i 16 anni, è stato mandato in una comunità socioeducativa convenzionata a Mileto, un centro semi-appenninico della provincia di Vibo Valentia in cui non si è trovato bene, si annoiava molto perché "non c'era niente da fare". Così, dopo circa un mese e mezzo, scappa dalla comunità e arriva a Milano. Com'è noto questa città rappresenta una destinazione

usuale, ambita e non di rado programmata per i giovani egiziani, che qui trovano vaste reti di connazionali, parenti e conoscenti, opportunità lavorative e alloggiative. A. vive per un periodo in strada o in sistemazioni di fortuna, entrando probabilmente in contatto con sacche marginali e problematiche della presenza egiziana e più genericamente minorile in città. È però all'interno della comunità socioeducativa di Certosa, che entra, per ragioni non note (rintraccio sul territorio? Stanchezza e bisogno di rientrare nell'accoglienza?), in contatto e stringe amicizia con un altro ragazzo con cui progetterà e realizzerà la rapina per la quale è imputato.

Y. (Tunisia), dopo essere arrivato diciassettenne a Lampedusa viene trasferito in un centro di accoglienza in Sicilia da cui presto scappa per recarsi a Catania, dove afferma si trovasse suo zio e la possibilità di trovare subito dei lavori. Vive qui qualche tempo facendo qualche lavoretto e dormendo qua e là, in strada o dove capita. Poi va a Roma, si presenta in Questura e viene mandato in una casa-famiglia, nella quale c'erano ragazzi albanesi, tunisini e anche italiani, ma lui frequenta anche altri giovani fuori dalla struttura. È nell'ambito di queste compagnie di coetanei che una, sera insieme ad altri tre ragazzi, consuma hashish in grande quantità fino "a non capire più niente" e incorrere nel reato per il quale verrà arrestato (in realtà più reati durante la stessa notte). Dopo quella notte, infatti, Y. non si sente tranquillo e, dopo aver saputo che la polizia lo cerca, scappa in Sicilia dove lavora per un certo periodo in campagna e conduce una vita normale, prima di venire arrestato.

N. (Senegal), dalla Spagna arriva a Genova a 15 anni, dove resta dopo che il suo amico e compagno di viaggio maggiorenne torna indietro. I primi giorni non sa dove andare, è disorientato, gira un po' e frequenta qualche connazionale e comincia a spacciare insieme ad altri ragazzi senegalesi per avere qualche soldo in tasca, ma a meno di una settimana dal suo arrivo viene arrestato.

A. (Senegal) arriva in aereo a 15 anni con sua madre, che periodicamente andava in Italia a trovare suo padre. Quando la madre rientra, lui trascorre pochi giorni con il padre a Torino e va a Genova, dove sapeva esserci altri ragazzi della sua zona di partenza. A Genova entra ed esce diverse volte dalle comunità socioeducative convenzionate per minori, non riesce a rispettare le regole, scappa e poi rientra ed in alcuni casi viene espulso. Entra in contatto con altri ragazzi senegalesi, alcuni minorenni come lui, ed inizia a spacciare, fino a quando non viene "beccato" a 16 anni.

Le vicende di L. (Tunisia) e di A. (Mali) hanno molte similitudini e si incrociano fortemente. Entrambi partono giovanissimi intorno ai 14 anni, arrivano e restano in Sicilia, trascorrendo tranquillamente il loro soggiorno in comunità

a Oliveri, in provincia di Messina. È qui che si conoscono e che, durante una fase ancora pesante di limitazioni dovute alla pandemia di Covid-19, sono attori di un litigio interno alla struttura su una banale questione legata al cibo, che poi incomprensioni linguistiche - e forse il nervosismo della condizione semi-reclusa - ingigantiscono nei toni e nei modi, fino ad includere un terzo ospite. La chiamata dei vicini ai Carabinieri, che una volta giunti sul posto hanno proceduto a denunciare per rissa i tre ragazzi, impedisce di risolvere la questione internamente con l'intervento dell'operatore ed avvia un iter di giustizia che non appare più commisurato né all'entità del fatto né, soprattutto alle sue conseguenze. Infatti, se già l'indomani la questione tra L. e A. è sembrata ricompresa, con il tempo i due sono diventati amici ed hanno entrambi frequentato e preso la licenza media al CPIA di Patti.

Infine, M. (Mali), arrivato nel 2021 all'età di 15 anni, ha dovuto trascorrere un mese su una nave quarantena, poi è stato trasferito al Cara di Bari. Qui egli afferma di esser stato bene, di aver conosciuto diversi maliani e di essere andato in giro con gli amici per Bari, città a lui gradita. Successivamente, invece, la sistemazione in una struttura a Molfetta, più piccola e funzionale del Cara ma priva di connazionali, lo lascia senza compagnia e più spaesato. M. cambierà diverse comunità socioeducative convenzionate a causa di comportamenti violenti legati all'abuso di alcool e collezionerà ben tre denunce. La sua collocazione attuale, nelle parole dell'operatrice, è stata cercata per fare un ultimo tentativo prima di metterlo in una comunità per tossicodipendenti ed alcolisti.

Le interviste non consentono di approfondire queste diverse storie e di comprendere meglio caratteristiche, esperienze e risorse di questi ragazzi, giunti giovanissimi in Italia, spesso con un bagaglio già pesante di sofferenze e condizionamenti, ed esposti sin da subito agli impatti con ambienti nuovi, con gruppi di pari o legami di parentela sovente disfunzionali, con luoghi e forme di accoglienza ai quali non è semplice acclimatarsi.

I ragazzi, come ampiamente sottolineato in letteratura, vivono situazioni che presentano difficoltà plurime e sovrapposte⁵⁸, che rischiano seriamente di metterli in condizioni di eccessivo "sforzo acculturativo" e di pericoloso stress psicologico. Quella che hanno davanti è una sfida spesso non commisurata alla loro età, alle loro risorse emotive e psichiche, ai loro strumenti di elaborazione e adattamento, di cui in genere il sistema d'accoglienza ed i saperi degli specialisti (psicologi, pedagogisti, mediatori, operatori, medici, psichiatri) non riescono pienamente a venire a capo. Vista in quest'ottica, la caduta di molti minori in comportamenti illegali che si configurano come reati appare più come una conseguenza diretta della situazione di

sospensione, disagio e smarrimento caratteristica del loro stato problematico, che come piena adesione ad un mondo di valori devianti (ciò è evidente nel caso di M. e dei suoi problemi di alcolismo, ma anche nel caso di N., spacciatore "per caso").

In alcune situazioni è il mancato incontro con i dispositivi di accoglienza e protezione a lasciare il ragazzo in balia della strada e delle sirene ammaliatrici del guadagno facile e dell'integrazione nel gruppo di coetanei (non di rado anche connazionali) che si guadagna da vivere illegalmente o informalmente, come si è visto per N. In altri, tali situazioni si verificano nonostante la possibilità di usufruire della comunità socioeducativa per minori, che tuttavia non sembra esercitare una reale "presa" sul ragazzo, anzi finisce per esasperarne l'incompatibilità, come per A. (Senegal) che non riesce ad accettarne regole, procedure e percorsi e ne fuoriesce periodicamente. Nel caso di A. (Egitto) e di Y. i loro reati, rapina per il primo e, si presume, furto e danneggiamento per il secondo caso, prendono invece forma durante la loro fase di permanenza continuativa in comunità.

Non conosciamo abbastanza le loro situazioni per esprimerci su quanto successo e parlare di accoglienza incompiuta o mala-accoglienza ed è molto difficile identificare attribuire un qualche tipo di effetto "patogeno" alla comunità, ai coetanei, al ragazzo, all'ambiente o all'inerzia momentanea della situazione.

Sicuramente si può affermare, in via generale, che i reati commessi appaiono come il prodotto di variabili individuali, interpersonali o ambientali ben identificabili (disagio personale, litigi, amicizie "traviatrici", adeguamento al contesto trovato) piuttosto che come conseguenza diretta di forme di reclutamento da parte di vere e proprie reti criminali. Anche nel caso dei due ragazzi senegalesi a Genova, i due entrano in contatto con connazionali giovani, e forse anche adulti, che vivono di piccolo spaccio, e sono immediatamente attratti dalla possibilità di avere un lavoro subito accessibile e redditi facili. Se non possiamo escludere che siano stati oggetto di qualche pressione e convincimento, il loro coinvolgimento nelle attività sembrerebbe prendere la forma di un auto-arruolamento volontario nelle piccole reti di spacciatori stranieri fortemente indotto dall'ambiente incontrato e spinto da fattori quali il bisogno, la vulnerabilità e la solitudine, la privazione e la mancanza di prospettive. Nei due casi conosciuti, non emergono pregressi profili devianti e forme di arruolamento forzato e predeterminato da parte di reti strutturate di sfruttatori.

Il fatto che le azioni illegali o i più prolungati percorsi di devianza, come nel caso di A. (Senegal), siano avvenuti in concomitanza con l'utilizzo dei dispositivi dell'accoglienza

da parte del ragazzo può senz'altro interrogarci sull'efficacia dei meccanismi attivati per la sua protezione e tutela, sia relativamente allo specifico contesto, sia rispetto ad una questione più diffusa e generale: quella dell'attrattiva e della "presa" sul minore di quanto gli viene prospettato da un percorso di inserimento in struttura e di integrazione formale nella società locale. Si tratta di una problematica più ampia e generalizzata che può verificarsi, in tal senso, anche nelle forme positive e apparentemente funzionanti di accoglienza, riguardare anche quelle strutture e comunità convenzionate nelle quali si fa al meglio il proprio lavoro. Da una parte, gli sforzi degli operatori si scontrano con ritardi amministrativi e intoppi burocratici, iter lenti e faticosi, problematico accesso ai servizi ed alle opportunità del territorio e appaiono di fatto meno competitivi e veloci rispetto ad occasioni e proposte veicolate dai social, da internet, dalla rete dei connazionali o coetanei. Dall'altra, l'offerta ed i percorsi proposti appaiono anche meno convincenti ed appetibili rispetto agli immaginari e alle aspettative del ragazzo, che non necessariamente aderisce al modello di integrazione propugnato dalle istituzioni.

La sensazione trasmessa dalle interviste e dai colloqui a latere è perciò quella che il sistema fatica moltissimo a mantenere la prossimità con i piani, le esigenze e le temporalità del minore e che i percorsi sviluppati e proposti al suo interno rischiano di perdere appetibilità rispetto alle scorciatoie e le sirene presenti nel mondo esterno, nelle reti dei connazionali o in quelle dei pari età, nella città informale. Questo secondo ambiente finisce inevitabilmente per esercitare un certo fascino su ragazzi confusi e bisognosi (magari anche di un reddito, o di libertà dai vincoli della comunità) e rispondere "meglio" a ciò che cerca il minore, quando dall'altra parte i risultati e le prospettive appaiono ai suoi occhi, a volte impazienti, come remote, incerte o addirittura irraggiungibili.

Più lineare appare invece l'adesione ai percorsi regolari e regolati prospettati dalla comunità da parte di Y. e A. (Mali), in cui nel loro progredire nell'inserimento scolastico, sociale e mentale con la realtà locale della provincia di Messina, l'esistenza di un procedimento penale si prospetta come un fattore di disturbo, una potenziale minaccia al loro iter. Minaccia fortunatamente in gran parte disinnescata dall'ottenimento della messa alla prova e dunque, al momento dell'intervista, vissuta in maniera apparentemente abbastanza indolore da entrambi.

2.5.3 Il post-reato e qualche intenzione futura

I ragazzi intervistati hanno avuto esperienze diversificate non solo rispetto alle circostanze e alle tipologie di

reato, ma anche rispetto alle sue conseguenze. Alcuni sono stati arrestati ed hanno scontato più o meno brevi periodi di detenzione, prima di ottenere la messa alla prova, come A. (Egitto), Y. e A. (Senegal). Altri hanno solamente ricevuto una denuncia, hanno incontrato il giudice e affrontato le prime udienze del processo ma rimanendo sempre in comunità socioeducative convenzionate per minori, come nel caso di N., L. e A. (Mali). Non è chiaro invece quanto successo a M., espulso diverse volte dalle comunità in cui si trovava in seguito agli episodi di ubriachezza molesta, che in un caso hanno avuto come bersaglio anche un poliziotto. Similmente, anche la situazione penale e gli stadi del possibile iter riabilitativo sono eterogenei e presentano problematicità differenti.

L. e A., denunciati per rissa, hanno avuto una prima udienza dal giudice minorile e stanno cercando di ottenere la messa alla prova, che consentirebbe loro di proseguire la permanenza nella comunità attuale ed il loro percorso di inserimento in autonomia. L. è iscritto al primo anno di meccanica e coltiva il desiderio di diventare meccanico un giorno. Dice che quando avrà finito il suo percorso in Sicilia e sarà maggiorenne andrà a Milano, dove ha dei parenti. Lì ci sono le fabbriche della Ferrari e della Lamborghini... Rispetto al problema della denuncia, L. si dice tranquillo per il fatto che tutto si risolverà con la messa alla prova e la cancellazione del reato. Di questa storia non ha mai parlato con la sua famiglia e non ne vede la necessità. A. invece si reca ogni giorno a Barcellona Pozzo di Gotto dove studia elettronica all'istituto tecnico. Riprendere la scuola per lui è stata una soddisfazione e una rivalse dal dispiacere di averla dovuta interrompere in Mali. Un giorno gli piacerebbe lavorare in fabbrica e avere a che fare con l'elettronica, oppure fare il saldatore. L'estate scorsa ha lavorato per un mese e mezzo in un ristorante per guadagnare un po' e attualmente non ha ancora un vero reddito, solo una piccola paga riconosciuta dalla società del Barcellona Pozzo di Gotto in cui milita come calciatore. A. gioca sia nelle giovanili che in prima squadra nel campionato di serie D (ha appena compiuto diciotto anni), e si allena praticamente tutti i giorni tranne il lunedì. Afferma di avere tanti amici italiani ormai, visto che è qui da più di due anni, e al momento non in programma di muoversi e cambiare il suo luogo di residenza.

A. (Egitto) ha compiuto una rapina insieme ad un altro ragazzo della sua nazionalità che, a differenza di lui, è finito in carcere. Il fatto che lui abbia ottenuto una messa alla prova di 18 mesi in comunità (poco dopo l'intervista ci sarebbe stata la prima udienza di controllo) lo ha portato a chiedersi il perché di questa differenza di trattamento. Le riflessioni che è riuscito a comunicare durante il colloquio affrontavano il tema di una giustizia che non è stata uguale con tutti, come invece pensava che fosse, e la

presenza di altri ragazzi che facevano "cose brutte". Egli ha sottolineato a questo proposito il problema degli amici sbagliati e della fiducia mal riposta nei connazionali. Da circa un mese si trova nella comunità a cui è stato assegnato a Milano, dove dice di trovarsi bene con gli operatori e di avere intorno persone brave e di aver cominciato a frequentare un po' di più due compagni. Sta imparando l'italiano sia all'interno della comunità che al CPIA e gioca in una squadra di calcio. Alla famiglia ha raccontato la verità, prima alla sorella e poi al padre, che gli ha detto che si può sbagliare e che ora deve "fare il bravo". La sua situazione gli consente, almeno da quello che ha voluto comunicare nell'intervista, di prendere le distanze da quello che è successo riconoscendo l'errore e di guardare positivamente al futuro. Afferma infatti di voler andare avanti, sembra convinto di poter migliorare la sua vita e trovare un lavoro, magari facendo l'imbianchino come aveva cominciato a fare in Egitto prima della partenza.

Y., dopo l'arresto in Sicilia in seguito ai reati compiuti in una notte a Roma, ha anch'egli avuto 18 mesi di messa alla prova e da 3 mesi si trova in una comunità a Messina dove tra gli 8 ospiti è l'unico straniero. Con gli altri ragazzi siciliani ha qualche difficoltà di comunicazione, anche perché alcuni parlano in dialetto, ma dice di trovarsi bene e di andare d'accordo con tutti, anche con i diversi operatori della cooperativa che gestisce il centro. Con persone all'esterno non ha ancora fatto amicizia, anche se quello stesso giorno avrebbe cominciato a giocare a calcio con ragazzi del posto e forse ripone qualche aspettativa su questa opportunità. Svolge diverse attività in seno alla presa in carico: frequenta il CPIA cittadino e studia l'italiano, fa canottaggio e palestra e l'operatrice accanto a lui aggiunge di averlo inserito in un progetto di Libera contro le Mafie ed in altre iniziative sul territorio, tra cui anche incontri con mediatori linguistico-culturali. La proattività della comunità e i suoi contatti con il territorio calibrati sull'utenza italiana sembrano averlo proiettato in un processo di inserimento che al momento il ragazzo sembra reggere. La prospettiva che lo aspetta dopo aver ottenuto la licenza media al CPIA ventilata dall'operatrice, cioè la frequentazione di corsi professionali e tirocini lavorativi, lo porta a dire che vorrebbe continuare la formazione come saldatore, un mestiere già sperimentato in Tunisia e meno gravoso di quello del muratore. I problemi con la giustizia italiana, di cui i suoi familiari sono informati, non sembrano aver creato problemi nella sua relazione con loro: la comunicazione va bene, non ci sono stati litigi ed hanno compreso quanto possa essere piena di difficoltà e di tentazioni la vita in Italia per un giovane ragazzo straniero. Sente la sua famiglia tutte le settimane, gli manca (da due anni non li ha più visti) ma è tranquillo sul fatto che non ci sono difficoltà

economiche acute e nessuno si aspetta l'invio di denaro da lui al momento.

N. è stato denunciato a Genova per spaccio praticamente appena arrivato in città. La sua giovane età e sprovvedutezza ha forse indotto l'autorità giudiziaria ad assegnarlo ad una comunità socioeducativa convenzionata per MSNA con la formula della messa alla prova. In precedenza, tra la denuncia e l'assegnazione, è stato ospitato a casa da un signore senegalese che viveva a Genova da molto tempo e che lo ha molto aiutato a capire meglio le cose e ambientarsi nella città. Con lui ha passato diversi mesi e N. afferma di aver avuto una sorta di secondo padre. Durante il giorno, questo ragazzo ancora sedicenne si reca al CDP (Centro diurno polivalente del Ministero della Giustizia), in cui si trovava al momento dell'intervista, dove vengono proposte varie attività, anche di tipo espressivo (musico-terapia, realizzazione di murali, visite culturali; gruppo di riflessione e scambio), ad un gruppo di 8 ragazzi per 3-4 giorni a settimana. Sta imparando l'italiano, il mercoledì va al mare o in piscina ma gli piacerebbe cominciare a giocare a calcio, il giovedì passa del tempo in una officina di riparazione di biciclette. In futuro vorrebbe restare a Genova, di cui apprezza la bellezza, i comportamenti delle persone e la tranquillità. Non ha esperienze o inclinazioni lavorative specifiche, dice di voler solo lavorare, onestamente ma decentemente. Ha visto tanti ragazzi che erano disorientati e sbandati, sia per strada che anche in comunità, perché senza riferimenti e opportunità, ed ora gli sembra possibili di potersi distinguere da loro.

Più complicate appaiono le ultime due situazioni vissute dai ragazzi conosciuti in occasione delle interviste. A. (Senegal) viene arrestato a fine 2018 dopo aver già accumulato alcune denunce a piede libero per spaccio. Viene mandato a scontare una misura cautelare all'IPM di Torino di 5 mesi (maggio-settembre 2019); successivamente, in riferimento ad altro reato gli viene concessa la messa alla prova presso la comunità socioeducativa convenzionata l'Ancora di Varazze, che si conclude nel settembre 2020 con esito negativo. Nel frattempo, altri processi avanzano, uno lo costringe a scontare 1 mese di carcere nell'aprile-maggio 2023; in un altro caso viene concessa un'altra messa alla prova che sta per concludersi, pare positivamente. Ma ci sono altre condanne, per quasi 2 anni complessivi, che non sono ancora esecutive e che lo potrebbero riportare in carcere nel prossimo futuro. Da quanto riferisce l'operatrice, A. non ha probabilmente molto chiaro tutto questo intreccio giudiziario, così come molti altri ragazzi stranieri che non hanno conoscenza e coscienza dei procedimenti, delle regole e delle tempistiche della giustizia italiana. Il ragazzo continua a mal sopportare le regole della comunità ed i vincoli del periodo di messa alla prova. Al momento A. frequenta il CDP di Genova durante il

giorno, vive in una casa propria, ha una fidanzata italiana (da 3 anni) e lavora come lavapiatti in un ristorante. Il padre che sta a Torino è a conoscenza dei problemi del figlio, ma con lui ora non si parla di questo; mentre la madre non sa niente dei suoi problemi con la giustizia. Nonostante, nelle parole della sua assistente sociale, A. sia considerato dalle autorità un "delinquente abituale", egli appare impegnato in un processo di normalizzazione ed emancipazione dai circuiti illegali. Tuttavia, la minaccia di ritrovarsi a scontare condanne per reati compiuti 5 o 6 anni prima da minorenni rischiano di affossare quello che il ragazzo sta cercando di fare nel mondo della legalità.

M. ha 3 denunce, tutte per ubriachezza molesta e comportamenti aggressivi, avvenuti in luoghi e con conseguenze diverse: piccole lesioni all'operatrice della comunità nel primo caso; alterazione generale, sputi e insulti alla polizia intervenuta nel secondo; infine, danneggiamento oggetti, rottura di una porta e insulti ad alcuni operatori della comunità. Se per il primo reato ha ottenuto la messa alla prova per 5 mesi (in corso durante il momento dell'intervista), per il secondo ci sono speranze che venga accorpato alle disposizioni attuali, mentre per il terzo ancora non si sa nulla. Il verificarsi di questi diversi episodi ha implicato l'espulsione dalle comunità di residenza e poi l'approdo a quella attuale, considerata l'ultima possibilità di aiuto al di fuori del circuito delle comunità espressamente dedicate a curare le dipendenze. Il ragazzo appare fragile ed assolutamente in bilico: durante la settimana si sveglia molto presto, va a lavorare come muratore e riesce a non bere alcol; nei fine settimana ci sono stati un po' di episodi di ubriachezza, per fortuna non esagerati e violenti. Il lavoro che svolge, sotto la forma di tirocinio retribuito, sembra piacerli. È una ditta piccola, che impiega 3-4 persone compreso il titolare, tranne ricorrere a specialisti esterni se serve. A M. piace lavorare con le mani e non è nuovo a lavori edili, avendo cominciato a praticarli quando era in Libia, ed il datore di lavoro ha riferito alla responsabile di essere soddisfatto e di non escludere un suo impiego in futuro. La cooperativa che gestisce la struttura cerca di tenerlo impegnato anche con corsi di alfabetizzazione e di

lingua italiana ed in una attività di volontariato con i bambini. Hanno anche cercato di proporgli un percorso psicologico che però si è arenato nel passaggio dagli incontri personali, svolti comunque malvolentieri e poco convinto, a quelli dei gruppi di supporto, a causa del suo fermo rifiuto. M. da una parte ha fatto indubbiamente dei passi avanti, dall'altra non ha ancora pienamente risolto il suo problema di alcolismo, arranca ancora molto con la lettura e la scrittura, dichiara di non avere amici e di essere solo, ha rapporti sporadici con la sorella e nessuna relazione con i genitori e non ha nessun supporto dalla famiglia. Dichiara di non avere piani per il futuro e che al momento va bene fare il muratore.

In conclusione, le vicende che è stato possibile raccogliere non hanno permesso di evidenziare l'impatto di reti criminali organizzate sui percorsi dei minori: nessuno sembrerebbe esser stato "trafficato", avviato forzatamente al lavoro, intercettato e adescato da figure che lo hanno esplicitamente reclutato all'interno di attività illegali. Come già detto più sopra, tuttavia, nel contesto genovese forme di influenza più indiretta sono state sicuramente esercitate da figure già presenti e con età ed esperienza più avanzata, ma ad un livello interpersonale più che in quanto sistema organizzato di reclutamento.

Al tempo stesso, le diverse storie raccolte testimoniano degli sforzi del sistema di giustizia minorile e degli enti gestori delle comunità socioeducative convenzionate per minori nel concedere misure alternative al carcere, favorire l'inclusione nei contesti locali e promuovere iter riabilitativi, sia dal punto di vista penale (il successo della messa alla prova, come è noto, comporta la cancellazione del reato) che sociale e psicologico. Naturalmente, gli esiti di tali sforzi dipendono da diverse variabili legate alla qualità e attenzione della presa in carico, alla tenuta e volontà del ragazzo, ai contesti circostanti e agli accadimenti della vita.

Auguriamo a tutti i ragazzi conosciuti la miglior fortuna nella navigazione complessa che hanno di fronte, evitando tutti quegli scogli legali, quei vortici illegali e quelle secche esistenziali che ne potrebbero pregiudicare il percorso.

2.6 IL PARERE DEGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

Allo scopo di approfondire il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati che entrano nel sistema di giustizia penale e del loro possibile rapporto con reti criminali, si è svolta una indagine tra diversi attori della società civile, tra cui cooperative sociali, associazioni di volontariato, organizzazioni non governative che nella loro azione

quotidiana promuovono accoglienza, tutela, protezione e inclusione dei minori stranieri. Inoltre, sono stati interpellati alcuni esperti di pedagogia, di giustizia penale e diritti dei detenuti. Complessivamente hanno partecipato alla rilevazione 17 soggetti. In particolare, rispetto alle regioni focus della presente ricerca, sono stati coinvolti attori che

operano sui territori di Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna e Sicilia.

Alcuni interlocutori hanno dichiarato di aver riscontrato un sensibile aumento di MSNA coinvolti in reati a partire dal 2021. Le misure restrittive legate al lockdown, nel 2020, avevano contribuito a una riduzione generalizzata di quasi tutte le tipologie di reati a livello nazionale, soprattutto per quanto riguarda i reati di tipo predatorio. Tale flessione è risultata più accentuata in alcune aree territoriali, tra cui la Lombardia⁵⁹.

Al tempo stesso, l'isolamento legato alla pandemia ha avuto un forte impatto sui giovani in generale, in particolare sulla loro salute mentale, così come sul fenomeno della devianza minorile⁶⁰.

Dalle interviste effettuate emergono importanti differenze tra i territori. I MSNA coinvolti in procedimenti penali rappresentano, in alcuni contesti, casi residuali rispetto al totale dell'utenza delle strutture di accoglienza. Qui il fenomeno non sembra destare particolare allarme in alcuni contesti, tenuto conto che i minori stranieri soli sono autori di reati di lieve entità, come furti di poco conto, il piccolo spaccio o risse con altri giovani per futili motivi, reati di microcriminalità che tra l'altro interessano altre fasce marginali della popolazione. In particolare, secondo quanto riferito da alcuni interlocutori, in Sicilia questa percezione è rafforzata dalle capacità di alcuni territori di integrare i minori, e dalla presenza di alcune comunità immigrate più strutturate, come ad esempio le comunità gambiana e bengalese a Palermo, che svolgono un importante ruolo di mediazione e tutela nei confronti dei nuovi arrivati, offrendo modelli positivi di inclusione.

In altre realtà territoriali, invece, gli attori intervistati hanno espresso grande preoccupazione rispetto al tema. La sensazione, per alcuni, è di "un'escalation di violenza" che pone innanzitutto una difficoltà di gestione della vita comunitaria nelle strutture di accoglienza. Oltre a questo, il coinvolgimento di minori stranieri non accompagnati in *baby gang*, o presunte tali, sta mettendo in allarme anche le singole comunità e la società più in generale. Questa percezione è amplificata nei piccoli comuni e ha suscitato in alcuni casi un forte allarmismo mediatico di cui gli operatori che lavorano con i MSNA sono ben consci. Tale consapevolezza li porta a ritenere che vi sia al momento un serio ostacolo al già complesso lavoro di tessitura di reti portato avanti dagli attori della presa in carico per favorire l'inclusione degli stessi minori nella comunità locale.

2.6.1 I legami con le reti criminali

Anche la percezione della presenza di reti dietro all'azione criminosa da parte dei MSNA appare

diversificata. Non tutti evidenziano un rischio concreto della presenza di reti che manovrino e controllino i minori.

In molte delle opinioni riportate, i minori si ritroverebbero a compiere atti illeciti di propria iniziativa o su spinta di altri giovani, generalmente loro connazionali, per una serie di ragioni. Innanzitutto, per avere delle entrate per sostenere la propria famiglia e spesso anche per ripagare il debito migratorio, così come per procurarsi beni materiali e *status symbol*, come capi di abbigliamento firmati. Beni da possedere e ostentare tra pari, in Italia come nel Paese d'origine attraverso i *social network*, con un atteggiamento che contribuisce ad alimentare una rappresentazione distorta rispetto alle proprie reali condizioni di vita e più in generale del loro percorso migratorio⁶¹, ma anche solo per fare una bravata. Inoltre, i comportamenti devianti mostrati da alcuni ragazzi all'interno e all'esterno del contesto di accoglienza, come ad esempio il loro coinvolgimento in risse, vengono indicati da molti come un indice di disagio causato dalle difficili condizioni di vita nel contesto di arrivo, da "situazioni di bisogno e privazione", dalla mancanza di risorse finanziarie, ma anche dalla solitudine e dalla mancanza di prospettive. Non di rado, simili comportamenti sarebbero legati a disturbi comportamentali, problemi di salute mentale e di abuso di sostanze non diagnosticati e non trattati. Per chi si ritrova a fare vita di strada poi, l'illegalità viene descritta come una questione di "sovpravvivenza".

Rispetto al coinvolgimento di MSNA in *bande giovanili*, da alcune interlocuzioni avute, è emerso che questo fenomeno sociale riguarderebbe solo parzialmente e accidentalmente i minori stranieri non accompagnati, coinvolgendo tipicamente ragazzi italiani e le seconde generazioni di migranti, specie nel contesto siciliano. Ad ogni modo, benché si ritenga che non si tratti di gruppi strutturati quanto piuttosto di aggregazioni spontanee e casuali e "legami momentanei", la dinamica gruppale appare senz'altro caratterizzare il fenomeno della devianza dei MSNA nelle regioni del Nord del Paese, soprattutto nei grandi centri urbani.

A ciò si affianca però una consapevolezza condivisa da parte degli operatori circa i fattori di rischio a cui questi ragazzi sono esposti, in particolar modo quelli più vulnerabili, che li rendono potenzialmente adescabili in reti criminali.

Pur non avendo evidenze per dimostrarlo, altri interlocutori sono invece fermamente convinti della presenza di reti che orienterebbero i percorsi dei minori fino a spingerli, in alcuni casi, a compiere atti illeciti. Questa impressione sarebbe dettata in primo luogo dalla percezione di una certa sistematicità del fenomeno dei MSNA che si rendono autori di reati e dall'osservazione della tipologia dei

principali reati commessi, che in alcuni casi – ad esempio per quanto riguarda lo spaccio o la ricettazione – sottendono necessariamente la presenza di una rete a cui fare riferimento. Al tempo stesso, alcuni attori intervistati – nelle regioni del Nord in particolare – hanno dichiarato di aver notato un aumento della “gravità degli agiti”. A preoccupare sono, da un lato, alcune fattispecie di reati che vengono contestati ai giovani, soprattutto rapina e tentata rapina, rissa e aggressione a mano armata e, dall’altro, la circolazione, tra loro, di armi quali coltelli, scaccia cani, tirapugni e, molto di rado, armi da fuoco. Il fenomeno è problematico e sfuggente anche per gli attori più esperti e impegnati da anni nella promozione della tutela, dell’accoglienza e dell’inclusione dei MSNA, che tuttavia hanno indicato alcuni campanelli d’allarme che li inducono a sospettare la presenza di reti criminali attorno ai minori.

La concentrazione in uno stesso territorio di minorenni di una stessa nazionalità, talvolta provenienti dalla stessa città o dallo stesso villaggio, ben istruiti sul sistema di accoglienza locale, ha portato alcuni ad immaginare, per determinate nazionalità in particolare, una rete transnazionale finalizzata principalmente allo sfruttamento lavorativo dei neomaggiorenni, soprattutto nei settori dell’edilizia e dell’agricoltura. In alcuni casi, nelle loro conversazioni, i ragazzi parlano esplicitamente di “trafficienti”. Gli interlocutori, se da un lato ritengono normale che vi sia un numero significativo di minori rispetto a una determinata comunità insediata sul territorio da tempo, dall’altro sottolineano la necessità di attenzionare possibili reti criminali che potrebbero celarsi dietro i recenti arrivi dei minori, reti che sul territorio si avvarrebbero anche di professionisti compiacenti, tra cui imprenditori, avvocati e operatori di CAF.

Un altro segnale d’allarme è il temporaneo allontanamento dei minori, in giornata o anche per più giorni, soprattutto nel weekend, dalle strutture di accoglienza, a cui fanno seguito continue denunce di scomparsa e rinvenimento da parte degli operatori, che non riescono in alcun modo ad arginare il problema, benché continuino a monitorare attentamente i ragazzi, anche sui canali *social*. Il fenomeno riguarderebbe molti minorenni che fanno la spola, anche in gruppo, soprattutto da alcuni Comuni della Lombardia, ma anche dell’Emilia-Romagna verso Milano. La sensazione è che i ragazzi non si allontanino solamente per motivi di svago, ma perché obbligati da adulti di riferimento loro connazionali a gravitare sulla città ogni settimana. A Milano, metropoli già di per sé nota per essere un polo attrattivo per reati di natura predatoria a livello nazionale⁶², opererebbero infatti reti criminali che sfrutterebbero i minori stranieri soli e neomaggiorenni a scopo lavorativo e in attività illecite. Sul territorio di Milano viene segnalata come fattore di rischio anche la prassi di rilasciare la Dichiarazione di immediata disponibilità (DID)⁶³ al lavoro

ai minori che abbiano compiuto 16 anni e assolto l’obbligo scolastico, ritenendo non sempre attendibili le attestazioni rilasciate a tal fine dalle autorità dei singoli Paesi Terzi interessati. La preoccupazione è che alcuni minori, spesso analfabeti, possano essere coinvolti in forme di lavoro grigio, ovvero possano entrare in circuiti di sfruttamento lavorativo gestiti da loro connazionali, dietro forme contrattuali apparentemente legali.

Gli operatori sono anche preoccupati nel dover trasferire i ragazzi in alcuni territori colpiti dalla piaga del caporalato, ad esempio nel contesto pugliese e mantovano, dove, in alcuni casi, è possibile attivare facilmente per i minorenni un tirocinio extra-curricolare. Anche la recente tendenza da parte di molti minori a non volere richiedere il prosieguo amministrativo⁶⁴, se da un lato viene vista positivamente per il loro processo di autonomia e di *agency*, dall’altro solleva perplessità su possibili rischi di sfruttamento.

Alcuni attori hanno altresì riferito di osservare tipici indicatori di tratta o grave forma di sfruttamento e altri segnali allarmanti. Un primo aspetto riguarda la percezione di un controllo esercitato sui minori da parte di loro connazionali, sia adulti che “minorenni infiltrati per dare informazioni e orientare i ragazzi”. Il controllo avverrebbe sia “fisicamente”, al di fuori delle strutture di accoglienza, sia a distanza, per mezzo del cellulare, al punto che gli stessi minori chiedono di poterlo utilizzare durante i colloqui con gli operatori della presa in carico. È stato inoltre riferito di alcuni minorenni, privi di cellulare, che si sono visti d’un tratto recapitare i propri documenti d’identità nella struttura di accoglienza, così come di soggetti terzi che chiedono, senza averne alcun titolo, informazioni sullo stato di avanzamento dei documenti di alcuni minori e di “sponsor”, tipicamente connazionali titolari di attività imprenditoriali, che fanno da garanti per il ragazzo pur non avendo alcun rapporto parentale o amicale con il minorenne, anche tenuto conto del diverso status economico e sociale delle due parti. Emblematico il caso di un ragazzo, con alle spalle una storia di maltrattamenti familiari, che è stato rintracciato dopo anni da un proprio parente presente sul territorio italiano che ha avanzato una richiesta di ricongiungimento, poi non andata a buon fine perché assolutamente non rispondente al superiore interesse del minore, attraverso la mediazione di uno “sponsor” e di un avvocato.

A seguito di situazioni problematiche che hanno interessato minori a loro affidati, alcuni operatori della presa in carico hanno persino dichiarato di aver subito delle intimidazioni da soggetti terzi facenti parte della “vasta rete attorno al minore”, tra cui sedicenti familiari e conoscenti.

Più in generale, altri fattori d’allarme sono stati identificati nell’incapacità del minorenne di autodeterminarsi e

nella tendenza ad agire sotto istruzioni di altri, nella diffidenza e nell'atteggiamento oppositivo mostrati nei confronti degli operatori della presa in carico e delle autorità, così come nell'indebitamento per il viaggio contratto dalla famiglia del minore o dal minore stesso. Talora, servizi sociali e strutture di accoglienza sono stati informati dagli enti antitratto di casi di minori presi in carico in passato su un determinato territorio poi risultati essere vittime di sfruttamento lavorativo. Molto raramente i MSNA e neo-maggiorenni denunciano la propria condizione e osano ribellarsi per paura delle conseguenze.

In base a quanto riferito, una frequente modalità di adescamento utilizzata dai soggetti criminali per attrarre "nuove reclute" avviene attraverso la dinamica del regalo. L'aggancio può avvenire non solo mettendo a disposizione beni considerati *status symbol*, come oggetti tecnologici o abiti firmati, che rispondono a un bisogno di visibilità sociale, ma anche attraverso un invito a casa o la condivisione di un pasto, contribuendo in questo modo a instaurare con giovani che spesso provengono da un contesto di profonda deprivazione emotiva un clima di amicizia e familiarità. La dimensione del dono crea una relazione che porta come contro-dono una sempre maggiore compromissione del ragazzo, che nel tempo viene sfruttato come manovalanza per attività illecite, come lo spaccio, spesso senza neanche avere piena consapevolezza della gravità delle proprie azioni. Difatti, molti di loro sono progressivamente spinti nel tunnel della dipendenza da sostanze, ricevendo dalla rete droghe pesanti e psicofarmaci, che vanno a colmare un bisogno di auto-cura e provocano gravi alterazioni dell'umore, che comprendono al tempo stesso effetti adrenalinici e impulsivi ed effetti anestetizzanti e dissociativi, fino ad agiti autolesivi. In particolare, l'uso incontrollato di sostanze stupefacenti associate ad alcol e psicofarmaci, tra cui soprattutto benzodiazepine, indurrebbe nei minori una tendenza all'iperreattività e a un senso di onnipotenza che può sfociare in comportamenti aggressivi e devianti a cui può seguire un'amnesia. In questo contesto va sottolineato come l'abuso di psicofarmaci, anche perché di facile accessibilità, sia in generale un fenomeno in crescita tra giovani e giovanissimi⁶⁵.

Abbiamo visto come la rete risulti essere molto rispondente alle esigenze dei ragazzi, sia rispetto a loro "necessità materiali" che rispetto al loro bisogno di auto-medicazione nel tentativo di ridurre il proprio stato di sofferenza, per i molteplici traumi vissuti, in patria, durante il viaggio e una volta giunti in Italia, ma non è tutto. L'attrattività della rete è spiegabile anche con il fatto che risponde al bisogno di riconoscimento del minore, spesso adolescente prossimo alla maggiore età, mentre il sistema della presa in carico tende frequentemente a rendere infantile la sua personalità e il suo percorso di autonomia, mostrando una

forte discrasia tra quello che sente di essere a causa del suo percorso migratorio e quello che emerge nel percorso di cura. Un certo peso lo ha anche la fascinazione – che coinvolge ampie fasce della popolazione giovanile – di modelli antisociali e criminali, spesso veicolata da *social media* e da alcune "nuove tendenze musicali"⁶⁶. Oltre ai rischi legati al contatto con gli adulti all'interno del contesto dell'accoglienza, di cui si avrà modo di parlare più avanti, solitamente l'adescamento avviene in specifiche zone della città, ad esempio nei pressi di stazioni, edifici abbandonati e luoghi notoriamente malfamati. I minori – è stato sottolineato – vengono adescati perché sono "prede facili" e fanno comodo alla rete. Nell'esperienza degli intervistati, sono pochi i ragazzi che riescono ad uscire dalla rete; può succedere ad esempio a giovani alle prime armi che vedono i loro compagni di struttura finire in un istituto penale, ma nella maggior parte dei casi rimangono nella rete anche da adulti.

2.6.2 I fattori di rischio

Il particolare *status* di vulnerabilità costituisce il primo importante fattore di rischio rispetto al fenomeno in oggetto. A tutto questo si sommano fattori individuali che attengono alla personalità del singolo e le fragilità tipiche del periodo adolescenziale, perché nella quasi totalità dei casi si tratta di ragazzi adolescenti.

In questo contesto, la gran parte degli attori contattati ha dichiarato di aver osservato con preoccupazione un cambiamento nel profilo dei minori, che sovente appaiono essere più fragili e "meno strutturati" rispetto ai giovani che arrivavano in passato. Si tratta – come già accennato – di ragazzi che spesso provengono da contesti socio-economici e familiari poveri, non solo in termini materiali, ma anche di relazione e affettività. Secondo quanto riportato, in alcuni casi c'è l'impressione che ci sia una volontà da parte di alcuni contesti familiari e sociali di allontanare i ragazzi problematici, che presentano ad esempio disturbi cognitivi, comportamentali o psicologici.

Per altri versi, alcuni dei cosiddetti "nuovi minori", che talvolta partono all'insaputa o contro il volere delle proprie famiglie, possono apparire scaltri e ben consapevoli delle opportunità offerte dal territorio di arrivo e dalle proprie reti di riferimento, ma non dei rischi. Tali minori sono descritti come ragazzi che "non hanno più niente da perdere", che anche per questo aderiscono con maggiore difficoltà alle attività educative, formative, culturali e di socializzazione proposte dagli operatori coinvolti nella loro accoglienza, che vengono viste come una perdita di tempo rispetto all'obiettivo di lavorare e rendersi fin da subito autonomi. Ragazzi sui quali alcune leve motivazionali che

funzionavano in passato, come ad esempio quella della regolarizzazione, non riescono più a far presa come una volta.

La quasi totalità degli interlocutori interpellati mette in diretta correlazione il problema della devianza da parte dei MSNA con le carenze dell'accoglienza. Da un lato, gli stessi operatori del settore dell'accoglienza parlano di un sistema "al collasso", che non riesce ad assorbire tutti i MSNA in arrivo sui territori, lasciando di fatto molti di loro "a piede libero" ed esponendoli a un rischio di esclusione sociale, sfruttamento sessuale e lavorativo, fino a spingere alcuni di loro a delinquere per necessità o costrizione. Alcuni soggetti interpellati hanno anche posto l'attenzione sul rischio concreto per tali giovani di diventare vittime di traffico di organi.

Al tempo stesso, rispetto ai minori inseriti nel sistema di accoglienza, un grave fattore di rischio è rappresentato dalla protratta permanenza in strutture non conformi agli standard nazionali previsti e non rispondenti al superiore interesse dei minori. Questo – come più volte denunciato, tra gli altri, dal Tavolo Minori Migranti e dal Tavolo Asilo⁶⁷, nonché da associazioni come l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)⁶⁸ – accade principalmente nei luoghi di sbarco e di frontiera, ma anche in molti luoghi di rintraccio sul territorio nazionale. Oltre ad essere temporaneamente trattenuti nei commissariati in attesa di collocazione e in CAS⁶⁹ adulti e CPR⁷⁰ nelle more dell'accertamento dell'età, a causa dell'approccio emergenziale e securitario con cui si continua a gestire da anni a livello istituzionale il fenomeno migratorio, molti minori stranieri soli permangono per tempi anche prolungati in strutture inadatte, di grandi dimensioni, "fatiscenti e poco accoglienti, a volte anche sul lato umano", dove talora vivono in condizioni di isolamento sociale e di privazione della libertà personale.

Tutto questo porta i ragazzi a sentirsi "abbandonati a loro stessi" e a non vedere prospettive per il proprio futuro. La sensazione di frustrazione, ansia, immobilismo e noia dettata dal molto tempo libero, o per meglio dire "vuoto", che hanno a disposizione può spingere alcuni di loro ad allontanarsi dal circuito dell'accoglienza e rendersi irreperibili, con i conseguenti rischi che ne derivano. Da quanto riportato, questo fenomeno riguarda in particolar modo i ragazzi ospitati in centri collettivi di primissima e prima accoglienza del Sud Italia, come *hotspot*⁷¹ e CAS adulti, che scappano verso le regioni del Nord con l'obiettivo, in alcuni casi, di partire verso altri Paesi UE, in altri, di raggiungere strutture che ritengono offrire un'accoglienza di qualità, grazie a un passaparola con altri ragazzi/connazionali. Di frequente, in questi casi, gli stessi ragazzi si rivolgono spontaneamente alle autorità di pubblica sicurezza allo

scopo di farsi rintracciare. Alcuni ragazzi si dirigono verso territori che sembrano offrire loro maggiori possibilità sul piano lavorativo, per la necessità di rispondere a un forte mandato familiare o la personale volontà di rendersi rapidamente autonomi, rimanendo spesso in condizioni di irregolarità.

In questo contesto, sono oggetto di particolare preoccupazione i tanti minori soli che fanno perdere sin da subito le proprie tracce, diretti verso grandi città italiane, soprattutto del Centro-Nord, o che transitano verso il Nord Europa. Come sottolineato anche da Save the Children, questi minorenni "invisibili" si trovano in una condizione di estrema vulnerabilità, essendo fortemente esposti a violenze, allo sfruttamento sessuale e lavorativo, ma anche ad attività illegali⁷². A questo proposito si segnala che nel corso del 2023 ben il 41% dei casi di uscita dei MSNA dal sistema di accoglienza è stato dovuto a un allontanamento per volontà del minore⁷³. Nello stesso periodo, i minori coinvolti in eventi di allontanamento sono stati oltre 10.000 e hanno riguardato principalmente ragazzi di nazionalità tunisina, guineana, egiziana, afghana, ivoriana ed eritrea. Il dato relativo all'area geografica di accoglienza conferma quanto emerso nel corso delle interviste, poiché il 61% degli allontanamenti ha interessato minori che erano accolti nelle Regioni del Sud e nelle Isole. In particolare, sugli allontanamenti dei minori "transitanti" alle frontiere settentrionali del Paese pesano spesso la non conoscenza dei canali regolari di ricongiungimento con i familiari che risiedono in altri Stati membri, così come i lunghi tempi di attesa delle procedure legali di ricongiungimento familiare, per coloro che intendono avvalersene⁷⁴. Soprattutto per quanto riguarda le minorenni non accompagnate, è ipotizzabile che si tratti di allontanamenti forzati⁷⁵.

Benché parzialmente monitorato a livello quantitativo, quello dei MSNA invisibili è un fenomeno a cui le istituzioni italiane non riescono a far fronte, nonostante le ripetute denunce degli operatori dei centri. Che decidano di portare avanti la propria fuga in autonomia e solitudine o si appoggino, volontariamente o forzatamente, a una rete informale di contatti e a *passeur*, più o meno organizzati, i minori che si rendono irreperibili sono esposti a percorsi accidentati e pericolosi⁷⁶.

Accanto alle condizioni di vita degradanti, all'assenza talvolta anche di servizi primari di base oltreché di servizi specialistici e presidi educativi, al mancato avvio dei percorsi di inclusione sociale e spesso anche alla mancata apertura della tutela volontaria, uno dei principali fattori di rischio verso la devianza e la delinquenza a cui sono esposti molti MSNA collocati in primissima e in prima accoglienza è rappresentato dal contatto con gli adulti, come è stato possibile riscontrare nel contesto milanese, dove

diversi minori si ritrovano ad abitare in container e presso dormitori per senza fissa dimora. La rete degli adulti è infatti molto rispondente ai bisogni materiali dei minorenni e alla loro necessità di auto-cura attraverso l'utilizzo di sostanze, in molti casi psicofarmaci, e alcolici. Particolare apprensione suscitano in questo contesto le nuove disposizioni introdotte dal Decreto-legge 133/2023⁷⁷ relative al possibile collocamento per massimo 90 giorni, prorogabili, dei MSNA ultrasedicenni in centri per adulti. Molto di frequente, i ragazzi mantengono i contatti con queste figure adulte anche una volta trasferiti nel circuito di seconda accoglienza, ritenendole più autorevoli e affidabili degli operatori della presa in carico.

In aggiunta alle gravi criticità riscontrate nella prima accoglienza di cui si è già detto, anche i centri di accoglienza di secondo livello non riescono sempre a leggere precocemente i bisogni e disagi del minore e attivare con tempestività tutti gli interventi necessari per il suo progetto di vita. Il problema è certamente più accentuato nei centri non afferenti alla rete SAI⁷⁸, che nelle loro *équipe* risultano essere più carenti se non del tutto sprovviste di figure specialistiche, tra cui mediatori interculturali, etno-psichiatri, etno-psicologi, psicologi trans-culturali, operatori legali, operatori per l'integrazione e professionisti dell'area formazione/lavoro. Ma anche gli stessi operatori del SAI ammettono che il sistema, se da un lato consente una standardizzazione degli interventi, dall'altro rallenta la presa in carico; ad esempio, possono essere necessari svariati mesi affinché un minore possa iniziare un corso di formazione o regolarizzare la propria permanenza sul territorio nazionale. Gli operatori evidenziano altresì un tema di sicurezza soprattutto per quanto riguarda le strutture di alta autonomia, dove non è prevista la presenza continua di figure educative e per le quali si pone un problema di permeabilità tra l'esterno e l'interno. In particolare, si sottolinea la necessità di un supporto da parte delle autorità giudiziarie nei casi di ragazzi con procedimenti penali a carico accolti in tali strutture.

Grande è anche la preoccupazione per i ragazzi neomaggiorenni che, per molti interlocutori, rappresentano una categoria fortemente a rischio perché, come noto, il passaggio alla maggiore età determina per gran parte dei giovani ex MSNA – in particolare, se privi di protezione internazionale e non sottoposti a prosieguito amministrativo – il repentino decadimento delle tutele legate alla minore età, tra cui il diritto all'accoglienza incondizionata⁷⁹. Tra l'altro, è stato riferito che sempre più spesso ai neomaggiorenni accolti nel SAI non è garantita – come invece previsto dalla normativa vigente – la prosecuzione dell'accoglienza nei progetti della rete per i sei mesi successivi al raggiungimento della maggiore età, a causa del necessario *turn over* per liberare posti per i nuovi arrivati.

Un problema di centrale importanza sottolineato da più parti è poi la mancata o tardiva presa in carico, per l'endemica carenza di personale e strutture specializzate di riferimento⁸⁰, dei minori con disturbi psichici e comportamentali e patologie legate alla dipendenza da sostanze e alcool.

Di fronte alle criticità illustrate, alcuni interlocutori sono concordi nel ritenere che, per alcuni minori, il sistema di giustizia penale possa essere, paradossalmente, "più protettivo" rispetto al sistema di accoglienza, in quanto "più strutturato e omogeneo sul territorio nazionale", ad esempio garantendo in tutte le strutture la presenza di assistenti sociali, oltreché "più contenitivo". Di certo, come sottolinea anche l'Associazione Antigone in una recente ricerca, questo è ancora più vero per i MSNA "costretti a vivere per strada ed in contesti di micro-criminalità⁸¹". Alcuni minori, secondo quanto riportato dagli interlocutori, sono addirittura terrorizzati all'idea di ritornare in libertà, temendo di imbattersi nuovamente in "cattive compagnie" e di incorrere negli stessi reati. Tuttavia, il sistema di giustizia minorile, pur protettivo nei confronti dei minori, presenta secondo gli intervistati alcuni punti di particolare problematicità. Innanzitutto, gli operatori della giustizia, a vari livelli, non avrebbero le risorse professionali e personali necessarie per far fronte alla complessità di questo gruppo di minori e comprenderne le variabili culturali e i bisogni specifici, avvalendosi spesso di strumenti metodologici "arcaici e standardizzati". Molto spesso nei Tribunali per i Minorenni non sono presenti mediatori interculturali che possano facilitare la comunicazione con le istituzioni e, laddove presenti, tali figure risulterebbero essere poco preparate nell'assistere adeguatamente il minore.

Un'altra questione cruciale è il limitato accesso alle misure alternative e alla Messa alla prova (MAP), anche a causa della mancanza di una rete di supporto sui diversi territori. I minori stranieri soli vengono generalmente collocati, anche in attesa di giudizio⁸², negli Istituti Penali per i Minorenni (IPM) e non in comunità. Per giunta, a causa del sovraffollamento di tali strutture, proprio i MSNA, soprattutto quelli "difficili da gestire", sono più frequentemente trasferiti, come fossero "pacchi" – secondo le parole degli intervistati –, da un IPM all'altro, in particolare da centri del Nord verso strutture del Sud, e talvolta anche verso carceri per adulti. Tali trasferimenti vengono vissuti con profondo disagio e spaesamento da molti di loro⁸³. In questo contesto è stato tra l'altro ricordato come, con l'estensione della competenza dei Servizi minorili fino alla fascia d'età dei 25 anni, ragazzi molto piccoli si ritrovino a contatto con un'utenza molto più adulta, il che può costituire – come si è già evidenziato rispetto al sistema di accoglienza – un ulteriore fattore di rischio.

Rispetto alle principali difficoltà connesse all'accesso a percorsi di messa alla prova sono emerse le lunghe tempistiche di attivazione di tale istituto, la carenza di strutture adeguate, la mancanza di personale educativo qualificato che possa strutturare e supportare i progetti, accanto alle difficoltà linguistiche e culturali del minore e alla sua scarsa comprensione dell'istituto e più in generale della procedura penale. Il minore, inoltre, sentendosi libero ed essendo privo di figure adulte di riferimento che possano orientarlo, è maggiormente esposto a un rischio di recidiva.

Infine, come già rilevato per il sistema di accoglienza, sussistono molte criticità rispetto alla presa in carico delle problematiche relative alla salute mentale dei MSNA. Di particolare allarme, come sottolineato anche da Antigone, è la tendenza ad utilizzare gli psicofarmaci "come strumento di gestione - e di neutralizzazione - dei ragazzi con problemi di disagio sociale e comportamentale"⁸⁴, tra cui in molti casi minori stranieri soli. Anche dalle interlocuzioni avute è stata confermata la prassi, nel contesto degli IPM, di prescrivere con estrema facilità psicofarmaci per calmare i minori "turbolenti", continuando ad alimentare, o addirittura generando in loro, una spirale di dipendenza. D'altra parte, viene posto l'accento sulla diffusa difficoltà di accesso, da parte dei minori, ai servizi sanitari territoriali - aggravata dal trasferimento delle competenze sanitarie dal Ministero della Giustizia al Servizio sanitario nazionale e ai Servizi sanitari regionali -, nonché sull'impreparazione dei servizi preposti, in particolare dei Servizi per le Dipendenze patologiche (Ser.D), su come affrontare e contrastare le "nuove dipendenze".

2.6.3 Misure per supportare i minori

Gli attori interpellati hanno anche fornito indicazioni rispetto agli interventi messi o da mettere in campo per rispondere alla sfida dei minori stranieri non accompagnati a rischio devianza, sia in un'ottica di prevenzione che di sostegno e reinserimento sociale per coloro che entrano nel circuito penale.

In determinati territori è stato necessario creare o rafforzare le sinergie con le forze dell'ordine al fine di contenere e reprimere condotte violente e illegali all'interno delle strutture di accoglienza, ma anche per sorvegliare i minori all'esterno dei centri, per evitare che entrino a contatto con soggetti problematici che possano favorire il loro inserimento in circuiti devianti e di micro-criminalità. In alcuni contesti, nei casi di adolescenti sospettati di essere vittime di tratta, gli operatori dei servizi sociali e delle strutture di accoglienza hanno ritenuto opportuno avviare o rafforzare la collaborazione con le autorità di contrasto preposte ed attivare gli enti antitrattra. In particolare, questi ultimi - secondo alcuni - dovrebbero diventare per i ragazzi i primi

interlocutori di riferimento nei casi di denuncia, viste le situazioni anche di estremo pericolo che vivono alcuni minorenni, che necessiterebbero tra l'altro di appositi programmi di protezione.

Non sempre però si riesce ad agire in via preventiva, spesso per la scarsa collaborazione tra comunità socioeducative convenzionate di accoglienza, soggetti istituzionali, forze dell'ordine, questure e autorità giudiziarie, rappresenta un ostacolo oggettivo, a cui si aggiunge, spesso una grave carenza di personale nelle forze dell'ordine. È tuttavia convinzione diffusa fra gli operatori intervistati che l'approccio da seguire debba essere multidimensionale, dove l'aspetto securitario e repressivo siano componenti di un processo più ampio che guarda al futuro del ragazzo come obiettivo primario.

Talune strutture di accoglienza organizzano - generalmente per i minori in seconda accoglienza, in previsione della loro fuoriuscita dai centri, ma talvolta anche per quelli in prima accoglienza - incontri informativi e attività preventive di gruppo, anche in collaborazione con gli enti antitrattra, per sensibilizzare i giovani sul tema dello sfruttamento lavorativo, così come sul tema della legalità e del rischio microcriminalità. Questi interventi non risultano però essere sempre efficaci. Nel contesto emiliano-romagnolo sta avendo una buona risonanza un'attività di educazione *peer to peer*, realizzata in collaborazione dell'USSM di riferimento, da parte di una ragazza neomaggiorenne messa alla prova che ha contribuito a realizzare materiali informativi per sensibilizzare i MSNA rispetto al tema della giustizia e favorire la comprensione del procedimento penale e della giustizia riparativa. In alcuni territori si stanno introducendo appositi percorsi, anche in collaborazione con i consultori, per contrastare atteggiamenti e comportamenti offensivi nei confronti delle donne, mai rilevati in passato, oltre che incontri per sensibilizzare sull'uso delle droghe.

All'interno dei centri di accoglienza si punta soprattutto sulla costruzione di una relazione basata sulla fiducia con il singolo e con il gruppo, lavoro che riesce bene nelle strutture con pochi posti, mentre è più difficoltoso nelle strutture più grandi, dove spesso si crea un clima di conflittualità tra i diversi gruppi etnici presenti. Nell'ottica di assicurare la tenuta dei progetti di accoglienza e inclusione e gestire la vita quotidiana della comunità in presenza di minorenni particolarmente "difficili", gli educatori evidenziano la necessità di agire su un doppio livello, ovvero lavorare con il gruppo per aumentare la capacità degli altri ragazzi di relazionarsi con il ragazzo "problematico" e abbassare il livello di scontro e, al contempo, portare avanti un lavoro relazionale con lo stesso adolescente. In definitiva, laddove

possibile, l'aggancio individuale rimane la strategia inclusiva da prediligere, secondo gli operatori.

Anche il coinvolgimento in attività ludico-ricreative e socializzanti proposte in centri diurni⁸⁵, a volte collegati ai progetti SAI, ha mostrato una certa utilità nell'“agganciare i minori problematici”, inclusi quelli fuori dal circuito dell'accoglienza, tra i cui neomaggioranni che vivono spesso in situazioni di forte marginalità. Questo è stato anche funzionale a comprendere, in un'ottica di prevenzione, i meccanismi dentro e fuori dal sistema di accoglienza e capire con quali soggetti i ragazzi si stiano interfacciando. Sempre nel tentativo di monitorare i comportamenti e le frequentazioni dei giovani e in particolare per contrastare il fenomeno delle *baby gang* e dei cosiddetti “maranza”, su alcuni territori si stanno portando avanti anche dei progetti di educativa di strada per “agganciare o riagganciare” i ragazzi nei principali luoghi di loro ritrovo, ad esempio attraverso eventi attrattivi come laboratori di musica *trap*.

Alla luce dei nuovi bisogni e delle nuove aspettative dei minori stranieri non accompagnati di recente arrivo, in molti insistono sulla necessità di ripensare gli approcci educativi e dare ai giovani una risposta immediata e colmare i loro “vuoti” inserendoli tempestivamente in un percorso strutturato e ricco di opportunità formative, professionali, ma anche attività ludico-ricreative e socializzanti.

Al momento, invece, come si è già ricordato, soprattutto in prima accoglienza ma non solo, i minori sono costretti a un tempo “sospeso” che non soltanto ha forti implicazioni sul loro percorso di inclusione – soprattutto per coloro che sono prossimi alla maggiore età, per i quali il “fattore tempo” assume una particolare rilevanza –, ma anche pesanti ripercussioni sulla loro sfera emotiva, che possono ingenerare atteggiamenti passivizzanti e di auto-esclusione, aggressivi e di rabbia, fino a portare a condotte devianti. A questo proposito, per allontanare il rischio di implicazioni penali, viene sottolineata la necessità, da parte delle istituzioni e dei servizi preposti, di avvalersi di strumenti

adeguati a valutare se i minori siano vulnerabili dal punto di vista psichico o devianti dal punto di vista comportamentale e dare risposte tempestive ai minori con problemi di uso di sostanze, anche stanziando risorse aggiuntive a quelle a disposizione delle strutture di accoglienza per agevolare l'inserimento dei minori in comunità terapeutiche specializzate.

Un ulteriore punto da tenere in considerazione è la necessità di migliorare l'accesso ai MSNA ai percorsi di messa alla prova, nel corso di un eventuale processo, prevedendo anche l'inserimento di “operatori di supporto” e mediatori interculturali appositamente formati e specializzati che possano aiutare il minore nella comprensione dell'istituto. Dalle interlocuzioni avute, in molti casi, a fare la differenza rispetto al buon esito della MAP è la presenza di un tutore volontario che, più in generale, appare essere una figura centrale nel supportare il minore nel delicato percorso all'interno del circuito penale e nell'aiutarlo a guardare con fiducia al proprio futuro.

Sarebbe, inoltre, necessario promuovere maggiormente il collocamento dei minori in comunità socioeducative convenzionate invece che in IPM, anche al fine di ridurre gli effetti stigmatizzanti derivanti dal processo penale e dalla detenzione e favorire un miglior reinserimento sociale del minore.

Infine, tra gli altri obiettivi da perseguire sono stati indicati il potenziamento della *governance* tra gli attori istituzionali e non, coinvolti in diversi ambiti e forme nella presa in carico dei minori stranieri non accompagnati, nonché il rafforzamento delle sinergie tra i diversi territori, anche nell'ottica di trasferire i giovani a rischio in altri territori per rompere i loro legami con eventuali reti criminali. In ultima analisi, solo una presa in carico multilivello, integrata e tempestiva, caratterizzata da un approccio individualizzato e personalizzato al minore e ai suoi bisogni e alle sue aspettative, può fungere realmente da fattore di protezione, per il minore straniero non accompagnato, rispetto al rischio di maggiore vulnerabilità e devianza.

2.7 LA VOCE DEI TUTORI

Uno dei punti più qualificanti della Legge 47/2017 (art. 11⁸⁶) è senz'altro l'introduzione della figura del “tutore volontario”. Questa figura è stata definita in risposta a una procedura di infrazione avviata nel 2014 dalla Commissione europea⁸⁷ per i ritardi rilevati nella nomina del tutore pubblico per i MSNA, oltre che per la presenza di un numero eccessivo di minori assegnati al singolo tutore pubblico⁸⁸. Al netto di alcune criticità⁸⁹ che impattano

pesantemente sui percorsi di inclusione dei minori soli, soprattutto quelli prossimi alla maggiore età, nonché sulla motivazione degli stessi tutori volontari o aspiranti tali (tra cui, ad esempio, il limitato numero di tutori volontari rispetto ai minori presenti sul territorio, l'eccessivo carico di tutele rispetto alle tre consentite dalla Legge, le tempistiche di selezione, formazione e nomina, la mancata armonizzazione a livello nazionale fra le diverse procedure che

coinvolgono il minore⁹⁰), il tutore volontario è diventato una figura fondamentale per i MSNA.

Inoltre, è un interlocutore di riferimento per gli operatori del sistema di accoglienza, dei servizi sociali e dei Tribunali per i Minorenni, così come di altri soggetti che fanno parte della rete relazionale del minore, tra cui familiari e amici, con i quali condivide tutte le diverse fasi del percorso di accoglienza e inclusione del minore. La costituzione nel tempo di associazioni e gruppi informali – su alcuni territori già prima della Legge Zampa –, che ha recentemente portato alla nascita di un'associazione nazionale⁹¹, ha contribuito a rafforzare la messa in rete e la condivisione di esperienze, buone prassi e percorsi, inoltre ha permesso di dare voce alla categoria, che è coinvolta con sempre maggior protagonismo in molti tavoli a livello nazionale e locale.

Del resto, il ruolo del tutore volontario è assai complesso e delicato e si esemplifica in diverse dimensioni e funzioni che vanno ben oltre la semplice rappresentanza legale⁹². In primo luogo, il tutore è chiamato a svolgere una funzione di intermediazione pratica e socio-culturale con le istituzioni e la società ospitante. Inoltre, può rappresentare una guida esistenziale rispetto a scelte, dubbi e smarrimenti nel percorso di vita del ragazzo e offrire protezione da difficoltà burocratiche e giuridiche, problematiche relazionali, discriminazioni e razzismo. Il tutore svolge anche una funzione di ricostituzione di un nucleo affettivo di tipo “familiare”, in grado di accogliere e creare vicinanza emotiva con il minore, oltre a fornire allo stesso minore sostegno e intervento economico, attraverso aiuto nei momenti di difficoltà e acquisto di beni necessari e/o di consumo. In molti casi, i tutori svolgono con impegno, competenza e passione il loro ruolo, ricoprendo una o tutte queste forme di aiuto e supporto, seguendo e accompagnando i minori tutelati nel loro articolato cammino e rimanendo per molti di loro un punto di riferimento anche al momento del raggiungimento della maggiore età⁹³. In ultima analisi, per il suo ruolo al tempo stesso “interno” ed “esterno” al sistema della presa in carico, il tutore sembra essere una figura particolarmente indicata a contribuire proattivamente a realizzare il superiore interesse del minore, soprattutto grazie al rapporto individualizzato con il proprio tutelato e alla sua azione di mediazione tra diversi mondi e identità del MSNA.

2.7.1 Questionario ai tutori volontari: obiettivi, metodologia e contenuti

Una delle dimensioni di ricerca del presente lavoro ha avuto l'obiettivo di valutare la percezione dei tutori volontari rispetto al fenomeno dei minori stranieri soli presi in carico dal sistema di giustizia minorile italiano e, in

particolare, rispetto al loro possibile coinvolgimento in circuiti di criminalità organizzata. A questo scopo è stato somministrato alla popolazione di riferimento un questionario da compilare in forma anonima. Per la costruzione del campione sono stati contattati, in primo luogo, i tutori volontari intercettati dal gruppo di ricerca dell'Osservatorio sui MSNA del CeSPI nell'ambito di precedenti studi. Al fine di ottenere un campione di indagine quanto più rappresentativo, si è scelto anche di coinvolgere l'associazione Tutori in Rete, costituitasi formalmente nel giugno 2023, che riunisce 16 associazioni di tutori volontari su tutto il territorio nazionale⁹⁴. Il questionario è stato parzialmente modificato rispetto alle domande rivolte ad altri attori oggetto della ricerca, da un lato, in funzione del peculiare ruolo del tutore volontario all'interno del sistema di presa in carico dei MSNA, dall'altro, anche venendo incontro ad alcuni suggerimenti esplicitati dagli stessi tutori volontari preliminarmente alla somministrazione del questionario.

Il questionario è stato sviluppato in diverse sezioni. In particolare, una prima sezione è stata funzionale alla raccolta aggregata di alcune caratteristiche anagrafiche del gruppo totale dei rispondenti e di informazioni relative alla loro distribuzione su base regionale e in merito al loro ruolo di tutori volontari. Un'ulteriore sezione è stata inserita con l'obiettivo di individuare i tutori che avessero seguito minori presi in carico dal sistema di giustizia minorile e di indagare le loro percezioni rispetto alle reti criminali in cui possono ritrovarsi i minori, le problematiche individuali ed i fattori socio-ambientali che li spingerebbero a commettere reati, le strategie utili a contrastare tale fenomeno, nonché gli strumenti messi in campo dal sistema di giustizia per sostenere il loro recupero e il reinserimento sociale.

2.7.2 Principali risultati dell'indagine

Complessivamente sono stati raccolti 89 questionari, compilati da tutori volontari provenienti da 10 regioni: Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Sicilia e Toscana (si veda Tab. 1). In particolare, alla rilevazione hanno risposto tutori residenti in Lombardia (27%), Emilia-Romagna (14,6%) e Friuli-Venezia Giulia (12,4%). In media, i tutori hanno dichiarato di svolgere tale ruolo da 4 anni. Il numero di minori seguiti nel tempo va da 1 a 9.

Tab. 13 - Distribuzione minori detenuti per regione e per reato

| Regione | Numero di casi | Percentuale |
|----------------------------|----------------|-------------|
| Piemonte | 5 | 35,7 |
| Lombardia | 4 | 28,6 |
| Sicilia | 4 | 28,6 |
| Toscana | 1 | 7,1 |
| Totale | 14 | |
| Reato | Numero di casi | Percentuale |
| Reati contro il patrimonio | 6 | 42,9 |
| Reati contro la persona | 6 | 42,9 |
| Spaccio | 1 | 7,1 |
| Altro | 1 | 7,1 |
| Totale | 14 | |

Sul totale degli 89 questionari raccolti, 31 (il 35%) sono stati compilati da tutori che hanno direttamente seguito minori che hanno avuto problemi con la giustizia. In soli 6 casi (6,7%) hanno avuto esperienza con minori detenuti in carcere per un totale di 14 minori così distribuiti per regione e per reato:

Alcuni spunti emersi dall'analisi dell'intero campione sono risultati in ogni caso utili e preziosi alla costruzione della presente sezione e del capitolo conclusivo della complessiva indagine qualitativa. Difatti, proprio nella mutua assistenza e nel dialogo fra i membri delle varie associazioni, molte considerazioni e preoccupazioni sono state oggetto di scambio e spesso i tutori hanno avuto conoscenze indirette delle problematiche vissute da un altro tutore.

Considerando il campione più ristretto dei 31 tutori con minori coinvolti in problemi di giustizia, la Lombardia conferma la percentuale più elevata di risposte (19,4%), prima di Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Piemonte (12,9%) e Emilia-Romagna, Sardegna e Toscana (9,7%).

Tab. 14 - Distribuzione regionale del totale dei tutori e dei tutori con esperienza di minori coinvolti in problemi di giustizia

| Regione | Totale risposte | Tutori con minore coinvolto in problemi di giustizia |
|-----------------------|-----------------|--|
| Basilicata | 1 | 0 |
| Emilia-Romagna | 13 | 3 |
| Friuli-Venezia Giulia | 11 | 4 |
| Lazio | 3 | 1 |
| Liguria | 8 | 4 |
| Lombardia | 24 | 6 |
| Piemonte | 8 | 4 |
| Sardegna | 6 | 3 |
| Sicilia | 7 | 2 |
| Toscana | 7 | 3 |
| N.D. | 1 | 1 |
| Totale | 89 | 31 |

Fonte: Elaborazione CeSPI

Percezione generale del fenomeno

Le domande poste ai tutori sono state meno specifiche rispetto a quelle rivolte agli altri soggetti, tenendo conto della specificità della figura in questione. Ciononostante, pur trattandosi di un dato puramente di percezione qualitativo e non quantitativo, appare indicativo segnalare, in questo contesto, che le risposte fornite dai tutori volontari

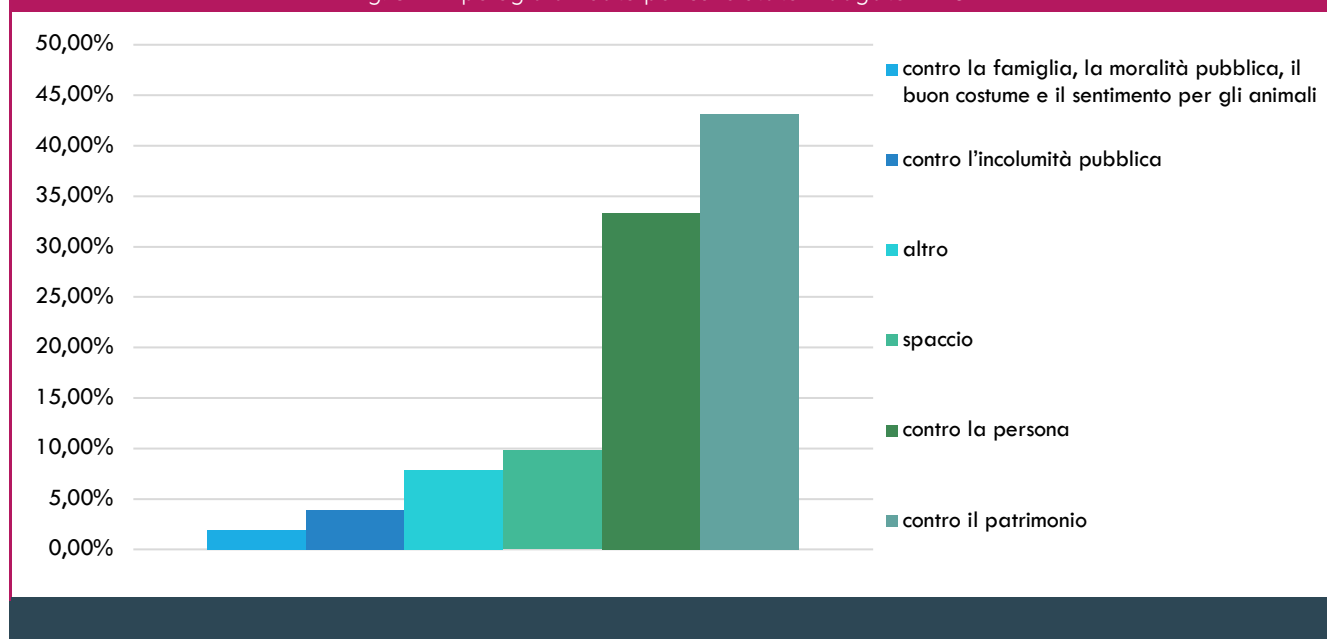
in merito alle tipologie di reato per cui sono risultati indagati il minore/i minori in loro tutela confermano – come suffragato dai dati statistici – la prevalenza dei reati contro il patrimonio (43,14%) e, in misura minore, di quelli contro la persona (33,33%) (Fig. 31).

Si precisa che, in questo caso, il totale delle risposte a riguardo (51) è superiore al campione dei rispondenti con

esperienza diretta di minori con problemi con la giustizia (31), avendo avuto alcuni tutori fornito più di una risposta in ragione della pluralità di tutele loro assegnate. Nello

specifico, sono 69 i minori complessivamente presi in carico.

Fig. 31 - Tipologia di reato per cui è stato indagato il MSNA



Commissione di reati e affiliazione a organizzazioni criminali

In merito ai 51 casi emersi, interpellati a riflettere sulle motivazioni che avrebbero portato i minori ad avere problemi con la giustizia, i tutori volontari hanno identificato quali "problematiche individuali" centrali, all'interno di un elenco di opzioni predefinite con possibilità di risposta multipla:

- l'inconsapevolezza delle conseguenze legali dell'atto criminoso (33,3%)⁹⁵;
- la volontà di guadagnare velocemente (27,5%);
- l'affiliazione volontaria a gruppi devianti (25,5%);
- il disprezzo delle regole (23,5%);
- il senso di onnipotenza / invulnerabilità associato alla condizione di adolescente / "adolescente adultizzato" (21,6%).

Per quanto riguarda invece i "fattori socio-ambientali" che si ritiene possano contribuire maggiormente a condurre i minori verso percorsi devianti, i rispondenti hanno indicato:

- l'adescamento in reti criminali successive all'arrivo in Italia al di fuori del sistema di accoglienza (33,3%)
- la mancata emersione e relativa presa in carico del rischio di tratta e sfruttamento (29,4%)

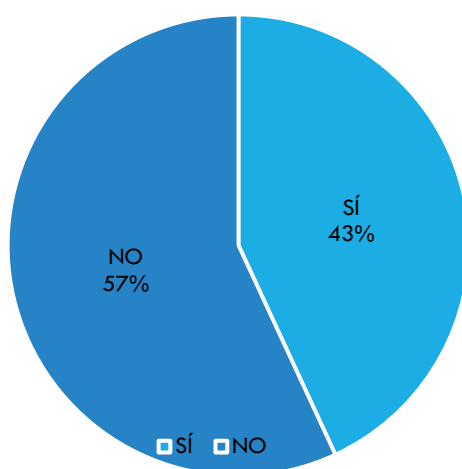
- la mancata assegnazione di un tutore volontario; condizioni di accoglienza al di sotto degli standard normativi (17,6% ciascuno)
- difficoltà preesistenti nel contesto territoriale ove il MSNA viene accolto; la mancata attivazione / attivazione tardiva di percorsi di inclusione all'interno del centro di accoglienza; la mancanza di opportunità di inclusione socioculturale sul territorio (15,7% ciascuno)
- la mancanza di figure adulte (non genitoriali) di riferimento; la mancanza di opportunità lavorative (13,7% ciascuno).

Nonostante siano tante le variabili da considerare, un dato che emerge dall'analisi del punto di vista del gruppo dei tutori – che come evidenziato ha una importante esperienza di tutele, avendo preso in carico negli anni vari minori, anche contemporaneamente –, è senz'altro la condizione di inconsapevolezza da parte dei minori rispetto alle loro azioni e alle conseguenze da esse derivanti. Nelle varie risposte aperte fornite in questa sezione, diversi tutori hanno rimarcato questa convinzione anche parlando di "ingenuità unita all'ignoranza" e ponendo l'accento sul fattore della "casualità". Una posizione molto diversa da quella espressa da altri attori della presa in carico intervistati, in particolare dai referenti dei Tribunali per i Minorenni, che invece giudicano i minori che compiono reati generalmente consapevoli dell'antigiuridicità del proprio operato.

Altro punto sottolineato anche da altri interlocutori è che i MSNA non arriverebbero in Italia con l'obiettivo di delinquere, bensì sarebbero spinti verso condotte illecite una volta arrivati sul territorio nazionale, in particolare - come si avrà modo di approfondire più avanti - venendo agganciati al di fuori del contesto di accoglienza. Al tempo stesso, è forte la convinzione che molti dei minori che si ritrovano ad avere problemi con la giustizia possano essere in una condizione di vulnerabilità e subalternità di difficile emersione, legata a necessità economiche, inclusa la possibilità di essere oggetto di traffico a scopo di sfruttamento.

Una sezione del questionario è stata dedicata a sondare la percezione dei tutori volontari con diretta esperienza di minori inseriti nel circuito penale rispetto alla sussistenza di rischi che porterebbero il minore straniero solo, nel contesto quotidiano, ad essere affiliato specificamente a forme di criminalità organizzata. A questo proposito, sebbene una buona parte dei tutori, provenienti da diversi territori regionali escludano per i loro tutelati una tale evenienza (57%), la percentuale di rischio da loro percepito rimane alta (43%), pari quasi alla metà (Fig. 32): un dato da tenere in adeguata considerazione.

Fig. 32 - Ritieni che nel contesto quotidiano del ragazzo vi siano dei rischi che portano il minore ad essere affiliato a forme di criminalità organizzata? Risposte dei Tutori con esperienza di minori con problemi di giustizia.



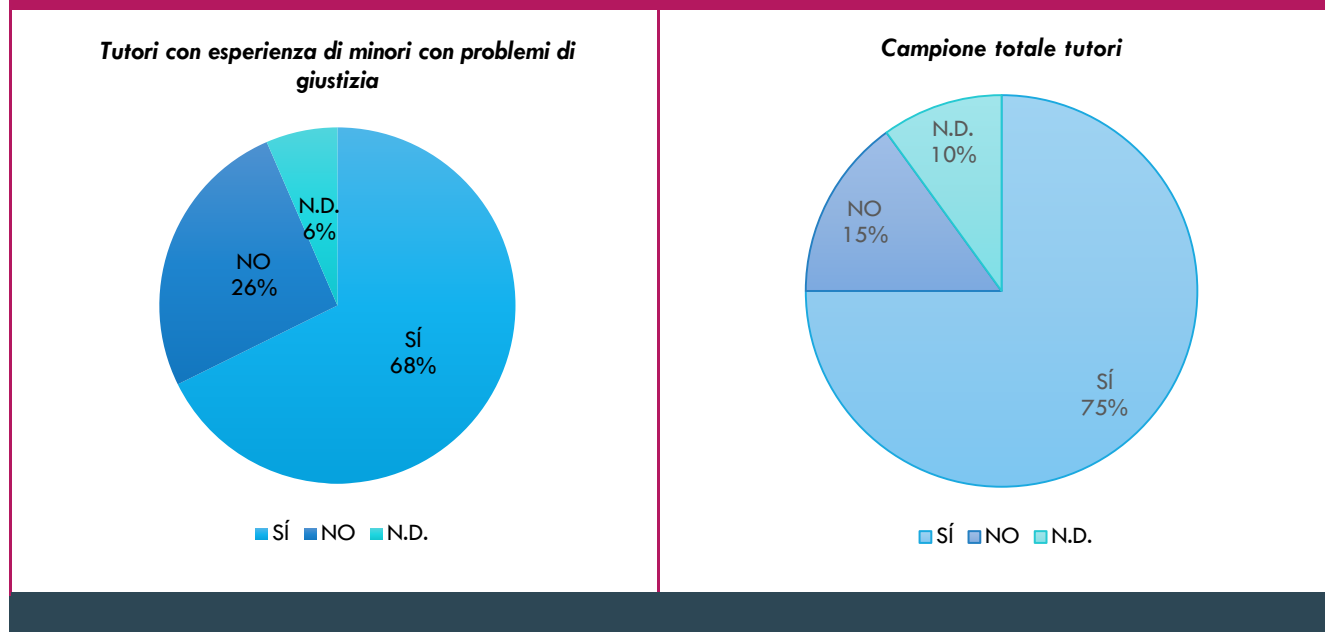
In correlazione al dato per cui il 43% delle risposte riporta un pericolo di adescamento del minore da parte della criminalità organizzata nel quotidiano, una percentuale molto consistente dei tutori volontari con esperienza di minori con problemi di giustizia (68%) ha dichiarato di non escludere, in generale, un fenomeno di adescamento dei MSNA in Italia da parte di reti criminali italiane o straniere (Fig. 33). Tale percentuale risulta essere ancora più elevata (75%) andando ad analizzare le risposte del campione totale di 89 tutori, compresi quelli senza esperienza di minori con vicende penali a carico (Fig. 33).

Una prima considerazione che può essere fatta è che, benché il gruppo di tutori con diretta esperienza di minori con problemi con la giustizia propenda - con una percentuale del 57% sul totale - verso il non ritenere che vi siano rischi concreti per i minori da loro seguiti, è netta la loro percezione di un potenziale rischio latente. Alla base di queste differenti percezioni possono esservi diverse ragioni, tra cui le peculiarità dei singoli territori, ma anche la

qualità della relazione instaurata tra tutore e tutelato e la concreta conoscenza che lo stesso tutore può avere della vita del ragazzo, nella considerazione che spesso diffidenze, ritrosie o difficoltà nella comunicazione possono impedire di cogliere segnali di pericolo. In questo contesto, appare inoltre particolarmente indicativo il parere espresso dal totale del campione dei rispondenti, a riprova di una preoccupazione chiaramente percepita rispetto a un fenomeno di non facile emersione e lettura. La maggior parte dei tutori con esperienza di minori con problemi di giustizia (51,6%) ha rivelato di aver osservato nei minori in propria tutela o nelle esperienze di altri MSNA un fenomeno di adescamento dei minori da parte di reti criminali italiane o straniere, mentre la percezione del campione complessivo di tutori è più bassa (46%). In questo contesto sono stati riportati esempi concreti di alcuni reati compiuti (generalmente si parla di ricettazione, furto o rapina, spaccio, rissa; in alcuni casi è stato specificato che si è trattato

di reati di lieve entità) e di casi di sfruttamento a fini lavorativi.

Fig. 33 - Pensi che ci possa essere un fenomeno di adescamento dei minori stranieri non accompagnati da parte di reti criminali italiane o straniere? Risposte dei tutori con esperienza di minori con problemi di giustizia vs Campione totale tutori.



Come emerge dalle risposte aperte fornite da quanti ritengono che sussistano simili rischi, i tutori comprendono la fragilità della condizione del minore non accompagnato e individuano una serie di possibili ragioni alla base del pericolo di un'affiliazione, nel contesto quotidiano e in senso lato, a forme di criminalità organizzata. In più di un caso, è emerso un rischio legato al contesto di accoglienza. Riferendosi all'esperienza dei minori in loro tutela con problemi con la giustizia, i tutori hanno evidenziato una forte criticità nella fase della prima accoglienza, sia per trattamenti nelle strutture oltre i tempi previsti dalla legge, sia perché tali strutture non sono adeguate al portato socio-psicologico del minore straniero solo, poiché spesso mancano presidi educativi e personale specializzato. Più in generale viene lamentata una "lentezza delle procedure di integrazione e inserimento" e la mancanza di impegni formativi ed educativi, come anche di attività socializzanti, che possano riempire le giornate dei ragazzi e motivarli. Un'altra criticità riscontrata riguarda l'ubicazione delle strutture di accoglienza, a volte in quartieri "altamente degradati".

Quella dell'accoglienza non qualificata così come della mancata accoglienza, per tutti quei minori che si ritrovano a vivere in strada anche per tempi prolungati per la mancanza di posti disponibili o che abbandonano per scelta un sistema di accoglienza ritenuto da loro paralizzante, è una questione centrale che è ritornata più volte in tutte le interlocuzioni avute con i diversi attori interpellati nel presente lavoro di ricerca.

Il senso di solitudine e il molto tempo libero a disposizione, la vulnerabilità, la promessa di facili guadagni, sono tra i fattori che più di altri sembrano contribuire ad avvicinare il minore a reti criminali, sia italiane che - più spesso - connazionali instradandoli verso specifici reati (ad esempio verso lo spaccio, su spinta della criminalità sia italiana che straniera, o il *racket*, su spinta della criminalità straniera) o verso il lavoro in nero (da parte della criminalità straniera). A questo proposito è stato evidenziato come alcuni ragazzi abbiano "reti di conoscenza molto estese e fluide", "un mondo di contatti parallelo e segreto". Queste reti possono nascere nell'ambito dello stesso contesto di accoglienza, ma il più delle volte sono percepite come esterne ed estranee a tale contesto.

Secondo quanto riferito, molti minori inseriti nel circuito dell'accoglienza fanno infatti riferimento al gruppo di connazionali, di cui si fidano e a cui si affidano molto più che non agli operatori della presa in carico e agli stessi tutori volontari. I tutori volontari richiamano in particolare l'attenzione sul pericolo del contatto con figure adulte che "vivono *borderline*" e che appaiono agli occhi dei minori "rassicuranti e protettive". Un pericolo che si concretizza in primo luogo nei casi dei minori inseriti in CAS per adulti, dormitori o altre strutture destinate ai maggiorenni. In questo contesto, le recenti modifiche normative che prevedono il possibile collocamento di MSNA ultra-sedicenni in centri per adulti in caso di indisponibilità di posti, oltre ad apparire - come sottolineato dalle associazioni riunite nel

Tavolo Minori Migranti⁹⁶ e nel Tavolo Asilo e Migrazione⁹⁷ – altamente lesive del superiore interesse del minore e discriminatorie rispetto ad altri minori, destano particolare allarme per l'oggetto della nostra indagine. Rispetto alle reti di riferimento dei minori inseriti nel circuito dell'accoglienza, alcuni tutori hanno anche criticato la mancata sorveglianza dei contatti e degli spostamenti – in alcuni casi anche transfrontalieri – dei minori, alcuni dei quali con familiari con pregressi criminali nel contesto d'origine o in Italia.

Proprio la scarsa conoscenza da parte della rete di accoglienza dei contesti di origine e dei contatti locali del minore impedirebbe, a loro parere, una risposta efficace da parte degli operatori del sistema nell'arginare il fenomeno. Ancora maggiore è poi l'attrattività esercitata sui minori dai propri connazionali al di fuori del contesto dell'accoglienza, anche per la difficoltà dei ragazzi a "socializzare in ambienti diversi da quelli illegali". Minori fragili che, se non adeguatamente seguiti e motivati, diventano quindi una "facile preda" di reti criminali, soprattutto – evidenziano gli stessi tutori – nel caso dei minori che dopo l'esperienza del carcere ritengono di non avere altre prospettive legali.

Al tempo stesso viene rimarcata la condizione di particolare vulnerabilità a cui sono esposti i ragazzi

neomaggiorenni in uscita dal circuito dell'accoglienza che, oltre alla cessazione della tutela, vedono decadere molte garanzie legate alla minore età. La mancanza di alternative spingerebbe, pertanto, alcuni ragazzi a rivolgersi al mondo del sommerso per la ricerca di una sistemazione abitativa e per trovare un lavoro, diventando oggetto di ricatto e talora sfruttamento a fini criminali.

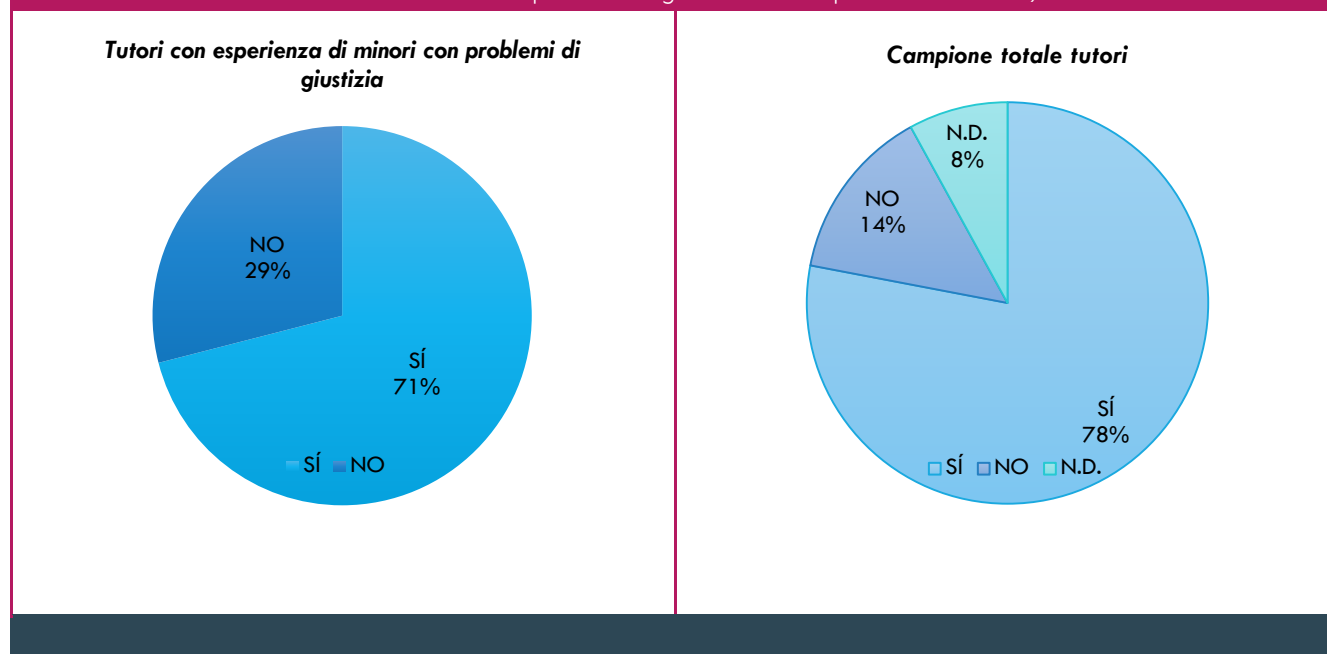
Nella loro veste particolare di privati cittadini al centro di una fase così delicata nella vita del MSNA, i tutori volontari sono dunque consapevoli che il sistema e le istituzioni, responsabili della presa in carico, debbano lavorare in maniera più efficace per individuare fattori di rischio e adottare strategie mirate di prevenzione e protezione.

Il tutore volontario come fattore di protezione

I tutori volontari sono stati anche invitati a riflettere sul proprio ruolo e, più in particolare, a esprimersi, sia rispetto alla loro possibilità di contrastare il rischio di adescamento del minore da parte di reti criminali sia rispetto alla propria funzione nell'eventualità di una sua detenzione.

Il 71% dei 31 tutori che ha seguito ragazzi presi in carico dal sistema di giustizia minorile e il 78% del campione totale dei tutori ritiene che il tutore possa avere un ruolo significativo nel prevenire o quanto meno mitigare il rischio che il minore possa essere adescato da reti criminali (Fig. 34).

Fig. 34 - Pensi che il tutore possa avere un ruolo importante per contrastare tale rischio? Risposte dei tutori con esperienza di minori con problemi di giustizia vs campione totale tutori)



A questo riguardo sono stati forniti numerosi spunti di riflessione. In più di un caso viene rimarcato come il tutore, soprattutto se nominato tempestivamente, possa svolgere un ruolo cruciale nel contrastare o attenuare tale rischio

nella misura in cui riesca a instaurare un rapporto di fiducia con il proprio tutelato. In questi casi, il tutore può diventare un effettivo punto di riferimento. Difatti, attraverso la sua vicinanza, che si esplica in un rapporto per così dire

“privilegiato” con il minore, di maggiore prossimità rispetto ad altri attori della presa in carico, il tutore può mettere in atto diverse azioni, di controllo e stimolo, esplicitamente o indirettamente dissuasive.

Nello specifico, può esercitare una funzione di vigilanza attraverso l'ascolto e l'osservazione del minore, offrendo un'importante sponda agli attori incaricati della sua tutela e protezione; può altresì agire in ottica preventiva informandolo, “mettendolo in guardia” e aiutandolo a comprendere l'importanza del rispetto delle regole e le conseguenze derivanti da eventuali comportamenti illeciti. Non solo: può rassicurare il minorenne sulle sue prospettive future e sulla necessità di un progetto di integrazione, anche accompagnandolo e supportandolo attivamente in tale percorso, così come può fornire in prima persona conoscenze e risorse alternative e creare assieme allo stesso minore occasioni di integrazione sociale e territoriale.

D'altra parte, alcuni fanno notare che per gestire al meglio il rischio di adescamento è indispensabile un'attenta e continua osservazione dei comportamenti e degli atteggiamenti del ragazzo, oltre che un monitoraggio costante del suo percorso di accompagnamento verso la maggiore età. E questo, sostengono, può avvenire esclusivamente attraverso una collaborazione e un dialogo strutturato tra tutti gli attori della rete che gravita attorno al ragazzo, che comprende, tra gli altri: operatori dell'accoglienza, istituzioni, agenzie educative e, laddove possibile, anche i familiari e/o gli amici dello stesso ragazzo.

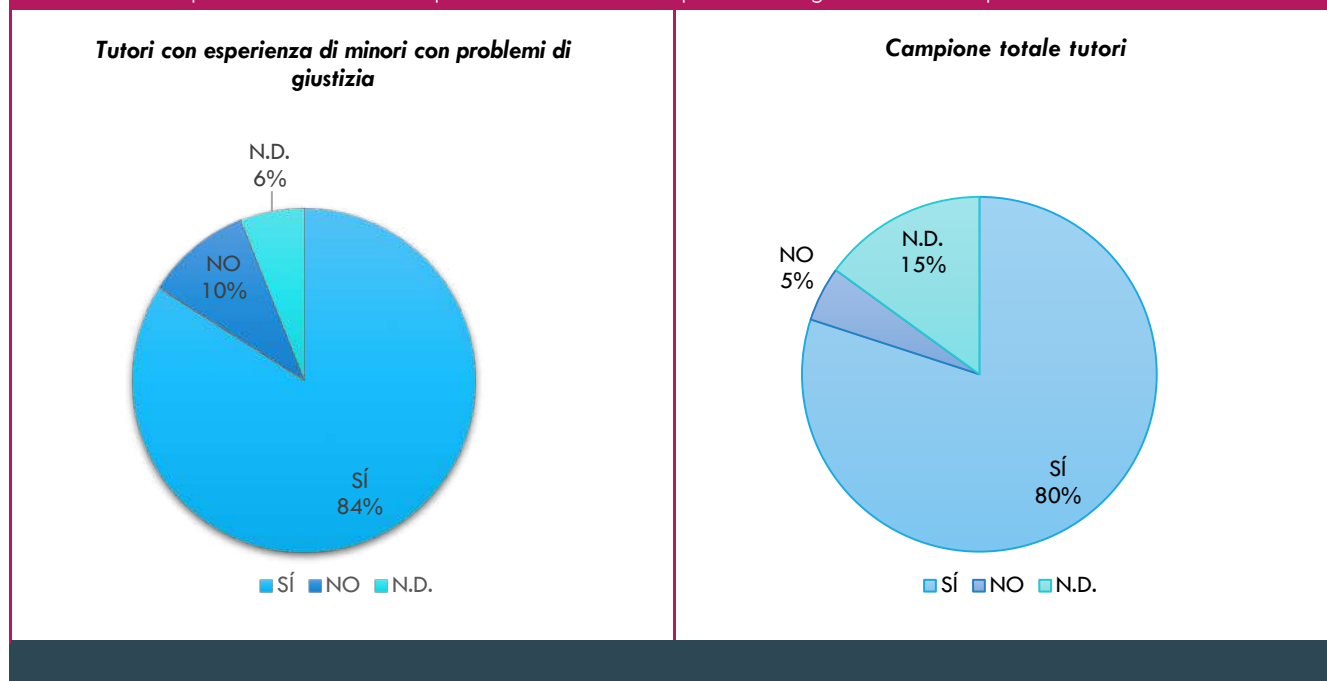
Al tempo stesso, alcuni tutori ammettono la difficoltà di incidere sui comportamenti e sugli agiti dei ragazzi che

sono inseriti in “situazioni malavitose”. Come ravvisato anche da altri attori della presa in carico, le reti devianti, infatti, risultano essere per i minori stranieri soli molto più attrattive rispetto ai percorsi proposti dal sistema di accoglienza, per il fatto non solo di rispondere a bisogni materiali e assicurare facili guadagni, ma anche di offrire relazioni pseudo-amicali e colmare un bisogno di appartenenza, riconoscimento e auto-cura attraverso l'utilizzo di sostanze stupefacenti, tra cui spesso psicofarmaci, e alcol. I tutori non possono ovviamente esercitare un controllo sui ragazzi in loro tutela durante il tempo libero che questi hanno a disposizione. Inoltre, il proprio intervento può rivelarsi realmente efficace solo nel caso in cui lo stesso tutore abbia molto tempo a disposizione da dedicare all'accompagnamento del ragazzo e laddove vengano attivati percorsi di inclusione quanto più strutturati, che facciano realmente presa sui ragazzi e possano distoglierli dalla strada dell'illegalità.

C'è poi chi segnala con rassegnazione come sia illusorio aspettarsi un cambiamento da parte di alcuni ragazzi, che “fanno ciò che vogliono”, nonostante la promessa di volersi migliorare. Alcuni tutori insistono sulla necessità di porre in essere strumenti di contrasto del fenomeno anche di portata sovranazionale, suggerendo di “potenziare lo scambio telematico di dati tra Paesi”.

Dall'analisi del questionario è anche emerso che la netta maggioranza dei tutori con e senza esperienza di minori con problemi di giustizia (rispettivamente l'84% e l'80%) ritiene di poter avere un ruolo rilevante durante la detenzione del minore (Fig. 35).

Fig. 35 - Pensi che il tutore possa avere un ruolo importante durante la detenzione del minore? Risposte dei tutori con esperienza di minori con problemi di giustizia vs Campione totale tutori.



Innanzitutto, il tutore può offrire al proprio tutelato un supporto concreto, sia sul piano burocratico, affiancandolo ad esempio nella ricerca di un valido avvocato, che sul piano strettamente materiale, dandogli risorse per l'acquisto di generi di necessità. Peraltro, può assolvere a un'importante funzione di supporto e raccordo con tutti gli attori della presa in carico coinvolti nella sua vicenda, nonché promuovere gli interventi a suo favore (giuridico-legali, sociologici, psicologici, formativi e di inclusione socio-lavorativa).

Il punto su cui però insiste la maggior parte dei rispondenti è il ruolo centrale che il tutore può svolgere nell'aiutare il ragazzo a non sentirsi solo ed abbandonato, ascoltando i suoi problemi e fornendo sostegno emotivo, come farebbe un genitore. Ciò è ancor più vero per il fatto che il tutore costituisce spesso per il minore una delle poche, se non addirittura l'unica figura su cui poter realmente contare. Una figura percepita più prossima rispetto ad altre in quanto "riferimento adulto esterno dedicato", che gli fa periodicamente visita e si interessa della sua vicenda giudiziaria e umana, e che può assumere un ruolo chiave da cui il minore può trarre vantaggio non solo durante, ma anche dopo il periodo eventuale di detenzione.

Il tutore, tra l'altro, può svolgere una funzione educativa dal momento che può essere interlocutore con cui confrontarsi e riflettere sugli errori compiuti. Allo stesso tempo può rappresentare un "aggancio con l'esterno" per non perdere la speranza per il futuro, incoraggiando il minore e infondendogli fiducia rispetto al suo reinserimento sociale e alle sue prospettive di vita una volta scontata la pena. Tuttavia, viene sottolineato che, in fin dei conti, a fare la differenza, è il rapporto che si è riusciti ad instaurare con il minore prima del suo ingresso nel circuito penale.

Come testimoniato anche dal grande interesse mostrato da parte di quanti hanno collaborato alla compilazione del questionario, molti dei quali partecipano attivamente, con impegno e passione, a reti e associazioni, i tutori volontari appaiono determinati a non tirarsi indietro rispetto alle sfide, anche le più difficili, che vivono i minori in loro tutela, come quelle che devono affrontare i minori autori di reato, inseriti in circuiti criminali e/o con esperienza di carcere. I tutori sono fortemente interessati ad aprire spazi di confronto per riflettere ulteriormente sul proprio ruolo e condividere possibili strategie di intervento, convinti di poter apportare con la loro azione un cambiamento positivo per il futuro di tanti minori stranieri soli e promuovere una cultura delle relazioni umane.

I tutori volontari hanno anche parlato delle specifiche difficoltà ravvisate, a vari livelli, durante

l'accompagnamento di un minore detenuto sulla base della loro esperienza diretta. Sul piano della relazione con il minore è stata segnalata la mancata comprensione da parte del minore della gravità del reato commesso così come la "mancanza totale di regole". I tutori hanno anche rilevato che "le udienze e le sentenze tenevano poco conto della situazione rischiosa e difficile in cui i ragazzi avevano vissuto" e, più in generale, hanno lamentato la solitudine rispetto alla risoluzione di problemi concreti, riscontrando "poca pragmaticità ed efficacia nel momento del bisogno" da parte di altri soggetti della presa in carico, tra cui gli enti del terzo settore.

Risulta evidente che anche la figura adulta di un tutore volontario, possibile appiglio di affettività e speranza per il ragazzo in un momento difficile, è posto dinanzi ad una situazione che per egli stesso è complessa. La conoscenza di un sistema di giustizia penale, di luoghi di detenzione, di momenti critici per ragazzi di così giovane età, lascia anche il tutore nella condizione di chi da un lato cerca di aiutare un ragazzo in una fase turbolenta della sua vita, dall'altro vive insieme al minore le difficoltà dello stesso, in particolare il senso di disorientamento e confusione. Il tutore è spesso sorpreso nel dover gestire situazioni così delicate, di diffidenza, di maggiore attrattività di un mondo criminale che dà benefici immediati, ma distruttivi nel lungo termine.

Nelle risposte di molti tutori emerge, infatti, la coscienza del proprio ruolo e dei propri limiti, sommata alla necessità di essere parte attiva di un sistema più complesso e ampio di supporto, come il sistema di accoglienza deve essere. Nelle osservazioni fatte risulta quindi chiaro che i tutori restano, anche nelle situazioni così difficili, come un processo penale o una detenzione, aperti e disponibili nell'aiutare il ragazzo o la ragazza ma con una "collaborazione di tutta la rete".

Il percorso di reinserimento del minore

I tutori sono stati anche sollecitati a indicare quali strumenti possano favorire il reinserimento del minore e a condividere le principali difficoltà legate a tale reinserimento.

La maggioranza dei tutori con esperienza di minori con problemi di giustizia (25,8%) è convinta che lo strumento che più di ogni altro può aiutare il minore nel suo reinserimento nella società sia l'avviamento al lavoro. A seguire, vengono segnalati l'inclusione in ambienti integrativi e, a maggiore distanza, la scuola e l'affiancamento da parte di un tutore. Alcuni sottolineano l'importanza della formazione personale e delle progettualità proposte al minore, così come del meccanismo della "messa alla prova" che, come evidenziato in altre sezioni della presente ricerca, continua a rimanere per una serie di ostacoli uno

strumento spesso precluso ai minori stranieri in generale, e in modo particolare ai minori stranieri non accompagnati, o comunque valutato molto cautamente.

Dal punto di vista dei tutori volontari, altri strumenti utili sono l'offerta di proposte stimolanti, ma anche la rete attorno al minore e l'accesso all'istituto dell'affido familiare. Un altro aspetto importante, che per certi versi riassume tutti gli altri, è la piena integrazione del minore. Spesso, sebbene il suo mandato si interrompa formalmente al compimento della maggiore età del MSNA, il tutore prosegue la propria azione di accompagnamento e supporto e mantiene la relazione affettiva con il proprio ex tutelato, aiutandolo a superare le sfide che gli si presentano, tra cui quella dell'inclusione rappresenta la maggiore, tanto più per ragazzi autori di reato.

In molti sono concordi nel ritenere che al minore straniero solo non siano garantite prospettive per un reinserimento educativo e sociale. Questi deve infatti scontrarsi con una serie di difficoltà a vari livelli. Esiste, in primo luogo, un tema di criticità relativo all'inserimento in comunità socioeducative convenzionate per i soggetti minorenni e, come già detto, all'autonomia abitativa per i ragazzi diventati maggiorenni. Secondo quanto riportato da un tutore – e come tra l'altro confermato dal recente monitoraggio dell'attuazione della Legge Zampa sul territorio lombardo dell'Osservatorio MSNA del CeSPI⁹⁸ –, “ragazzi difficili e quindi più a rischio vengono continuamente trasferiti perché nessuna comunità socioeducativa è in grado di gestirli e questo favorisce la loro emarginazione”.

Per un neomaggiorenne, poi – viene anche constatato –, il tema della ricerca casa è possibilmente ancora più grave rispetto a quello della ricerca di un lavoro. Sotto il profilo del diritto all'abitare va ricordato che la crisi abitativa è un problema strutturale che colpisce diverse fasce di popolazione, e in particolare quelle più svantaggiate, tra

cui i migranti, per i quali il diritto all'abitazione rappresenta un problema ancora più rilevante a causa dei diffusi stereotipi e pregiudizi a cui sono soggetti.

Come si ha avuto modo di accennare in precedenza, in questi casi, tuttavia, la “mediazione di un tutore volontario può risultare di supporto”. Sul piano dell'inserimento socio-lavorativo esistono vari fronti di problematicità, a partire dal reperire “luoghi e contesti favorevoli e di aiuto in un progetto di autonomia lavorativa”, fino alla mancanza di una formazione adeguata e di un “coinvolgimento energetico” da parte del sistema. E anche laddove ci si attivi per offrire al minore occasioni di recupero e reinserimento, spesso si deve fare i conti con la scarsa tempestività nella risposta per cause burocratiche e l'endemica mancanza di risorse. Nella peggiore delle ipotesi, anche per la scarsità di operatori competenti, non si riesce ad attivare alcun intervento.

Nel processo di reinserimento, viene ribadito, gioca però un ruolo fondamentale anche il tipo di esperienze che il ragazzo si porta dentro e come vuole o possa superarle. Ad esempio, l'esperienza di “sostanziale abbandono” all'interno di alcune strutture di accoglienza, come enfatizzato molte volte dai tutori, può creare “dei precedenti difficili da superare”. Alcuni evidenziano altresì una sorta di meccanismo di auto-esclusione da parte degli stessi minori, mostrando in alcuni casi una difficoltà nel condividere e fare propri i valori della società “ospitante”, così come nel comprendere, per esempio, l'importanza dello studio ai fini della propria inclusione.

In conclusione, il futuro dei MSNA coinvolti nel circuito della giustizia appare ancora più incerto rispetto a quello dei minori italiani. In quest'ottica è possibile affermare che, in molti casi, la presenza di un tutore volontario può fare la differenza, affiancando e supportando i tutelati nella delicata fase della detenzione e del rientro nella società.

2.8 CONCLUSIONI TRASVERSALI

La ricerca condotta dal CeSPI ETS, in collaborazione con il Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità (DGMC), nel 2023 e nel 2024 ha avuto come oggetto i minori stranieri non accompagnati presenti in Italia tra il 2018 ed il 2022 e implicati in commissione di reati, per cercare di analizzare la possibile cooperazione, in varie modalità, da parte di organizzazioni criminali⁹⁹. Sono stati analizzati dati quantitativi e, attraverso interviste e questionari a minori con procedimenti penali in corso ed operatori del sistema di giustizia, del mondo

dell'accoglienza e della presa in carico, sono stati approfonditi rischi, modalità e percorsi di ravvedimento.

L'analisi dei dati quantitativi forniti dal Ministero della Giustizia-DGMC mostra che nel 2018 sono stati 1.292 i MSNA e i giovani adulti (18-25 anni ma che hanno commesso il reato da minorenni) presi in carico dal sistema di giustizia minorile, di cui 499 per la prima volta. Il 2019 ha registrato un lieve calo con 1.181 presenze, di cui 307 per la prima volta. Dal 2020, come prevedibile a causa dell'epidemia globale di COVID 19, si è registrata una diminuzione più evidente con 809 presenze, di cui 216 per la prima volta

nel 2020, e 784 nel 2021 con 204 nuove presenze. Dal 2022 il numero riprende a crescere con 798 prese in carico, di cui 291 per la prima volta. I distretti di Palermo e Catania hanno registrato il maggior numero di presenze assolute, ma presentano un trend decrescente negli anni. Al contrario, i distretti di Bologna, Caltanissetta, Genova, Milano, Torino, che seguono per il numero di presenze, mostrano una tendenza in crescita negli anni. Dal 2021 si registra un evidente aumento delle prime prese in carico nei distretti di Bologna, Genova, Milano, Torino. Analizzando i dati dei distretti di Autorità Giudiziaria aggregati per regione possiamo notare come la Sicilia mostri i dati assoluti di presenze più elevati, seguita dall'Emilia Romagna. Emilia-Romagna che assieme a Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta mostra un aumento delle presenze negli ultimi tre anni. Analizzando le sole le regioni del Sud, il numero di presenze più rilevante si registra in Puglia. Il nord est ed il nord ovest vedono, invece, un aumento delle presenze a partire dal 2020.

I servizi sociali mostrano un aumento evidente delle prese in carico di minori non accompagnati che hanno commesso un reato a partire dal 2016 (49,72% del totale) fino al 2019 (77,85%). Nel 2020 si è registrato un lieve calo naturale, come già rilevato, a causa della pandemia globale (71,59%). Il numero di MSNA in carico ai servizi sociali resta però notevole anche nel 2021 (73,2%) e nel 2022 (71,59%). Le altre tre tipologie di servizi mostrano un andamento più costante negli anni, ma per tutte è riscontrabile un aumento delle presenze tra il 2021 ed il 2022.

La Sicilia è la regione con il maggior numero di MSNA in carico agli uffici di servizio sociale in ogni anno del periodo di indagine 2018 - 2022 ma mostra una diminuzione complessiva di periodo del - 61,3%. Il profilo dei MSNA in carico agli uffici di servizio sociale siciliani è largamente rappresentato da giovani adulti di genere maschile, con quote comprese tra il 70% e l'82% per ogni anno in esame. I soggetti femminili sono una netta minoranza ma in crescita dall'1,2% del 2018 al 11,1% del 2022. Dal 2018 al 2022 il numero di reati a carico di soggetti MSNA è in calo del - 42% ma si registra un progressivo aumento nella frequenza dei reati da parte degli stessi soggetti.

Il numero di soggetti MSNA in carico agli uffici di servizio sociale nella regione Puglia negli anni dal 2018 al 2022 mostra un decremento netto dal 2018 al 2022 del - 64,9%. Il profilo dei minori stranieri in carico alle sedi pugliesi è largamente rappresentato da giovani adulti di genere maschile, con quote comprese tra il 56% e il 77,8% dei totali annuali. Rilevanti, anche se di molto inferiori, le fasce di età 16 e 17 anni, sempre per minori maschi, con quote fino al 25%. La componente femminile è praticamente assente. L'andamento generale è caratterizzato da una diffusa e

significativa diminuzione nel numero di procedimenti penali a carico di soggetti MSNA, assieme alla diminuzione di soggetti presi in carico complessivamente dalla regione Puglia nel periodo in esame.

In Liguria il numero di MSNA in carico agli uffici di servizio sociale negli anni dal 2018 al 2022 mostra un incremento del 115,6%. Il flusso di prime prese in carico è rimasto pressoché stabile negli anni fino al 2021, per poi registrare una brusca salita nel 2022. Il profilo dei minori stranieri in carico ai servizi sociali liguri è largamente rappresentato da giovani adulti di genere maschile, con quote comprese tra il 39,1% e il 65,6% dei totali annuali. Rilevanti, anche se di molto inferiori, le fasce di età 16 e 17 anni, sempre per minori maschi, con quote fino al 29%. La componente femminile è assente nel periodo in esame. Il totale dei reati a carico di MSNA in ordine dal 2018 al 2022 è aumentato del 72%. La media di procedimenti per singolo individuo, in ordine di anni crescenti, è stata la più alta nel perimetro delle regioni focus analizzate. Significativo il fatto che, a fronte di un drastico aumento dei reati nel 2022 accoppiato a un aumento nel numero dei soggetti, la media di procedimenti per individuo sia invece scesa rispetto agli anni precedenti.

Il numero di MSNA in carico agli uffici di servizio sociale nella regione Lombardia negli anni dal 2018 al 2022 mostra un incremento nel 2022 del 89%, in controtendenza rispetto alla stabilità degli anni precedenti. La sede di autorità giudiziaria di Milano ha accolto la maggior parte dei soggetti, sia in carico nell'anno che di flusso di prime prese in carico. L'incremento complessivo di MSNA registrato nel 2022 è trainato dal quasi triplicarsi dei minori in età tra 16 e 17 anni rispetto al 2021, mentre costante è la fascia dei giovani adulti. Si può riscontrare, inoltre, un evidente abbassamento dell'età media. Il totale dei reati a carico di MSNA dal 2018 al 2022 mostra un incremento sul periodo del 70%.

Il numero di MSNA in carico agli uffici di servizio civile nella regione Emilia-Romagna negli anni dal 2018 al 2022 mostra un decremento sul periodo del - 18 %. L'unica sede di autorità giudiziaria è Bologna. Dal 2020 si registra una costante crescita nel numero di MSNA presi in carico dai servizi sociali, sia in termini di totale in carico che di flusso di nuove prese in carico. Il profilo dei minori stranieri in carico ai servizi sociali è largamente rappresentato da soggetti di genere maschile sopra i 15 anni di età. La componente femminile è quasi assente e unicamente presente nella fascia giovani adulti. Il totale dei reati a carico di MSNA dal 2018 al 2022 mostra un incremento netto sul periodo del 2%, ma si osserva grande variabilità annuale del dato.

La ricerca qualitativa ha evidenziato un'eterogeneità di situazioni e una variegata fenomenologia di casi. Diversità

di ogni minore coinvolto e di ogni storia di migrazione, ma anche l'esistenza di un ampio ventaglio di configurazioni e relazioni vissute nei contesti di approdo con la dimensione dell'informalità e dell'illegalità, con le cause e le contingenze del reato e, in particolare, con forme organizzate e reti di adulti più o meno riconducibili ad attività illegali o criminose. A livello generale, dal lavoro di ricognizione effettuato sulla base del confronto con i diversi soggetti interpellati durante la fase di ricerca, emerge che non è sempre agevole capire se un MSNA sia inserito o meno in organizzazioni criminali strutturate e con quale funzione o grado di coinvolgimento e se queste risultino attive sin dal momento della partenza o subentrino in una fase successiva. Le considerazioni finali che seguono, perciò, si limitano a ipotizzare dinamiche e seguire indizi e testimonianze e a formulare orizzonti di ricerca e di conoscenza da sviluppare in futuro.

Per quanto riguarda i minori, si riscontrano notevoli differenze, sia rispetto alle condizioni della partenza e ai legami familiari, sia rispetto alla presenza o mancanza di riferimenti a destinazione. Anche a destinazione, molti possono contare su figure di familiari, compaesani, amici o conoscenti diretti e indiretti verso cui approssimarsi una volta arrivati in Italia. Tuttavia, anche coloro che giungono senza risorse relazionali specifiche sembrano spesso aver ricevuto informazioni, consigli, contatti ed opportunità circolanti nella rete dei propri connazionali oppure attraverso lo scambio di esperienze e di suggerimenti che fluisce tramite i *social* e internet. Tali flussi comunicativi orientano i nuovi arrivati verso determinati territori, strategie e comportamenti da adottare.

Alcuni soggetti e gruppi di provenienza si appoggiano e usufruiscono di forme di organizzazione della migrazione che possono agire sia a valle che a monte del percorso migratorio.

A titolo di esempio per gli egiziani, da quanto riferito da alcuni intervistati, si rileva l'esistenza di reti migratorie in grado di fornire condizioni di partenza e di mobilità migratoria in qualche modo consolidata e funzionante, capace di garantire al giovane migrante condizioni più accettabili e di maggiore tutela. A queste condizioni può corrispondere anche una maggiore capacità di organizzare l'approdo del minore a destinazione, indirizzandolo sin da subito su alcuni connazionali incaricati di fornire accoglienza, avviamento al lavoro e, non di rado, incapsulamento in situazioni di potenziale e reale sfruttamento. Sono spesso le dinamiche che ruotano intorno alla restituzione del debito contratto per poter partire a determinare tali processi di cooptazione. Il debito può essere contratto con persone terze o con vere e proprie organizzazioni informali di mediatori dell'emigrazione nei Paesi di origine, in

collegamento con connazionali ricettori di migranti nei contesti di destinazione.

Quando il debito è contratto con tali reti, i minori coinvolti appaiono maggiormente vincolati rispetto ad altri quanto a tempi, modalità e condizioni della migrazione. Il sistema organizzativo che ne è alla base appare ben strutturato e di vasta portata, in grado di influenzare con maggiore incisività i percorsi e le opportunità di inserimento sul territorio di arrivo. In questi casi si configurano forme di organizzazione della migrazione e di gestione della mobilità dei minori che sembrano collocarsi a metà strada tra quelli che vengono definiti come fenomeni di *smuggling* e fenomeni di *trafficking*.

Diversamente dal semplice *smuggling* - comunemente definito come "servizio" assimilabile a quello di una agenzia che offre prestazioni di trasporto, disinteressandosi completamente del futuro della persona trasportata ed instaurando con essa un rapporto di tipo "commerciale"¹⁰⁰ - esistono precise indicazioni sulle traiettorie del neoarrivato e legami e corrispondenze tra soggetti significativi in partenza come in ricezione. Tali legami non hanno le piene caratteristiche coercitive esistenti all'interno dei fenomeni classici di tratta di esseri umani, nei quali solitamente non vi è alcun margine di contrattazione tra trasportatore e migrante (definiti rispettivamente "criminale" e "vittima"), e la destinazione e l'impiego di quest'ultima è fondamentale per il trafficante ed i suoi guadagni in attività come la prostituzione, la pedo-pornografia, il lavoro servile accompagnato dalla privazione della libertà personale.

Le analisi effettuate non consentono di capire chiaramente in quali e quanti casi il minore risultasse già inserito, prima della migrazione, all'interno di reti criminali o devianti, con un preciso mandato di indirizzo dello stesso verso attività simili e predeterminate sul territorio italiano. La ricerca ha consentito di raccogliere qualche suggestione rispetto all'esistenza di circuiti transnazionali dediti alla promozione di attività illegali, tutti da verificare nella loro entità e nel loro funzionamento. Nel caso di alcuni minori sono emerse, ad esempio, situazioni di degrado e destrutturazione precedenti alla migrazione e viene segnalata la possibilità che questi giungano in Italia già orientati verso condizioni di illegalità e siano in qualche maniera direzionati verso circuiti locali di spaccio (più raramente verso altre attività illegali) gestiti da connazionali adulti già emigrati da tempo. Non si ha reale contezza della strutturazione di queste reti e del loro potere coercitivo sui ragazzi. Inoltre, dall'interlocuzione con gli attori coinvolti nel corso della ricerca, fra cui in primo luogo le autorità giudiziarie, emerge la difficoltà di acquisire tali elementi di contesto andando oltre la peculiare fattispecie del singolo caso, come ad esempio un furto o un episodio di spaccio.

Sicuramente si può ipotizzare che il loro approdo in tali attività ed organizzazioni sia in alcuni casi decisamente pre-determinato.

In via generale, comunque, il coinvolgimento di minori in attività illegali o criminali appare molto più un esito “spontaneo” della permanenza sul territorio italiano che prodotto diretto di una appartenenza precedente ad organizzazioni transnazionali del crimine e conseguenza diretta di passate esperienze dei ragazzi in attività criminali. Appare dunque decisamente veritiera l'affermazione di uno degli intervistati quando dice che i minori in genere non arrivano sul nostro territorio con profili devianti, ma lo possono poi diventare a causa delle condizioni vissute durante e, in particolar modo, dopo la migrazione.

Indubbiamente, sia nell'analisi dei dati del Ministero, sia dalle interviste ai diversi attori protagonisti della presa in carico, si è riscontrato un aumento della criminalità minorile che vede come soggetti i MSNA. Gli uffici preposti degli USSM seguono più casi di minori stranieri soli rispetto al passato, specie in alcune realtà territoriali del Nord, prevalentemente in relazione alla commissione di reati patrimoniali e contro la persona, come le lesioni. Sebbene per un minore la possibilità di essere accusato per reati associativi o connessi alla criminalità organizzata sia un'ipotesi residuale e limitata a reati quali, ad esempio, lo spaccio internazionale, si osserva una crescita dei reati commessi da MSNA, specialmente in alcune regioni.

A questo proposito, si sottolinea che la percezione della gravità del fenomeno da parte degli operatori della presa in carico è variabile da territorio a territorio, anche in uno stesso contesto regionale, a prescindere dalla rilevanza numerica, risultando meno marcata soprattutto in Sicilia che, in molti casi, rappresenta per i minori esclusivamente un luogo di passaggio. Qui i minori si rendono generalmente responsabili di reati quali lesioni personali e aggressioni, per i quali non viene sempre avviato il processo/procedimento penale perché senza querela; reati che, secondo quanto riferito, sono spesso mossi da un profondo malessere interiore e dalla frustrazione per un'accoglienza inadeguata e non dignitosa. In alcuni contesti, nello specifico a Palermo, il supporto di comunità etniche strutturate risulterebbe essere un deterrente alla devianza.

Una maggiore gravità viene invece percepita nelle regioni del Nord, dove la tipologia di reati più frequenti è quella dei reati contro il patrimonio, in particolare la rapina e il furto, in molti casi all'interno di una dinamica di gruppo. Proprio i reati patrimoniali sorprendono e suscitano preoccupazione per la violenza che li accompagna, spesso legata a refurtive di scarso valore. Si passa, infatti, dal semplice furto, anche di modico valore, a furti aggravati con

armi (come coltelli), rapine, rapine aggravate ai danni di attività commerciali.

In generale, sembra plausibile affermare che - da quanto emerso direttamente dalla nostra ricerca - l'affiliazione, più o meno episodica, strutturata e permanente, a reti criminali è in prevalenza un fenomeno che avviene sul territorio italiano e che la conseguente commissione di reati rappresenta un rischio concreto. In alcuni casi può trattarsi di reti di adulti - in genere formate interamente da connazionali o plurietiche, tra cui anche con una presenza di italiani, solo in casi minoritari costituite prevalentemente da italiani - all'interno delle quali il ragazzo entra al fine di procacciarsi denaro e che poi possono essere più o meno costrittive sui suoi movimenti e *bonding*¹⁰¹ sulla sua libertà personale. D'altra parte, la ricerca ha riscontrato, con episodi molto limitati riportati nelle risposte ai questionari degli operatori di giustizia, casi concreti di affiliazione, oggetto quindi di condanne legate a reati associativi, riguardanti fenomeni di micro-criminalità organizzata fra minori stessi - le cosiddette *baby gang* - con una diversa gradualità nella commissione dei reati e la partecipazione a fattispecie legate allo spaccio internazionale. Anche in questi casi, tali reti possono includere connazionali, minori e giovani stranieri di prima o seconda generazione e minori/giovani italiani e determinare reati di varia tipologia: sia patrimoniali, sia contro la persona, sia legati alla detenzione e vendita di stupefacenti. Per quanto riguarda i gruppi composti soltanto da minori, le dinamiche di aggregazione appaiono quasi spontanee e poco articolate e hanno l'obiettivo di garantire supporto reciproco e affrontare difficoltà comuni. I ragazzi così organizzati commettono principalmente reati contro il patrimonio, con modalità anche violente o aggravate dall'uso di armi come i coltelli.

Nel delineare le ragioni di questi reati, gli intervistati parlano di ragazzi fortemente smarriti e “problematici”, o semplicemente “persi” nelle grandi città, che stringono alleanze di sopravvivenza e percepiscono ogni situazione come un potenziale pericolo o una minaccia alla propria persona. Quando i minori non accompagnati si “associano” con adulti, la dinamica, in molti casi, sembra invece essere quella di un'attrazione verso modelli negativi, che offrono vantaggi temporanei, ma percepiti come necessari, come il guadagno immediato di denaro. Inoltre, questi modelli rappresentano un'alternativa più allettante rispetto al sistema di accoglienza, in linea con una dinamica adolescenziale che li spinge a trovare attraenti certi stili di vita o atteggiamenti.

Come già accennato, è difficile avere contezza sia della strutturazione che del potere vincolante delle reti criminali sulle traiettorie dei minori autori di reati. A tal proposito, nelle interlocuzioni con gli attori coinvolti nel corso di

ricerca si ritiene importante che le autorità giudiziarie lavorino in sinergia, specie fra tribunali per minorenni e tribunali ordinari, al fine di una più completa e sistemica ricostruzione del contesto associativo criminoso dietro al singolo reato.

Abbiamo invece raccolto numerosissime indicazioni, sia dirette che indirette, sulla vulnerabilità, la fragilità, il disorientamento ed il disagio vissuto dai minori soli. La maggiore vulnerabilità psicologica ed emotiva dei ragazzi di recente arrivo, la loro minore o debole coesione con la famiglia di origine e l'esperienza traumatica del viaggio sono stati segnalati da più di uno dei nostri interlocutori. Questi elementi di fragilità e disordine li rendono maggiormente esposti alle diverse problematiche che si manifestano nei contesti di arrivo, accoglienza e integrazione, spingendoli a volte verso orizzonti incerti e pericolosi.

Il minore non accompagnato, infatti, non di rado ha un passato traumatico, può trovarsi in Italia ad affrontare condizioni difficili a causa di molteplici fattori che possono fortemente influenzare le sue traiettorie ed eventuali derive, a partire dalla qualità del contesto di accoglienza, agli incontri e alle relazioni con altri pari nel proprio centro, fino all'interazione con le reti di adulti, spesso connazionali, tra cui anche ex MSNA, nella gestione del proprio tempo libero.

Tali variabili, se da un lato possono supportare il minore nel suo processo di costruzione personale e sociale in un contesto completamente nuovo e diverso dal proprio Paese d'origine, dall'altro possono determinare un suo allontanamento da un percorso di integrazione positivo e benefico nel lungo termine, in una fase della vita segnata dalla costruzione della propria individualità e accompagnata dalle forti pressioni familiari e sociali. Questi ragazzi, alle prese con incertezze esistenziali e con l'urgenza di consolidare la propria autonomia e capacità professionale, possono infatti decidere di vincolarsi a forme di lavoro trovate informalmente, attraverso reti amicali, ma non solo, proprio per la tensione interna che li porta a dover rispondere al mandato familiare o ad ogni modo a dover affermare la propria indipendenza, il più presto possibile. Per molti di coloro che hanno sperimentato, nel proprio Paese d'origine e/o lungo il percorso migratorio, esperienze di marginalità sociale, l'arrivo in Italia non riesce di per sé a cancellare dall'orizzonte le esperienze traumatiche vissute e, senza un adeguato supporto, è possibile che tali minori, più di altri, si reinseriscano in dinamiche simili.

Un sistema di accoglienza che risulti inefficace e poco attraente rispetto alle aspettative, alle esigenze e ai progetti del minore può, da un lato, non riuscire a sottrarlo alle dinamiche di avvicinamento a circuiti informali o illegali di connazionali o altre figure, fallendo nel proporre

alternative valide all'attrattività esercitata da realtà esterne che appaiono ai suoi occhi più promettenti ed efficaci; dall'altro lato, può ingenerare o accrescere sentimenti di insofferenza, ribellione, distacco e conflittualità che rischiano di manifestarsi attraverso dipendenza da farmaci, sostanze stupefacenti o alcool e che possono sfociare in comportamenti intemperanti e violenti, aggressioni o risse e reati contro il patrimonio.

Le lacune dell'accoglienza costituiscono un significativo terreno di vulnerabilità dove possono svilupparsi o accentuarsi sia i disagi psichici e le problematiche di salute mentale dei ragazzi, sia il senso di frustrazione, inutilità o inadeguatezza rispetto alle modalità di presa in carico proposte.

La consapevolezza delle carenze sistemiche nell'accoglienza - e delle loro conseguenze nella vita dei MSNA - accomuna tutti gli attori coinvolti nel corso della ricerca.

Dalle interviste, soprattutto con gli operatori di accoglienza, è emersa una difficoltà evidente di agganciare il minore ad un modello meno immediato e più impegnativo, tipico dell'accoglienza dei MSNA. Il sistema di accoglienza, infatti, specie in alcuni contesti, risulta privo di risorse e strumenti adeguati e ha una capacità ridotta nel rispondere alle esigenze specifiche dei minori, specialmente quelli considerati più "difficili". La mancanza di strutture e servizi adeguati "condanna" il minore a un orizzonte oscuro, senza possibilità di futuro. In questo contesto, i minori abbandonati a sé stessi in centri sovraffollati - frequentemente, tra l'altro, a stretto contatto con adulti - che non possono accedere affatto o solo parzialmente a percorsi di inclusione formativa e lavorativa sono molto più esposti al rischio di essere progressivamente coinvolti in dinamiche criminali.

È pertanto essenziale assicurare una presa in carico adeguata, attraverso procedure in grado di riconoscere, con le dovute professionalità e competenze, le particolari necessità del minore, in base alle sue caratteristiche e aspirazioni personali, e al tempo stesso capaci di prevenire i rischi a cui è esposto. In diversi casi, tuttavia, emerge la fatica degli operatori, aggravata dalla diminuzione delle risorse disponibili e al cambiamento nell'approccio all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati a livello nazionale, nonostante gli sforzi di sistematizzazione introdotti dalla Legge Zampa, considerata un modello di riferimento a livello europeo.

Nei casi di minori con difficoltà particolarmente accentuate, il disagio degli operatori dell'accoglienza si manifesta in modo più marcato, portando comunità e strutture per minori a mettere in discussione la validità dei propri assunti educativi. Un esempio è rappresentato dalla promozione di soluzioni abitative orientate all'autonomia che, se

da un lato favoriscono la graduale responsabilizzazione e indipendenza, dall'altro possono rivelarsi un'arma a doppio taglio per i minori caduti in situazioni di tossicodipendenza, abuso di alcool, spaccio o commissione di reati di piccola o media entità. Nelle interviste effettuate a operatori di centri di accoglienza, esperti e attori del terzo settore, gli interlocutori hanno rimarcato la necessità di una maggiore attenzione per la tenuta del sistema, attraverso approcci e interventi differenziati in funzione dei bisogni individuali di ogni minore.

D'altronde, il sistema di presa in carico è solo un tassello di un panorama complesso di relazioni e reti che influenzano il minore, e non sempre rappresenta l'elemento scatenante del disagio che conduce al reato. Le interviste raccolte mettono, infatti, spesso in evidenza il legame tra devianza e fattori individuali o contingenti propri del ragazzo. A pesare sono, oltre al fascino e all'influenza esercitati da pari coinvolti in forme di microcriminalità e alla vulnerabilità del giovane a questi stimoli o condizionamenti, anche le fragilità emotive e psichiche, spesso amplificate da dipendenze da alcool o sostanze, che isolano ulteriormente il minore e lasciano disarmati e impotenti educatori e professionisti della salute mentale. Al tempo stesso, è possibile identificare specifiche problematiche legate ai minori nel contesto della grande città, in particolare a Milano e Genova, dove minori fuori dal sistema di accoglienza o inseriti in strutture inadeguate come i dormitori possono scivolare verso comportamenti delinquenziali, spinti da esigenze di "sopravvivenza" o "contagio sociale", anche per effetto del contatto con adulti devianti.

Nonostante il sistema giudiziario resti particolarmente tutelante nei confronti del minorenni, tendendo a considerare gli elementi di vulnerabilità, l'assoggettamento eventuale ad adulti e – ove il caso – la tenuità e l'occasionalità dei reati posti in essere, nonché a supportare un processo di ravvedimento e reinserimento per la giovane età, il lavoro di ricerca ha evidenziato il diffuso ricorso al collocamento dei MSNA negli istituti penali, le limitate opportunità per gli stessi minori di accedere a progetti di messa alla prova, la carenza di strutture e operatori specializzati per questo target di migranti e l'iper-medicalizzazione dei minori con difficoltà comportamentali e mentali. In particolare, gli operatori della giustizia minorile e le autorità giudiziarie minorili hanno riscontrato il rischio di un trattamento ineguale dei MSNA rispetto agli altri minori, nella collocazione in istituti penali e nel mancato accesso ad alcune misure alternative, dovuto anche all'assenza di un contesto familiare stabile del minore straniero solo in Italia.

In ultima analisi, il cambiamento osservato nel profilo dei MSNA di recente arrivo, caratterizzato da una maggiore incapacità di autodeterminarsi e una ridotta

capacità di resilienza rispetto ai minori giunti sul territorio nazionale negli anni passati, accentua il rischio di devianza e richiede un'ulteriore riflessione su un fenomeno che risulta complesso da interpretare e affrontare per gli stessi operatori preposti alla loro presa in carico. Il rapporto con la famiglia lasciata nel Paese d'origine, se presente, è un elemento cruciale per comprendere il mondo dei minori stranieri non accompagnati, che tuttavia può accrescere la vulnerabilità di questi giovani. Secondo alcune testimonianze, infatti, le comunicazioni con i familiari non sono sempre fonte di speranza, ma possono rivelarsi "disperanti", specialmente a causa di richieste economiche o delle difficoltà vissute dai parenti nei loro contesti d'origine.

In tali circostanze, il minore risulta più esposto al rischio di essere progressivamente coinvolto in reti criminali, attratto dall'aiuto economico e dai legami pseudo-amicali che queste offrono. È quindi prioritario intervenire tempestivamente per rispondere al crescente malessere dei minori stranieri soli, attraverso il rafforzamento della capacità di accoglienza del sistema e, in particolare, un maggiore coinvolgimento di professionisti come mediatori interculturali, tutori volontari, etno-psicologi ed etno-psichiatri, con l'obiettivo di garantire ai MSNA e ai neomaggioranni una piena inclusione sociale e comunitaria.

Un'inclusione che faccia da scudo a processi di marginalizzazione, desocializzazione e ghettizzazione che potrebbero portarli verso la criminalità. In questo contesto, il lavoro di ricerca ha messo in luce, in particolare, l'importanza dell'affiancamento di un tutore volontario, che non solo può svolgere un ruolo di vigilanza su possibili comportamenti devianti, ma soprattutto può offrire supporto emotivo al minore, accompagnandolo nel suo percorso verso l'inclusione sociale. Per questo motivo emerge la necessità di una più specifica formazione e di un supporto più attivo per i tutori di MSNA che hanno commesso un reato.

In definitiva, la mancata gestione di questa situazione, espone maggiormente i minori stranieri non accompagnati a rischi di ulteriore criminalizzazione e stigmatizzazione, rafforzando le fratture già presenti tra comunità immigrate e società ospitante, tra cui fenomeni di discriminazione, la scarsità di opportunità abitative e lavorative e la separazione culturale degli stranieri. Al tempo stesso, nel contesto del sistema di giustizia minorile, sarebbe utile garantire un più ampio coinvolgimento di questi minori nei percorsi di messa alla prova e, più in generale, un supporto più attento e mirato alle loro esigenze specifiche. Anche in questo senso, la messa alla prova – come emerso nelle interviste alle autorità giudiziarie – deve essere attentamente valutata caso per caso, onde supportare un percorso positivo del singolo minore e la riuscita della messa alla prova

stessa, evitando il fallimento della procedura ed un rischio di ricaduta nei fenomeni criminosi da parte del MSNA.

BIBLIOGRAFIA

Adamkiewicz, L., "Le traiettorie dei Minori Stranieri Non Accompagnati tra l'Italia e la Francia: Percorsi singolari accidentati", CeSPI, 2020

Benaly M. "I MSNA egiziani in Italia", CeSPI, 2024

Bracalenti R., Mastropasqua I., Leogrande M. M., "Seconda chance". Prevenzione del rischio di recidiva per i minori stranieri presenti nel circuito penale, Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali, Roma, 2012, p. 73.

Carbone I., Ceschi S. *Forme "leggere" di tutela, affidamento e prossimità. Sperimentazioni interculturali in cerca di autore* CeSPI, 2023.

Carbone, I., Ceschi, S., *Rapid Assessment 2023: focus Lombardia*, marzo 2024.

Di Pascale, A., Cuttitta, C., "La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione europea e della nuova normativa italiana", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019.

Levitt P., Lamba Nieves D. (2011), "Social Remittances Reconsidered", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37,1, p.1-2.

Mendoza Pérez K., Morgade Salgado M., 'Unaccompanied' Minors? Accompanied Foreign Minors, Families and New Technologies, in *Journal of International Migration and Integration*, 2018.

Montaruli V., *Quali risorse per la riforma dei tribunali per i minori e le famiglie?* in www.dirittoigiustiziaecostituzione.it 15 marzo 2024.

Peris Cancio L.F. "Voluntary Guardians as Street-level Bureaucracy Agents in the Implementation of Unaccompanied Minors' Reception", in *Social Policies* 6 (3), 2019.

Pricoco M.F., Il processo penale minorile: educare e riparare, in *Minori giustizia*, n. 4, 2013

Putnam, R. D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, 2000.

Rebughini P., I minori stranieri non accompagnati in Italia, in G. Campani, O. Salimbeni (a cura di), *La fortezza e i ragazzini: la situazione dei minori stranieri in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2006.

Uberti S. (2014), "Culture della migrazione", in B. Riccio (a cura di), *Antropologia e migrazioni*, Roma, Cisu; Levitt P., Lamba Nieves D. (2011), "Social Remittances Reconsidered", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37,1, p.1-2.

Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale della polizia criminale, Servizio Analisi Criminale, *Criminalità minorile in Italia 2010-2022*, Ministero dell'Interno, 2023, ottobre

Euro-Med Human Rights Monitor, "Happiness, Love and Understanding": The protection of unaccompanied minors in the 27 EU Member States, 2023, p. 37; A. Ammann, *Unaccompanied Minors at Risk of Exploitation and Abuse*, 17 marzo 2021, The Bridge, in <http://www.thebridgevienna.org/unaccompanied-minors-at-risk-of-exploitation-and-abuse/>

Rapporto Intersectoriale sulla Criminalità Predatoria. 2021 (2021), realizzato dalla Direzione centrale Polizia criminale in collaborazione con ABI.

Rapporto I minori nel periodo della pandemia (2021) a cura della Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno.

ISMU, "A un bivio La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia", in collaborazione con UNHCR, OIM, UNICEF, 2019.

Ministero di Giustizia, *Glossario, Uffici di servizio sociale per i minorenni* (USSM), aggiornato al 19 giugno 2023.

Centro Europeo Studi CeUs Nisida, *Minorenni e giovani adulti dell'area penale in carico ai Servizi minorili. Approfondimento sui minori stranieri non accompagnati*, anno 2023, Ministero della Giustizia.

UNICEF, *Rapporto annuale 2023 ufficio regionale UNICEF per l'Europa e l'Asia centrale in Italia*, 2023

Direzione centrale Polizia criminale in collaborazione con ABI, *Rapporto Intersectoriale sulla Criminalità Predatoria*. 2021.

Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, *Rapporto I minori nel periodo della pandemia* (2021).

Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno e dell'ABI, *Rapporto Intersectoriale sulla Criminalità Predatoria* 2023

Studi ESPAD Italia (*European School Survey Project on Alcohol and other Drugs - Italy*) - Istituto di Fisiologia Clinica del Consiglio Nazionale delle Ricerche (IFC-CNR)

Servizio Analisi Criminale della Direzione centrale della Polizia criminale *La devianza minorile* (2020) e *Criminalità minorile in Italia 2010-2022* (2023).

Save the Children Italia *Nascosti in piena vista 2021 e Nascosti in piena vista 2023* - Frontiera Sud.

MLPS, *Rapporto di approfondimento semestrale MSNA. Dati al 31 dicembre 2023*

Linee Guida per il Ricongiungimento dei Minori Stranieri Non Accompagnati ai sensi del Regolamento di Dublino III sviluppate nell'ambito del progetto EFRIS - European Family Reunion Innovative Strategies attuato dalla Cooperativa CIDAS in partenariato con UNHCR.

UNICEF *Come rendere visibile l'invisibile: l'identificazione delle minori straniere non accompagnate in Bulgaria, Grecia, Italia e Serbia*, 2020.

ISMU, *A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, UNICEF, UNHCR e OIM, 2019.

"Il momento è ora". Studio di fattibilità sulla giustizia minorile a cura di Federica Brioschi e Carlo Mustaro, Antigone, 2024.

Monitoraggio dei 17 IPM italiani realizzato dall'Osservatorio sulla Giustizia minorile dell'Associazione Antigone

PROSPETTIVE MINORI. VII Rapporto di Antigone sulla giustizia minorile e gli Istituti penali per minorenni, 2024

Nodo alla gola. XX Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione, 2024.

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA), *Report di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria* <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/rapporti-di-monitoraggio>

Save the Children e UNHCR, *Mappatura sullo stato attuale di implementazione del sistema di tutela volontaria* (giugno 2023) https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/mappatura-sullo-stato-attuale-di-implementazione-del-sistema-di-tutela-volontaria_0.pdf

Decreto interministeriale 8 agosto 2022 *"Disciplina delle modalità dei rimborsi e degli interventi in favore dei tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati"*: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/09/19/22A05278/sg>

OIM, *EMM2.0 Handbook*, <https://emm.iom.int/handbooks>

UNODC, *Human Trafficking and Migrant Smuggling*, <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/>

CAPITOLO 3

Rapid Assessment 2024: focus Emilia-Romagna

A cura di Sebastiano Ceschi e Irene Carbone

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 Veneto¹⁰². 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%)¹⁰³.

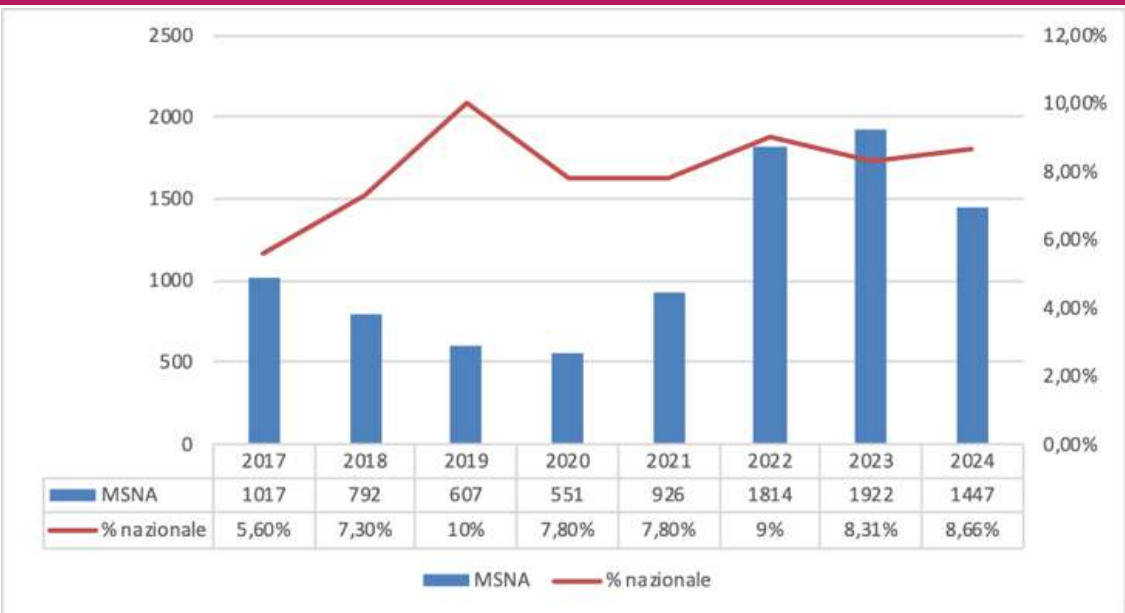
Bologna e la sua area metropolitana concentrano la quota più alta di presenze straniere, 123.343, pari al 22% del totale della popolazione immigrata residente in regione, una quota non particolarmente rilevante rispetto ad altri capoluoghi. Non solo Roma e Milano, ma anche Napoli, Torino e Genova che assorbono anche più del 50% degli stranieri presenti nella propria regione, o la più piccola Firenze 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 seconda¹⁰⁴.

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.

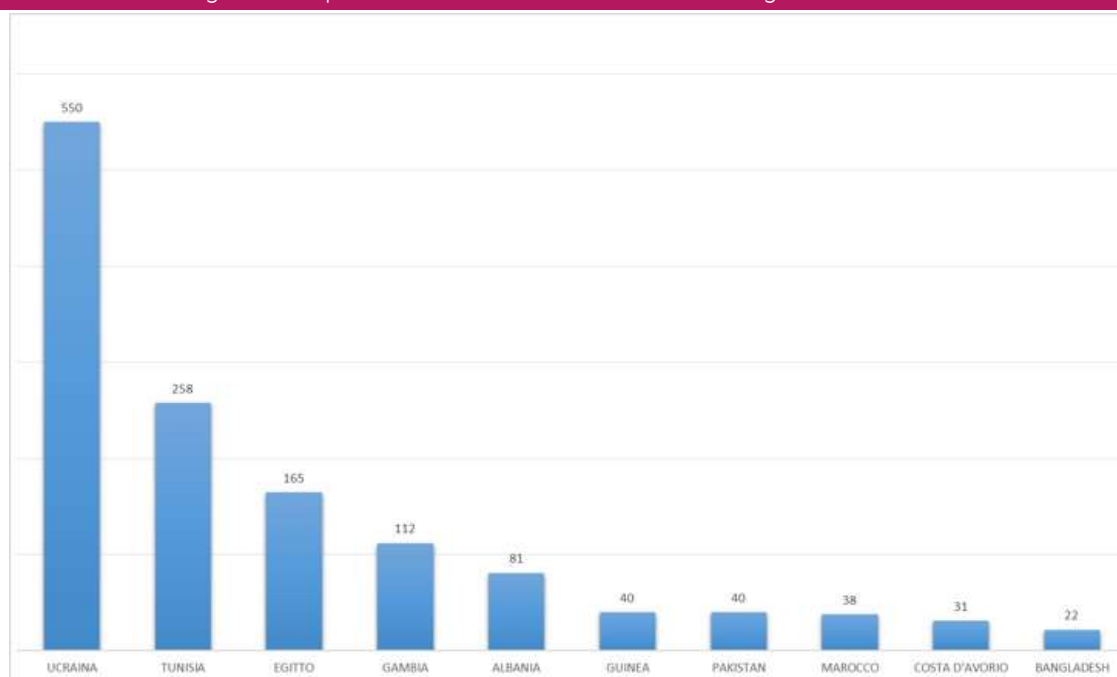
Il raddoppio numerico avvenuto durante il 2022, a livello nazionale, è naturalmente figlio anche dell'importante arrivo di minori provenienti dall'Ucraina in seguito all'attacco russo, cominciato nel febbraio di quell'anno, che farà lievitare la loro presenza complessiva a fine dicembre 2022 al 25,1% (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 Lombardia¹⁰⁵.

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



Fonte: elaborazione CeSPI su dashboard MLPS

Fig. 2 - Principali nazionalità di MSNA in Emilia-Romagna al 31.01.2025



Fonte: elaborazione CeSPI su dashboard MLPS

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.

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 problematiche 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 regione¹⁰⁶, 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 sbarco¹⁰⁷. 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 migranti¹⁰⁸.

| Tab. 1 - Presenze MSNA Italia/Emilia-Romagna e distri-buzione 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 | | | | |

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 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 28/02/2025¹⁰⁹, 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 giudiziaria¹¹⁰.

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.

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 ricerca¹¹¹.

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, affidi¹¹². 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, oltretutto 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 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 sistemica 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 ricognizione, 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).

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.

Schema indicatori 2020-21



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.

Schema indicatori 2023-2024 2024-25



3.1 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 SAI¹¹³. 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 strutture¹¹⁴. 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"¹¹⁵.

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 Openpolis¹¹⁶. 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)¹¹⁷.

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 Ravenna¹¹⁸. 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)¹¹⁹, 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”¹²⁰.

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 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 nazionale¹²¹. 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”¹²². A fine 2024, i posti attivi nel sistema SAI regionale risultavano essere complessivamente 3.676, su un totale di 3.726 posti finanziati¹²³ e tutti gli enti provinciali dell'Emilia-Romagna risultavano coinvolti nella rete SAI¹²⁴.

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 2020¹²⁵), 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)¹²⁶. 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 4.000 posti aggiuntivi¹²⁷. 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 tipologia¹²⁸.

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 ordinari¹²⁹, 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 multidisciplinarietà 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.

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 minorenni¹³⁰, 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 tunisine 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 tematica¹³¹. 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 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)¹³². 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 posti¹³³. 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 Samoggia¹³⁴. 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 neomaggiorrenni), 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.

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 amministrativo¹³⁵. 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 neomaggiorrenni. 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 questa scelta rappresenti un ostacolo alle loro missioni, a causa del prolungamento delle operazioni di sbarco dei naufraghi in un porto sicuro¹³⁶. 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 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)

In conclusione, al netto delle difficoltà incontrate in un contesto congiunturale complesso e in continuo divenire, si ritiene che lo strumento operativo della "rapida ricognizione" promosso da CeSPI e Defence for Children Italia, benché indubbiamente perfettibile, possa dare un contributo di maggiore consapevolezza e analisi sul sistema di accoglienza, tutela e inclusione dei MSNA nei diversi territori regionali. Un compito che appare tanto più necessario

in un periodo di stravolgimenti normativi che rischiano di porre in serio pericolo il "traguardo di civiltà giuridica" raggiunto con la legge che ha avuto come prima firmataria l'onorevole Zampa e che, ricordiamo, è frutto di un lavoro dal basso, da parte di attori che lavorano da anni in prima linea per assicurare protezione e garanzia dei diritti ai minori soli che giungono nel nostro Paese senza punti di riferimento.

3.2 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 pluriregionali¹³⁷, 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 neo-maggiorenni, 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 MSNA¹³⁸. A Bologna, nell'ambito dell'articolato progetto "Vesta - Rifugiati in famiglia"¹³⁹, 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 nazionale¹⁴⁰. 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 nazionale¹⁴¹. 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 provenienze¹⁴², 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 Piacenza¹⁴³.

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 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 familiari¹⁴⁴.

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"¹⁴⁵. 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 neomaggiorrenni, 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 adattabili¹⁴⁶, facendo a sua volta da modello per altre azioni simili e convergenti.

Dall'esperienza di un gruppo di famiglie che grazie al progetto "Vesta" ha ospitato a casa propria neomaggiorrenni 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 futuro¹⁴⁷. Nonostante alcuni segnali di formalizzazione sul territorio regionale, come l'istituzione dell'albo delle famiglie accoglienti da parte del Comune di Ravenna nel 2021¹⁴⁸, 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 minorrenni arrivati in Italia, supportate da un'*équipe* e dall'impegno di associazioni e cittadini¹⁴⁹, 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 CeSPI¹⁵⁰, 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 riflusso, 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

3.3 TUTELA VOLONTARIA

Nell'ultimo rapporto disponibile sul monitoraggio della tutela volontaria realizzato dall'AGIA e riguardante l'anno 2022¹⁵¹ 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 minorrenni 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”¹⁵² – sia i territori di Bologna¹⁵³,

Ferrara¹⁵⁴ e Reggio Emilia¹⁵⁵ 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.

| Provenienze territoriali dei tutori formati (anni 2022-24) | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Province | 2022 v.a. | 2023 v.a. | 2024 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 |
| Forlì-Cesena | 3 | 2 | 3 |
| Rimini | 2 | 4 | 1 |
| Totale | 30 | 37 | 51 |
| <i>Fonte: Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza</i> | | | |

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 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 2022¹⁵⁶. 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). 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, oltretutto 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 intervista 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*¹⁵⁷. 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 tutore¹⁵⁸. Si fa presente che già nel 2021, il gruppo Tutori MSNA Emilia-Romagna, grazie a un prezioso lavoro di autoriflessione, ha svolto un’indagine conoscitiva¹⁵⁹ 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 interpellava 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 concomitanti ed in qualche modo connessi: l’aumento (in alcuni anni e regioni molto marcato) dei minori soli sopraggiunti 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 caparbie e ancora disponibili ad investire sull’istituto della tutela volontaria, “non solo come esperienza di cittadinanza attiva ma come esercizio di diritti fondamentali”¹⁶⁰, 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 tutori¹⁶¹ 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 inceppata¹⁶². Al tempo stesso, un aspetto che viene sottolineato positivamente è la notevole riduzione del tempo che intercorre tra la nomina e il giuramento.

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 minore¹⁶³. 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 minore¹⁶⁴. 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 scoperta 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"¹⁶⁵.

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 miglioramento¹⁶⁶. 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"¹⁶⁷.

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.

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 avviata¹⁶⁸. 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 sveltito 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 minore¹⁶⁹, 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 devianza¹⁷⁰. 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 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 comunità¹⁷¹. 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)

3.4 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 minore 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 regionale¹⁷².

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 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 comunicazione¹⁷³, 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 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-educativo¹⁷⁴. 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 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 neomaggiorenni¹⁷⁵.

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 residente¹⁷⁶. 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"¹⁷⁷, 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 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'informazione legale e senza il permesso di soggiorno¹⁷⁸ 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 Terzi¹⁷⁹. 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 2018¹⁸⁰). Pur non avendo potuto accertare 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. 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 Bologna¹⁸¹, 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 variegata (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.

Principali criticità emerse

- Difficoltà 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

3.5 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"¹⁸², 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 minori¹⁸³.

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 2022¹⁸⁴ "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 regionali¹⁸⁵, 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 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 Piacenza¹⁸⁶. 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 interculturale¹⁸⁷. 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.

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 dattiloscopici 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 prolungato¹⁸⁸.

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

3.6 SVILUPPO (ISTRUZIONE E FORMAZIONE)

3.6.1 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 nazionale¹⁸⁹. 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 professionale¹⁹⁰, mentre una quota non trascurabile (9%) risulta non coinvolta in alcuna attività educativo-formativa, rimanendo esclusa dai programmi di apprendimento¹⁹¹.

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 CPIA¹⁹².

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 infra-sedicenni) 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 CPIA¹⁹³, 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 disponibili¹⁹⁴. Il CPIA Montagna¹⁹⁵ 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 Montagna)¹⁹⁶. 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 leFP 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.

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"¹⁹⁷, 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 terzi¹⁹⁸. Quest'ultimo CPIA porta avanti una collaborazione con ASP Bologna, dispone di una figura strumentale dedicata ai 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 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 2019¹⁹⁹ 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 mirati²⁰⁰.

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 sottolineato²⁰¹ 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 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 MSNA²⁰².

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 regionale²⁰³. 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 rete²⁰⁴, vengono citati, tra gli altri, i corsi offerti presso il Centro Ri.E.Sco, il Centro Documentazione e Intercultura del Comune di Bologna²⁰⁵, 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 accompagnati²⁰⁶.

3.6.2 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 Professionale (leFP)²⁰⁷. 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 leFP 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 devianza²⁰⁸, 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 leFP, 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 costruzioni²⁰⁹.

A seguito del progetto sperimentale avviato sul territorio di Modena e successivamente replicato nel piacentino²¹⁰, 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 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 leFP²¹¹. 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 EQF²¹². 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 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 ospitano circa l'85% dei MSNA presenti sul territorio dell'Emilia-Romagna²¹³), 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 leFP per il conseguimento di una qualifica professionale, sia nell'ambito del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)²¹⁴.

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 sfruttamento²¹⁵.

Principali criticità emerse

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

3.7 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-19²¹⁶. 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 CPIA²¹⁷) 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 *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)²¹⁸.

Con l'intento di potenziare un approccio sistemico 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, sviluppatosi in precedenza e poi in concomitanza con "ICARE" attraverso due edizioni (2016-18 e 2019-22 Start-ER²¹⁹) 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"²²⁰. 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)"²²¹.

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 accompagnati²²².

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 acuti²²³; 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 disponibili²²⁴. 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 Move²²⁵, con la presenza di mediatori linguistico-culturali²²⁶. Sebbene l'intervento possa prevedere diverse modalità 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 Diversamente²²⁷, il Gruppo Vulnerabilità e Migranti dell'AUSL di Bologna e il Servizio di Consulazione 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 locali²²⁸. 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 adulti²²⁹. 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 integrazione²³⁰. 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 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-culturali²³¹. 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 colloqui²³². 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 efficace²³³. 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.

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 problematiche 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

3.8 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 goduti²³⁴, 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 rapidi²³⁵. 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 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 Bologna²³⁶, 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 leFP promossi dalla Regione Emilia-Romagna²³⁷, 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 integrazione²³⁸, 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 sociale²³⁹ 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 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 Bologna²⁴⁰. 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 tirocinio²⁴¹. 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 Puglia²⁴². 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-Romagna²⁴³, 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 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 Mondo-Donna nel partenariato - prevede la sperimentazione di *housing* sociale per migranti con vulnerabilità specifiche²⁴⁴. 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 neomaggioresni, 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 neomaggioresni, 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"²⁴⁵ e siede all'interno del Tavolo di Coordinamento regionale del progetto di sperimentazione nazionale "Care Leavers"²⁴⁶. 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 Network²⁴⁷, 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 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 ludiche²⁴⁸.

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 tutela²⁴⁹, 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 prosegui 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

3.9 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 rilevazione²⁵⁰.

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 regionale²⁵¹. 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.

3.9.1 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 faraginosi, 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 sistemico 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 leFP, 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 CIAP (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"²⁵². 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.

3.9.2 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 sistema²⁵³. Le tariffe SAI²⁵⁴, 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 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 60²⁵⁵. Il sistema emergenziale dei CAS è pertanto nuovamente in forte espansione anche per i MSNA, anche sul territorio emiliano-romagnolo²⁵⁶, 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 accolta²⁵⁷), 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.

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 sistemica e diffusa sull'intero territorio emiliano-romagnolo, ma anche incentivate e riproposte come punti qualificanti della convivenza e della cura della città, oltretutto 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, oltretutto 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-immigrazioniste, 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.

3.9.3 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 ricognizione 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 delle 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 minori²⁵⁸. 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 cultura dei diritti e dei servizi per tutti, riproponendosi in tal modo come un esempio virtuoso anche per altri territori.

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

CAPITOLO 4

Monitoraggio normativo 2024. I MSNA in Europa e Italia

A cura di Giovanni Meledandri (giurista, ricercatore CeSPI)

INTRODUZIONE

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) rappresenta una delle sfide più complesse e delicate nell'ambito delle politiche migratorie, sia a livello europeo che nazionale. Nel 2023, più di 41.000 minori non accompagnati hanno presentato domanda di asilo nell'UE per la prima volta e più di 23.000 nei primi nove mesi del 2024. In Europa, lungo le principali rotte migratorie, i Paesi di prima accoglienza (Italia, Grecia, Spagna) continuano a dover affrontare difficoltà nel fornire loro strutture di accoglienza adeguate, servizi sanitari, servizi igienici e protezione in relazione al costante incremento dei flussi. La mancanza un efficace servizio di protezione e di accoglienza per questa categoria particolarmente vulnerabile ha portato molti minori ad allontanarsi dalle strutture e in molti casi a finire vittima di sfruttamento. L'incremento nel numero di MSNA scomparsi in Europa tra il 2021 e il 2023 è preoccupante, con 51.439 minori scomparsi dai centri di

accoglienza in tutta Europa, come riportato dall'inchiesta di Lost in Europe.²⁵⁹ L'Italia è il primo Paese segnalato per numero di allontanamenti, con 22.899 in tre anni, una media di 21 minori al giorno. Il numero potrebbe essere potenzialmente ancora più elevato, in quanto i dati non sono disponibili per ogni Stato membro dell'UE.

A livello europeo, il 2024 è stato un anno caratterizzato da rilevanti interventi legislativi sul sistema comune di asilo, che vanno a incidere sensibilmente anche sulla situazione dei MSNA, principalmente per quanto riguarda il loro accesso al territorio degli Stati membri e alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale.

Il contesto italiano ha visto invece l'approvazione di strumenti legislativi di attuazione delle garanzie del sistema delineato dalla Legge 47/2017, tra cui la procedura per il primo colloquio per il MSNA, ma continua a registrare

carenze per quanto riguarda l'accoglienza e la diffusione della tutela volontaria.

Il presente contributo, capitolo di aggiornamento del monitoraggio normativo avviato dall'Osservatorio MSNA del

CeSPI nel 2019, si pone l'obiettivo di presentare e analizzare in modo critico l'attuale quadro normativo come configurato dagli sviluppi principali avvenuti nel 2024 a livello europeo, nazionale e regionale.

4.1 L'UNIONE EUROPEA: IL PATTO SULLA MIGRAZIONE E L'ASILO

Il periodo tra la fine del 2023 e il primo semestre del 2024 ha rappresentato un momento di forte tensione per i legislatori europei che sono stati sottoposti a pressioni politiche affinché adottassero il Patto sulla Migrazione e l'Asilo prima delle elezioni europee del giugno 2024.

L'accordo politico raggiunto il 20 dicembre 2023, dopo tre intensi giorni (e notti) di negoziazione, ha contrassegnato il punto d'arrivo del più ambizioso progetto del primo mandato di Ursula Von der Leyen alla guida della Commissione Europea. Il Patto sulla Migrazione e l'Asilo, inizialmente presentato in una comunicazione del 23 settembre 2020, rappresenta un tentativo di creazione di una legislazione comprensiva che vada a colmare le lacune apparse ormai evidenti nel contesto europeo e dei singoli stati riguardo il diritto di migrazione e asilo.

Come è chiaro succeda quando si discute di misure di questa portata e su un tema politico sensibile come le migrazioni, il Patto è stato oggetto di ampio dibattito nel corso della sua negoziazione e risulta evidente come continuerà ad esserlo in seguito alla sua approvazione, in quanto sono emersi punti di vista contrastanti. Il primo, quello della Commissione Europea, per cui il Patto rappresenta un "nuovo inizio" (*a fresh start*) che porterà a migliorare la cooperazione con i Paesi di origine e di transito, a garantire procedure efficaci, a un'integrazione riuscita dei richiedenti asilo e al rimpatrio di coloro che non hanno diritto di rimanere. Il secondo quello delle organizzazioni non governative in rappresentanza dei diritti dei migranti che, al contrario, evidenziano come esso avrà implicazioni devastanti per l'accesso alla protezione internazionale, dando il via ad abusi in tutta Europa, tra cui la profilazione razziale, la detenzione di fatto e i respingimenti per default. Il terzo quello di alcuni Stati membri (Ungheria e Polonia su tutti) che ritengono che le nuove regole rappresentino una minaccia alla loro sovranità nazionale e si oppongono ai meccanismi di solidarietà obbligatoria e alle quote di reinsediamento previste nel patto. Nel mezzo si colloca la posizione delle organizzazioni internazionali di settore IOM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni) e UNHCR (Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati) che si sono schierate a favore dell'adozione del Patto, considerandolo come un'opportunità e assicurando

sostegno, purché esso venga attuato ponendo la protezione dei diritti di migranti e richiedenti asilo come obiettivo principale.

Il Patto è stato adottato dalla plenaria del Parlamento europeo, riunito in forma straordinaria nella sua sede di Bruxelles, il 10 aprile 2024 con il sostegno dei tre principali gruppi politici centro-destra (PPE), socialisti (S&D) e liberali (Renew Europe), con alcune eccezioni, tra cui la delegazione italiana del Partito Democratico. L'adozione formale da parte del Consiglio è avvenuta il 14 maggio 2024. I nuovi strumenti sono entrati in vigore dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'UE, il 22 maggio 2024, ma inizieranno ad essere applicati solo due anni dopo (con alcune eccezioni), a partire dal 12 giugno 2026.

Di seguito una tabella con gli strumenti adottati nel quadro del Patto Migrazione e Asilo.

| Tematica regolata | Strumento adottato |
|--|----------------------------|
| Condizioni di accoglienza | Direttiva (UE) 2024/1346 |
| Qualifiche (status di rifugiato e protezione sussidiaria) | Regolamento (UE) 2024/1347 |
| Procedura di asilo | Regolamento (UE) 2024/1348 |
| Procedura di rimpatrio alla frontiera | Regolamento (UE) 2024/1349 |
| Reinsediamento e ammissione umanitaria | Regolamento (UE) 2024/1350 |
| Gestione dell'asilo e della migrazione | Regolamento (UE) 2024/1351 |
| Sistema Europeo di informazione sui casellari giudiziali | Regolamento (UE) 2024/1352 |
| Procedura per gli accertamenti alla frontiera (c.d. screening) | Regolamento (UE) 2024/1356 |
| Sistema Eurodac per il confronto di dati biometrici | Regolamento (UE) 2024/1358 |
| Situazioni di crisi e forza maggiore | Regolamento (UE) 2024/1359 |
| Fonte: elaborazione dell'autore su fonti normative UE | |

Il nuovo sistema frutto di questa imponente riforma in cui l'Unione ha intensificato la sua azione legislativa tramite l'ampio ricorso a regolamenti (con conseguente diretta applicabilità), muove in due direzioni, offrendo miglioramenti in alcune aree, ma erodendo i diritti dei richiedenti asilo in altre.²⁶⁰

Al termine "Patto" utilizzato per presentare la riforma è sottesa la logica per cui ogni strumento legislativo adottato all'interno della stessa funge da ingranaggio della macchina legislativa, interconnesso con gli altri e che non può funzionare in modo efficace separatamente.

In linea con il potere dell'Unione di adottare misure per assicurare il principio di solidarietà e di equa distribuzione delle responsabilità degli Stati membri (art. 80 TFUE), il Regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione (Regolamento 2024/1351) va potenzialmente nella giusta direzione per assicurare un sistema più bilanciato. Il nuovo meccanismo di solidarietà obbligatorio, attuato tramite l'adozione della riserva annuale di solidarietà (*Annual Solidarity Pool*) combinato con le cosiddette "compensazioni di Dublino", porterà, se messo in atto in modo efficace, a un numero maggiore di trasferimenti rispetto a quelli che attualmente avvengono su base volontaria²⁶¹. Importante menzionare anche la revisione della Direttiva sulle condizioni di accoglienza (Direttiva 2024/1346) la quale rafforza gli standard di accoglienza dei richiedenti asilo in termini di alloggio, assistenza sanitaria e accesso più rapido al mercato del lavoro, vieta la detenzione dei minori (tranne alcuni casi eccezionali disciplinati dall'articolo 13(2)) e stabilisce la procedura per la nomina tempestiva di un tutore del minore straniero non accompagnato. Infine, il nuovo Regolamento dell'Unione sul reinsediamento (Regolamento 2024/1350) è la prima risposta permanente a livello europeo alla necessità di una maggiore solidarietà globale, puntando a ridurre la necessità di ricorrere a rotte irregolari e pericolose tramite la previsione di vie di accesso legali al territorio dell'Unione.

Nel senso opposto invece si collocano, per esempio, le disposizioni del Regolamento procedure d'asilo, del Regolamento che introduce la procedura per gli accertamenti alle frontiere esterne (c.d. *screening*) e della versione emendata del Regolamento sull'uso del database Eurodac. L'uso esteso della procedura di frontiera rappresenta la caratteristica più evidente del Regolamento procedure asilo (Regolamento 2024/1348), insieme alla procedura accelerata resa obbligatoria nei casi enumerati all'articolo 42. Le procedure di frontiera diventeranno la regola per la grande maggioranza dei richiedenti asilo in Europa. In sostanza, l'APR, partendo dall' "approccio hotspot" utilizzato in Grecia e in Italia in situazioni di emergenza, lo trasforma da un meccanismo *ad hoc* ed eccezionale nel principio che

amplia il suo ambito di applicazione territoriale all'intera UE. Questo crea un pregiudizio significativo al modo in cui i diritti dei richiedenti asilo sono percepiti e applicati nella pratica dalle autorità nazionali.²⁶²

La nuova procedura per gli accertamenti alle frontiere esterne introdotta dal Regolamento 2024/1356 si applicherà a quattro gruppi di cittadini di Paesi terzi: (a) migranti entrati in modo non autorizzato, (b) richiedenti asilo entrati senza autorizzazione, (c) persone sbarcate dopo un'operazione di ricerca e salvataggio e (d) persone che soggiornano illegalmente nel territorio dopo aver attraversato una frontiera esterna dell'UE in modo non autorizzato (art. 3 e 5)²⁶³. Quindi, oltre alle persone fermate alle frontiere, lo *screening* si applicherà anche alle persone che si trovano all'interno del territorio del Paese, nonostante l'iniziale rifiuto di questa opzione da parte del Parlamento europeo. I critici ritengono che l'estensione della procedura per gli accertamenti alle persone già presenti sul territorio incoraggi un'azione di polizia discriminatoria e che, al momento dell'arresto, sia difficile dimostrare un ingresso autorizzato avvenuto da tempo.²⁶⁴

Inoltre, entrambi i regolamenti fanno riferimento al concetto che in dottrina è definito come **finzione giuridica di non ingresso**. In sostanza, le persone si trovano fisicamente nel territorio, ma non sono autorizzate a entrare nel territorio degli Stati membri durante il processo di *screening*, "per la durata degli accertamenti al fine di prevenire qualsiasi rischio di fuga nonché le minacce potenziali alla sicurezza interna derivanti da tale fuga, o i rischi potenziali per la salute pubblica che potrebbero derivare da tale fuga" (art. 6 Reg. 1356/2024). Nel regolamento procedure questo concetto è menzionato all'articolo 54 (4).

Alcune garanzie sono presenti all'interno di entrambi i regolamenti affinché gli accertamenti e la procedura non avvengano in modo arbitrario, con conseguenti violazioni dei diritti fondamentali delle persone sottoposte. Ad esempio, l'articolo 10 del Regolamento sullo *screening* e l'articolo 43, paragrafo 4, del Regolamento sulla procedura di asilo impongono agli Stati membri di prevedere un meccanismo indipendente per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali durante gli accertamenti dei nuovi arrivati e la valutazione delle domande di asilo alle frontiere esterne. Per l'istituzione di questi meccanismi indipendenti di monitoraggio, l'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (FRA), in attuazione del potere di elaborazione di orientamenti generali, ha pubblicato nel settembre del 2024 una guida pratica.²⁶⁵

Per ultimo, con le nuove modifiche apportate al sistema dattiloscopico Eurodac (Regolamento 2024/1358), si è effettuato un ampliamento significativo degli scopi di utilizzo di tale database. La nuova versione di Eurodac non si

configura più solamente come supporto del “sistema di Dublino” per la determinazione dello stato responsabile per la richiesta di protezione internazionale, ma come un supporto generale al sistema europeo di asilo, tramite assistenza nell'applicazione del Regolamento sul reinsediamento, strumento per il controllo della migrazione irregolare, l'individuazione dei movimenti secondari, la protezione dei minori e l'identificazione delle persone. Viene anche modificato il tipo di dati raccolti, non più solo i dati biometrici (articolo 17), e viene abbassata l'età minima per essere sottoposti al raccoglimento dei dati, da 14 anni a 6 anni (articolo 14). A contemperare questa riduzione dell'età minima, vi è la previsione che i dati biometrici dei minori non possono essere rilevati da chiunque, ma solo da “*da funzionari specificamente formati per effettuare tali operazioni con modalità adatte ai minori e che tengano conto delle loro sensibilità, nel pieno rispetto dell'interesse superiore del minore e delle tutele previste dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.*”

4.1.2 Sviluppi successivi all'adozione del Patto

Con l'approvazione del Patto si chiude una fase significativa e se ne apre un'altra di transizione prima della sua effettiva esecuzione, prevista a partire dal 12 giugno 2026. Come messo in chiaro dalla Commissione Europea nella sua comunicazione del 12 giugno 2024, denominata *Common Implementation Plan*²⁶⁶ (con un particolare accento sul carattere comune), questo periodo di transizione sarà essenziale per costruire la fiducia reciproca necessaria tra gli Stati Membri per il nuovo approccio, in quanto nuovi temi come la solidarietà sono rimessi al centro della riforma. In quello che la Commissione definisce come un approccio dinamico che ha bisogno di continuità²⁶⁷, la “preparazione” degli Stati membri è il concetto chiave alla base degli obblighi fondamentali del Patto, riconosciuto come base di partenza per considerare quali Stati membri sono sotto pressione migratoria o che si trovano ad affrontare una situazione di crisi e quali invece hanno le giuste condizioni per garantire che il nuovo sistema sia messo in atto in maniera efficace. Oltre a ciò, nonostante la scelta normativa dell'utilizzo del regolamento direttamente applicabile, gran parte della trasposizione delle singole disposizioni del Patto richiederà proattività da parte delle amministrazioni degli Stati membri affinché possa essere efficace.

In quest'ottica risulta, perciò, importante cogliere un aspetto critico ed evidenziare come, in relazione alle politiche in materia di asilo, non tutti gli Stati membri siano per ora allineati verso l'obiettivo delineato nelle linee guida della Commissione. In alcuni Stati membri il focus dell'approccio al fenomeno migratorio appare più incentrato sulla

protezione delle frontiere esterne che verso un efficace sistema di accoglienza e di trattamento delle domande di asilo, confermando una tendenza pericolosa che prosegue da anni.

Nel giugno 2024 è apparsa quindi come un raggio di luce contro queste prassi la sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-123/22 *Commissione c. Ungheria* che ha condannato l'Ungheria al pagamento di una somma forfettaria di 200 milioni di euro per la mancata attuazione delle misure predisposte in una precedente sentenza del 2020 in relazione all'accesso alla procedura di protezione internazionale, sottolineando come l'inadempimento degli obblighi derivanti dal sistema comune europeo di asilo sia una violazione “*inedita ed eccezionalmente grave del diritto comunitario*”.²⁶⁸ Tale approccio della Corte potrebbe rappresentare un campanello di allarme per quegli Stati membri già alla ricerca di nuove soluzioni, alternative agli obblighi delineati nella nuova normativa del Patto, per mancanza di volontà di cooperazione.

Importante richiamare, infatti, il contenuto della lettera inviata alla Commissione il 15 maggio 2024²⁶⁹: 15 Stati membri, Italia inclusa, affermavano l'importanza di sforzi complementari all'adozione del Patto, con un accento particolare sulla creazione di partenariati reciprocamente vantaggiosi con i principali Paesi partner lungo le rotte migratorie. Tale volontà degli Stati membri sembra far presagire una continuazione della recente prassi di azione esterna dell'UE (c.d. *esternalizzazione*) di concludere accordi con Paesi terzi, tra cui si citano Tunisia, Egitto e Mauritania²⁷⁰. Inoltre, potrebbero essere esplorati possibili meccanismi di transito ispirati a quelli di emergenza esistenti (UNHCR²⁷¹), che avrebbero lo scopo di individuare, intercettare o, in caso di pericolo, salvare i migranti in alto mare e portarli in un luogo di sicurezza predeterminato in un Paese partner al di fuori dell'UE, dove potrebbero essere trovate soluzioni durature per loro. Tale approccio è stato reiterato a più riprese dai leader europei, particolarmente nella seduta del Consiglio europeo del 17-18 Ottobre, il cui focus è stato sulle possibili misure da adottare per aumentare e accelerare i rimpatri dall'UE di coloro la cui richiesta d'asilo viene respinta.²⁷²

In tema di misure alternative l'Italia si è dimostrata pioniera nel tentativo di adottare una politica inedita nello spettro del sistema di asilo: l'esame delle procedure di asilo in un Paese terzo.²⁷³ Con la conclusione del Protocollo con il governo della Repubblica di Albania da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri il 6 novembre 2023, convertito in seguito nella Legge 14/2024, il governo italiano ha proceduto alla creazione di due centri in Albania presso le località di Shengjin e Gjader, rispettivamente per l'accoglienza dei migranti salvati in acque internazionali e

per l'espletamento della procedura di asilo per i migranti considerati non vulnerabili.²⁷⁴ Quella che pareva una proposta utopica del governo italiano nell'autunno del 2023, si è concretizzata nel corso del 2024. L'Italia prevede di accogliere in Albania un massimo di 3.000 persone per volta. Una volta effettuata la procedura di asilo, che sarà effettuata in via telematica (incluso per i rappresentanti dei migranti interessati), coloro a cui sarà riconosciuto lo status di protezione internazionale avranno finalmente accesso al territorio italiano, mentre coloro a cui tale status non venga riconosciuto saranno rediretti verso la procedura di frontiera e di rimpatrio verso il loro Paese di origine. Nel caso in cui il rimpatrio non avvenga volontariamente e venga superato il limite massimo di trattenimento all'interno dei centri sul territorio albanese, i soggetti interessati dovranno comunque essere trasferiti sul territorio italiano.²⁷⁵ Per quanto tale prassi del Governo italiano non risulti per ora agli occhi delle istituzioni di Bruxelles in conflitto con gli obiettivi del sistema comune europeo di asilo (la Commissione ritiene addirittura che si ponga "al di fuori del diritto europeo"²⁷⁶ e ha anche riconosciuto il modello come "out-of-the-box thinking"²⁷⁷), alcuni dubbi riguardo la possibilità che possa compromettere il sistema stesso sono sorti spontanei fin dall'inizio e sono stati confermati non appena è avvenuto il primo trasferimento in Albania.

Il 14 ottobre 2024, 16 migranti provenienti dal Bangladesh e dall'Egitto sono stati inviati in Albania dopo un primo controllo a bordo di una nave della Marina Militare italiana. Delle 16 persone trasferite, 12 sono state ritenute idonee alla procedura di frontiera accelerata e trattenute in Albania. Le altre 4 persone erano già state ricondotte in Italia e tra di loro figuravano 2 minori. Ai giudici italiani è stato poi chiesto di convalidare i provvedimenti di detenzione. Il 18 ottobre, il Tribunale di Roma ha deciso che la procedura accelerata di frontiera non poteva essere applicata ai 12 richiedenti asilo trattenuti in Albania.²⁷⁸ Senza nemmeno esaminare la questione del trattenimento, il Tribunale di Roma ha affermato che la designazione da parte dell'Italia del Bangladesh e dell'Egitto come Paesi di origine sicuri era impropria, perché entrambi i Paesi erano elencati come sicuri con eccezioni per alcuni gruppi, come le persone LGBTQI+, le vittime di mutilazioni genitali femminili e gli oppositori politici. Il 4 ottobre, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha chiarito che gli Stati membri dell'UE non possono classificare i Paesi terzi come Paesi di origine sicuri se ci sono delle eccezioni.²⁷⁹ Al contrario, il Paese terzo deve essere libero dal rischio di persecuzione, tortura e violenza indiscriminata a causa di conflitti nella sua interezza.²⁸⁰

Ciò che appare da queste manifestazioni di volontà di mettere in atto prassi alternative (nonostante illegittime secondo il diritto europeo) è che vi sia una possibilità

concreta che si crei un approccio sbilanciato da parte degli Stati membri nel recepimento della normativa del Patto, del quale la Commissione potrebbe tenere conto ed eventualmente sanzionare come accaduto con l'Ungheria. È probabile che per alcuni Stati vi sarà un maggiore focus sulla gestione delle frontiere e sulle procedure di detenzione, con la possibilità che vengano trascurati i problemi relativi alle condizioni di accoglienza e all'accesso alla protezione internazionale con le relative garanzie. Senza un'adozione efficace di ogni aspetto della nuova normativa, verrà meno la possibilità che essa possa portare a un sistema comune europeo di asilo più efficace.

Infine, tutto ciò deve avvenire nel pieno rispetto del diritto primario dell'UE, compresa la Carta dei diritti fondamentali e il diritto internazionale pertinente.²⁸¹

4.1.3 I minori stranieri non accompagnati nell'ambito della riforma: garanzie e criticità

La dimensione giuridica dei minori stranieri non accompagnati (**MSNA**) si inserisce in maniera intersezionale all'interno delle disposizioni del Patto, nel tentativo del legislatore europeo di prevedere maggiori garanzie per le categorie più vulnerabili all'interno del sistema delineato.

Per "**minore non accompagnato**" si intende il minore che arriva nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto responsabile per lui, in base alla legge o alla prassi dello Stato membro interessato, compreso il minore che viene lasciato non accompagnato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri.

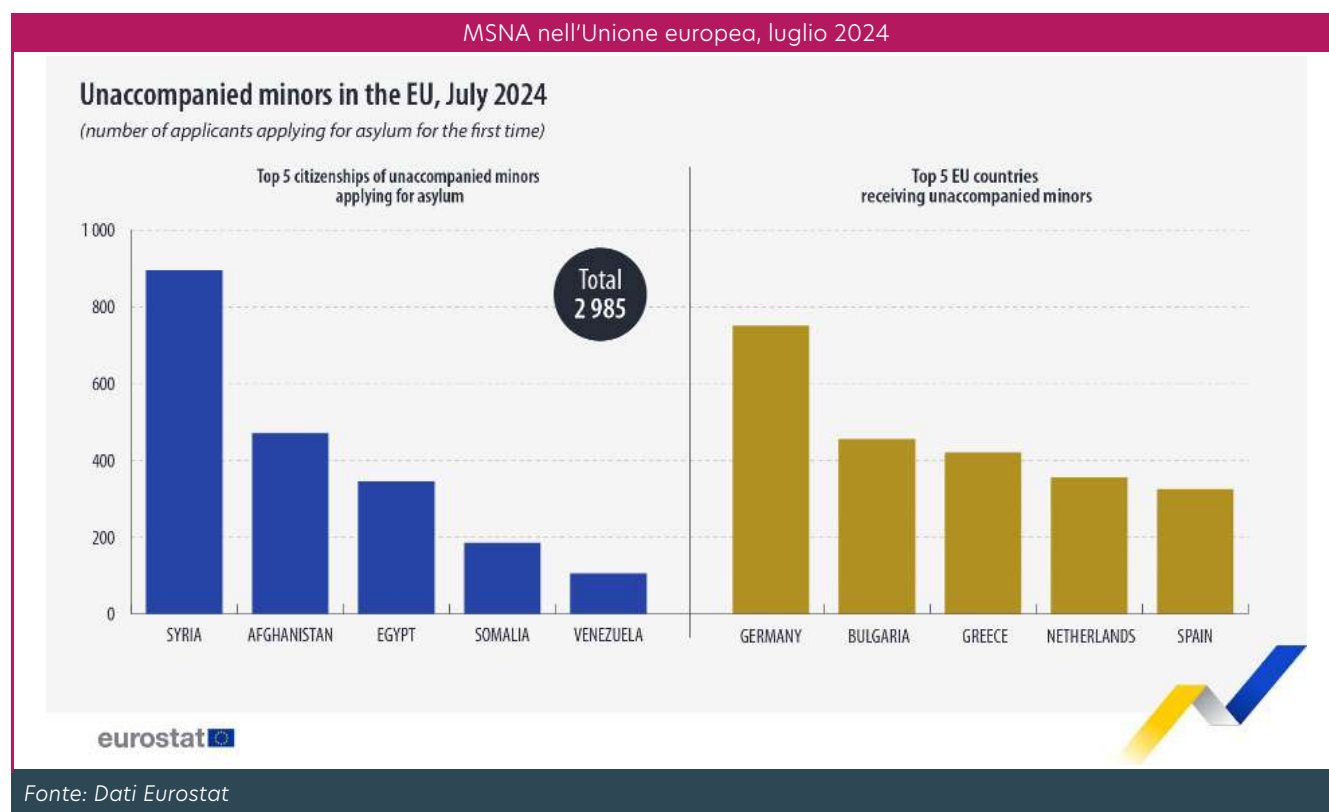
Nei testi legislativi adottati nell'ambito del Patto, viene statuito a più riprese come l'interesse superiore del minore debba essere sempre una considerazione primaria, in conformità con l'**articolo 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** (la "Carta") e con la Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui diritti del fanciullo (CRC). La Corte di Giustizia dell'UE ha sottolineato che l'articolo 24 della Carta integra la Convenzione nel diritto dell'UE²⁸² e che il sistema di asilo dell'UE deve essere conforme a tali norme internazionali e dell'UE sui diritti dei minori. Sia la Convenzione che l'articolo 24 sono citati più volte nella legislazione adottata con il Patto (ad esempio, considerando 23 del regolamento di procedura, considerando 15 del regolamento sulle qualifiche) e diverse disposizioni affermano l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore (articolo 13 del regolamento sugli accertamenti; articoli 22 e 23 del regolamento sulla procedura di asilo; art. 20(5) del regolamento sulla qualifica di beneficiario di protezione internazionale). Sull'interesse superiore del minore, la Commissione ha

aggiornato, in seguito all'approvazione del Patto, le linee guida per la definizione dello stesso, pubblicando la Raccomandazione 2024/1328 "sullo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi integrati di protezione dei minori nell'interesse superiore del minore".²⁸³

Le autorità preposte alla tutela dei minori dovrebbero, laddove necessario, essere strettamente coinvolte nelle procedure che riguardano i minori stranieri non accompagnati per garantire che l'interesse superiore del minore sia debitamente preso in considerazione e "messo al centro" dei sistemi di protezione. Affinché ciò avvenga, è richiesta una partecipazione attiva degli Stati membri nella definizione di queste politiche, in quanto la nuova normativa dei regolamenti facenti parte del Patto la richiede espressamente. Nel valutare l'interesse superiore del minore e nella definizione dell'azione per garantirlo, gli Stati membri dovrebbero, in particolare, tenere in debito conto, con procedure "chiare e tempestive", il benessere e lo sviluppo

sociale del minore nel breve, medio e lungo termine, le possibilità di ricongiungimento familiare, la sicurezza e del parere del minore in base alle sue opinioni in conformità con la sua età²⁸⁴. Inoltre, dovrebbero essere stabilite garanzie procedurali specifiche per i minori non accompagnati, in considerazione della loro particolare vulnerabilità, tra cui la rapida designazione di un numero sufficiente di rappresentanti legali e tutori e misure di sostegno efficaci per la loro transizione verso l'età adulta. Quest'ultimo punto centrale è già richiamato nel Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027.²⁸⁵

Tale approccio risulta importante in quanto, come testimoniato dai dati Eurostat raccolti dall'Agenzia Europea per l'Asilo nel primo semestre del 2024, il numero totale di minori non accompagnati che chiedono asilo negli Stati membri dell'UE e in Norvegia ha raggiunto le 43.000 persone, con un aumento del 3,0% rispetto al 2022 (39.835) e il dato più elevato dal 2006.²⁸⁶



Di questi, 1.164 hanno richiesto l'asilo sul territorio italiano nel primo semestre del 2024.²⁸⁷

Per questo motivo, come descritto nel rapporto annuale dello *European Migration Network*, vi sono stati alcuni sviluppi a livello europeo per affrontare la situazione. Attraverso il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF), la Commissione europea ha fornito un finanziamento significativo (118 milioni di euro) per progetti di sostegno ai minori non accompagnati e alle strutture di accoglienza alle

frontiere esterne.²⁸⁸ Per esempio, nell'ambito di tali progetti di sostegno, in Belgio, Cipro, Slovacchia e Spagna saranno finanziati personale aggiuntivo e formazione per i tutori, mentre in Bulgaria, Cipro, Grecia, Italia e Spagna saranno finanziati l'assistenza familiare e comunitaria e programmi per l'accesso a stili di vita semi-autonomi per gli adolescenti.²⁸⁹ L'Agenzia Europea per i diritti fondamentali (FRA) ha promosso una formazione per i tutori, compresi i professionisti esperti, i volontari e i futuri tutori. La formazione si è basata sugli standard internazionali e dell'UE, in

particolare sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo sugli standard del Consiglio d'Europa e sul diritto dell'UE. In collaborazione con l'Agenzia Asilo, la FRA ha pubblicato in seguito due opuscoli pratici per sostenere tutori nominati per assistere i minori non accompagnati, che trattano, rispettivamente, un'introduzione alla protezione internazionale e alla procedura di asilo.²⁹⁰

4.1.4 Rappresentanza e assistenza legale dei MSNA

La principale garanzia prevista sta nell'obbligo in capo agli Stati membri, previsto al comma 3 dell'articolo 3, di nominare il prima possibile un rappresentante/tutore²⁹¹ che possieda la capacità e le competenze necessarie anche per quanto riguarda il trattamento e le esigenze specifiche dei minori. Il Patto modifica la definizione di "rappresentante" stabilita dalla Direttiva sulle condizioni di accoglienza (2013/33/UE) e dalla Direttiva sulle procedure di asilo (2013/32/UE). Le modifiche riguardano i dettagli relativi allo scopo della tutela, i compiti di un tutore e chi è idoneo ad agire come tutore e si applicano alle varie procedure riformate e introdotte dal Patto.

La nuova normativa va a colmare una lacuna evidenziata nel precedente rapporto del CeSPI²⁹², e introduce una procedura obbligatoria ed uniforme a livello europeo per l'assegnazione di un rappresentante: entro un massimo di 15 giorni lavorativi (in casi eccezionali 25) dalla presentazione della richiesta di asilo, gli Stati membri hanno l'obbligo di nominare un rappresentante.²⁹³ Finché questa nomina non viene effettuata, i MSNA hanno diritto alla nomina di un **rappresentante provvisorio/temporaneo**, che assicura che una persona con la giusta formazione assista e rappresenti il bambino in ogni fase, anche durante lo screening, il rilevamento dei dati biometrici e la valutazione dell'età. Nel caso in cui il rappresentante sia nominato in via provvisoria, esso deve essere una persona fisica e non un'organizzazione/ente pubblico.

Il rappresentante (anche quando agisce come rappresentante temporaneo) dovrà agire in modo indipendente dalle autorità responsabili per le varie procedure, dovrà annunciare qualsiasi forma di conflitto di interesse e dovrà occuparsi di un numero limitato e proporzionato di minori stranieri non accompagnati, con un limite di trenta MSNA contemporaneamente (che possono diventare 50 in casi selezionati). Per garantire procedure di nomina efficaci e tempestive, le autorità competenti dovrebbero avere accesso a una banca dati dei tutori idonei e dei tutori temporanei che fornisca informazioni sul loro livello di formazione e sulle loro qualifiche, sulla portata geografica e sul numero di minori che il tutore sta assistendo al momento, nonché sulla loro capacità generale.

La Direttiva sulle condizioni di accoglienza contiene la definizione più completa di rappresentante (art. 2(13))²⁹⁴, mentre altri strumenti del Patto riproducono alcuni, ma non tutti, elementi di tale definizione e la formulazione varia.

Tale garanzia crea vari quesiti a cui gli Stati membri dovranno dare la giusta considerazione per una corretta messa in atto del sistema di tutela.

Per primo, permane la lacuna a livello europeo di definizione di una figura specifica che svolga il ruolo del rappresentante. Viene rinviato alla normativa nazionale il dovere di stabilire chiaramente quali sono gli obblighi del rappresentante nei confronti del MSNA, quale è la corretta procedura di nomina di tale figura, quali sono le competenze tecniche che deve possedere, con il conseguente dubbio che ogni sistema nazionale di tutela sia pronto a offrire un servizio uniforme per i minori non accompagnati in tutti i processi interessati dal patto. In un rapporto della *Platform for Undocumented Migrants* (PICUM), si sottolinea che il fatto che, nei diversi strumenti adottati, il diritto europeo utilizzi una terminologia diversa e si limiti a stabilire gli standard minimi per i rappresentanti/tutori può essere un fattore di confusione per le amministrazioni nazionali. Si rileva come ciò possa essere usato come un'arma a doppio taglio per sostenere che il diritto europeo autorizza gli Stati membri a trattare i minori accompagnati in modi diversi a seconda della fase della procedura di asilo in cui si trovano.²⁹⁵

L'assistenza legale riguarda non solo i MSNA, ma i richiedenti asilo in generale, in quanto gli articoli 15-19 del regolamento procedure si applicano allo stesso modo ad adulti e minori. Durante la procedura di asilo, i richiedenti possono avere solo una consulenza legale gratuita, mentre possono chiedere assistenza e rappresentanza legale gratuita nelle procedure di ricorso. Tale assistenza si concretizza nel fornire spiegazioni e indicazioni in merito alla procedura amministrativa, prestare assistenza per la formalizzazione della domanda, con specificazione delle questioni giuridiche proprie della procedura e dei possibili mezzi di impugnazione (art. 16 c. 2). Per il ricorso contro la decisione finale della procedura di asilo, l'assistenza legale si sostanzia nella preparazione dei documenti procedurali necessari, la preparazione del ricorso e, in caso di udienza, la partecipazione dinanzi al giudice (art. 17 c. 1.). In quest'ultimo caso però l'assistenza legale non è sempre garantita a titolo gratuito, vi sono alcune eccezioni, tra cui quando si ritenga che il ricorso "*non abbia prospettive concrete di successo o sia abusivo*" (art. 17 c. 2(b)). Tale eccezione pare una restrizione eccessiva nell'accesso all'assistenza legale, in quanto la valutazione sulle possibilità di successo del ricorso o sulla sua abusività rimane soggettiva.

L'assistenza legale è anche disciplinata per la procedura di *screening*: ai sensi dell'articolo 8 c. 6 e dell'articolo 11 c. 1(c) le organizzazioni e le persone che forniscono assistenza legale devono accedere efficacemente ai richiedenti protezione durante lo *screening*.

Tuttavia, gli Stati membri possono imporre restrizioni a tale accesso qualora, in base alla legislazione nazionale, siano oggettivamente necessarie non solo per motivi di sicurezza pubblica e ordine pubblico, ma anche per la gestione amministrativa della frontiera. La stessa soluzione viene ripresa all'interno del Regolamento sulle situazioni di crisi e forza maggiore (articolo 11 c. 10). Questo approccio restrittivo, applicato in particolare a una procedura particolarmente breve come quella di *screening*, mette in discussione l'effettiva esistenza di un diritto all'assistenza legale. Infatti, i concetti di "sicurezza", "ordine pubblico" e "gestione amministrativa" sono facilmente interpretabili a favore degli Stati membri e, nonostante la previsione di meccanismi di monitoraggio di eventuali violazioni (articolo 10), è difficile identificare l'impatto diretto di questo monitoraggio sulla fornitura di assistenza legale a una persona in particolare, poiché l'accertamento delle violazioni può avvenire anche dopo che il cittadino di un Paese terzo è già stato rimpatriato. L'efficacia del supporto legale previsto nel Patto dipenderà dalla capacità (ad esempio, in caso di emergenza), dalla gestione e dalla buona volontà degli Stati, che può variare.

4.1.5 Procedura di accertamento dell'età

Secondo il diritto europeo, il bisogno di identificare e registrare i minori stranieri non accompagnati deriva dal dovere delle autorità preposte alla gestione delle frontiere di valutare i bisogni particolari dei minori e assicurarsi che l'interesse superiore del minore sia correttamente preso in considerazione.²⁹⁶

Per una applicazione adeguata della nuova normativa, che sulla carta introduce maggiori garanzie per i MSNA, il primo passo è la corretta identificazione del minore in quanto tale, in una procedura che preveda garanzie rispetto alla sua libertà personale e al beneficio del dubbio. L'assenza di tali garanzie ha portato in passato a condanne verso gli Stati membri, di cui è paradigmatica la sentenza della Corte di Strasburgo contro l'Italia nel caso *Darboe e Camara*, per violazione dell'articolo 3 della CEDU.²⁹⁷

La procedura di accertamento dell'età è specificamente regolata dall'articolo 25 del nuovo Regolamento sulle procedure di asilo. Una prima novità introdotta dall'articolo è la possibilità che siano sottoposti all'accertamento dell'età anche minori che viaggiano con le loro famiglie e non unicamente i MSNA, come previsto in precedenza dalla direttiva sulle procedure di asilo.

L'articolo 25 richiede che l'accertamento sia effettuato in maniera "*multidisciplinare, compresa una valutazione psicosociale*", nel modo meno invasivo possibile, da parte di "*professionisti del settore medico con esperienza e competenze nella stima dell'età*" (art. 25 c. 2, 3)²⁹⁸. Il tutto deve avvenire in presenza del rappresentante del minore, il cui ruolo è garantire una corretta informazione per il minore riguardo al "*tipo di visita previsto, le possibili conseguenze dei risultati della visita medica ai fini dell'esame della domanda, la possibilità per il richiedente di rifiutare la visita medica e le conseguenze cui questo rifiuto lo espone*" (art. 25(4)). Tale informazione risulta necessaria, in quanto la visita non può essere effettuata senza che il minore acconsenta di esservi sottoposto (art. 25(5)). Il rifiuto a sottoporsi alla procedura è equiparato a una "*presunzione relativa del fatto che il richiedente non sia un minore*" (art. 25(6)). Di fatto, quindi, con tale procedura, il Regolamento esercita una pressione enorme sul minore, sulla sua famiglia e sul suo rappresentante/tutore, affinché acconsentano alla visita medica, perché altrimenti il minore potrebbe essere escluso dal sostegno specifico di cui ha bisogno. Ciò pare evidentemente in contrasto con il beneficio del dubbio che deve essere considerazione primaria nella valutazione dell'interesse superiore del minore.²⁹⁹

Inoltre, ECRE riporta come il regolamento procedure non prevede nessuna modalità per impugnare i risultati dell'accertamento dell'età e che la proposta del Parlamento europeo riguardo un diritto di appello non è stata inclusa nel testo finale del regolamento.³⁰⁰ Questa mancanza di una norma specifica a livello europeo rimette alle legislazioni nazionali la scelta riguardo alla possibilità di introdurre un appello alla decisione sulla procedura di accertamento dell'età. Qualora gli stati membri non intervenissero in maniera tempestiva per garantire questo appello, si andrebbe a inficiare il diritto a un rimedio effettivo stabilito all'articolo 13 della CEDU³⁰¹. L'importanza di un tale meccanismo di impugnazione è stata provata da una recente pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'uomo contro Malta, nella quale la Corte ha sostenuto come l'appello contro la prima procedura di accertamento dell'età abbia portato a determinare che i richiedenti asilo fossero effettivamente minori e perciò la loro detenzione fosse illegittima nel caso di specie.³⁰²

In Italia, questo meccanismo di impugnazione è previsto dall'articolo 19bis D.lgs. 145/2015 come modificato dall'articolo 5 c. 9 della Legge 47/2017, ed è del tutto indipendente dall'impugnazione della decisione sulla richiesta d'asilo.

Il regolamento sullo *screening* non contiene alcun riferimento o disposizione in merito all'accertamento dell'età, nonostante per una procedura con una tempistica così

breve e nella quale si traggono conclusioni particolarmente rilevanti sullo stato del minore nell'ambito di una richiesta di asilo, una procedura ben definita dovrebbe essere auspicabile. Vi è solo un riferimento sommario a un controllo preliminare dello stato di salute riguardante sia gli accertamenti alla frontiera esterna che gli accertamenti all'interno del territorio (articolo 12). A rigor di logica, questa omissione, unita al fatto che il Regolamento deve essere attuato nell'interesse superiore del minore e della Carta (rispettivamente artt. 13 e 3), dovrebbe essere intesa nel senso che le autorità non possono sollevare dubbi sull'età di una persona durante la procedura di *screening*. Le autorità devono, in altre parole, presumere che tutte le persone che si dichiarano minori siano tali e applicare loro le tutele sancite dal Regolamento. Questa rimane però un'ipotesi e si potrà capire solo in fase di messa in atto della procedura di *screening* come essa venga interpretata dalle autorità incaricate per gli accertamenti. Quello che risulta chiaro è che il rinvio sommario all'interesse superiore del minore non costituisca una garanzia sufficiente perché egli non sia sottoposto a una procedura di accertamento dell'età che possa essere in qualche misura invasiva per lo stesso, specialmente in una procedura che per sua natura ha una durata limitata, come lo *screening*.

4.1.6 Possibilità di detenzione dei MSNA

Nonostante l'ampio dibattito che ha preceduto l'adozione del Patto sia stato concretizzato da numerose voci contrastanti riguardo la possibilità di trattenimento dei MSNA (dei minori in generale), quest'ultima è stata inclusa nelle disposizioni finali della riforma a più riprese. La detenzione dei minori migranti potrà avvenire sia alla frontiera che sul territorio degli Stati membri. Questa possibilità ha sollevato grande allarme tra le organizzazioni di settore, che hanno sostenuto che gli Stati membri hanno dato priorità alla restrizione dell'accesso al territorio europeo rispetto alla protezione urgente delle categorie vulnerabili che fuggono da conflitti, persecuzione, fame, matrimoni forzati ed estrema povertà.³⁰³

Il Regolamento sullo *screening* consente il trattenimento dei minori, sia quando questi (o i loro genitori) hanno presentato domanda di asilo, sia quando non l'hanno presentata, perché devono "rimanere a disposizione" delle autorità di *screening* (artt. 6, 7, 9).

La Direttiva sulle condizioni di accoglienza stabilisce che i minori e le famiglie non dovrebbero "di norma" essere trattenuti (art. 13(2)), ma piuttosto collocati in "*alloggi adeguati con disposizioni speciali per i minori, compresi, se del caso, alloggi non detentivi e basati sulla comunità*" (considerando 40). Tuttavia, è possibile trattenerli in circostanze eccezionali, come misura di ultima istanza dopo aver

stabilito che altre misure alternative meno coercitive non possono essere applicate efficacemente e dopo aver valutato che la detenzione è nel loro interesse.

La direttiva elenca le due circostanze in cui un minore può essere trattenuto: "(a) nel caso di minori accompagnati, quando il genitore o il responsabile principale del minore è detenuto; o (b) nel caso di minori non accompagnati, quando il trattenimento salvaguarda il minore "se si ritiene che sia nel suo interesse superiore (art. 13(2))". Tale disposizione risulta dissonante rispetto a quanto affermato dal Comitato per i diritti del fanciullo, che ha sottolineato come il trattenimento non sia mai in conformità con l'interesse superiore del minore, come stabilito nell'articolo 3 della Convenzione di New York.³⁰⁴

La normativa del Patto prevede anche alcune attenuazioni delle quali si deve tenere conto prima e dopo aver deciso di trattenere il minore.

Nella Direttiva sulle condizioni di accoglienza il considerando 40 chiarisce che "il principio dell'unità familiare dovrebbe in generale portare all'utilizzo di alternative adeguate al trattenimento per le famiglie con minori, in alloggi adatti a loro" (si veda anche l'art. 13(2)). La Direttiva prevede anche delle condizioni che le strutture di detenzione devono soddisfare. Queste includono l'accesso a uno spazio all'aria aperta (art. 12(2)), l'accesso all'istruzione (art. 16) e alle attività ricreative e di gioco (art. 13(2)). Le famiglie con bambini devono avere una sistemazione separata che garantisca la privacy in "strutture di detenzione adatte alle esigenze dei minori" (art. 13(3)). Gli articoli 26 e 27 elencano altre garanzie che si applicano ai minori o ai minori non accompagnati, tra cui l'accesso ai servizi di riabilitazione e alle cure mentali per i minori vittime (art. 26(4)).

Tuttavia, è prevista anche una eccezione che consente di derogare a questi requisiti ai posti di frontiera o nelle zone di transito "in casi debitamente giustificati e per un periodo di tempo ragionevole, che deve essere il più breve possibile" (art. 13 c.6).

Emergono quindi rilevanti punti di criticità in relazione alla possibile detenzione del minore straniero non accompagnato che dovrebbero essere presi in considerazione dagli Stati membri nella messa in atto della normativa. Per prima cosa, essendo la detenzione prevista in vari strumenti adottati con il Patto (*screening*, procedura di asilo, procedura di frontiera) e in varie fasi della procedura (primo ingresso, trattamento della richiesta d'asilo), non è chiaro quanto effettivamente il minore finirà per essere concretamente trattenuto. Per esempio, se la detenzione per i primi accertamenti durante lo *screening* (5-10 giorni) si sommasse alla detenzione durante l'esame della richiesta di asilo (tra le 2 e le 4 settimane) e a una eventuale detenzione in seguito a una decisione di rimpatrio (dai 30

ai 60 giorni), risulterebbe una tempistica finale di detenzione eccessiva per una figura vulnerabile come il minore straniero non accompagnato. La prassi di alcuni Stati di trattenimento di minori stranieri non accompagnati per un periodo di tempo non ragionevole è recentemente stata condannata dalla Corte di Strasburgo³⁰⁵ per violazione dell'articolo 3 CEDU, in quanto trattamento inumano e degradante. Oltre a queste ultime pronunce, viene riportato in dottrina come in alcuni esempi, come quello degli *hotspot* greci, vi sono 30 casi pendenti dinanzi alla Corte EDU, che potrebbero portare alla definizione di un solido precedente che per la limitazione del ricorso al trattenimento.³⁰⁶

In secondo luogo, nello specifico in merito al trattenimento in strutture nell'ambito della procedura di *screening*, che può avvenire per motivi di sicurezza, appare evidente la mancanza di linee guida uniformi su come questi motivi di sicurezza possono essere definiti e come essi possano essere valutati in un periodo di tempo così ridotto. Ciò potrebbe portare gli Stati membri ad applicare il trattenimento in modo eccessivamente restrittivo, in quanto come spiegato in precedenza concetti come "sicurezza" e "ordine pubblico" sono particolarmente malleabili. In questo caso risulterà decisiva l'attività dei meccanismi di monitoraggio indipendenti durante gli accertamenti dei nuovi arrivati, che dovranno disporre delle risorse necessarie e il livello di potere necessario per effettuare controlli periodici in loco nonché controlli casuali e controlli a campione e senza preavviso, basati sulla base di una valutazione dei rischi per i diritti fondamentali o su segnalazioni di presunte violazioni dei diritti.³⁰⁷

Per ultimo, tocca fare i conti con la realtà di alcuni Stati membri che dimostra parecchie carenze con riguardo alla gestione dei minori non accompagnati. In Belgio, ad esempio, i minori non accompagnati senza permesso di soggiorno possono essere trattenuti mentre viene accertata la loro età e la procedura può durare diverse settimane.³⁰⁸ In Bulgaria, i minori non accompagnati privi di documenti validi, intercettati dalla polizia di frontiera negli ultimi due anni, erano spesso "legati" a uno qualsiasi degli adulti non imparentati che viaggiavano con loro, registrati come "accompagnati" per giustificare la loro inclusione nell'ordine di detenzione dell'adulto e di conseguenza detenuti illegalmente. A Cipro, durante la pandemia, il ministro degli Interni del Paese ha chiuso tutti i centri di accoglienza e li ha trasformati in centri di detenzione; tra i detenuti c'erano famiglie con bambini e minori non accompagnati, nonostante le disposizioni della legge nazionale vietino la detenzione di minori non accompagnati.³⁰⁹

4.1.7 Determinazione dello Stato membro responsabile per la domanda di asilo di un MSNA: i "nuovi" criteri di Dublino

Il nuovo Regolamento per la gestione della migrazione e dell'asilo rappresenta un tentativo di approccio globale nella gestione delle richieste d'asilo, incentrato sul concetto chiave della solidarietà tra gli Stati membri. La logica delle "regole di Dublino" rimane sottesa alle disposizioni del Regolamento, in un sistema che è ancora basato su criteri oggettivi e indipendenti dalla volontà soggettiva del richiedente asilo, che non ha diritto a scegliere lo Stato membro in cui la sua richiesta sarà trattata. Una delle innovazioni in questo sistema di criteri oggettivi riguarda proprio i MSNA, alla cui specifica situazione è dedicato l'articolo 25. I commi 2 e 3 dell'articolo 25 riproducono la disciplina dell'articolo 8 del Regolamento di Dublino III, per cui lo stato competente è quello in cui si trova legalmente un familiare o un fratello o una sorella del MSNA (comma 2). Nel caso in cui nessuno di questi membri della famiglia sia presente in uno Stato membro, il MSNA può essere riconosciuto con qualsiasi parente presente legalmente in uno Stato membro, in seguito a un esame individuale che stabilisca che tale parente possa occuparsi del minore (comma 3). Se ci sono più parenti legalmente presenti in diversi Stati membri, lo Stato responsabile è deciso in seguito a un accertamento dell'interesse superiore del minore (comma 4). Il comma 5 è quello che introduce una importante novità, nell'ottica di scoraggiare i "movimenti secondari" dei MSNA: in assenza di un parente o di un familiare, i minori non accompagnati saranno attribuiti allo Stato membro in cui hanno presentato la prima domanda, fatta salva la determinazione individuale dell'interesse superiore del minore. Tale nuova disposizione sposta l'onere della prova sul MSNA e, come sottolineato a più riprese³¹⁰, sconfessa la principale giurisprudenza sul tema della Corte di Giustizia, la quale ad esempio nel caso *M.A. v. UK*³¹¹ esentava i MSNA da trasferimenti non volontari per preservare il loro interesse superiore.

4.1.8 I MSNA e la procedura accelerata di frontiera

Analizzando la procedura di valutazione alla frontiera della domanda d'asilo, il Patto prevederebbe la garanzia che i MSNA non siano compresi nell'obbligo di trattenimento e che, solo in casi residuali, in cui il ragazzo o la ragazza nello specifico pongano un rischio alla sicurezza dello Stato UE, si possa procedere alla procedura accelerata alla frontiera.

Il Regolamento sulle procedure di asilo stabilisce che gli Stati membri sono tenuti ad applicare obbligatoriamente la procedura accelerata di frontiera nei dieci casi elencati all'articolo 42 comma 1. L'applicazione di tale procedura comporta che una domanda d'asilo deve essere esaminata nel merito e decisa entro tre mesi dalla sua presentazione (art. 42). I MSNA sono inclusi tra coloro a cui tale procedura accelerata è applicabile e ciò può avvenire in vari casi:

1. se si ritiene che i MSNA abbiano intenzionalmente ingannato le autorità (compresa la distruzione di documenti di identità o di viaggio "in malafede");
2. se provengono da un Paese terzo di origine che può essere considerato come sicuro;
3. se ci sono ragionevoli motivi per ritenere che siano un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico o che siano stati espulsi con la forza per questi motivi in precedenza;
4. in caso di domanda reiterata non considerata inammissibile;
5. se provengono da un Paese il cui tasso di riconoscimento a livello europeo è del 20% o inferiore.

Di questi cinque casi, quelli che risultano più problematici in relazione alla garanzia dei diritti fondamentali dei MSNA sono la provenienza da un Paese terzo sicuro e la particolare pericolosità del minore per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico.

Nel determinare se un Paese terzo può essere considerato sicuro, ogni MSNA dovrebbe essere valutato individualmente, con particolare attenzione alla disponibilità di un'adeguata assistenza a lungo termine e di un sistema di custodia che tenga conto dei bisogni specifici del minore e della sua situazione di particolare vulnerabilità. Perciò l'autorità responsabile di disporre l'esame accelerato della richiesta di asilo del MSNA deve a) valutare che ciò non sia contrario all'interesse superiore del MSNA; b) ottenere dalle autorità del Paese terzo in questione l'assicurazione che il MSNA sarà preso in carico da tali autorità e che beneficerà immediatamente di una protezione efficace; c) conformarsi alla giurisprudenza della Corte di Giustizia (recentemente citata anche dal Tribunale di Roma contro il trattenimento dei migranti in Albania) che stabilisce che affinché un Paese terzo sia considerabile come sicuro esso deve essere tale in ogni parte del suo territorio, senza alcuna eccezione.³¹²

Riguardo al pericolo per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, nonostante questa eccezione escluda la maggioranza dei MSNA, non si può non condividere la considerazione che l'inclusione di MSNA "pericolosi" sia in realtà altamente problematica, in quanto essi rimangono per prima cosa minori, con bisogni specifici di protezione e un diritto ad essere assistiti.³¹³ Non è raro infatti, come è

stato riportato in testate giornalistiche³¹⁴, che i MSNA siano vittime di intermediazione illecita da parte di gruppi appartenenti alla criminalità organizzata e accusati di reati gravissimi quali il traffico di esseri umani, di cui sono le vittime più che gli autori del reato. Si reitera quindi il rischio che i MSNA vengano erroneamente classificati come pericolo per la sicurezza e sottoposti a procedure accelerate con garanzie limitate e si sottolinea come il focus nella messa in atto della normativa debba prevedere il ricorso a garanzie, già previste nel diritto europeo³¹⁵, affinché tale violazione non avvenga. Per far sì che questi errori di valutazione non avvengano, occorre che gli obblighi di informazione e di garanzia di un rappresentante vengano osservati minuziosamente dagli Stati membri.

4.1.9 Situazioni di emergenza per MSNA in altri Stati europei

Spagna

Nonostante la riduzione di percorsi di migrazione sulla rotta del Mediterraneo centrale, il 2024 è stato comunque un anno marcato da un numero elevato di flussi migratori, con gli spostamenti che si sono verificati su differenti rotte.

Il numero più alto di arrivi di migranti irregolari è stato registrato sulla rotta Atlantica, che vede come punto di sbarco principale le Isole Canarie. Secondo i dati preliminari pubblicati dall'Agenzia della guardia di frontiera e costiera dell'UE (Frontex), nel 2024 si sono registrati 46.877 arrivi.³¹⁶ Si tratta di un aumento del 18% rispetto all'anno precedente e della cifra più alta da quando Frontex ha iniziato a raccogliere i dati nel 2009. Inoltre, secondo un recente rapporto pubblicato dal Ministero dell'Interno spagnolo, nei primi quindici giorni del 2025 sono arrivate nelle Isole Canarie oltre 3.223 persone. Questo elevato numero di arrivi include anche una percentuale significativa di minori, il cui numero registrato a inizio dicembre equivaleva a più di 540, distribuiti negli 86 centri presenti nelle isole. Tale numero rappresenta una pressione superiore del 300% rispetto alla capacità dei centri, come riportato in una conferenza stampa del governo della Comunità Autonoma delle Isole Canarie.³¹⁷ Il 5 settembre 2024 il Defensor del Pueblo ha sollecitato il governo centrale a migliorare le strutture di accoglienza e ad aprire centri per i minori migranti in vista dell'aumento degli arrivi alle Isole Canarie, soprattutto per quelli di età superiore ai 16 anni.³¹⁸ Il governo delle Isole Canarie ha in seguito pubblicato un protocollo sull'accoglienza dei MSNA nelle Isole Canarie.³¹⁹ Per ovviare alla situazione il governo centrale ha adottato una risoluzione che fornisce una sovvenzione diretta alle Isole Canarie per finanziare la protezione dei minori migranti non accompagnati, con un finanziamento totale di 50 milioni di euro.³²⁰

Nel dicembre 2024, il governo di Pedro Sánchez ha proposto una riforma del regime migratorio che includeva misure specifiche per la gestione dei minori non accompagnati. Tra le iniziative evidenziate, la modifica della Legge sull'immigrazione per stabilire un meccanismo di ridistribuzione di questi minori tra le comunità autonome, con l'obiettivo di alleggerire la pressione su regioni come le Isole Canarie. Tuttavia, i negoziati con il Partito Popolare (PP) non sono finora riusciti a raggiungere un consenso su questa riforma. In mancanza di un accordo, il governo ha esplorato alternative, come la negoziazione con Junts per Catalunya per delegare la gestione delle competenze migratorie alla Generalitat e facilitare la distribuzione dei minori migranti.³²¹

Grecia

Lungo la rotta del Mediterraneo orientale è stato ugualmente registrato un numero elevato di arrivi via mare, più di 13.000 minori giunti in Grecia da gennaio a novembre 2024, un aumento del 50% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, come evidenziato da UNHCR.³²² Anche il numero di minori è raddoppiato nel 2024, raggiungendo i 3.000, rispetto ai 1.490 del 2023. Tale incremento è probabilmente dovuto anche all'apertura di una nuova rotta di traffico di migranti dalla Libia a Creta.³²³ All'arrivo, questi minori sono ospitati nei cosiddetti Centri di registrazione e identificazione, prima di essere collocati in strutture di accoglienza in base all'età e allo status familiare, ma

molte di queste strutture sono sovraffollate e non garantiscono la capacità di effettuare un effettivo esame delle vulnerabilità o di fornire loro l'assistenza sanitaria di cui i minori hanno bisogno. Inoltre, Save the Children ha denunciato come fino alla nomina di un tutore, i minori non hanno nessuno che porti loro vestiti e scarpe e che garantisca loro una possibilità di comunicare.³²⁴

Nel gennaio del 2024 è entrata in vigore la Legge 4960/2022, che ha istituito il Sistema nazionale di tutela per i minori non accompagnati, introducendo un quadro che mira ad essere più completo per la loro protezione e cura. La messa in atto della legge ha garantito l'accesso alla tutela 2.485 minori, considerando il periodo da gennaio a settembre 2024.³²⁵ Tali sforzi per migliorare il sistema sono stati positivamente accolti nelle conclusioni del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, che ha evidenziato tale sviluppo come un progresso nei servizi e nelle infrastrutture per l'asilo.³²⁶ Tuttavia, testimonianze dai centri di accoglienza raccolte alla fine del 2024, riportano una situazione ancora critica, in particolare nelle isole. A Samos, 480 minori non accompagnati hanno sovraffollato la "zona sicura" della struttura di accoglienza, che ha una capacità di 200 persone, e altri 280 minori non accompagnati dormono sul pavimento perché non sono disponibili altri letti, a Kos più di 200 minori non accompagnati nella "zona sicura" con una capacità di 100 persone.³²⁷

4.2 SISTEMA ITALIANO

In linea con l'anno precedente, il 2024 è stato caratterizzato dalla approvazione di strumenti volti a completare l'attuazione della Legge 47/2017 (Legge Zampa).

Il 2023 si era chiuso con la conversione del D.L. 133/2023 nella definitiva Legge 176/2023, che ha rappresentato un punto di svolta in negativo nella gestione dell'accoglienza dei MSNA in Italia. La legge ha introdotto modifiche al sistema previsto dalla Legge Zampa, quali l'utilizzo di strutture di arrivo o di transito per l'accoglienza, le deroghe alla capacità dei centri esistenti in caso di aumento dei flussi, l'estensione della possibilità dell'accoglienza dei MSNA di età pari o superiore a 14 anni all'interno dei SAI ordinari, invece che in centri dedicati, e un nuovo tipo di procedura per l'accertamento dell'età applicabile in caso di "arrivi consistenti, multipli e ravvicinati".³²⁸ Sul tema si è espressa l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (Agia) nella sua relazione al Parlamento per il 2023, evidenziando come tale nuova riforma del sistema di accoglienza sia stata realizzata come risposta emergenziale e si ponga in

conflitto con il bisogno di adottare riforme in maniera strutturale come richiesto dalla Legge Zampa.³²⁹

Come principale novità introdotta nel 2024 nel sistema di accoglienza in Italia dei minori stranieri non accompagnati, si segnala l'adozione del **Regolamento attuativo dell'articolo 19-bis del d.lgs. 14/2015**, introdotto dall'articolo 5 della Legge 47/2017. L'adozione del regolamento è stata a lungo attesa e positivamente accolta dalle organizzazioni di settore, che ne auspicano una piena applicazione. Tale provvedimento va a stabilire le modalità per lo svolgimento del colloquio del MSNA al momento dell'ingresso nelle strutture di prima accoglienza, svolto per definire il piano di accoglienza del minore sul territorio italiano.³³⁰

Il colloquio dovrà essere effettuato non oltre 3 giorni dall'ingresso del MSNA nelle strutture di prima accoglienza e, per assicurare che i bisogni del minore siano presi in considerazione in maniera adeguata, dovrà essere condotto dall'assistente sociale o da uno psicologo dell'età

evolutiva, alla presenza del tutore (o del soggetto che esercita la responsabilità genitoriale) e di un mediatore culturale che assicuri che siano trasmesse al minore le informazioni necessarie in una lingua a lui comprensibile. Deve essere anche garantito l'accesso alle strutture alle organizzazioni con esperienza nella tutela dei minori, che svolgono attività di collaborazione con il Ministero degli Interni o con le prefetture; le organizzazioni di settore avranno il compito di coadiuvare il lavoro dei soggetti responsabili per la conduzione del colloquio.

Come stabilisce l'articolo 3 del Regolamento, il colloquio è volto ad approfondire la storia personale del minore e le circostanze che hanno determinato il suo allontanamento dalla famiglia e dal suo Paese di origine, ad evidenziare particolari caratteristiche di vulnerabilità derivanti da forme di violenza fisica, dall'essere stato vittima di tratta o di sfruttamento e di conseguenza rilevare fatti o circostanze che potrebbero dare luogo alle misure di protezione internazionale o ad altre misure di protezione previste dalla legislazione italiana. Inoltre, grazie alla storia del minore, i professionisti responsabili raccolgono le informazioni necessarie per individuare legami familiari che il minore possa avere sul territorio europeo, in ottica di avviare procedure di ricongiungimento familiare.

Il Regolamento risulta di per sé introdurre garanzie procedurali rilevanti per il minore stesso e obblighi specifici per le autorità incaricate della prima accoglienza. La breve tempistica entro cui il colloquio deve essere svolto pare puntare ad una individuazione tempestiva dei bisogni specifici del MSNA e la previsione di una partecipazione multidisciplinare di professionisti specializzati nel trattare le richieste specifiche dei minori.

Alcuni interrogativi riguardo il testo del Regolamento però permangono e potrebbero limitarne una attuazione che metta in pratica in modo efficace le garanzie appena delineate previste dal Regolamento. La tempistica di 3 giorni entro cui il colloquio deve essere effettuato non appare realistica in centri di accoglienza noti per essere sovraffollati e in cui servizi essenziali come l'assistenza psicologica e la rappresentanza legale non sono forniti in modo uniforme a causa della carenza di personale, come messo in luce dall'UNHCR in una relazione al Senato sulla Legge 176/2023.³³¹ Per tale motivo, risulta sorprendente l'introduzione di una "clausola di invarianza finanziaria" all'articolo 7 del Regolamento, che prevede che dall'attuazione del Regolamento non debbano derivare oneri nuovi o maggiori a carico della finanza pubblica e che gli adempimenti previsti nel colloquio debbano essere svolti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili. Un aumento delle risorse garantite sarebbe auspicabile anche per garantire una formazione continua dei professionisti

impiegati nello svolgimento del colloquio che deve adattarsi all'interesse superiore del minore.

Per ultimo potrebbe risultare utile, nonostante non venga precisato nel Regolamento, favorire un accesso in sede di colloquio alle organizzazioni non governative e associazioni operanti a livello locale e specializzate nel settore dell'assistenza ai minori e coinvolgerle nell'attività di monitoraggio dell'attuazione del Regolamento.

Rilevante per il 2024 anche l'entrata in vigore il 15 marzo del **Regolamento concernente i compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati**, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della Legge 23 agosto 1988, n. 400.³³² La normativa è stata indicata come tesa al rafforzamento della protezione e dell'integrazione dei MSNA e alla garanzia di una gestione più efficiente e coordinata delle loro esigenze su tutto il territorio italiano. Tramite tale Regolamento vengono attribuiti i poteri di censimento e di monitoraggio delle modalità di accoglienza e di soggiorno dei MSNA al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Una volta ricevute dai pubblici ufficiali o dagli incaricati di un di pubblico servizio le informazioni riguardanti l'ingresso o la presenza di un MSNA sul territorio italiano, il Ministero provvederà a inserire i suoi dati all'interno del **Sistema Informativo Minori (SIM)**.

Interessante in prospettiva anche la disposizione dell'articolo 5 del Regolamento che garantisce il potere al Ministero di stipulare convenzioni per favorire il coinvolgimento delle organizzazioni internazionali e delle associazioni umanitarie per attuare programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori e favorirne il ricongiungimento. Il lavoro di coordinamento del Ministero sarà volto a garantire maggiore cooperazione di tutte le istituzioni coinvolte nell'accoglienza, con l'obiettivo di evitare il più possibile la frammentazione nei servizi. Per fare ciò, il Ministero sarà tenuto a formalizzare un piano nazionale che definisca gli standard minimi di accoglienza per i MSNA e sarà responsabile dell'attuazione del piano stesso, in collaborazione con le Regioni e le amministrazioni locali. Per ultimo, il Regolamento introduce inoltre un sistema per monitorare la qualità dei servizi offerti ai MSNA. Tale attività verrà svolta tramite operazioni di ispezione periodica presso le strutture di accoglienza, con lo scopo di verificare il rispetto dei diritti dei minori e la garanzia dei servizi necessari (sanitari, educativi e di assistenza legale).

Un ulteriore atto legislativo che ha introdotto importanti modifiche nell'ordinamento italiano è il nuovo "Decreto flussi", adottato con il **Decreto-legge 145/2024** e convertito in legge con la Legge 187/2024. La normativa, di per sé adottata con l'obiettivo di migliorare la gestione dei flussi migratori e favorire l'impiego e la maggiore tutela

dei lavoratori stranieri, ha destato alcune preoccupazioni in quanto ha introdotto alcune disposizioni che indirettamente potrebbero incidere in negativo sull'accesso alla protezione internazionale. Pur non riguardando direttamente la situazione dei MSNA, il nuovo Decreto flussi contiene disposizioni potrebbero avere un impatto sui minori non accompagnati, specificamente per coloro che giungeranno in Italia dal 2025 in poi e richiederanno protezione internazionale.³³³

In particolare, si segnala l'assorbimento all'interno di questa normativa del Decreto-legge n. 158/2024 (c.d. Decreto Paesi Sicuri), avvenuto in sede di conversione, tramite l'articolo 12bis. Il decreto pubblica un elenco "Paesi di origine sicuri", aggiornato annualmente dal Governo tramite una relazione annuale alle Commissioni parlamentari. L'introduzione di tale elenco di Paesi, che per la prima volta viene messo nero su bianco in un atto avente forza di legge, è stata fortemente criticata dalla società civile³³⁴ in quanto implica una riduzione sostanziale delle garanzie procedurali per i richiedenti asilo, tramite il loro assoggettamento alla procedura accelerata di frontiera. Risulta però opportuno segnalare che tale norma potrebbe non avere lunga vita nell'ordinamento, considerando che la questione di "Paesi di origine sicuri" è attualmente (e nuovamente³³⁵) al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in seguito al rinvio pregiudiziale effettuato dal Tribunale di Bologna il 25 ottobre 2024.³³⁶

Sul punto si è anche pronunciata la Corte di Cassazione, nel ricorso intentato dal Ministero dell'Interno sulla decisione del Tribunale di Roma di non convalidare i trattenimenti dei richiedenti asilo in Albania nell'ottobre 2024. Con l'ordinanza interlocutoria n. 34898 si afferma che lo Stato membro dell'UE può designare un Paese di origine del richiedente asilo come sicuro, ma solo alle condizioni previste dalla normativa europea. La competenza a decidere sulla ragionevolezza di tale designazione e il rispetto dei criteri normativi previsti a livello sovranazionale, sia con riferimento alla situazione personale del singolo sia con riferimento alla condizione generale di quel Paese, rimane in capo al giudice. Nel caso in cui il giudice non ritenga che questi criteri normativi siano stati rispettati, è tenuto a non applicare la presunzione di sicurezza o a disapplicare gli atti che hanno designato un certo Paese come sicuro.³³⁷

Il nuovo decreto ha, inoltre, riformato in parte il sistema di ricongiungimento familiare, estendendo il periodo di residenza richiesto per i cittadini di Paesi terzi, migranti regolari e beneficiari di protezione internazionale che desiderano richiedere il ricongiungimento con i propri familiari. I richiedenti devono ora aver risieduto in Italia per almeno 2 anni consecutivi anziché 1 anno (articolo 12ter) e la possibilità di ricongiungimento familiare viene subordinata

alla previa verifica del numero degli occupanti dell'alloggio e degli altri requisiti previsti dal decreto del Ministro della Sanità 5 luglio 1975 (articolo 12quater). Tuttavia, se la richiesta di ricongiungimento riguarda figli minori, rimane in vigore il precedente requisito di dodici mesi.

4.2.1 (Mancata) Trasposizione delle condanne delle Corti Europee

Nel Novembre del 2023, ASGI ha inviato una comunicazione al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, per chiedere la continuazione della procedura di supervisione della sentenza *Darboe e Camara c. Italia*.³³⁸ Il 15 Marzo 2024, il Comitato si è pronunciato sulla richiesta, evidenziando che molte violazioni permangono e che vi sono ancora varie lacune da colmare nella pratica di accoglienza. Nelle sue conclusioni, il Comitato ha sottolineato con fermezza che l'obbligo delle autorità di rispettare la sentenza della Corte nelle cause *Darboe e Camara* include la prevenzione di ulteriori violazioni del divieto assoluto di trattamenti inumani o degradanti, che non ammette eccezioni o deroghe, anche in situazioni di emergenza. Come riportato anche da un rapporto sul centro hotspot di Taranto, a cinque anni dai fatti oggetto della sentenza, il centro di Taranto continua ad essere utilizzato come "un hub all'interno del quale i MSNA vengono accolti in condizioni di detenzione di fatto per periodi prolungati di tempo".³³⁹

Il Comitato ha inoltre espresso profonda preoccupazione per la legislazione emanata con la Legge 176/2023, nello specifico per aver fornito una base giuridica per il collocamento di migranti non accompagnati di età superiore ai 16 anni in strutture per adulti, per periodi fino a 150 giorni e per aver ridotto in modo significativo le garanzie presenti nella procedura di accertamento dell'età, anche per quanto riguarda le procedure che sono state al centro dell'analisi della Corte nel caso in esame. Le autorità italiane sono state invitate a fornire informazioni sulle misure aggiuntive adottate per la trasposizione della sentenza entro il 15 settembre 2024, le quali saranno rivalutate dal Comitato nel 2025.³⁴⁰

A seguire il Comitato dei Ministri, sempre in seguito a un intervento di ASGI in collaborazione con l'associazione Maldusa, ha valutato anche inadeguate le azioni dell'Italia per l'adempimento della sentenza *J.A. e altri c. Italia*, contenute nel piano di azione per Lampedusa presentato dal Governo il 27 marzo 2024³⁴¹. Il Comitato, pur prendendo atto delle misure adottate dalle autorità italiane per migliorare le condizioni di accoglienza nell'hotspot di Lampedusa e dei progressi compiuti, ha rilevato con preoccupazione le informazioni che indicano il perdurare di privazioni illegali della libertà personale in questi centri, anche nei

confronti di minori non accompagnati; ha notato con rammarico che le autorità non hanno fornito alcun dato su tali questioni e le ha invitate a fornire la loro valutazione e informazioni esaurienti sull'attuale funzione degli *hotspot*, sulle disposizioni legali applicabili e sulle garanzie per la detenzione di migranti adulti in tali centri e su esempi di decisioni amministrative e giudiziarie pertinenti. Nello specifico caso dei MSNA, il Comitato ha invitato le autorità "a garantire che il quadro giuridico nazionale che vieta il trattenimento dei minori non accompagnati sia effettivamente applicato nella pratica".³⁴² Come evidenziato da ASGI "tali indicazioni si scontrano con il rischio di promiscuità con persone di maggiore età, il sovraffollamento dei centri per adulti e la scarsa attenzione che potrà prestarsi alle vulnerabilità dei minorenni, nonché con l'assenza di misure specifiche, la permanenza prolungata in tali centri e l'eventuale condizione di trattenimento di fatto."

4.2.2 Sviluppi in tema di accoglienza

Il sistema di accoglienza dei MSNA in Italia è regolato dall'articolo 19 del Decreto legislativo 142/2015, che attua la Direttiva 2013/33/UE (Direttiva Accoglienza) così come modificato dalla Legge Zampa. Questo articolo distingue chiaramente il percorso di accoglienza dei MSNA da quello degli adulti, prevedendo strutture specifiche dedicate ai minori. In particolare, dispone che i MSNA, una volta identificati, siano trasferiti in centri di prima accoglienza dove possono rimanere per un massimo di 30 giorni. Durante questa fase iniziale, si procede all'identificazione, alla verifica dell'età e alla valutazione delle necessità individuali, compresi eventuali traumi o vulnerabilità. Successivamente, i minori vengono inseriti nel sistema di seconda accoglienza in strutture dedicate, per favorire il loro percorso di inclusione sociale e scolastica. L'articolo dà priorità al collocamento in affido familiare e in via subordinata al collocamento presso le comunità socioeducative.

Nell'approfondimento tematico sullo stato attuale dell'accoglienza dei MSNA a cura del Tavolo Minori Migranti, incluso nell'approfondimento semestrale sui MSNA in Italia a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, viene riportato come l'affido familiare costituisca al momento un'eccezione nel sistema, che in sostanza predilige il collocamento in centri di tipo comunitario. L'approfondimento rileva come nel sistema vi sia una mancanza di uniformità nella garanzia di accesso ai servizi essenziali, con varie situazioni in cui i MSNA sono collocati in strutture che non rispettano gli standard qualitativi previsti dalla normativa, in situazioni comparabili agli *hotspot* e in alcuni casi in cui non viene rispettato il divieto di trattenimento dei MSNA.³⁴³ Emblematico il caso, denunciato da ASGI a fine 2023, dell'*hotspot* di Contrada Cifali (Ragusa), nel

quale in seguito a due ispezioni è stata registrata la presenza di oltre 100 minori non accompagnati non autorizzati ad uscire dalla struttura senza la nomina di un tutore, in sostanza in stato di privazione della libertà personale per un lungo periodo di tempo (tre/quattro mesi).³⁴⁴

Ha contribuito a incidere ulteriormente su tale problematica la nuova disposizione del Decreto-legge 133/2023³⁴⁵, che ha introdotto la possibilità, nel caso di arrivi consistenti e ravvicinati di MSNA la cui prima accoglienza non può essere garantita dal comune di competenza, di fornire l'accoglienza in strutture temporanee attivate dalla Prefettura. L'articolo 7 c. 1(a) capienza di tali strutture potrà essere ampliata in casi di estrema urgenza fino al 50% rispetto ai posti previsti, per un totale di 75 posti. Non viene specificato nell'articolo il limite di tempo per il quale il minore possa essere ospitato in tali strutture. Come fatto presente da UNHCR, nonostante l'introduzione di tale deroga, non è stata inoltre specificata la possibilità di finanziamento per l'esecuzione di lavori volti all'ampliamento delle strutture, in modo da adeguarle al maggior numero di minori ospitati. Ciò configura un concreto rischio di deterioramento della qualità dell'accoglienza, dovuto al sovraffollamento nelle strutture e alla conseguente diminuzione dei servizi offerti al singolo minore.³⁴⁶

Nel caso in cui non vi siano posti disponibili nelle strutture temporanee per minori, il D.l. 133/2023 ha anche introdotto la possibilità per i minori di età uguale o superiore ai 16 anni di essere accolti nei centri di accoglienza straordinaria per adulti (CAS), per un periodo massimo di 90 giorni prorogabili di altri 60 giorni. Tale norma, che si presenta come un'eccezione straordinaria, rischia di incidere sulla maggior parte dei MSNA che arrivano sul territorio italiano, in quanto come testimoniato dal report statistico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di maggio 2024, i minorenni ultra-sedicenni rappresentano il 77,8% dei MSNA presenti nel nostro Paese ed il 78,5% dei MSNA giunti nel nostro Paese al 31 dicembre 2024, di cui circa il 40% dei MSNA arriva a ridosso della maggiore età.³⁴⁷ A riguardo dell'attuazione di tale norma nel corso del 2024, Save the Children ha rilevato come in alcune Regioni (tra le citate Piemonte, Lombardia e Veneto) vi sono già minori che risiedono nei centri di accoglienza per adulti, per un totale di 252 minori secondo i dati del Ministero dell'Interno aggiornati al 30 settembre 2024.³⁴⁸

Come sviluppi positivi nel sistema, si segnala che l'AGIA ha firmato il 4 Marzo 2024 un protocollo di intesa con UNHCR per la durata di tre anni, per proseguire la collaborazione nelle visite alle strutture di accoglienza e promuovere attività di ascolto e di partecipazione dei minori ospitati, con l'intento di monitorare le eventuali lacune nel sistema di protezione.³⁴⁹

Un'ulteriore iniziativa promossa dall'AGIA è il progetto "Affido", finanziato dal Fondo europeo asilo migrazione e integrazione (FAMI), per l'accompagnamento dei comuni della rete SAI nella promozione dell'affido familiare, un istituto che nonostante sia prioritizzato dalla Legge Zampa, trova una applicazione ridotta nella prassi. A giudizio della Garante, uno dei motivi per cui tale istituto trova poco riscontro pratico è la scarsa conoscenza dello stesso, motivo per cui il progetto punta a "facilitare lo scambio di expertise tra enti del terzo settore e a diffondere la conoscenza di prassi efficaci, seguendo una logica di integrazione e complementarità delle risorse e di opportunità territoriali già esistenti.³⁵⁰ "

4.2.3 Sviluppi in tema di tutela volontaria

Il sistema di tutela volontaria ha registrato sviluppi significativi nel corso del 2024. Si ricorda come la figura del tutore volontario, introdotta dall'articolo 11 della Legge 47/2017 è una figura creata con il presupposto di consolidare la garanzia dell'interesse superiore del minore a livello nazionale, tramite il coinvolgimento diretto di privati cittadini a cui viene attribuita la tutela di un numero massimo di tre MSNA. Il sistema di tutela volontaria in Italia rappresenta un *unicum* a livello europeo in termini di strutturazione, capillarità e formalizzazione, garantito anche dal coordinamento dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA).

Nonostante questa sua unicità ed un elevato livello di coordinamento, il sistema rappresenta alcune lacune nella sua realtà pratica. In una mappatura effettuata da Save the Children sull'attuazione del sistema di tutela volontaria, vengono riportate testimonianze di disparità nell'attuazione nell'accesso alla tutela in varie realtà sul territorio nazionale. Due degli esempi rilevanti riportati dalla mappatura che destano maggiore preoccupazione sono quelli del Friuli-Venezia Giulia e della Sicilia, esempi emblematici in quanto regioni che costituiscono il punto di arrivo di due principali rotte di arrivo di flussi migratori in Europa.

In **Friuli-Venezia Giulia**, il Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS) riporta la prassi del Tribunale dei Minorenni di Trieste di non disporre in maniera sistematica (e

dichiarata) la nomina del tutore volontario per i minori che sono prossimi alla maggiore età (dai 17 anni in su).³⁵¹ Oltre a ciò, viene rilevata una sproporzione tra il numero di tutori volontari che hanno effettuato corsi di formazione e quelli attivi sul territorio.³⁵²

In **Sicilia**, a causa dell'alto numero di arrivi di MSNA dalla rotta del Mediterraneo centrale, vi è uno sbilanciamento nella proporzione tra tutori disponibili e MSNA, con un tutore che può arrivare ad avere più di dieci minori contemporaneamente. Altre criticità evidenziate per la regione sono l'eccessivo ricorso ad avvocati per svolgere il ruolo di tutori, prassi che compromette la separazione delle competenze nel garantire i servizi necessari al minore (assistenza legale e tutela), prassi di nomina di circa sei mesi (a differenza delle 48 ore previste dalla Legge Zampa) e una carenza di corsi di formazione adeguati per i tutori.³⁵³ In un altro rapporto di Save the Children, "*Nascosti in piena vista*" Palermo viene definita nel primo semestre del 2024 come la città con il numero più elevato di nomine di tutori (1458).³⁵⁴

Nel tentativo di rafforzare le garanzie del sistema l'AGIA ha approvato un nuovo progetto di monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati, finanziato dal Fondo europeo asilo migrazione e integrazione (FAMI). Il progetto prevede l'attivazione di Unità Operative Locali composte da esperti in ambito giuridico e psicosociale, oltre al coinvolgimento attivo dei comuni. Una novità rilevante è il coinvolgimento diretto delle associazioni di tutori volontari, mirato a evidenziare aspetti critici nell'esercizio della funzione e a facilitare la crescita della rete istituzionale. Queste misure mirano a rafforzare la collaborazione tra tribunali per i minorenni, garanti regionali, comunità di accoglienza, famiglie affidatarie e tutori volontari. Gli obiettivi includono una migliore conoscenza dello stato di attuazione del sistema di tutela volontaria, la sistematizzazione delle attività dei tribunali per i minorenni, la riduzione dei tempi di nomina dei tutori volontari e l'aggiornamento dei dati. Inoltre, si punta a una maggiore sensibilizzazione sui diritti dei MSNA, al potenziamento dei servizi territoriali dedicati e al miglioramento degli standard di protezione per i minori stranieri privi di sostegno familiare.³⁵⁵

4.3 SVILUPPI REGIONALI

Come testimoniato dai dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, la distribuzione dei MSNA sul territorio italiano è diventata maggiormente omogenea tra Nord e Sud Italia nel 2024 rispetto al 2023 in cui più della metà

dei MSNA era ospitato al Sud o nelle isole. Secondo i dati di dicembre 2024, nelle regioni del Sud Italia e nelle isole è ospitato il 43,6% di MSNA, il 39,7% nel Nord e il 16,7% al Centro. La Sicilia risulta ancora la regione con il numero

maggiore di minori accolti (3.874, il 23,6% del totale). Seguono la Lombardia (2.272, il 13,6%), la Campania (1.490, l'8,9%), l'Emilia-Romagna (1.447, 8,6%), e il Lazio (1055, 6,3%). Queste cinque regioni ospitano da sole quasi il 60% dei MSNA in Italia. In totale vi sono 18.625 MSNA sul territorio italiano al 31 dicembre 2024.³⁵⁶

| Numero di posti SAI per MSNA e numero di MSNA presenti, per Regione | | |
|---|---------------------|-------------------------|
| Regione | POSTI SAI (11.2024) | MSNA presenti (12.2024) |
| Sicilia | 1649 | 3874 |
| Campania | 643 | 1490 |
| Puglia | 575 | 646 |
| Emilia-Romagna | 573 | 1447 |
| Calabria | 291 | 611 |
| Lombardia | 629 | 2272 |
| Lazio | 75 | 1055 |
| Piemonte | 164 | 817 |
| Toscana | 310 | 699 |
| Marche | 163 | 409 |
| Liguria | 218 | 599 |
| Molise | 127 | 224 |
| Abruzzo | 142 | 477 |
| Basilicata | 258 | 382 |
| Veneto | 77 | 627 |
| Umbria | 57 | 155 |
| Sardegna | 22 | 179 |
| Friuli-Venezia Giulia | | 721 |
| Trentino-Alto Adige | 17 | 129 |
| Valle d'Aosta | | 17 |
| Fonte: Rete SAI e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali | | |

Rispetto ai dati del 2023, non risulta alcun incremento significativo della capienza delle strutture SAI e permane l'ampia differenza tra le disponibilità di posti e le presenze di MSNA, nello specifico nelle Regioni caratterizzate da forte affluenza.

Come si evince dalla tabella, il Friuli-Venezia Giulia non presenta posti per MSNA all'interno del sistema SAI, nonostante sia un territorio caratterizzato da un elevato numero di flussi, essendo collocato nel fulcro della rotta balcanica. Tale assenza di posti permane dal 2020. Come testimoniato dal Rapporto "Vite Abbandonate", solo a Trieste

sono stati registrati circa 3.000 MSNA in ingresso, di cui 197 entrati nel sistema di accoglienza. Quasi la totalità ha dichiarato di non voler rimanere in Italia, di non dichiararsi minori nel caso in cui vengano fermati per evitare di essere separati nelle comunità per minori. Ciò evidenzia come il fenomeno dei "falsi adulti" riguardi nello specifico a Trieste migliaia di minori, che rimangono perciò senza alcun supporto o tutela durante il loro soggiorno in città.³⁵⁷ L'organizzazione non governativa ICS (Consorzio Italiano di Solidarietà) operativa a Trieste, ha segnalato una totale mancanza di finanziamenti pubblici per il sistema di accoglienza, con gli unici significativi contributi garantiti dalla rete di solidarietà locale composta da associazioni del territorio.³⁵⁸

Il Garante regionale dei diritti della persona, in collaborazione con il Tribunale per i minorenni di Trieste, l'Associazione Tutori Volontari Friuli-Venezia Giulia e altre organizzazioni, ha sottoscritto un Protocollo di Intesa per attuare interventi coordinati volti ad affrontare in modo completo e integrato la situazione dei MSNA in Friuli-Venezia Giulia. Il Protocollo mira a incentivare l'affido familiare, l'accoglienza solidale e i programmi di *mentorship* per i MSNA coinvolgendo la società civile, a sviluppare programmi formativi per tutori volontari, affidatari e professionisti del settore socioassistenziale e a promuovere il coinvolgimento diretto dei MSNA nei processi che li riguardano, con metodologie inclusive e rispettose delle loro esigenze culturali.³⁵⁹

In Piemonte, come denunciato da operatrici legali operative a Torino³⁶⁰, persiste il problema dell'identificazione dei MSNA. La questura di Torino nello specifico, pretende che, nel caso di soggetti che si dichiarino minori, sia necessaria l'esibizione del passaporto oppure in alternativa che il minore si sottoponga a un accertamento dell'età. In seguito, è necessaria la ratifica del tribunale per il quale è necessario un periodo di tempo stimato tra i 12 e i 18 mesi. Non viene accettato il certificato di nascita, in quanto sprovvisto di fotografia, seppure tale documento per legge sia considerato un documento valido, come sancito anche dalla giurisprudenza della Cassazione³⁶¹. La mappatura di Save the Children evidenzia come in Piemonte non siano ancora state costituite le equipe multidisciplinari previste dal Protocollo per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati" del 9 luglio 2020, con i minori che sono perciò sottoposti a esami radiologici, non in linea con le indicazioni nazionali ed europee che privilegiano approcci meno invasivi.³⁶² Su questo tema è stato approvato a Torino, in sede di Consiglio comunale il 15 luglio 2024, un ordine del giorno che impegna l'amministrazione a riconoscere l'età precisa del minore in arrivo in un modo tale che l'onere della prova dell'età non sia fatto ricadere sul minore stesso.³⁶³

Per quanto riguarda la tutela volontaria, la Giunta regionale ha approvato nel novembre 2024 una convenzione tra diversi enti per supportare la formazione tutori volontari, stanziando un totale di 36.000 € per il biennio 2025-2026.³⁶⁴

In Campania, in Prefettura a Salerno, il 25 settembre 2024 è stato firmato il Protocollo operativo per la promozione di misure di protezione dei MSNA, con particolare riguardo agli istituti della tutela e dell'affidamento familiare. Il documento provvede a stabilire la ripartizione delle responsabilità e facilitare la comunicazione tra gli attori che si occupano di MSNA a livello locale. Tra i vari impegni delle parti vengono citati: la promozione, a carico della Questura di Salerno, di misure organizzative dirette alla semplificazione delle procedure di identificazione; la trasmissione, in capo alla Prefettura di Salerno, alla Procura dei Minorenni degli elenchi di MSNA collocati nei centri di accoglienza straordinaria e la comunicazione di eventuali allontanamenti; lo svolgimento di attività di formazione dei tutori in capo al Garante regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza in cooperazione con le cooperative sociali del territorio; l'impegno del Coordinamento ANCI di Salerno a fare opera di pubblicizzazione e informazione sull'istituto dell'affidamento familiare.³⁶⁵

In Lombardia, un gruppo di lavoro sotto il coordinamento del Tribunale per i Minorenni di Brescia ha elaborato le linee guida per l'accoglienza e presa in carico dei MSNA sul territorio del distretto giudiziario di Brescia, che comprende anche Bergamo, Cremona e Mantova. Il documento fornisce indicazioni per le Forze dell'Ordine e per gli operatori dei servizi sociali sullo svolgimento dei loro doveri nelle procedure che coinvolgono il MSNA, per far sì che l'interesse superiore del minore sia preso in considerazione nell'attuazione della normativa.³⁶⁶

In Toscana sono stati firmati il 15 Ottobre due protocolli di intesa tra la Regione ed enti del pubblico e del terzo settore per l'attuazione di politiche a favore dei MSNA in Toscana. Il primo, il Protocollo sui percorsi duali, "mira a favorire l'inserimento dei MSNA nei percorsi di formazione e lavoro". Il secondo, il Protocollo sulla tutela sociale, "prevede l'istituzione di un Tavolo regionale permanente nonché la promozione e la diffusione dell'istituto della tutela volontaria e sociale attraverso campagne di promozione e formazione."³⁶⁷

In Liguria, il Comune di Genova e Anci Liguria, nell'ambito del progetto "*Nuove prospettive: modello Genova - tra integrazione e cura*" hanno firmato un protocollo operativo per l'attivazione dell'ambulatorio sperimentale di presa in carico sanitaria e sociosanitaria dei minori stranieri non accompagnati. La prima attività prevista dal protocollo è la creazione di una "struttura ambulatoriale dedicata a un primo screening sanitario rivolto ai minori in emersione al fine di individuare precocemente e in termini di prevenzione eventuali problematiche sanitarie d'impatto sulla salute del minore e sulla collettività". In seguito, il minore sarà seguito da una "equipe multidisciplinare sociosanitaria di presa in carico continuativa con competenze in ambito psicologico e neuropsichiatrico con un approccio psico-traumatologico e transculturale".³⁶⁸

Nelle Marche, nell'aprile del 2024, è stato rinnovato il protocollo per il coordinamento SAI regionale, per una durata ulteriore di tre anni. Si ricorda come quello marchigiano sia il primo coordinamento regionale costituito in Italia. Ai sensi del protocollo, il Coordinamento si riunisce ogni quattro mesi o secondo necessità, e può attivare tavoli tematici dedicati ai principali settori dell'accoglienza e dell'integrazione. Uno di questi tavoli tematici, dedicato alla presa in carico dei MSNA, è stato particolarmente attivo e ha svolto cinque incontri tra il 2022 e il 2024.³⁶⁹

4.4 CONCLUSIONI

Nella fase di transizione prima dell'operatività del Patto migrazione e asilo nel giugno del 2026, è indispensabile che le disposizioni garantistiche previste nel Patto vengano attuate in modo conforme al principio dell'interesse superiore del minore, evitando interpretazioni restrittive o applicazioni discrezionali che possano comprometterne l'efficacia. La diretta applicabilità della nuova normativa costituita da regolamenti potrà essere un fattore decisivo nell'attuazione del nuovo sistema, e il controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia uno strumento utile per ovviare alle eventuali negligenze degli Stati membri

(che si stanno già manifestando come nei casi di Finlandia e Polonia).

Risulterà, inoltre, indispensabile un efficace monitoraggio delle procedure alle frontiere, per assicurare che le categorie più vulnerabili come i MSNA non siano soggette a lunghi periodi di privazione della libertà personale e che le procedure di accertamento dell'età vengano seguite in conformità con la normativa per tutti i minori. Un bilanciamento tra le esigenze di sicurezza e di protezione delle frontiere e la tutela dei diritti fondamentali deve costituire

il *leitmotiv* per l'attuazione della normativa in tutti gli Stati membri.

A livello europeo, la gestione delle emergenze migratorie richiede una maggiore cooperazione tra gli Stati membri, sfruttando in modo efficace i meccanismi di solidarietà previsti dal nuovo Patto sulla gestione della migrazione e dell'asilo. La redistribuzione dei minori e l'assistenza agli Stati maggiormente esposti agli arrivi devono diventare una priorità, riducendo il rischio di approcci emergenziali che spesso compromettono la qualità dell'accoglienza e l'effettivo rispetto dei diritti fondamentali.

Sul piano nazionale, l'Italia si confronterà con la necessità di provvedere all'attuazione delle pronunce delle corti europee, garantendo una risposta più tempestiva e uniforme alle violazioni accertate. Il miglioramento del sistema di tutela passa, inoltre, attraverso una maggiore omogeneità nell'assegnazione dei tutori volontari, evitando disparità territoriali che possono influire negativamente sulla protezione dei minori. Per ultimo, per un efficace attuazione del sistema previsto dalla Legge 47/2017, è necessario rafforzare l'applicazione del principio dell'affidamento familiare come scelta prioritaria rispetto ad altre forme di accoglienza, promuovendo misure di sostegno per le famiglie disponibili ad accogliere i minori e incentivando una rete di assistenza più strutturata.

Va ribadito che la Legge Zampa rimane una normativa solida che ha costruito delle fondamenta per la creazione di un sistema di accoglienza volto a colmare le lacune e le disomogeneità. Tale punto deve essere preso in considerazione dal legislatore nei futuri interventi normativi, come non risulta essere stato fatto con la legge 176/2023.

A livello regionale un nodo cruciale riguarda la capacità di accoglienza. L'ampliamento dei posti nel SAI si configura come una necessità imprescindibile per far fronte alle situazioni di emergenza, specialmente in quelle regioni dove il numero di minori stranieri non accompagnati rimane particolarmente elevato.

In conclusione, la protezione dei minori stranieri non accompagnati non può essere relegata a interventi frammentari o emergenziali, ma deve diventare parte di una strategia coerente e strutturata, basata sulla piena attuazione delle norme europee e nazionali, sulla solidarietà tra gli Stati membri e sul rafforzamento delle misure di tutela a livello locale. Solo attraverso un approccio integrato sarà possibile garantire a questi minori non solo un'accoglienza dignitosa, ma anche un percorso di inclusione sociale e di crescita nel rispetto dei loro diritti fondamentali.

BIBLIOGRAFIA

ASGI, *La nuova lista di paesi di origine sicuri: lo svuotamento del diritto di asilo*, 5 novembre 2024.

ASGI, *Minori stranieri non accompagnati: dopo la condanna della CEDU le violazioni permangono*, 28 novembre 2023.

ASGI, *Valutazione del Comitato dei Ministri: Inadempienza dell'Italia nell'attuazione della Sentenza CEDU sull'Hotspot di Lampedusa*, 5 luglio 2024.

ASGI, *Convalida dei trattenimenti in frontiera e in Albania: aggiornata la lista delle eccezioni sollevabili*, 30 ottobre 2024.

BAUMGARTEL M., *Whatever Happened to the Greek Hotspots? The routine handling of routine violations in M.A. and others v. Greece*, in *Strasbourg Observers*, 11 ottobre 2024.

CeSPI Osservatorio MSNA, *Approfondimento n. 20/marzo 2024, Monitoraggio normativo L'accoglienza dei MSNA in Europa ed Italia: quadro attuale e prospettico*.

CHETAIL V., FEROLLA M., *The asylum procedures regulation and the erosion of refugees rights*, *EU Migration Law*, 23 maggio 2024;

Commissione Europea, *Raccomandazione (UE) 2024/1238 della Commissione, del 23 aprile 2024, sullo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi integrati di protezione dei minori nell'interesse superiore del minore*.

Commissione Europea, *Common Implementation Plan to turn the Pact on Migration and Asylum into a reality*, 12 giugno 2024.

Commissione Europea, *Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029*, 18 luglio 2024.

Council of Europe, Committee of Ministers, 1492nd meeting (12-14 March 2024) (DH) - H46-19 Darboe and Camara group v. Italy (Application No. 5797/17), 14 marzo 2024.

Council of Europe, Committee of Ministers, 1501st meeting (11-13 June 2024) (DH) -H46-18 J.A. and Others group v. Italy (Application No. 21329/18), 13 giugno 2024.

ECRE, *Reforming EU asylum law: the final stage*, agosto 2023,

ECRE, *All pact-ed up and ready to go: Eu asylum law reforms*, 16 febbraio 2024,

ECRE, *Comments Paper: Regulation establishing a Common Procedure for International Protection in the EU*, 28 giugno 2024

ECRE, *AIDA Report on Belgium*, luglio 2024.

ECRE, *ECRE comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU*, ottobre 2024.

Eurochild, *The EU Migration and Asylum Pact will put children in danger*, 11 aprile 2024.

European Migration Network (EMN), *Annual Report on Migration and Asylum 2023*, 11 luglio 2024.

Euromed Human Rights Monitor, *"Happiness, Love and Understanding"*, *The Protection of Unaccompanied Minors in the 27 EU Member States*, Maggio 2023.

FERRARA C., *I minori incriminati per traffico di esseri umani*, *Internazionale*, 25 agosto 2022.

Frontex, *Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024*, 14 gennaio 2025.

Fundamental Rights Agency (FRA), *"Training for guardians of unaccompanied children"*, 2 marzo 2023.

FRA, *Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure - A guide on national independent mechanisms*, 19 settembre 2024.

GARCIA ANDRADE P., FRASCA E. *The Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia: Issues of procedure and substance on the informalisation of migration cooperation*, *EU Migration Law*, 26 gennaio 2024.

JAKULEVICIENE L., *EU Screening Regulation: closing gaps in border control while opening new protection challenges?*, *EU Migration Law*, 28 giugno 2024,

MAIANI F., *Responsibility-determination under the new Asylum and Migration Management Regulation: plus ça change...*, *EU Migration Law*, 18 giugno 2024.

MAIANI F., *The new Solidarity Mechanism: the right "insurance scheme" for the CEAS*, *EU Migration Law*, 27 agosto 2024.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto di approfondimento semestrale (Dati al 30 giugno 2024): i Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA) in Italia*, giugno 2024.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Distribuzione dei Minori stranieri (MSNA) per luogo di accoglienza al 31 Dicembre 2024.

PICUM, *Children's rights in the 2024 Migration and Asylum Pact*, ottobre 2024.

RONDINE F., *Il regolamento sugli accertamenti pre ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure "di crisi" alle frontiere esterne dell'Unione*, Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale, ottobre 2024.

Save the Children Europe, *Statement: New Migration & Asylum Pact will drastically undermine children's rights in Europe*, 10 aprile 2024.

Save the Children, *Child migrants arrivals in Greece quadruple this year*, 17 luglio 2024.

Save the Children Italia, *Mappatura sul tema dell'accertamento dell'età, la tutela volontaria e i cambiamenti nel sistema d'accoglienza*, 19 dicembre 2024.

Save the Children Italia, *Nascosti in piena vista 2024*, dicembre 2024.

STRIK T., *The New Pact on Migration and Asylum: Towards a realistic asylum and migration system?*, European Policy Centre, 31 maggio 2024.

UNHCR, Nota tecnica dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

United Nations Human Rights Committee, *Concluding observations on the third periodic report on Greece*, 7 novembre 2024.

United Nations, *Global study on children deprived of liberty*, 11 luglio 2019.

Vite Abbandonate: *Secondo rapporto sulla situazione e i bisogni delle persone migranti in arrivo dalla rotta balcanica a Trieste*.

GIURISPRUDENZA

Corte di Cassazione, Prima sezione Civile, sentenza n. 5936 del 3 marzo 2020.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, C-406/22, C.V. c. Repubblica Ceca, 4 Ottobre 2024.

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, CJEU, V.M.A. c. Bulgaria, C-490/20, 14 dicembre 2021.

Corte Suprema di Cassazione, Prima Sezione Civile, Ordinanza interlocutoria n. 34898, 30 Dicembre 2024.

ECtHR, Darboe and Camara v. Italy, Application no. 5797/17, 21 Luglio 2022.

M.H & S.B c. Ungheria, 22 Febbraio 2024.

ECtHR, J.B. and others v. Malta, Application 1766/23, 22 Ottobre 2024.

ECtHR, A.P. v. Hungary, Application no. 18581/19, 3 Ottobre 2024; M.A. and others v. Greece, Applications nos. 15192/20 ad 3 others, 3 Ottobre 2024.

Tribunale Ordinario di Roma - XVIII Sezione civile, sentenza n. 42251/2024, 18 ottobre 2024.

Tribunale di Bologna, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, Ordinanza di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, R.G. 14752-1/2024, 25 ottobre 2024.

NOTE

¹ Mappatura sul tema dell'accertamento dell'età, la tutela volontaria e i cambiamenti nel sistema di accoglienza. Save the Children e UNHCR 19 dicembre 2024.

² I soggetti in carico a più autorità giudiziarie sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna di esse; per questo motivo, la somma dei dati delle diverse sedi di autorità giudiziaria può essere superiore al numero complessivo dei soggetti in carico nel periodo in esame.

³ Il numero di procedimenti totali può essere superiore al numero di minori in quanto un minore può avere a carico più reati.

⁴ I soggetti in carico a più autorità giudiziarie sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna di esse; per questo motivo, la somma dei dati delle diverse sedi di autorità giudiziaria può essere superiore al numero complessivo dei soggetti in carico nel periodo in esame.

⁵ Il numero di procedimenti totali può essere superiore al numero di minori in quanto un minore può avere a carico più reati.

⁶ I soggetti in carico a più autorità giudiziarie sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna di esse; per questo motivo, la somma dei dati delle diverse sedi di autorità giudiziaria può essere superiore al numero complessivo dei soggetti in carico nel periodo in esame.

⁷ Il numero di procedimenti totali può essere superiore al numero di minori in quanto un minore può avere a carico più reati.

⁸ I soggetti in carico a più autorità giudiziarie sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna di esse; per questo motivo, la somma dei dati delle diverse sedi di autorità giudiziaria può essere superiore al numero complessivo dei soggetti in carico nel periodo in esame.

⁹ Il numero di procedimenti totali può essere superiore al numero di minori in quanto un minore può avere a carico più reati.

¹⁰ I soggetti in carico a più autorità giudiziarie sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna di esse; per questo motivo, la somma dei dati delle diverse sedi di autorità giudiziaria può essere superiore al numero complessivo dei soggetti in carico nel periodo in esame.

¹¹ Il numero di procedimenti totali può essere superiore al numero di minori in quanto un minore può avere a carico più reati.

¹² Ministero di Giustizia, Glossario, Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM), aggiornato al 19 giugno 2023. In https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/termine_del_glossario?contentId=GLO53003

¹³ https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/CDP_anno_2023.pdf

¹⁴ Per un elenco di tutte le strutture: https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/elenco_aperto_delle_strutture_residenziali

¹⁵ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC96038

¹⁶ Si veda per una panoramica delle difficoltà della presa in carico dei minori stranieri e MSNA: A. Valente, S. Caravita, La formazione dei minori e giovani stranieri nelle carceri. Percorsi di successo e fattori di criticità, in M. Colombo, F. Scardigno (a cura di), La formazione dei rifugiati e dei minori stranieri non accompagnati una realtà necessaria, Quaderni CIRMIB 2-2019, pp. 99-114.

¹⁷ In linea con le analisi di altri enti, si veda Antigone, Prospettive minori, VII Rapporto, 2024.

¹⁸ Si veda, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/pagine/dati-minori-stranieri-non-accompagnati>

¹⁹ Sono state considerate, delle 149 indicazioni totali di provenienza, solo quelle con una frequenza superiore al 1%. Le provenienze indicate invece nel 1% dei casi sono: Costa d'Avorio, Ucraina, Libia, Mali, Somalia.

²⁰ "Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono o costituiscono od organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a sette anni."

²¹ "Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da dieci a quindici anni."

²² "Chiunque sequestra una persona allo scopo di conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione, è punito con la reclusione da venticinque a trenta anni."

²³ L'articolo 74 del D.P.R. n. 309/90 prevede e punisce il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope.

²⁴ Si veda il contributo in questo rapporto sul punto di vista dei Tribunali per i Minorenni.

²⁵ K. Mendoza Pérez, M. Morgade Salgado, 'Unaccompanied' Minors? Accompanied Foreign Minors, Families and New Technologies, in Journal of International Migration and Integration, 2018.

²⁶ Come emerge anche nel rapporto di UNICEF "permangono lacune nel sistema d'accoglienza" con riguardo ai diritti dei MSNA. Vedi UNICEF, Rapporto annuale 2023 ufficio regionale UNICEF per l'Europa e l'Asia centrale in Italia, 2023, p. 6.

²⁷ Si veda il capitolo dedicato all'approfondimento del punto di vista dei Tribunali per i Minorenni.

²⁸ ISMU, "A un bivio La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia", in collaborazione con UNHCR, OIM, UNICEF, 2019.

- ²⁹ La MAP è regolata dall'art. 28 del D.P.R. 448/88.
- ³⁰ R. Bracalenti, I. Mastropasqua, M. M. Leogrande, (a cura di), "Seconda chance". Prevenzione del rischio di recidiva per i minori stranieri presenti nel circuito penale, Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali, Roma, 2012.
- ³¹ https://www.tribmin.salerno.giustizia.it/adozione_elenco_tribunali.aspx
- ³² Secondo quanto stabilito dall'art. 19, comma 5, del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142.
- ³³ Il D.P.R. ha definito la "Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni".
- ³⁴ Legge delega 26 novembre 2021 n. 206, d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149.
- ³⁵ V. Montaruli, Quali risorse per la riforma dei tribunali per i minori e le famiglie? www.dirittogiustiziaecostituzione.it 15 marzo 2024.
- ³⁶ CeUs Nisida, Minorenni e giovani adulti dell'area penale in carico ai Servizi minorili. Approfondimento sui minori stranieri non accompagnati, anno 2023, Ministero della Giustizia, 2024, p. 5.
- ³⁷ Si veda l'approfondimento del CeUs Nisida della nota precedente relativo ai vari anni dal 2023 al 2019.
- ³⁸ Dati del CeUs, si veda nota 5.
- ³⁹ Si veda il capitolo 2.
- ⁴⁰ Dipartimento della pubblica sicurezza, Direzione centrale della polizia criminale, Servizio Analisi Criminale, Criminalità minorile in Italia 2010-2022, Ministero dell'Interno, 2023, ottobre, p. 15.
- ⁴¹ Euro-Med Human Rights Monitor, "Happiness, Love and Understanding": The protection of unaccompanied minors in the 27 EU Member States, 2023, p. 37; A. Ammann, Unaccompanied Minors at Risk of Exploitation and Abuse, 17 marzo 2021, The Bridge, in <http://www.thebridgevienna.org/unaccompanied-minors-at-risk-of-exploitation-and-abuse/>
- ⁴² Come confermato durante l'intervista, il dato si riferisce all'anno giudiziario, cioè fino al 30 giugno di ogni anno.
- ⁴³ <https://www.ragazzidentro.it/istituto/milano/>
- ⁴⁴ Come confermato durante l'intervista, il dato si riferisce all'anno giudiziario, cioè fino al 30 giugno di ogni anno.
- ⁴⁵ Per le specificità del territorio lombardo si veda I. Carbone, S. Ceschi, Rapid Assessment, Regione Lombardia, Osservatorio Minori Stranieri Non Accompagnati, CeSPI, 2024.
- ⁴⁶ Secondo cui "Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono o costituiscono od organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a sette anni."
- ⁴⁷ Secondo cui "Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da dieci a quindici anni."
- ⁴⁸ Secondo il primo comma dell'art. 382 c.p.p. "È in stato di flagranza chi viene colto nell'atto di commettere il reato ovvero chi, subito dopo il reato, è inseguito dalla polizia giudiziaria, dalla persona offesa o da altre persone ovvero è sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima".
- ⁴⁹ Antigone, "Il momento è ora". Studio di fattibilità sulla giustizia minorile, 2024, febbraio, pp. 116-117.
- ⁵⁰ Ibidem.
- ⁵¹ P. Rebughini, I minori stranieri non accompagnati in Italia, in G. Campani, O. Salimbeni (a cura di), La fortezza e i ragazzini: la situazione dei minori stranieri in Europa, Franco Angeli, Milano, 2006, p. 44.
- ⁵² M.F. Pricoco, Il processo penale minorile: educare e riparare, in Minori giustizia, n. 4, 2013, pp.130-137.
- ⁵³ https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Analisi_Servizi_minorili_al_15.02.2024_G.pdf
- ⁵⁴ R. Bracalenti, I. Mastropasqua, M. M. Leogrande, (a cura di), "Seconda chance". Prevenzione del rischio di recidiva per i minori stranieri presenti nel circuito penale, Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali, Roma, 2012, p. 73.
- ⁵⁵ Antigone, "Il momento è ora". Studio di fattibilità sulla giustizia minorile, 2024, febbraio, p. 115.
- ⁵⁶ Alcuni si trovavano nel periodo conclusivo della messa alla prova ed erano vicini al suo esito positivo, altri erano ancora impigliati in situazioni più iniziali o incerte rispetto ad esiti e risoluzione di altre denunce.
- ⁵⁷ Si veda questo proposito: degli Uberti S. (2014), "Culture della migrazione", in B. Riccio (a cura di), Antropologia e migrazioni, Roma, Cisu; Levitt P., Lamba Nieves D. (2011), "Social Remittances Reconsidered", Journal of Ethnic and Migration Studies 37,1, p.1-2.
- ⁵⁸ Si è sottolineato da diverse angolature la quantità di sfide o transizioni che devono compiere i MSNA sul territorio di approdo: dal loro paese al nostro; dal trauma alla protezione, dall'autonomia alla dipendenza e poi ad altro tipo di autonomia; dall'adolescenza all'età adulta, tra l'altro attraverso categorie a loro estranee da un punto di vista sociale e culturale.
- ⁵⁹ Cfr. Rapporto Intersettoriale sulla Criminalità Predatoria. 2021 (2021), realizzato dalla Direzione centrale Polizia criminale in collaborazione con ABI, p. 41.
- ⁶⁰ Si veda il Rapporto I minori nel periodo della pandemia (2021) a cura della Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno.
- ⁶¹ Sul ruolo dei social media nell'emigrazione dei minori stranieri non accompagnati egiziani si veda I MSNA egiziani in Italia, a cura di Meriem Benaly, CeSPI, 2024 https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf._18_msna_egiziani_-_benaly.pdf
- ⁶² Cfr. Rapporto Intersettoriale sulla Criminalità Predatoria 2023 a cura della Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno e dell'ABI.
- ⁶³ La DID è la dichiarazione che determina a livello formale l'inizio dello stato di disoccupazione di una persona.
- ⁶⁴ Ex art. 13 Legge 47/2017, cfr. https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.versione=1&art.idGruppo=0&art.flagTipoArticolo=0&art.codiceRedazionale=17G00062&art.idArticolo=13&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.dataPubblicazioneGazzetta=2017-04-21&art.progressivo=0
- ⁶⁵ Si vedano a questo riguardo anche gli studi ESPAD Italia (European School Survey Project on Alcohol and other Drugs - Italy) realizzati dal 1999 con cadenza annuale dall'Istituto di Fisiologia Clinica del Consiglio Nazionale delle Ricerche (IFC-CNR) su un campione rappresentativo delle scuole superiori presenti sul territorio nazionale.

⁶⁶ A questo proposito si vedano i rapporti *La devianza minorile* (2020) e *Criminalità minorile in Italia 2010-2022* (2023), a cura del Servizio Analisi Criminale della Direzione centrale della Polizia criminale.

⁶⁷ Entrambi i Tavoli riuniscono le principali associazioni ed organizzazioni non governative esperte e competenti in tema di migrazione minorile, da un lato, e protezione internazionale, dall'altro. In particolare, fanno parte del Tavolo Minori Migranti, coordinato da Save the Children Italia: Ai.Bi., Amnesty International Italia, ASGI, Agevolando, CIDAS, CeSPI ETS, Caritas Italiana, Cir Onlus, CNCA, Cismai, Cooperativa CIDAS, Cooperativa CivicoZero, Defence for Children International Italia, Emergency ONG, Oxfam Italia, INTERSOS, Salesiani per il Sociale APS, SOS Villaggi dei Bambini, Terre des Hommes Italia.

⁶⁸ Si veda ad esempio: <https://www.asgi.it/famiglia-minori/minori-stranieri-non-accompagnati-dopo-la-condanna-della-cedu-le-violazioni-permangono/>

⁶⁹ I Centri di Accoglienza Straordinaria sono strutture reperite dai Prefetti a seguito di appositi bandi di gara (art. 11, D. Lgs. 142/2015).

⁷⁰ I Centri di Permanenza per i Rimpatri (ex Centri di Identificazione ed Espulsione, CIE) sono luoghi di trattenimento del cittadino straniero in attesa di esecuzione di provvedimenti di espulsione (art. 14, D.Lgs. 286/1998).

⁷¹ Strutture di primo soccorso e accoglienza (art. 10 ter, D. Lgs. 286/1998).

⁷² Si vedano in particolare i rapporti di Save the Children Italia Nascosti in piena vista 2021 e Nascosti in piena vista 2023 - Frontiera Sud.

⁷³ Cfr. MLPS, Rapporto di approfondimento semestrale MSNA. Dati al 31 dicembre 2023, p. 24 e sgg.. Secondo i dati dello stesso Ministero, ad aprile 2024 i MSNA coinvolti in eventi di allontanamento erano 400.

⁷⁴ Si vedano a questo proposito le Linee Guida per il Ricongiungimento dei Minori Stranieri Non Accompagnati ai sensi del Regolamento di Dublino III sviluppate nell'ambito del progetto EFRIS - European Family Reunion Innovative Strategies attuato dalla Cooperativa CIDAS in partenariato con UNHCR.

⁷⁵ Al 30 aprile 2024 le minori straniere non accompagnate rappresentavano l'11,78% del totale dei MSNA (2.503 presenze). Tra i Paesi d'origine figuravano, dopo l'Ucraina: Costa D'Avorio, Guinea, Eritrea, Tunisia, Albania, Nigeria e Gambia. Nello stesso mese, le minori coinvolte in eventi di allontanamento erano 16. Le principali nazionalità rappresentate, dopo l'Ucraina, risultavano essere: Guinea, Costa D'Avorio, Tunisia, Eritrea e Albania. A questo riguardo si veda anche il rapporto di UNICEF *Come rendere visibile l'invisibile: l'identificazione delle minori straniere non accompagnate in Bulgaria, Grecia, Italia e Serbia*, 2020.

⁷⁶ A tal proposito si veda, oltre ai già citati rapporti di Save the Children Italia Nascosti in piena vista 2023 - Frontiera Sud, 2023, p. 58.; Nascosti in piena vista, 2021, p. 74 e sgg., anche Adamkiewicz, L., *Le traiettorie dei Minori Stranieri Non Accompagnati tra l'Italia e la Francia: Percorsi singolari accidentati*, CeSPI, 2020 https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf_5_-_lucile_-_def_def_0.pdf

⁷⁷ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto:legge:2023-10-05;133>

⁷⁸ Sistema Accoglienza Integrazione.

⁷⁹ Cfr. ISMU, *A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, UNICEF, UNHCR e OIM, 2019.

⁸⁰ Rispetto alle regioni focus della presente ricerca, si segnalano tuttavia alcuni poli di eccellenza specialistici, la cui azione travalica in molti casi i confini locali. Tra gli altri, si menzionano: su Palermo, il Centro Penco Antropologia e Psicologia Geoclinica; su Bari, l'équipe G.I.A.D.A. dell'Azienda ospedaliero-universitaria Policlinico Giovanni XXIII di Bari; su Milano, l'Unità operativa di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza (UONPIA) del Policlinico di Milano, il Servizio di Etnopsichiatria dell'Ospedale Niguarda e il Servizio di etnopsichiatria e consulenza psicologica della Cooperativa Terrenuove - Istituto di Ricerca Interpersonale e Interculturale. In diversi contesti regionali, un punto di riferimento è rappresentato anche dal Centro di etnopsichiatria Frantz Fanon di Torino.

⁸¹ Cfr. anche *"Il momento è ora"*. Studio di fattibilità sulla giustizia minorile a cura di Federica Brioschi e Carlo Mustaro, Antigone, 2024, p. 94 e sgg..

⁸² Ibidem

⁸³ A questo proposito si vedano il recente monitoraggio dei 17 IPM italiani realizzato dall'Osservatorio sulla Giustizia minorile dell'Associazione Antigone PROSPETTIVE MINORI. VII Rapporto di Antigone sulla giustizia minorile e gli Istituti penali per minorenni, 2024, pp. 3-4 e il già citato rapporto Nodo alla gola. XX Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione, 2024.

⁸⁴ Cfr. *Nodo alla gola. XX Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, 2024.

⁸⁵ Rispetto alle regioni focus, si segnalano a questo proposito, tra gli altri, i centri a bassa soglia CivicoZero di Catania e Milano di Save the Children; a Milano, il Centro Diurno Interculturale Come della Cooperativa Farsi Prossimo; a Cremona, il Centro Diurno Giona gestito dalla Cooperativa Nazareth; a Bologna, il Centro diurno NEAR, gestito dalla Cooperativa CIDAS.

⁸⁶ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>

⁸⁷ Si tratta della procedura di infrazione n. 2014/2171 relativa ai minori stranieri non accompagnati, poi archiviata nel 2018 grazie alle modifiche legislative adottate.

⁸⁸ Si veda a questo proposito Di Pascale, A., Cuttitta, C., *"La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione europea e della nuova normativa italiana"*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019.

⁸⁹ A questo riguardo si segnalano, oltre ai report di monitoraggio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA) sul sistema della tutela volontaria <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/rapporti-di-monitoraggio>, il recente lavoro di mappatura sullo stato attuale di implementazione del sistema di tutela volontaria (giugno 2023) a cura di Save the Children e UNHCR https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/mappatura-sullo-stato-attuale-di-implementazione-del-sistema-di-tutela-volontaria_0.pdf

⁹⁰ Come previsto dal decreto interministeriale 8 agosto 2022 "Disciplina delle modalità dei rimborsi e degli interventi in favore dei tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati": <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/09/19/22A05278/sg>

⁹¹ Si veda più avanti.

⁹² Accanto a Carbone, I., Ceschi, S., Lunardini, M., op. cit., si veda a questo riguardo il prezioso contributo di Lluís Francesc Peris Cancio *"Voluntary Guardians as Street-level Bureaucracy Agents in the Implementation of Unaccompanied Minors' Reception"*, in *Social Policies* 6 (3), 2019.

⁹³ A questo proposito appare utile ricordare le progettazioni sulla figura del "tutore sociale" promosse dall'iniziativa Never Alone, per un domani possibile e le diverse azioni di mentoring/tutorship attivate da vari attori a livello nazionale allo scopo di supportare il percorso di

autonomia e inclusione del MSNA nella delicata fase di transizione all'età adulta, quando decade il diritto alla tutela. Cfr., *Forme "leggere" di tutela, affido e prossimità. Sperimentazioni interculturali in cerca di autore* a cura di Sebastiano Ceschi e Irene Carbone, CeSPI, 2023 https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf._16_tutele_leggere_ceschi_carbone.pdf

⁹⁴ Per maggiori informazioni, cfr. <https://tutorinrete.org> Si segnala a questo proposito che il progetto "Tutori in Rete" è stato promosso nell'ambito della summenzionata iniziativa Never Alone. Si coglie l'occasione per ringraziare tutti coloro che hanno collaborato all'indagine e in particolare il Consiglio direttivo di Tutori in Rete per aver promosso la diffusione del questionario tra le sue socie/i suoi soci.

⁹⁵ I rapporti percentuali sono calcolati sul totale dei minori coinvolti (51) indicati dai tutori rispondenti al questionario. Si è scelto di riportare in questa analisi le prime cinque percentuali.

⁹⁶ Tavolo coordinato da Save the Children Italia che vede l'adesione di Ai.Bi., Amnesty International Italia, ASGI, Agevolando, CIDAS, CeSPI ETS, Caritas Italiana, Cir Onlus, CNCA, Cismai, Cooperativa CIDAS, Cooperativa CivicoZero, Defence for Children International Italia, Emergency ONG, Oxfam Italia, INTERSOS, Salesiani per il Sociale APS, SOS Villaggi dei Bambini, Terre des Hommes Italia.

⁹⁷ <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.22623.31-10-2023-16-37-41.810.pdf>. Si veda fra gli altri le osservazioni di ASGI: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/10/ASGI_-Nota-scritta_17_10_2023_audizione-informale.pdf

⁹⁸ Si veda in particolare CeSPI, Carbone, I., Ceschi, S., Rapid Assessment 2023: focus Lombardia, marzo 2024 https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf._21_rapid_assessment_lombardia_0.pdf

⁹⁹ Si tratta in entrambi i casi di categorie o definizioni che comprendono realtà molto eterogenee: quello di "MSNA" è un contenitore unificante di minori di diverse origini, età, problematiche e aspirazioni; quella di "organizzazione criminale" è una definizione vasta da intendersi in vari modi: associazioni di italiani radicate in specifici territori, organizzazioni di matrice straniera, gruppi più informali nati fra minori stessi, le cosiddette baby gang.

¹⁰⁰ Sulla distinzione tra *smuggling* e *trafficking*, si veda: UNODC, *Human Trafficking and Migrant Smuggling*, <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/> e OIM, EMM2.0 Handbook, <https://emm.iom.int/handbooks>

¹⁰¹ Sui concetti di bonding social capital e bridging social capital, cfr. Putnam, R. D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, 2000.

¹⁰² <https://www.ucer.camcom.it/studi-e-statistica/news/2024/2024-rapporto-economia-regionale>

¹⁰³ <https://demo.istat.it/>

¹⁰⁴ 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>

¹⁰⁵ 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).

¹⁰⁶ 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%.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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/prefetture/ravenna/notizie/nuovo-sbarco-mv-humanity-1-71-migranti>

¹⁰⁹ 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-da>

¹¹⁰ 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 (DGMCI), in pubblicazione giugno 2025.

¹¹¹ Per una descrizione più estesa dell'evoluzione degli indicatori, si veda il Box riportato più avanti e le indicazioni bibliografiche ivi contenute.

¹¹² 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*.

¹¹³ Cfr. ANCI Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, *Protezione e asilo in Emilia-Romagna*, op.cit. p. 75 e sgg..

¹¹⁴ 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 SAL.

¹¹⁵ A giugno 2024, su 1.614 minori presenti, 632 erano accolti presso soggetti privati.

¹¹⁶ ActionAid, Openpolis, *Accoglienza al collasso. Centri d'Italia*, marzo 2025, pp. 25-26 <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/minidosier.openpolis.it/Accoglienza/Centri+d%E2%80%99Italia+ACCOGLIENZA+AL+COLLASSO.pdf>

¹¹⁷ 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-uQ7fSxb4JR28TTvRxuyxZypSw9b6w6JJhAECVCV5t3iw/pubhtml

¹¹⁸ 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/>

- ¹¹⁹ https://docs.google.com/spreadsheets/u/1/d/e/2PACX-1vTzpNetPx9P-iZE4EuAwgaM8KI-nCoCycLowUPHvzHOV5vZXmU-pfH704DUKz5B3A/pubhtml?gid=2050029933&single=true&urp=gmail_link
- ¹²⁰ https://www.garanteinfanzia.org/dl-migranti-lautorita-garante-alla-camera-dei-deputati-basta-rincorrere-le-emergenze?utm_source=chatgpt.com
- ¹²¹ Come riportato da ANCI Emilia-Romagna nell'ambito dell'incontro territoriale degli Enti Locali titolari di progetti SAI di gennaio 2025.
- ¹²² Cfr. *Protezione e asilo in Emilia-Romagna*, op. cit., p. 43.
- ¹²³ 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.
- ¹²⁴ 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".
- ¹²⁵ 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-Il-Sistema-di-Accoglienza-e-Integrazione-e-i-minori-stranieri-non-accompagnati.pdf>
- ¹²⁶ Intervista al Servizio Centrale del Sistema Accoglienza Integrazione.
- ¹²⁷ Cfr. ANCI-Cittalia, *VII Rapporto MSNAI*, op. cit., p. 6.
- ¹²⁸ 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>
- ¹²⁹ 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".
- ¹³⁰ Cfr. *I minori stranieri non accompagnati e il rischio di cooptazione*, op. cit.
- ¹³¹ Intervento della Presidente di Tutori in Rete, nonché socia di Tutori nel Tempo, in occasione del *focus group* organizzato sulla tutela volontaria.
- ¹³² Per maggiori informazioni si veda il portale <https://www.bolognacares.it/dati/>
- ¹³³ 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..
- ¹³⁴ https://www.bolognacares.it/wp-content/uploads/2025/02/Gen25_dimensione-territoriale.pdf
- ¹³⁵ Intervista al Servizio Centrale del Sistema Accoglienza Integrazione.
- ¹³⁶ Si veda sopra.
- ¹³⁷ 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.
- ¹³⁸ <https://www.comune.modena.it/novita/comunicati/2024/10/msna-accoglienza-qualificata-per-uscire-dall2019emergenza>
- ¹³⁹ <https://www.progettovesta.com/>
- ¹⁴⁰ 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>
- ¹⁴¹ 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.
- ¹⁴² Cfr. *Rapid Assessment 2023: focus Lombardia*, a cura di Sebastiano Ceschi e Irene Carbone, marzo 2024, p. 26.
- ¹⁴³ <https://www.progettovesta.com/2022/08/30/formazioni-sul-tema-dellaffido-dei-minori-stranieri-non-accompagnati>
- ¹⁴⁴ <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2024-11/schedaaffido-bold.pdf>
- ¹⁴⁵ <https://www.comune.bologna.it/notizie/progetti-minori-soli>
- ¹⁴⁶ 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
- ¹⁴⁷ Intervista all'associazione Famiglie Accoglienti.
- ¹⁴⁸ <https://www.comune.ra.it/proceedings/iscrizione-albo-famiglie-accoglienti/>
- ¹⁴⁹ <https://www.comune.modena.it/argomenti/immigrazione/progetto-welchome-accoglienza-in-famiglia-di-minori-stranieri-non-accompagnati-e-minori-richiedenti-asilo>
- ¹⁵⁰ https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf_16_tutele_leggere_ceschi_carbone.pdf
- ¹⁵¹ 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>

- ¹⁵² 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-un'analisi-delle-buone-pratiche>.
- ¹⁵³ 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.
- ¹⁵⁴ 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.
- ¹⁵⁵ 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.
- ¹⁵⁶ 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.
- ¹⁵⁷ <https://tutorinrete.org/>
- ¹⁵⁸ Il coinvolgimento in questa rete di attori ed il lavoro in essa svolto è emerso chiaramente durante il *focus group* sulla tutela organizzato durante la fase di rilevazione.
- ¹⁵⁹ 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>.
- ¹⁶⁰ Questionario alla Garante regionale.
- ¹⁶¹ Intervista con l'associazione Tutori Volontari Minori Stranieri Non Accompagnati Emilia-Romagna.
- ¹⁶² 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 "minori di serie A" e "minori di serie B", prevenendo scelte influenzate da pregiudizi, come la mancata disponibilità ad accettare in tutela minori di determinate nazionalità.
- ¹⁶³ Qui l'atto di sindacato ispettivo <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/showText?tipodoc=Sindisp&leg=19&id=1441909>
- ¹⁶⁴ 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/. 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/>
- ¹⁶⁵ Si veda qui (specificamente alle pp. 99 e 108): https://ca-bologna.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Corte%20di%20Appello%20di%20Bologna_2024_relazione.pdf
- ¹⁶⁶ 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.
- ¹⁶⁷ Questionario all'Autorità Garante regionale.
- ¹⁶⁸ Intervista con l'associazione Tutori Volontari Minori Stranieri Non Accompagnati - Emilia-Romagna.
- ¹⁶⁹ 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.
- ¹⁷⁰ Si veda il paragrafo sui tutori nel recente contributo CeSPI *I minori stranieri non accompagnati e il rischio di cooptazione*, op. cit.
- ¹⁷¹ Intervista al Comune di Bologna e ASP Città di Bologna.
- ¹⁷² 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
- ¹⁷³ <https://www.bolognacespi.it/>
- ¹⁷⁴ <https://www.comune.modena.it/servizi/salute-benessere-e-assistenza/minori-stranieri-non-accompagnati>
- ¹⁷⁵ <https://dsg.unibo.it/ricerca/progetti-di-ricerca/progetti-nazionali-e-di-ateneo/fami-smart-sistema-per-il-miglioramento-dell-accoglienza-sulla-rete-territoriale>
- ¹⁷⁶ <https://www.provincia.re.it/comunicato-stampa/un-protocollo-per-laccoglienza-dei-minori-non-accompagnati/>
- ¹⁷⁷ <https://prefettura.interno.gov.it/it/prefetture/reggio-emilia/notizie/interventi-gestire-fenomeno-migratorio>

- ¹⁷⁸ 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*.
- ¹⁷⁹ Cfr. MLPS, *Rapporto di approfondimento semestrale MSNA. Dati al 31 dicembre 2024*, pp. 38-39.
- ¹⁸⁰ 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.ce-spi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/dci_-_crhd_assessment_-_web.pdf
- ¹⁸¹ CeSPI-Defence for Children, *Rapid assessment 2021*, op. cit..
- ¹⁸² <https://www.progettoicare.it/progetto>
- ¹⁸³ 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.ce-spi.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>
- ¹⁸⁴ <https://www.progettoicare.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/257>
- ¹⁸⁵ Si veda più avanti sotto l'indicatore "Salute".
- ¹⁸⁶ Dati Regione Emilia-Romagna.
- ¹⁸⁷ <https://www.ausl.mo.it/minori-non-accompagnati-attiva-una-procedura-per-il-riconoscimento-dellela/>
- ¹⁸⁸ 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#
- ¹⁸⁹ 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-conoscitivo_sint_Miur-Msna.pdf.
- ¹⁹⁰ 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>
- ¹⁹¹ 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; Santagati, M., Barzaghi, A., op. cit.. Si segnala anche il recente volume Santagati, M., Barzaghi, A., Ferrari, C., *Minori 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>.
- ¹⁹² *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.
- ¹⁹³ 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%).
- ¹⁹⁴ Il progetto, avviato nel 2007, ha l'obiettivo di sostenere la comunità scolastica per creare condizioni di benessere relazionale, prevenendo 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.
- ¹⁹⁵ Il CPIA Montagna, con sede a Castel di Casio, ha competenza sui Comuni dell'Unione dell'Appennino bolognese.
- ¹⁹⁶ 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 Permanenti precedentemente operativi.
- ¹⁹⁷ 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.
- ¹⁹⁸ 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/>
- ¹⁹⁹ https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2019-12-04&atto.codiceRedazionale=19A07582&elenco30giorni=false
- ²⁰⁰ 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>
- ²⁰¹ Intervista al Comune di Piacenza.
- ²⁰² Per maggiori informazioni, si veda <https://reggio.csvemilia.it/news/nuovi-corsi-di-italiano-con-la-rete-diritto-di-parola/>
- ²⁰³ 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/>

²⁰⁴ Qui il link al sito dell'associazione <https://tutorinrete.org/>, qui la mappatura regionale <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1gJm4rSHxkXUa1Gh5lqhrNOet1uc2ylhidXSV40XQWEs/edit?gid=705276321#gid=705276321>

²⁰⁵ Si tratta in particolare di corsi per stranieri adulti, cfr. <https://centro-riesco.comune.bologna.it/>

²⁰⁶ <https://re.istruzioneer.gov.it/inserimento-alunni-stranieri-alfabetizzazione/>

²⁰⁷ 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.

²⁰⁸ 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.

²⁰⁹ 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 Euro-chambres, siglata nel 2017 e rilanciata nel 2020.

²¹⁰ 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.

²¹¹ 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".

²¹² Lo European Qualifications Framework, ovvero il Quadro europeo delle qualifiche.

²¹³ Dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

²¹⁴ 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.

²¹⁵ 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.

²¹⁶ 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

²¹⁷ 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-con-i-migranti-servizi-sanitari-e-socio-sanitari-in-un-welfare-di-comunita/@@download/publicationFile/SESTANTE_12_web.pdf

²¹⁸ Il progetto "ICARE", com'è noto, ha anche promosso il recepimento delle Linee guida per il trattamento di vittime di tortura, stupri e violenze.

²¹⁹ 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>

²²⁰ Cfr. Zanolì, 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.

²²¹ *Ibidem*

²²² 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_ita_singola.pdf. Si veda anche UNICEF, *Nuovi Percorsi. Buone pratiche di supporto psicosociale e salute mentale per adolescenti e giovani migranti e rifugiati in Italia*, 2022 <https://www.unicef.it/pubblicazioni/nuovi-percorsi/>

²²³ 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/

²²⁴ Intervista al Presidente di Approdi.

²²⁵ <https://onthemove.ureport.in/>

²²⁶ <https://www.arci.it/campagna/here4u/>

²²⁷ <https://www.diversamente-bologna.it/home>

²²⁸ 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.

²²⁹ Intervento del Coordinatore SCC-Bo, in occasione del *focus group* su Salute mentale, organizzato dal CeSPI nell'ambito della presente ricerca.

²³⁰ <https://www.comune.bologna.it/>

²³¹ 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

²³² Intervento della Coordinatrice Ufficio MSNA - Comune di Piacenza, al *focus group* sulla Salute mentale.

²³³ https://www.ausl.pr.it/cura_prevenzione/spazio_salute_immigrati/default.aspx

²³⁴ 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

²³⁵ 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.

²³⁶ 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>

²³⁷ Si veda il Capitolo su "Sviluppo (Formazione)".

²³⁸ <https://www.aspbologna.it/it/nuove-reti-di-accoglienza-due-progetti-per-trasformare-il-futuro-dei-minori-stranieri-a-bologna-e-in-emilia-romagna>

²³⁹ Il progetto, avviato nel 2021, durerà fino a novembre 2025 <https://percorsiconibambini.it/grande/scheda-progetto/>

²⁴⁰ Intervista a COSPE Onlus.

²⁴¹ 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/>

²⁴² <https://percorsiconibambini.it/near/scheda-progetto/>

²⁴³ <https://renneritalia.com/renner-italia-per-i-giovani-immigrati-contratto-a-tempo-indeterminato-e-alloggi/>

²⁴⁴ <https://prefettura.interno.gov.it/it/prefetture/ravenna/notizie/progetto-fami-sestante>

²⁴⁵ 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-Ir-14-08/progetti-finanziati-anno-2024/progetti-regionali/associazione-agevolando-odv-futuro-prossim-pdf.pdf/@download/file>

²⁴⁶ Per maggiori informazioni sul progetto: https://www.minori.gov.it/it/ricerca-guidata?f%5B0%5D=field_attivita%3A1327

²⁴⁷ 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.

²⁴⁸ <https://temi.comune.modena.it/europa-e-relazioni-internazionali/archivio-news/progetto-studio-sport-e-lavoro-per-lintegrazione>

²⁴⁹ 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.

²⁵⁰ Si veda il già citato *Rapid Assessment 2023* dedicato a questa regione nella scorsa annualità.

²⁵¹ Come riportato nel capitolo iniziale del presente lavoro.

²⁵² <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/richiedenti-e-titolari-protezione-internazionale/azione-di-sistema-201cemilia-romagna-terra-d2019asilo201d>

²⁵³ Interviste a CEIS e CIDAS.

²⁵⁴ 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>

²⁵⁵ Si veda il già citato rapporto di Actionaid e Openpolis "Centri d'Italia. L'accoglienza al collasso".

²⁵⁶ 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-a1ba-44f9-acb6-189aac3adee7.html

²⁵⁷ *Protezione e asilo in Emilia-Romagna*, op. cit., si veda p. 39, testo e tabella.

²⁵⁷ https://www.bolognacares.it/wp-content/uploads/2025/02/Gen25_dimensione-territoriale.pdf

²⁵⁸ 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."

²⁵⁹ Lost in Europe, Data and statistics investigations.

²⁶⁰ T. STRIK, *The New Pact on Migration and Asylum: Towards a realistic asylum and migration system?*, European Policy Centre, 31 Maggio 2024.

²⁶¹ Per un approfondimento del funzionamento del meccanismo di solidarietà obbligatorio stabilito nel Regolamento 2024/1351 si veda F. MAIANI, *The new Solidarity Mechanism: the right "insurance scheme" for the CEAS*, EU Migration Law, 27 Agosto 2024.

²⁶² Per un approfondimento sul nuovo regolamento sulle procedure d'asilo si vedano: V. CHETAIL, M. FEROLLA, *The asylum procedures regulation and the erosion of refugees rights*, EU Migration Law, 23 maggio 2024;

European Council for Refugees and Exiles, ECRE Comments Paper: *Regulation establishing a Common Procedure for International Protection in the EU*, 28 Giugno 2024

²⁶³ Per un approfondimento sul nuovo regolamento sullo screening si veda: L. JAKULEVICIENE, *EU Screening Regulation: closing gaps in border control while opening new protection challenges?*, EU Migration Law, 28 giugno 2024, F. RONDINE, *Il regolamento sugli accertamenti pre ingresso: irregolarizzare i richiedenti protezione normalizzando procedure "di crisi" alle frontiere esterne dell'Unione*, Quaderni AISDUE - Rivista quadrimestrale, Ottobre 2024.

²⁶⁴ ECRE, *Reforming EU asylum law: the final stage*, Agosto 2023, Policy-Parper-Reforming-EU-Asylum-Law-the-Final-Stage-August-2023.pdf (ecre.org)

²⁶⁵ Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA), *Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure - A guide on national independent mechanisms*, 19 Settembre 2024.

²⁶⁶ Commissione Europea, *Common Implementation Plan to turn the Pact on Migration and Asylum into a reality*, 12 giugno 2024.

²⁶⁷ Commissione Europea, *Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029*, 18 luglio 2024.

²⁶⁸ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, *Comunicato stampa Politica d'asilo: l'Ungheria è condannata a versare una somma forfettaria di 200 milioni di euro e una penalità di 1 milione di euro per ogni giorno di ritardo per non aver dato esecuzione a una sentenza della Corte di giustizia (europa.eu)*, 13 giugno 2024.

²⁶⁹ Euronews, *15 EU countries call for the outsourcing of migration and asylum policy*, 16 maggio 2024.

²⁷⁰ Con la Tunisia l'Unione Europea ha concluso il Memorandum d'intesa per una partnership strategica e globale si veda e per un'analisi critica approfondita P. G. ANDRADE, E. FRASCA *The Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia: Issues of procedure and substance on the informalisation of migration cooperation - EU Immigration and Asylum Law and Policy* (eumigrationlawblog.eu)

²⁷¹ UNHCR, *Evacuees from Lybia - Emergency Transit Mechanism*

²⁷² Consiglio Europeo, *Conclusioni del 17-18 Ottobre 2024*, European Council - Consilium. Si veda come esempio la prassi del governo polacco, che per affrontare il flusso di migranti irregolari provenienti dal confine con la Bielorussia ha adottato una strategia alternativa di "sospensione del diritto di asilo" sul territorio polacco, sconsigliando sostanzialmente gli obiettivi del sistema comune europeo di asilo.

²⁷³ La conclusione di questo tipo di accordi risulta inedita in quanto si astrae dal fenomeno di c.d. "esternalizzazione", a cui si può fare invece riferimento in relazione ad altri accordi, come ad esempio l'accordo Regno Unito - Rwanda. *Agreement between the United Kingdom and Rwanda for the Provision of an Asylum Partnership to Strengthen Shared International Commitments on the Protection of Refugees and Migrants* (publishing.service.gov.uk). Il punto chiave risiede nel fatto che l'Italia non cede il controllo effettivo sui soggetti trasferiti in Albania, ma ne rimane pienamente responsabile; infatti, sono le autorità giudiziarie italiane a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti.

²⁷⁴ Legge n. 14 del 21 febbraio 2024 recante la ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023.

²⁷⁵ Per un'analisi dettagliata del contenuto del Protocollo Italia Albania e delle sue criticità si rinvia a A. DE LEO, E. CELORIA, *Il protocollo Italia-Albania e il diritto dell'Unione Europea: una relazione complicata*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo 1/2024,

²⁷⁶ Euronews, *Italy-Albania migration deal falls 'outside' EU law, says Commissioner Ylva Johansson* |

²⁷⁷ Euronews, *In shift to the rights, Von der Leyen endorses "return hubs" for rejected asylum seekers*, 15 Ottobre 2024.

²⁷⁸ Tribunale Ordinario di Roma - XVIII Sezione civile, sentenza n. 42251/2024, 18 ottobre 2024.

²⁷⁹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, C-406/22, C.V. c. Repubblica Ceca, 4 Ottobre 2024.

²⁸⁰ Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), *Convalida dei trattenimenti in frontiera e in Albania: aggiornata la lista delle eccezioni sollevabili*, 30 Ottobre 2024.

²⁸¹ ECRE, *All pact-ed up and ready to go: Eu asylum law reforms*, 16 Febbraio 2024, <https://ecre.org/editorial-all-pact-ed-up-and-ready-to-go-eu-asylum-law-reforms/>

²⁸² Corte di Giustizia dell'Unione Europea, CJEU, V.M.A. c. *Bulgaria*, C-490/20, 14 dicembre 2021.

²⁸³ Commissione Europea, *Raccomandazione (UE) 2024/1238 della Commissione*, del 23 aprile 2024, sullo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi integrati di protezione dei minori nell'interesse superiore del minore, nello specifico i punti 55-58 sui minori migranti.

²⁸⁴ Direttiva 2024/1346, articolo 26.

²⁸⁵ Commissione Europea, *Piano di azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, 24 novembre 2020.

²⁸⁶ EUAA data on unaccompanied minors Data analysis of unaccompanied minors in 2023 | European Union Agency for Asylum (europa.eu)

²⁸⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto di approfondimento semestrale (Dati al 30 giugno 2024): i Minori Stranieri non Accompanati (MSNA) in Italia*, Giugno 2024, p. 18.

- ²⁸⁸ European Migration Network (EMN), Annual Report on Migration and Asylum 2023, 11 Luglio 2024, p. 58.
- ²⁸⁹ Commissione Europea, Commission provides over EUR 250 million of additional funding to reinforce border security and migration management, 20 Novembre 2023.
- ²⁹⁰ Fundamental Rights Agency (FRA), "Training for guardians of unaccompanied children", 2 Marzo 2023.
- ²⁹¹ Entrambi i termini vengono utilizzati all'interno dei vari strumenti. Il regolamento procedure e il regolamento sugli accertamenti fanno riferimento alla figura del "rappresentante", mentre la direttiva sulle condizioni di accoglienza usa il termine "tutore".
- ²⁹² CeSPI Osservatorio MSNA, Approfondimento n. 20/marzo 2024, *Monitoraggio normativo L'accoglienza dei MSNA in Europa ed Italia: quadro attuale e prospettico*, p. 16.
- ²⁹³ Direttiva (UE) 2024/1346 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale Articolo 27.1.(b). Regolamento (UE) 2024/1348 che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, articolo 23.2.(b). Regolamento (UE) 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione, che modifica i regolamenti (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e che abroga il regolamento (UE) n. 604/2013, articolo 23.2.(b).
- ²⁹⁴ "Rappresentante": una persona fisica o un'organizzazione, ivi compresa un'autorità pubblica nominata dalle autorità competenti, in possesso delle competenze e delle qualifiche necessarie, anche per quanto riguarda il trattamento e le esigenze specifiche dei minori, a rappresentare, assistere e agire per conto di un minore non accompagnato, se del caso, per salvaguardare l'interesse superiore e il benessere generale di tale minore non accompagnato, in modo tale che il minore non accompagnato possa godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dalla presente direttiva.
- ²⁹⁵ PICUM, Children's rights in the 2024 Migration and Asylum Pact, Ottobre 2024.
- ²⁹⁶ Regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, articolo 90.
- ²⁹⁷ ECtHR, Darboe and Camara v. Italy, Application no. 5797/17, 21 Luglio 2022.
- ²⁹⁸ La necessità di un approccio multidisciplinare nell'accertamento dell'età è stata considerata come un principio base della procedura stessa, come specificato nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa intitolata "Principles and guidelines on age assessment in the context of migration", 14 Dicembre 2022.
- ²⁹⁹ Il beneficio del dubbio è stato considerato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo come una considerazione fondamentale per l'interesse superiore del minore, statuita per ultima nel caso *M.H & S.B c. Ungheria*, 22 Febbraio 2024.
- ³⁰⁰ ECRE, *ECRE comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU*, Ottobre 2024, p. 94.
- ³⁰¹ CEDU, Articolo 13: "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali".
- ³⁰² Corte EDU, J.B. and others v. Malta, Application 1766/23, 22 Ottobre 2024.
- ³⁰³ Save the Children Europe, Statement: New Migration & Asylum Pact will drastically undermine children's rights in Europe, 10 Aprile 2024; Eurochild, The EU Migration and Asylum Pact will put children in danger, 11 Aprile 2024.
- ³⁰⁴ United Nations, Global study on children deprived of liberty, 11 Luglio 2019.
- ³⁰⁵ ECtHR, A.P. v. Hungary, Application no. 18581/19, 3 Ottobre 2024; M.A. and others v. Greece, Applications nos. 15192/20 and 3 others, 3 Ottobre 2024.
- ³⁰⁶ M. BAUMGARTEL, Whatever Happened to the Greek Hotspots? The routine handling of routine violations in M.A. and others v. Greece, in Strasbourg Observers, 11 Ottobre 2024.
- ³⁰⁷ Regolamento UE 2024/1358, articolo 13. FRA, Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms, pag. 8.
- ³⁰⁸ ECRE, AIDA Report on Belgium, p. 156.
- ³⁰⁹ Euromed Human Rights Monitor, "Happiness, Love and Understanding", The Protection of Unaccompanied Minors in the 27 EU Member States, Maggio 2023.
- ³¹⁰ F. MAIANI, Responsibility-determination under the new Asylum and Migration Management Regulation: plus ça change..., EU Migration Law, 18 giugno 2024; ECRE, Comments Paper on the Regulation of the European Parliament and the Council on Asylum and Migration Management, Amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) 604/2013, Maggio 2024, p. 32.
- ³¹¹ CGUE, M.A. v Secretary of State for the Home Department, C-648/11, 6 Giugno 2013.
- ³¹² CGUE, CV. c. Repubblica Ceca, C-406/22, 4 ottobre 2024, par. 62.
- ³¹³ PICUM, Children's rights in the 2024 Migration and Asylum Pact, Ottobre 2024, p.21.
- ³¹⁴ C. Ferrara, I minori incriminati per traffico di esseri umani, Internazionale, 25 agosto 2022.
- ³¹⁵ Il riferimento è alla direttiva 2012/29 (UE) che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, articolo 21.
- ³¹⁶ Frontex, Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024, 14 gennaio 2025.
- ³¹⁷ Gobierno de Canarias, Canarias urge al Estado a resolver la situación de los menores solicitantes de asilo, 4 dicembre 2024.
- ³¹⁸ El Pais, Defensor del Pueblo instó en julio al Gobierno a que abriese centros de recepción de menores migrantes ante el aumento de llegadas en Canarias, 5 settembre 2024.
- ³¹⁹ Gobierno de Canarias, *Resolución de 10 de septiembre de 2024, por la que se establece el Protocolo territorial de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados en la Comunidad Autónoma de Canarias*, 10 Settembre 2024.
- ³²⁰ Gobierno de España, Real Decreto 1253/2024, de 10 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias para la protección de las personas migrantes menores de edad no acompañadas, 10 dicembre 2024.
- ³²¹ El Diario, El Gobierno negocia con Junts el reparto de menores migrantes para sortear el bloqueo del PP, 3 gennaio 2025.

- ³²² UNHCR, Sea and land arrivals monthly in Greece, consultato il 22 dicembre 2024.
- ³²³ The Guardian, Greece facing refugee 'children's emergency' as arrivals double in 2024, 23 dicembre 2024.
- ³²⁴ Save the Children, Child migrants arrivals in Greece quadruple this year, 17 luglio 2024.
- ³²⁵ Unicef, A network for care of unaccompanied minors in Greece, 28 agosto 2024.
- ³²⁶ United Nations Human Rights Committee, Concluding observations on the third periodic report on Greece, 7 Novembre 2024.
- ³²⁷ Safe Passage, Hundreds of unaccompanied children in Unsafe Zones: need for an immediate activation of relocation, 5 dicembre 2024.
- ³²⁸ Per un'analisi delle criticità della Legge 176/2023 si veda la Nota tecnica dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).
- ³²⁹ Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, Relazione al Parlamento 2023, aprile 2024.
- ³³⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 maggio 2024, n. 98, Regolamento recante attuazione dell'articolo 19-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, introdotto con l'articolo 5 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante le modalità di svolgimento del colloquio che il minore straniero non accompagnato deve effettuare al momento dell'ingresso nelle strutture di prima accoglienza, entrato in vigore il 24 luglio 2024.
- ³³¹ UNHCR, Nota tecnica a Legge n. 176/2023 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 133/2023, p. 5.
- ³³² Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 2023, Regolamento concernente i compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400. (24G00031), entrata in vigore 15 marzo 2024.
- ³³³ Si veda quanto analizzato al capitolo 1.5 "I MSNA e la procedura accelerata di frontiera in merito all'articolo 42 (2) del Regolamento procedure asilo.
- ³³⁴ ASGI, *La nuova lista di paesi di origine sicuri: lo svuotamento del diritto di asilo*, 5 November 2024.
- ³³⁵ Si veda nota n.21.
- ³³⁶ Tribunale di Bologna, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, Ordinanza di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, R.G. 14752-1/2024, 25 ottobre 2024.
- ³³⁷ Corte Suprema di Cassazione, Prima Sezione Civile, Ordinanza interlocutoria n. 34898, 30 Dicembre 2024.
- ³³⁸ ASGI, *Minori stranieri non accompagnati: dopo la condanna della CEDU le violazioni permangono*, 28 novembre 2023.
- ³³⁹ G. CAMPESI, E. CARLETTI, A. SPERO (a cura di), Rapporto sul Centro Hotspot di Taranto, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" Bari, aprile 2024.
- ³⁴⁰ Council of Europe, Committee of Ministers, 1492nd meeting (12-14 March 2024) (DH) - H46-19 Darboe and Camara group v. Italy (Application No. 5797/17), 14 marzo 2024.
- ³⁴¹ ASGI, Valutazione del Comitato dei Ministri: Inadempienza dell'Italia nell'attuazione della Sentenza CEDU sull'Hotspot di Lampedusa, 5 luglio 2024.
- ³⁴² Council of Europe, Committee of Ministers, 1501st meeting (11-13 June 2024) (DH) -H46-18 J.A. and Others group v. Italy (Application No. 21329/18), 13 giugno 2024.
- ³⁴³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto di approfondimento semestrale (Dati al 30 giugno 2024): i Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA) in Italia, Giugno 2024, p. 66.
- ³⁴⁴ ASGI, *La frontiera di Pozzallo e le sue evoluzioni*, 9 ottobre 2023.
- ³⁴⁵ Per un approfondimento specifico sulle modifiche introdotte dal decreto-legge 133/2023 si veda, CeSPI, Approfondimento normativo n. 20/marzo 2024, p. 20 - 23.
- ³⁴⁶ UNHCR, Nota tecnica a Legge n. 176/2023 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 133/2023, p. 4.
- ³⁴⁷ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Rapporto di approfondimento semestrale sui minori stranieri non accompagnati in Italia: dati al 31 dicembre 2024, 14 Febbraio 2025.
- ³⁴⁸ Save the Children Italia, Mappatura sul tema dell'accertamento dell'età, la tutela volontaria e i cambiamenti nel sistema d'accoglienza, 19 Dicembre 2024, p. 17.
- ³⁴⁹ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Minorenni stranieri soli, accordo Agia-Unhcr, 8 novembre 2024.
- ³⁵⁰ Agia, Minori Stranieri non Accompagnati, al via il progetto "Affido", 8 Novembre 2024.
- ³⁵¹ ICS Consorzio Italiano di Solidarietà, I minori stranieri non accompagnati tra protezione e abbandono, 9 dicembre 2024.
- ³⁵² Save the Children Italia, Mappatura sul tema dell'accertamento dell'età, la tutela volontaria e i cambiamenti nel sistema d'accoglienza, 19 Dicembre 2024, p. 32.
- ³⁵³ *Ibidem*, p. 32-33.
- ³⁵⁴ Save the Children Italia, *Nascosti in piena vista* 2024, dicembre 2024, pag. 28.
- ³⁵⁵ AGIA, Msna: riparte il progetto di monitoraggio della tutela volontaria, 5 novembre 2024.
- ³⁵⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Distribuzione dei Minori stranieri (MSNA) per luogo di accoglienza al 31 Dicembre 2024, accesso il 27 gennaio 2025.
- ³⁵⁷ Vite Abbandonate: Secondo rapporto sulla situazione e i bisogni delle persone migranti in arrivo dalla rotta balcanica a Trieste, p. 21.
- ³⁵⁸ ICS, Il sistema pubblico che non c'è, la situazione della prima accoglienza a Trieste, 10 gennaio 2025.
- ³⁵⁹ Protocollo di Intesa tra Garante regionale dei diritti della persona della Regione Friuli Venezia Giulia, Tribunale per i Minorenni di Trieste, Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio del Friuli Venezia Giulia, Associazione Tutori Volontari Friuli Venezia Giulia, UNICEF ECARO - Ufficio Regionale per l'Europa e l'Asia Centrale, Comitato Italiano per l'UNICEF Fondazione ETS, Università degli Studi di Trieste e Università degli Studi di Udine per la tutela dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Friuli Venezia Giulia, 27 Settembre 2024.
- ³⁶⁰ Intervento dell'avv. Ornella Fiore durante l'evento I minori stranieri non accompagnati tra protezione e abbandono - ICS - Consorzio Italiano di Solidarietà, minuto 56.
- ³⁶¹ Cassazione civile Sez. I sentenza n. 5936 del 3 marzo 2020.

- ³⁶² Save the Children Italia, Mappatura sul tema dell'accertamento dell'età, la tutela volontaria e i cambiamenti nel sistema d'accoglienza, 19 Dicembre 2024, p. 25.
- ³⁶³ Comune di Torino, Sull'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, comunicato stampa del 15 luglio 2024.
- ³⁶⁴ Piemonte, Deliberazione della Giunta Regionale 28 novembre 2024, n. 2-423.
- ³⁶⁵ Prefettura, Ufficio Territoriale del Governo in Salerno, Protocollo d'intesa per la promozione di azioni volte a proteggere i minori stranieri non accompagnati nella provincia di Salerno, 25 Settembre 2024.
- ³⁶⁶ Tribunale per i Minorenni di Brescia, Linee guida per l'accoglienza e la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), 4 Novembre 2024.
- ³⁶⁷ Regione Toscana, Minori stranieri non accompagnati: protocolli d'intesa, 15 Ottobre 2024.
- ³⁶⁸ Comune di Genova, Politiche sociali: firmato il protocollo operativo per l'attivazione dell'ambulatorio sperimentale di presa in carico sanitaria e sociosanitaria dei minori stranieri non accompagnati, 30 settembre 2024.
- ³⁶⁹ Welforum, Marche: il primo coordinamento regionale del sistema di accoglienza e integrazione, 16 gennaio 2025.

40
1985 | 2025



Centro Studi
di Politica
Internazionale

CeSPI^{ETS}



I Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) rappresentano un aspetto specifico e rilevante del più ampio e generale fenomeno delle migrazioni, per la natura e la vulnerabilità degli individui coinvolti. La Legge N.47/2017, nota come Legge Zampa, ha apportato significative novità sotto il profilo giuridico e della tutela dei MSNA in Italia, introducendo una disciplina organica e completa sul tema, riconosciuta anche a livello internazionale. La riforma ha stabilito il principio di accoglienza a priori del minore e una serie di misure specifiche orientate alla effettiva integrazione nella società, anche successivamente al compimento della maggiore età.

L'inclusione di un individuo in un contesto sociale, in modo particolare di un minore, è un processo lungo e articolato che richiede l'attivazione e l'interazione di una pluralità di soggetti. Il contesto italiano appare ancora molto frammentato, con importanti differenze da territorio a territorio. Affiancare alla Legge un impianto di prassi operative e procedure uniformi rappresenta un'esigenza per la sua concreta attuazione.

Da queste considerazioni è nata l'esigenza di uno strumento indipendente come l'Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati, giunto al suo quinto rapporto. L'Osservatorio guarda l'accoglienza e l'integrazione dei MSNA nella loro complessità e multidimensionalità, con l'obiettivo di monitorare in modo organico il fenomeno e l'applicazione della Legge N. 47 in tutte le fasi del processo, dall'arrivo fino all'effettiva integrazione, svolgendo un ruolo di supporto ad operatori e istituzioni e attivando, sui territori e a livello nazionale, quelle azioni necessarie per lo scambio e la capitalizzazione di esperienze e buone pratiche, anche a livello europeo, finalizzate alla creazione di standard comuni e condivisi. Quest'anno l'Osservatorio si arricchisce della collaborazione con il Ministero della Giustizia - Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità - Ufficio I per una importante riflessione sulla vulnerabilità dei minori stranieri non accompagnati.

Con il sostegno di:



Fondazione
Compagnia
di San Paolo

INTESA  SANPAOLO