



Unione
Europea

FAMI
FONDO ASILO MIGRAZIONE E
INTEGRAZIONE 2021/2027



MINISTERO
DELL'INTERNO

RAPPORTO DI VALUTAZIONE TEMATICO

Valutazione del Programma
Nazionale Fondo Asilo, Migrazione
e Integrazione (FAMI)
2021-2027

Versione 2.0
Dicembre 2024



**I MSNA ALL'INTERNO DEL CIRCUITO
DELL'ACCOGLIENZA IN ITALIA:
Gli interventi finanziati dal FAMI 21-27
a favore del potenziamento
della capacità ricettiva e
della tutela dei minori**

INDICE

PREMESSA.....	VI
SOMMARIO ESECUTIVO	VII
INTRODUZIONE	
<hr/>	
1. OGGETTO E METODOLOGIA D'INDAGINE	2
1.1. Obiettivi e contenuti del Rapporto Tematico	2
1.2. L'impianto teorico-metodologico	3
1.3. Strumenti di raccolta e metodi di analisi dei dati	4
1.3.1. Analisi Desk	5
1.3.2. Analisi Field.....	6
PARTE I - IL CONTESTO	
<hr/>	
2. IL FENOMENO DEI MSNA IN ITALIA	10
2.1. I numeri di MSNA in Italia	11
2.1.1. Presenze e caratteristiche demografiche	11
2.1.2. Regioni di accoglienza	13
2.2. Flussi e dinamiche dei MSNA	14
2.2.1. Gli arrivi e i trend migratori.....	14
2.2.2. Le uscite di competenza	17
3. L'ACCOGLIENZA DEI MSNA IN ITALIA	20
3.1. Una fotografia del sistema di accoglienza.....	20
3.1.1. Il circuito di accoglienza "a filiera" dei MSNA	20
3.1.2. Le risorse per l'accoglienza dei MSNA	24
3.1.3. I soggetti coinvolti nell'accoglienza dei MSNA	25
3.2. Il sistema di protezione nei confronti dei MSNA	26
3.2.1. Le tutele del minore in nome del suo superiore interesse.....	26
3.2.2. La tutela delle fasce vulnerabili	31
PARTE II - I FOCUS DELLA RICERCA: GLI INTERVENTI FAMI PER L'ACCOGLIENZA E LA TUTELA VOLONTARIA	
<hr/>	
4. GLI INTERVENTI FAMI 21-27 RIVOLTI AI MSNA	35
4.1. Gli interventi per il rafforzamento del sistema di accoglienza dei MSNA.....	36

4.2.	Gli interventi per la protezione dei MSNA	38
5.	I° ACCOGLIENZA: I PRIMI PASSI DEL MINORE TRA I SERVIZI ESSENZIALI	39
5.1.	Caratteristiche dei progetti FAMI per la prima accoglienza	41
5.2.	L'organizzazione degli staff multidisciplinari.....	42
5.3.	Gli interventi per il superiore interesse del minore	44
5.3.1.	Mediazione culturale.....	44
5.3.2.	Area legale	45
5.3.3.	Benessere fisico e psicologico	48
5.3.4.	Area socio-educativa	49
5.4.	Le sfide della prima accoglienza.....	50
5.5.	L'altra faccia delle sfide: le buone pratiche	52
5.6.	La presa in carico delle vulnerabilità	52
5.7.	L'integrazione con altri progetti rivolti ai MSNA e con il territorio	53
5.7.1.	La prima accoglienza e gli altri progetti rivolti ai MSNA	53
5.7.2.	I rapporti con le istituzioni del territorio	54
5.7.3.	I rapporti con la società civile.....	55
5.7.4.	La rete fra le strutture di accoglienza.....	55
5.8.	Le criticità segnalate.....	56
6.	II° ACCOGLIENZA: COSTRUIRE UN FUTURO D'INTEGRAZIONE.....	59
6.1.	I progetti FAMI per la seconda accoglienza e la rete SAI.....	60
6.2.	Gli interventi per il superiore interesse del minore	63
6.3.	La presa in carico e la gestione di specifiche vulnerabilità nella seconda accoglienza	66
6.4.	Il passaggio dall'accoglienza all'autonomia	68
6.5.	Integrazione e sinergie fra seconda accoglienza, altri progetti rivolti ai MSNA e territorio	73
6.6.	Le criticità segnalate.....	73
7.	I TUTORI VOLONTARI: LE FIGURE DI RIFERIMENTO PER I MSNA	76
7.1.	La figura del tutore volontario.....	77
7.2.	I compiti ed il percorso del tutore	78
7.3.	Chi sono i tutori volontari	80
7.4.	Le nomine dei tutori volontari	82
7.5.	La formazione dei tutori volontari	86
7.6.	Le criticità segnalate.....	87

PARTE III - CONCLUSIONI VALUTATIVE

8.	RISULTATI E RACCOMANDAZIONI	91
----	-----------------------------------	----

8.1.	I Risultati della valutazione.....	91
8.1.1.	Efficacia.....	91
8.1.2.	Rilevanza.....	92
8.1.3.	Coerenza.....	93
8.1.4.	Criteri trasversali	94
8.2.	Come può intervenire il PN FAMI 2021-2027	94

ALLEGATI

ALLEGATO I - Matrice di Valutazione	99
ALLEGATO II - Bibliografia.....	100

APPENDICE - I CASI STUDIO

OGGETTO E METODOLOGIA D'INDAGINE	103
LE PROCEDURE DELLE AUTORITÀ LOCALI DI AGRIGENTO PER LA PRESA IN CARICO DEI MSNA	104
Il territorio agrigentino	104
Lo sbarco e lo smistamento	105
L'emersione e la presa in carico delle vulnerabilità	107
La collaborazione tra gli enti del territorio	108
Conclusioni	109
SFIDE E SOLUZIONI NELL'ACCOGLIENZA DELLE MINORI STRANIERE NON ACCOMPAGNATE	111
Il fenomeno migratorio delle ragazze sole.....	111
Ruoli e dinamiche all'interno del centro di accoglienza	112
La vita quotidiana: aspetti educativi e ricreativi	114
Le specifiche vulnerabilità socio-sanitarie.....	116
Conclusioni	118
LA TUTELA VOLONTARIA IN EMILIA-ROMAGNA.....	120
Il territorio emiliano-romagnolo	120
Conoscenza e promozione della figura del tutore	121
La formazione dei tutori	122
Collaborazioni con le istituzioni.....	123
Conclusioni	124

ACRONIMI

ADG	Autorità di Gestione
ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
APS	Associazione di Promozione Sociale
ASGI	Associazione Studi Giuridici Immigrazione
ASP	Azienda Sanitaria Provinciale
Asp	Azienda di Servizi alla Persona
CAS	Centri di Accoglienza Straordinaria
CAT	Centri di Accoglienza Temporanea
CAWI	<i>Computer Assisted Web Interviewing</i>
CEAS	Sistema Europeo Comune di Asilo (<i>Common European Asylum System</i>)
CESPI	Centro Studi di Politica Internazionale
CNCA	Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza
CPIA	Centro Provinciale Istruzione Adulti
CPT	Centri di Permanenza Temporanea
DLCI	Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione
DV	Domanda Valutativa
EUAA	Agenzia dell'Unione Europea per l'Asilo (<i>European Union Agency for Asylum</i>)
FAMI	Fondo Asilo Migrazione e Integrazione
FGDs	Focus Group (<i>Focus Group Discussions</i>)
FNPSA	Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo
IVG	Interruzione Volontaria di Gravidanza
KIIs	Interviste con informatori chiave (<i>Key-Informant Interviews</i>)
MdV	Matrice di Valutazione
MEDU	Medici per i Diritti Umani
MGF	Mutilazioni Genitali Femminili
MLPS	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
MSF	Medici Senza Frontiere
MSNA	Minori Stranieri Non Accompagnati
OIM	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
ONG	Organizzazione Non Governativa
PEC	Posta Elettronica Certificata
PEI	Piano Educativo Individualizzato
PN	Programma Nazionale
PTSD	Disturbo da Stress post-Traumatico (<i>Post-Traumatic Stress Disorder</i>)
SAI	Sistema di Accoglienza Integrazione

SiGeCo	Sistema di Gestione e Controllo
SIM	Sistema Informativo Minori
SIPROIMI	Sistema di Protezione per Titolari di protezione internazionale e per Minori stranieri non accompagnati
SOPs	Procedure operative standard (<i>Standard Operating Procedures</i>)
SPRAR	Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati
SSN	Servizio Sanitario Nazionale
STP	Straniero Temporaneamente Presente
UE	Unione Europea
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>)
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>)
UNICEF Ecaro	Ufficio UNICEF per la regione Europa e Asia centrale (<i>Europe & Central Asia Region Office</i>)

PREMESSA

Il presente documento costituisce il **Rapporto di Valutazione Tematico del Programma Nazionale FAMI 2021-2027**, redatto dalla società IZI Spa in qualità di valutatore indipendente del PN. Esso rappresenta il primo dei cinque approfondimenti previsti dal Piano di Valutazione del PN FAMI 2021-2027 e il primo dei tre previsti dal servizio di valutazione in corso. L'obiettivo di tali prodotti valutativi è quello di analizzare aspetti considerati via via strategici da parte dell'Autorità di Gestione nel corso della programmazione, al fine di offrire all'Amministrazione una comprensione più approfondita dei fabbisogni emergenti dai territori e contribuire in questo modo a migliorare, ove necessario, la qualità dell'elaborazione e dell'esecuzione del Programma Nazionale.

L'oggetto del presente Rapporto di Valutazione Tematico, definito di concerto con l'Autorità di Gestione, è **l'analisi del complesso sistema di accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Italia**, rivolgendo un'attenzione particolare agli interventi a loro dedicati attivati con il Programma Nazionale e al funzionamento dell'istituto della tutela volontaria. Le informazioni contenute nel rapporto si rivolgono, da un lato, all'Autorità di Gestione (AdG), al fine di contribuire così alla definizione di strategie future più informate, mirate ed efficaci nell'implementazione del PN FAMI 2021-2027; dall'altro, a una vasta platea di stakeholder impegnati, a vario titolo, nell'accoglienza e integrazione dei MSNA, al fine di fornire loro strumenti conoscitivi e analitici utili ad orientare decisioni e interventi in grado di rispondere alle esigenze specifiche, contribuendo al rafforzamento del sistema di accoglienza nel suo complesso.

Il documento si compone di **tre sezioni principali**, oltre alla presente premessa, al sommario esecutivo e all'introduzione metodologica. La prima sezione è dedicata alla lettura del contesto di riferimento, analizzando in particolare le principali caratteristiche del fenomeno migratorio dei minori stranieri non accompagnati in Italia (§2) e l'organizzazione del sistema di accoglienza a loro dedicato (§3); segue quindi un'ampia sezione destinata ad approfondire alcune aree di intervento del Programma, presentando nello specifico tre focus: sulla prima accoglienza dei MSNA (§4), sulla seconda accoglienza dei MSNA finanziata dal FAMI (§5) e sull'istituto della tutela volontaria (§6); chiude un'ultima sezione riservata alle principali conclusioni valutative e alle raccomandazioni relative al PN FAMI 2021-2027, formulate secondo gli ambiti di valutazione dell'efficacia, della rilevanza, della coerenza e dei criteri trasversali (§7). In **allegato al Rapporto**, si riporta invece la Matrice di Valutazione (Allegato I) e la Bibliografia di riferimento (Allegato II). Per ultimo, l'**appendice al Rapporto** racchiude tre casi studio emblematici, individuati nel corso delle indagini valutative come esempi significativi di buone prassi in grado di evidenziare soluzioni efficaci ad alcune delle principali criticità riscontrate all'interno del sistema di accoglienza e protezione dei MSNA.

SOMMARIO ESECUTIVO

Negli ultimi decenni, il **fenomeno dei minori stranieri non accompagnati ha acquisito un'importanza sempre più crescente in Italia**, sia per la rilevanza numerica raggiunta all'interno dei flussi migratori, che per l'impatto che genera sulle politiche di accoglienza e integrazione. Difatti, la condizione giuridica "liminale" di minori privi di un rappresentante legale in territorio straniero li rende soggetti estremamente vulnerabili, in bilico tra misure volte alla loro tutela e politiche orientate alle necessità del controllo migratorio. Questi minori arrivano in Italia dopo esperienze di viaggio spesso traumatiche, segnate da violenze, abusi e sfruttamento, che aggravano ancor di più la loro condizione di fragilità, ponendo sfide significative per la loro accoglienza e integrazione.

L'andamento del fenomeno riflette dinamiche migratorie globali, influenzate a loro volta dalle condizioni socio-economiche nei Paesi di origine e transito e dai contesti politici e normativi dei Paesi di destinazione. Gli ultimi dati disponibili mostrano una crescita marcata delle presenze negli ultimi anni, passando da poco più di 10.000 MSNA presenti in Italia nel 2016 a circa 20.000 nel 2024. La distribuzione per genere, età e nazionalità evidenzia una prevalenza di maschi, diciassetenni e una significativa rappresentanza di egiziani, ucraini, gambiani, tunisini e guineani. Le regioni italiane che ospitano il maggior numero di MSNA sono la Sicilia, la Lombardia e il Lazio, mentre il rapporto tra presenze e popolazione residente evidenzia un impatto maggiore in regioni meno densamente popolate, come il Molise e la Basilicata. I dati relativi ai flussi di ingresso evidenziano una tendenza alla riduzione a partire dal 2021, sebbene si caratterizzino per una dinamica altalenante. Gli arrivi avvengono principalmente attraverso sbarchi o ritrovamenti sul territorio e presentano un'ampia variabilità legata strettamente all'evoluzione delle diverse rotte migratorie, ognuna delle quali presenta specificità legate a fattori stagionali, climatici e geopolitici.

Di fronte a questo scenario, **l'Italia ha gradualmente aggiornato il sistema di accoglienza rivolto ai MSNA, passando da una legislazione frammentata a un sistema sempre più organizzato e articolato**, culminato con l'adozione della Legge 47/2017, nota anche come Legge Zampa, che ha avuto il merito di definire per la prima volta un quadro organico di riferimento, con l'obiettivo di rafforzare le tutele garantite e rendere le procedure omogenee su tutto il territorio nazionale. Il sistema di accoglienza così delineato stabilisce un **percorso basato su una logica "a filiera", articolata in un circuito ordinario e uno straordinario**, che prevede un utilizzo progressivo e graduale di diverse soluzioni organizzative. Il circuito ordinario prevede due livelli principali: la prima accoglienza, da effettuare in strutture governative dedicate ad alta specializzazione, dove i minori ricevono soccorso, protezione immediata e servizi essenziali, finanziate esclusivamente attraverso le risorse del FAMI; e la seconda accoglienza, afferente invece al Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) e finanziato sia con le risorse del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA) che dal FAMI, che garantisce la presa in carico del minore e una sua accoglienza "integrata", volta a favorire l'acquisizione degli strumenti necessari alla sua autonomia e inclusione. A fronte di situazioni urgenti o di una insufficienza di posti nel circuito ordinario, è previsto poi il ricorso ad una serie di ulteriori soluzioni emergenziali adottabili "a cascata" per l'accoglienza del minore: i Centri di Accoglienza Straordinaria per minori (CAS minori), nei quali possono essere ospitati esclusivamente MSNA ultra quattordicenni per il tempo strettamente necessario al loro trasferimento; i Centri Governativi Ordinari e Straordinari per adulti, all'interno dei quali si può disporre, in via del tutto eccezionale, l'inserimento dei MSNA di almeno 16 anni in una sezione apposita; e le strutture di accoglienza facenti capo agli enti locali, nelle quali l'accoglienza del minore è temporaneamente assicurata dalla pubblica autorità del territorio in cui si trova, attraverso le risorse del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. La Legge Zampa interviene, in particolare, nel disciplinare in maniera organica e sistematica le tutele previste per i MSNA prevedendo una **serie di misure che agiscono in attuazione del principio del superiore interesse del minore sancito dalla Convenzione sui Diritti del**

Fanciullo del 1989. A tal riguardo, essa riconosce ai MSNA uguali diritti e parità di trattamento rispetto ai minori di cittadinanza italiana e introduce una serie di tutele specifiche derivanti dalla loro condizione di particolare vulnerabilità, quali la protezione dall'espulsione, il diritto all'accoglienza, all'identità, all'unità familiare, etc. Il quadro che si viene a delineare evidenzia così un sistema di governance multilivello complesso, che coinvolge una vasta rete di attori, istituzionali e non, operanti a livello centrale e locale, ciascuno dei quali contribuisce con ruoli e responsabilità differenti, ma strettamente interconnessi, riflettendo proprio quella particolare condizione giuridica "liminale" che caratterizza i MSNA e che richiede un approccio coordinato e sistemico alla loro presa in carico.

Nonostante il quadro normativo avanzato, **il sistema di accoglienza per i MSNA in Italia continua a mostrare tuttavia un divario significativo tra la normativa e la pratica**, con persistenti difficoltà nella pianificazione e nell'attuazione di politiche integrate e strutturate. Inoltre, l'imprevedibilità dei flussi migratori rende difficile dare corso alle procedure virtuose previste. Le principali sfide emerse includono in questo senso: una gestione che stenta ad uscire dalle logiche emergenziali e in cui si fa un eccessivo ricorso alle soluzioni temporanee a discapito delle strutture del circuito ordinario, con implicazioni negative sui percorsi di integrazione e inclusione dei minori, a cui si aggiunge un'eccessiva frammentazione e disomogeneità territoriale nell'accesso ai servizi di accoglienza e welfare, che si riflettono a loro volta su una disomogeneità delle tutele garantite, creando quella che è stata chiamata "lotteria geografica" che influenza negativamente la protezione effettiva dei minori.

In questo panorama, **il Programma Nazionale FAMI 2021-2027 pone un forte accento sulla tutela dei MSNA**, destinando oltre 215 milioni di euro e 26 progetti specifici all'accoglienza e all'integrazione socio-economica di questi minori. Le azioni finanziate si traducono in una serie di interventi diversificati attraverso i quali il Programma, da un lato, sostiene misure specificamente indirizzate ai MSNA, potenziando il circuito di accoglienza e rafforzando le misure di protezione a loro dedicate e, dall'altro, finanzia azioni complementari mirate al miglioramento della presa in carico e alla garanzia di una integrazione efficace di tutti i Cittadini di Paesi Terzi (CPT), compresi i MSNA. Tra i principali interventi rivolti direttamente ai MSNA figurano quelli mirati a rafforzare il sistema di accoglienza a loro dedicato, attraverso la creazione di nuovi posti o la ristrutturazione di posti esistenti sia in prima che in seconda accoglienza, e le azioni finalizzate al supporto dell'istituto della tutela volontaria e dell'affido familiare.

Per quanto riguarda gli **interventi attivati a potenziamento della prima accoglienza, il PN FAMI 2021-2027 interviene finanziando le strutture governative ad alta specializzazione**, attraverso l'attivazione di 750 posti in strutture specializzate, tramite 15 progetti per un totale di 43,5 milioni di euro, cui dovrebbero aggiungersi altri 5 progetti con 250 posti per una spesa prevista di ulteriori 15,5 milioni di euro.

L'importanza delle risorse FAMI in tal senso è evidente già dal fatto che i centri di prima accoglienza sono spesso definiti "Centri FAMI", riflettendo il ruolo cruciale svolto dal PN nel garantire questi servizi ad alta specializzazione. In questo senso, il fondo non solo assicura la disponibilità di posti, ma potenzia la qualità dei servizi erogati, consentendo la creazione di strutture adeguate ai bisogni specifici dei minori, tramite una presa in carico immediata. **La differenza qualitativa rispetto ad altri tipi di centri è in questo senso notevole**, grazie al monitoraggio sistematico delle attività e alle regole strutturate che garantiscono standard elevati. Grazie al sostegno del Programma FAMI 2021-2027, le strutture deputate alla prima accoglienza si caratterizzano per un'organizzazione a misura di minore, con spazi adeguati e servizi funzionali. Ogni centro è gestito da équipe multidisciplinari che comprendono mediatori culturali, psicologi, assistenti sociali ed educatori, capaci di affrontare la complessità delle storie personali e dei traumi vissuti dai minori, tramite l'utilizzo di un approccio olistico, nell'ambito del quale ogni ospite riceve supporto psicologico e medico, viene informato sui propri diritti e avviato a percorsi di alfabetizzazione e socializzazione. La presenza di équipe multidisciplinari consente di identificare rapidamente vulnerabilità specifiche, come i disturbi da stress post-traumatico o i rischi di tratta, attivando i servizi appropriati, tra cui percorsi di supporto psicologico o sanitario, spesso in collaborazione con i servizi territoriali. Molti centri di accoglienza si distinguono, inoltre, per l'adozione di pratiche innovative che favoriscono il benessere e l'integrazione dei minori. La formazione rappresenta un elemento centrale nelle attività offerte, con corsi di

alfabetizzazione e laboratori creativi che aiutano i minori a sviluppare competenze linguistiche e sociali, strutturando le loro giornate in modo stimolante e costruttivo. Un ulteriore aspetto positivo del sistema è rappresentato poi dal coinvolgimento delle comunità locali e delle organizzazioni del territorio: attraverso attività culturali, religiose, sportive e formative, i minori vengono incoraggiati a partecipare alla vita della comunità, rafforzando il loro senso di appartenenza e facilitando il processo di integrazione. Gli eventi organizzati, come feste, laboratori artigianali e visite guidate, diventano momenti di scambio culturale che arricchiscono non solo i minori, ma anche le comunità che li accolgono.

Nel complesso, la prima accoglienza offerta dal PN FAMI 2021-2027 si conferma un elemento fondamentale per garantire protezione e diritti ai MSNA, distinguendosi per una buona organizzazione e un'efficace capacità di rispondere alle esigenze dei minori accolti. Tuttavia, **nonostante i progressi raggiunti, permangono diverse sfide** che richiedono interventi strutturali per armonizzare il sistema a livello nazionale e migliorarne l'efficacia. La **durata della permanenza**, spesso superiore ai 45 giorni previsti dalla legge, rappresenta una delle principali criticità. I ritardi nei trasferimenti verso la seconda accoglienza, a causa della saturazione dei centri SAI, comportano un sovraccarico per le strutture, ostacolando la rotazione dei posti disponibili e influenzando negativamente sulla programmazione educativa dei minori. A ciò si aggiungono le **disparità territoriali**, con una concentrazione di strutture prevalentemente in Sicilia e nel Sud Italia, e una significativa assenza nelle regioni settentrionali. Dal punto di vista operativo, invece, i centri devono affrontare difficoltà come **l'arrivo di minori che parlano lingue talvolta sconosciute**, rendendo difficile reperire mediatori culturali adeguati. Un altro tema critico è quello degli **allontanamenti volontari**, spesso subito dopo l'arrivo, con un'incidenza maggiore tra le ragazze e i giovani di alcune nazionalità: legati alla ricerca di migliori opportunità nei grandi centri urbani o alla volontà di ricongiungersi autonomamente ai propri familiari o alle reti comunitarie in altri Paesi europei, tale fenomeno desta particolare preoccupazione per il fatto di esporre i minori a rischi ulteriori, soprattutto nel caso delle minori femmine, spesso vittime di tratta. Inoltre, **l'alfabetizzazione**, considerata una priorità per l'integrazione, **manca di obiettivi chiari e uniformi**, con differenze significative nella qualità e quantità delle ore di insegnamento offerte nei diversi centri. La **formazione degli operatori è altrettanto eterogenea**, mentre il loro frequente turnover, legato spesso al *burnout*, richiede interventi specifici per tutelare il loro benessere psico-fisico. Infine, il funzionamento dei centri è influenzato anche da fattori esterni, come le decisioni prese da prefetture, questure e aziende sanitarie in merito all'identificazione dei minori e al rilascio di documenti essenziali; la **lentezza dei procedimenti** è determinata spesso anche dalla scarsità degli organici delle amministrazioni coinvolte. Queste procedure sono applicate in modo disomogeneo, e, quando, come spesso accade, generano ritardi, aggravano la gestione amministrativa dei centri (e delle amministrazioni coinvolte), oltre a ritardare la regolarizzazione dei minori, complicandone il percorso di integrazione e limitando, in ultima analisi, l'efficacia dell'intero sistema di accoglienza.

Per quanto riguarda gli **interventi destinati alla seconda accoglienza, il PN FAMI 2021-2027 interviene integrando le risorse nazionali dedicate al Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI)**, al fine di colmare il divario tra l'offerta di posti disponibili in seconda accoglienza e le effettive necessità, di incrementare la capacità ricettiva delle strutture, e di promuovere percorsi di integrazione sociale e autonomia per i minori. Le risorse vengono trasferite alla Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, che provvede a sua volta a finanziare i progetti di accoglienza seguendo le normative e le procedure dedicate. Per questo motivo, tali interventi sono definiti come un "potenziamento" del sistema. In tale contesto, sono stati finanziati due progetti: il primo, avviato nel mese di ottobre 2023, ha stanziato 68 milioni di euro per sostenere 73 progetti SAI già finanziati nel precedente periodo di programmazione, garantendo l'attivazione di 1.123 posti; il secondo progetto, attivato nel luglio 2024 in fase di revisione del Programma, ha previsto un finanziamento retroattivo per progetti di accoglienza attuati tra il 2021 e il 2024, per un totale di 36 progetti, 1.370 posti e un investimento complessivo di 93 milioni di euro.

Le strutture di seconda accoglienza si distinguono per **un'organizzazione flessibile e un approccio personalizzato nella gestione dei minori stranieri non accompagnati**. L'obiettivo principale è quello di favorire il graduale inserimento dei minori nella società, adattando l'offerta dei servizi ai bisogni specifici di ciascun individuo. I servizi

minimi garantiti comprendono, tra gli altri: accoglienza materiale, che assicura una sistemazione adeguata e il soddisfacimento dei bisogni primari; mediazione linguistico-culturale, fondamentale per facilitare la comunicazione e l'integrazione culturale; orientamento scolastico e lavorativo, con percorsi che mirano a inserire i minori nel sistema educativo e, successivamente, nel mercato del lavoro; tutela psico-socio-sanitaria, che comprende il supporto psicologico e medico, con particolare attenzione alle vulnerabilità specifiche, come traumi pregressi o condizioni di salute (mentale o fisica) critiche. Questi servizi di base si integrano con una serie di iniziative territoriali e collaborazioni con enti locali, associazioni, e organizzazioni del terzo settore, creando reti di supporto multidimensionali, che offrono attività di integrazione aggiuntive, come laboratori creativi, corsi di formazione specifica, e percorsi di socializzazione. Infatti, un punto di forza di molte strutture di seconda accoglienza è la loro capacità di promuovere il coinvolgimento attivo delle comunità locali, organizzando eventi, progetti di volontariato, e iniziative che favoriscono l'incontro tra i minori e il tessuto sociale del territorio. L'efficacia di queste collaborazioni varia, tuttavia, significativamente a seconda del territorio: in alcune aree, le reti sono ben consolidate, grazie alla presenza di infrastrutture e risorse adeguate, mentre in altre risultano più fragili o poco sviluppate, limitando le opportunità offerte ai minori. Questo crea un **quadro disomogeneo**, dove l'accesso ai servizi e la qualità dell'accoglienza dipendono fortemente dal contesto geografico e dalle risorse locali disponibili.

Dalla ricerca condotta, emergono poi delle **ulteriori criticità specifiche, afferenti alla seconda accoglienza**. Innanzitutto, i centri SAI finanziati dal FAMI, al contrario di quanto accade per quelli finanziati dal FNSPA, devono reperire altrove le **risorse economiche necessarie per le attività di integrazione**, come i percorsi scolastici e i tirocini lavorativi, con un aggravio di incombenze per i centri e il rischio di generare disparità fra chi è accolto in un tipo di struttura piuttosto che in un altro. Inoltre, l'**assenza di centri specializzati per minori con fragilità specifiche** determina la necessità che i centri SAI debbano farsi carico di queste vulnerabilità: la cosa richiede un impegno che risulta gestibile quando i minori presentano disturbi lievi, mentre in presenza di soggetti con disturbi più gravi emergono pienamente le difficoltà di gestione, determinate dal non disporre dell'organizzazione e degli spazi adeguati a governare queste situazioni (talvolta fonte di disturbo per tutta la comunità in cui risiede il soggetto in questione). Infine, anche i centri di seconda accoglienza lamentano l'**eccessiva lunghezza dei processi amministrativi, in special modo per quanto riguarda la conversione del permesso di soggiorno**, che lascia spesso i neomaggiorenni in un limbo in cui non possono iscriversi ad un corso, non possono avviare un tirocinio formativo o un rapporto lavorativo o, ancora, non possono godere dell'assistenza sanitaria specialistica. Inoltre i percorsi di autonomia sono ostacolati dall'**insufficienza di soluzioni abitative** per i minori una volta fuori dal circuito dall'accoglienza, nonché dalle **difficoltà di abbinamento tra domanda e offerta lavorativa**.

Infine, nell'ambito degli interventi del PN FAMI 2021-2027 volti al rafforzamento delle misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, un ruolo di primo piano è rivestito dai due progetti affidati all'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA), attivati a maggio ed in partenza a novembre 2024 e della durata di due anni e mezzo. Il primo, finalizzato al "**Monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n.47/2017**", prevede lo stanziamento di 2,8 milioni di euro allo scopo di promuovere il ruolo e migliorare l'esercizio delle funzioni del tutore volontario, attraverso una verifica costante dello stato di attuazione e dell'efficacia delle disposizioni in materia di tutela volontaria. Il secondo progetto "**AFFIDO - Promozione dell'accoglienza familiare dei MSNA**", invece, dispone di 1,2 milioni di euro per supportare e accompagnare gli Enti Locali nella promozione e gestione efficace degli affidamenti familiari. L'avvio di entrambi i progetti nel novembre 2024 è coinciso con la fase conclusiva delle attività di ricerca; tuttavia, considerando che il primo rappresenta una prosecuzione di un progetto analogo finanziato nell'ambito della programmazione 2014-2020, si è ritenuto di poterlo tenere in considerazione nell'attività valutativa, anche in virtù del particolare interesse manifestato dall'Autorità di Gestione su un tema che considera di interesse strategico.

L'istituto della tutela volontaria rappresenta infatti **uno degli aspetti più innovativi e centrali del sistema italiano di protezione dei minori stranieri non accompagnati**: introdotto con la Legge Zampa nel 2017, esso rappresenta

un pilastro fondamentale per garantire i diritti e la protezione dei MSNA in Italia, dal momento che, essendo essi privi di un adulto di riferimento, si trovano in una condizione di particolare fragilità. Prima della Legge Zampa, la tutela era generalmente affidata a figure istituzionali come il Sindaco o l'Assessore, che però, a causa dell'elevato numero di incarichi, non potevano garantire un accompagnamento adeguato e personalizzato. La legge ha superato questa criticità, coinvolgendo i cittadini privati come "tutori volontari", selezionati e formati per ricoprire questo ruolo con maggiore attenzione e sensibilità ai bisogni specifici dei minori. Il tutore volontario è chiamato a rappresentare legalmente il minore e a sostenerlo nel percorso di crescita e integrazione, svolgendo un ruolo di guida, supporto e di salvaguardia dei suoi diritti, superando dunque la mera rappresentanza legale e mirando invece ad offrire una tutela effettiva e personalizzata, fondata sull'ascolto del minore e su un accompagnamento concreto fino alla maggiore età. Riguardo alle loro **caratteristiche sociodemografiche**, i tutori volontari, nominati dai Tribunali per i Minorenni, sono prevalentemente donne, di età compresa tra i 46 e i 60 anni, con un alto livello di istruzione e spesso occupate. La maggior parte svolge o ha svolto professioni intellettuali o altamente specializzate, con alcune differenze territoriali. Le motivazioni che spingono a intraprendere questo ruolo variano da solidaristiche o para-genitoriali a para-professionali, influenzando lo stile di gestione della tutela, che può oscillare tra un approccio empatico e relazionale ("tutele calde") e uno più distaccato e amministrativo ("tutele fredde"). Considerate le responsabilità e gli impegni affidati a questa figura, il **percorso per diventare tutore volontario deve essere strutturato in maniera precisa**: è infatti necessario superare un colloquio motivazionale e partecipare a un corso di formazione obbligatorio, che ha l'obiettivo di fornire ai futuri tutori le competenze e le conoscenze strumentali a svolgere il loro ruolo in modo efficace.

Nonostante la forte portata innovativa e la sua funzionalità, la tutela volontaria richiede tuttavia **interventi mirati per superare le sue criticità operative e sistemiche**, che si manifestano a vari livelli, con problematiche comuni che possono afferire ad aspetti sistemici e operativi, legati sia a fattori interni che esterni al settore. Un problema cruciale è la **carenza di tutori volontari** rispetto al numero necessario: nonostante la crescita del numero di tutori, nel 2022 i tutori disponibili erano circa la metà di quelli minimi necessari ad assicurare la tutela a tutti i MSNA in Italia, e con una distribuzione territoriale sbilanciata, con una forte concentrazione di tutori disponibili al Nord a fronte di una prevalenza di MSNA al Sud. Questa disparità logistica spesso porta a dover rinunciare all'incarico, mentre altri sono sovraccaricati da un numero gravoso di tutele, a volte oltre il limite legale stabilito (di massimo tre minori per volta). Questi fattori, insieme alla **complessità nell'ottenere i rimborsi per le spese sostenute**, alimentano la demotivazione, con il rischio di una riduzione ulteriore del numero di tutori disponibili. Un'altra criticità riguarda poi la **lentezza delle procedure di nomina**, aggravata dalla carenza di personale e di risorse materiali nei Tribunali per i minori, nonché dalla scarsa comunicazione tra istituzioni. Inoltre, il **turnover elevato degli operatori nelle strutture di accoglienza** ostacola la costruzione di rapporti stabili, costringendo i tutori a colmare le lacune nelle comunicazioni e nel trasferimento delle informazioni sui minori. Anche la **formazione dei tutori presenta aspetti problematici**: nonostante le linee guida fornite dall'AGIA, i corsi non sempre rispettano gli standard minimi necessari per garantire una preparazione adeguata. Spesso mancano contenuti pratici e un approccio operativo; risulta inoltre che il corpo docenti non includa sufficientemente operatori esperti o tutori già formati. Anche la discussione fra opportunità e limiti forniti dalla formazione a distanza e quella in presenza è un tema che resta aperto. Infine emerge chiaramente l'esigenza di una formazione continua, necessaria per aggiornare i tutori su cambiamenti normativi, nuove procedure e standard di protezione.

Nonostante permangano quindi alcune criticità, dalle indagini condotte emerge chiaramente come **gli interventi finanziati dal PN FAMI 2021-2027 nell'ambito dell'accoglienza e della tutela dei MSNA abbiano un ruolo significativo nel migliorare in maniera efficace le condizioni del sistema**. In particolare, i progetti risultano efficaci nel rafforzare il Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS), rappresentando il totale delle strutture governative di prima accoglienza previste e coprendo circa il 42% della capacità della rete SAI. Le azioni si dimostrano inoltre rilevanti nel rispondere adeguatamente ai bisogni dei minori, garantendo il loro superiore interesse durante tutto l'arco del percorso di accoglienza. Le loro potenzialità di attivazione di sinergie con altri

interventi previsti dal Programma Nazionale faticano ancora ad essere individuate chiaramente, mentre più solide e capillari risultano essere le collaborazioni territoriali che valorizzano le risorse locali. Infine, i progetti si distinguono per l'impegno rivolto verso la tutela dei minori maggiormente vulnerabili, con progressi significativi nell'individuazione e presa in carico delle fragilità e la promozione di buone prassi che rappresentano un contributo significativo al sistema di accoglienza per MSNA in Italia.

Non tutte le criticità emerse possono essere affrontate con gli strumenti messi a disposizione dal PN FAMI 2021-2027; tuttavia, per quelle sulle quali il Programma ha la possibilità di intervenire, sono state individuate alcune azioni che possono contribuire alla loro risoluzione. In alcuni casi, i suggerimenti riguardano il **miglioramento o il rafforzamento di interventi** già in essere, mentre in altri forniscono spunti utili a valutare l'opportunità di introdurre **nuove tipologie di interventi**.

Le proposte di miglioramento si concentrano in particolare sui progetti di prima accoglienza, a partire dall'**incremento delle attività di comunicazione e informazione** verso quei territori che non hanno fornito o hanno fornito poche risposte per la prima accoglienza (eventualmente prevedendo anche una distribuzione territoriale delle risorse). Inoltre, sarebbe possibile prevedere criteri di selezione o di merito che favoriscano il **rafforzamento delle équipe di lavoro**, attraverso la presenza di insegnanti certificati L2 per la primissima alfabetizzazione, counselor dedicati alla salute psico-fisica degli operatori e un numero rafforzato di mediatori culturali. Parallelamente, potrebbero essere definiti degli **standard minimi da garantire per l'attività di alfabetizzazione**, in termini di tempo dedicato e di obiettivi in termini di competenze linguistiche da raggiungere, e potrebbe essere valorizzata ulteriormente la presenza nelle proposte progettuali di **moduli formativi dedicati agli operatori**, prevedendo, possibilmente, un focus particolare sui rischi professionali specifici e sulla tutela della loro salute psico-fisica. Infine, per i **centri dedicati all'accoglienza delle ragazze**, in considerazione della particolare fragilità di questo gruppo, si suggerisce il potenziamento delle équipe attraverso l'inserimento di figure professionali specializzate, come ad esempio una ginecologa, e la stipula di convenzioni con enti antitratto e con le aziende sanitarie, al fine di garantire un supporto più mirato e qualificato.

Per quanto riguarda invece il rafforzamento delle azioni in essere, i suggerimenti riguardano, in particolare, il progetto "Monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n.47/2017". Questo potrebbe **intensificare e ampliare gli interventi promossi dall'AGIA** per favorire la diffusione e il rafforzamento dell'istituto della tutela volontaria, concentrandosi in particolare sui territori in cui si registra un significativo squilibrio tra il numero di MSNA e quello dei tutori disponibili. Inoltre, si suggerisce di estendere le attività di monitoraggio anche ai **corsi di formazione**, al fine di verificare l'adozione delle linee guida AGIA nei programmi formativi e di valutare, supportandone eventualmente l'attuazione, l'introduzione di aggiornamenti e miglioramenti. Tali interventi potrebbero includere la sperimentazione di nuove metodologie formative, anche grazie al coinvolgimento di formatori con esperienza operativa nel sistema di accoglienza, al fine di accrescere l'efficacia dei percorsi formativi.

In generale, si rileva poi come i soggetti coinvolti nel circuito di accoglienza e protezione dei MSNA non sempre siano consapevoli delle sinergie che si realizzano tra progettualità diverse. A tal proposito, sembra essere importante **rafforzare le azioni di comunicazione del programma**, attraverso iniziative mirate a garantire una maggiore visibilità e comprensione della provenienza delle risorse che finanziano i diversi servizi.

In merito alle nuove iniziative da implementare, il Programma potrebbe incentivare e supportare interventi volti a:

- la **creazione di reti organiche** e istituzionalizzate fra le strutture che operano nell'accoglienza, allo scopo di migliorare lo scambio di informazioni sulle prassi operative, sulla gestione dei progetti e sui risultati dei processi di integrazione;

- **l'aumento della presenza di mediatori culturali in grado di interagire in dialetti o lingue insolite**, attraverso la formazione di quelli già attivi e/o la realizzazione di un servizio centralizzato che metta a disposizione mediatori competenti per queste lingue;
- **l'apertura di centri DS-DM specializzati** per la presa in carico dei minori fragili, soprattutto quelli di più difficile gestione, dimensionati in base alle necessità territoriali e dotati di équipe multidisciplinari formate per gestire disabilità e vulnerabilità specifiche, garantendo così un'assistenza integrata e di qualità;
- **il miglioramento del flusso di informazioni** tra i diversi soggetti coinvolti nell'accoglienza, incentivando lo sviluppo di strumenti tecnologici e soluzioni digitali per ottimizzare le comunicazioni;
- la promozione di azioni informative per diffondere la **conoscenza e l'applicazione di buone prassi amministrative** che si sono mostrate in grado di snellire l'attività delle Amministrazioni e di accelerare gli iter delle procedure;
- la **formazione continua e l'aggiornamento dei tutori volontari** già iscritti negli elenchi dei Tribunali per i Minori, al fine di garantire un supporto costante e adeguato alle sfide emergenti nell'accoglienza dei MSNA.

Infine, la realizzazione di tre casi di studio specifici ha permesso di **approfondire la conoscenza di alcune buone prassi** "incontrate" durante le attività di ricerca, che sono state selezionate in ragione della loro significatività e rilevanza al fine di **individuare azioni replicabili** per far fronte ad alcune delle principali criticità emerse nell'ambito del sistema di accoglienza e protezione per MSNA.

Così, le **procedure messe in atto dalle autorità di Agrigento**, in particolare dalla Prefettura, meritano di essere portate a conoscenza di altre realtà, perché dimostrano come innovazione, collaborazione e determinazione, anche in un contesto sottoposto a una forte pressione migratoria, riescano a garantire l'accelerazione degli iter burocratici e lo snellimento dei carichi di lavoro delle Amministrazioni riuscendo a trasformare la gestione dei MSNA in un modello di accoglienza efficace e rispettoso del superiore interesse del minore.

Parallelamente, l'**accoglienza delle minori straniere non accompagnate all'interno del progetto "Iter"** conferma la necessità di attività di supporto e presa in carico altamente specializzate, capaci di rispondere alle molteplici vulnerabilità fisiche, psicologiche e sociali di cui spesso è portatore questo particolare sottogruppo di MSNA, testimoniando l'utilità di coinvolgere nell'attività ordinaria di questi progetti figure professionali specifiche come la ginecologa e di prevedere l'avvio di collaborazioni con gli enti antitrattra e le aziende sanitarie.

Infine, gli **esempi delle associazioni di tutori volontari dell'Emilia-Romagna** mostrano come sia possibile promuovere l'istituto della tutela volontaria per far crescere il numero di tutori e sostenerli nella loro attività, così come migliorare l'efficacia della formazione, applicando nuove modalità formative che prevedano il coinvolgimento di tutori già attivi e di soggetti con esperienze operative all'interno del sistema di accoglienza e protezione dei MSNA.

INTRODUZIONE

1. OGGETTO E METODOLOGIA D'INDAGINE

1.1. Obiettivi e contenuti del Rapporto Tematico

Il presente Rapporto Tematico rappresenta il **primo di cinque approfondimenti valutativi previsti dal Piano di Valutazione** del Programma Nazionale FAMI 2021-2027, volti ad analizzare specifici aspetti e questioni ritenute via via strategici da parte dell'Autorità di Gestione (AdG). L'intento principale di tali prodotti valutativi è quello di ricostruire e analizzare particolari aspetti del contesto sociale, politico ed economico di riferimento, in modo da offrire all'Amministrazione una comprensione più approfondita dei fabbisogni emergenti nei territori e della loro evoluzione nel tempo, supportando in tal modo la definizione di strategie future più informate ed efficaci. In particolare, tali approfondimenti mirano a migliorare la qualità dell'elaborazione e dell'esecuzione del Programma Nazionale, aggiornandone il quadro di riferimento e fornendo informazioni, analisi e raccomandazioni utili a riorientarne le azioni promosse, laddove necessario. I Rapporti Tematici si distinguono inoltre dalle altre tipologie di attività valutative previste dal Piano, in quanto costituiscono analisi più focalizzate e dettagliate, finalizzate a offrire nel corso della programmazione focus di studio su specifici fattori di *policy* di interesse. Le dimensioni di approfondimento dei Rapporti Tematici possono riguardare questioni di natura strutturale, temi contingenti legati a contesti o eventi specifici, oppure aspetti definiti a livello europeo¹ che abbiano un impatto diretto o indiretto sul Programma.

Per quanto riguarda la dimensione di approfondimento oggetto del presente Rapporto Tematico, il **tema relativo all'accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA)** è stato definito di concerto con l'Autorità di Gestione, così da rispondere alle attuali esigenze conoscitive della stessa.

Sotto il termine "accoglienza", si radunano diverse forme di sistemazione, protezione ed integrazione dei MSNA, ordinarie e straordinarie, gestite da attori sia pubblici che privati, e che si differenziano tra loro in termini di tipologia e finanziamenti. Il presente approfondimento si pone dunque l'obiettivo di indagare il fenomeno sotto la prospettiva di offrire una lettura multilivello e sistemica dell'argomento, tentando di verificare l'attuazione dei diritti previsti dalla normativa nazionale ed internazionale in materia, primi fra tutti il rispetto del principio di tutela del superiore interesse del minore, sancito dalla Convenzione di New York sui Diritti del Fanciullo nel 1989. Attraverso una dettagliata analisi del fenomeno, del contesto normativo e delle politiche attuate, nonché attraverso la raccolta delle testimonianze dirette degli attori coinvolti a vario titolo all'interno del sistema di protezione dei MSNA, il rapporto esamina il percorso di accoglienza dei minori, tracciando il loro cammino dall'arrivo / rintraccio sul territorio fino alla transizione verso l'autonomia. Nel corso dell'indagine, particolare attenzione è stata posta alle azioni volte all'emersione e alla presa in carico dei minori portatori di specifiche vulnerabilità, mentre un approfondimento mirato è stato dedicato all'istituto della tutela volontaria.

Attraverso questa narrazione, il presente Rapporto Tematico tenta così di offrire un'analisi approfondita del circuito di accoglienza dedicato ai MSNA, delineandone l'evoluzione, le sfide e le criticità, nonché di evidenziare il contributo delle risorse FAMI in questo contesto, fornendo raccomandazioni concrete per migliorare il sistema di accoglienza, protezione e integrazione dei minori soli sul territorio.

¹ Stante l'art.9 del Reg. (UE) 2021/1060, gli Stati Membri devono garantire il rispetto dei principi orizzontali della parità di genere, del rispetto dei diritti fondamentali e dell'accessibilità per le persone con disabilità in tutte le fasi dei Programmi, compresa la valutazione, nonché perseguire l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile.

1.2. L'impianto teorico-metodologico

Sintetizzando, il presente Rapporto Tematico ha come oggetto il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, indagando in modo sistemico e multilivello il circuito di protezione e integrazione a loro dedicato, al fine di esaminare l'attuazione dei diritti sanciti dalla normativa nazionale e internazionale, evidenziare il ruolo delle risorse FAMI e offrire raccomandazioni utili al miglioramento degli interventi futuri, se necessario.

Per fare ciò, la trattazione è divisa in tre sezioni principali:

- 1. Il Contesto di riferimento** – In questa sezione viene offerta una breve ricostruzione del quadro di riferimento, necessaria per inquadrare l'oggetto della ricerca all'interno di un *framework* che ne evidenzia caratteristiche, bisogni ed evoluzione. Vengono analizzati i principali trend e le dinamiche del fenomeno migratorio dei minori stranieri non accompagnati in Italia, insieme alle specificità del sistema di accoglienza a loro dedicato, con particolare attenzione ai soggetti coinvolti, ai diritti garantiti e alle forme di tutela previste;
- 2. Le aree d'intervento del PN FAMI 2021-2027 per l'accoglienza e la protezione dei MSNA** – Nella seconda sezione vengono poi approfonditi alcuni temi di particolare rilevanza per l'Autorità di Gestione, presentando dei focus specifici su tre aspetti:
 - la prima accoglienza MSNA finanziata dal FAMI;
 - la seconda accoglienza MSNA finanziata dal FAMI;
 - l'istituto della tutela volontaria.

L'obiettivo di questa sezione è quello di analizzare in modo approfondito le aree di intervento del Programma, esaminando i bisogni, le sfide e le criticità dei vari contesti, al fine di individuare specifiche opportunità di miglioramento e possibili ambiti di intervento futuro;

- 3. Le conclusioni valutative** – Infine, l'ultima sezione è stata dedicata all'analisi più prettamente valutativa, cercando di tirare le fila delle indagini condotte, sintetizzando i risultati emersi ed esaminando gli interventi attivati dal PN FAMI 2021-2027, attraverso quattro dei sei ambiti di valutazione definiti all'Articolo 44 del Regolamento (EU) 2020/1060 e previsti dal Piano di Valutazione del Programma, definiti come segue:
 - **Efficacia**, intesa come la misura in cui gli interventi del PN FAMI 2021-2027 a favore della I° e II° accoglienza dei MSNA sono sulla buona strada per raggiungere i propri obiettivi;
 - **Rilevanza**, intesa come la misura in cui gli interventi del PN FAMI 2021-2027 a favore della I° e II° accoglienza dei MSNA e dell'istituto della tutela volontaria rispondono alle reali esigenze e fabbisogni dei destinatari;
 - **Coerenza**, intesa come la misura in cui gli interventi del PN FAMI 2021-2027 a favore della I° e II° accoglienza dei MSNA risultino complementari e sinergici con gli altri interventi del Programma e con le altre progettualità attive sul territorio per la presa in carico e la tutela dei minori;
 - **Criteri trasversali**, intesi come la misura in cui gli interventi del PN FAMI 2021-2027 a favore della I° e II° accoglienza dei MSNA tengono conto della specifica situazione dei MSNA vulnerabili per la loro corretta identificazione e presa in carico.

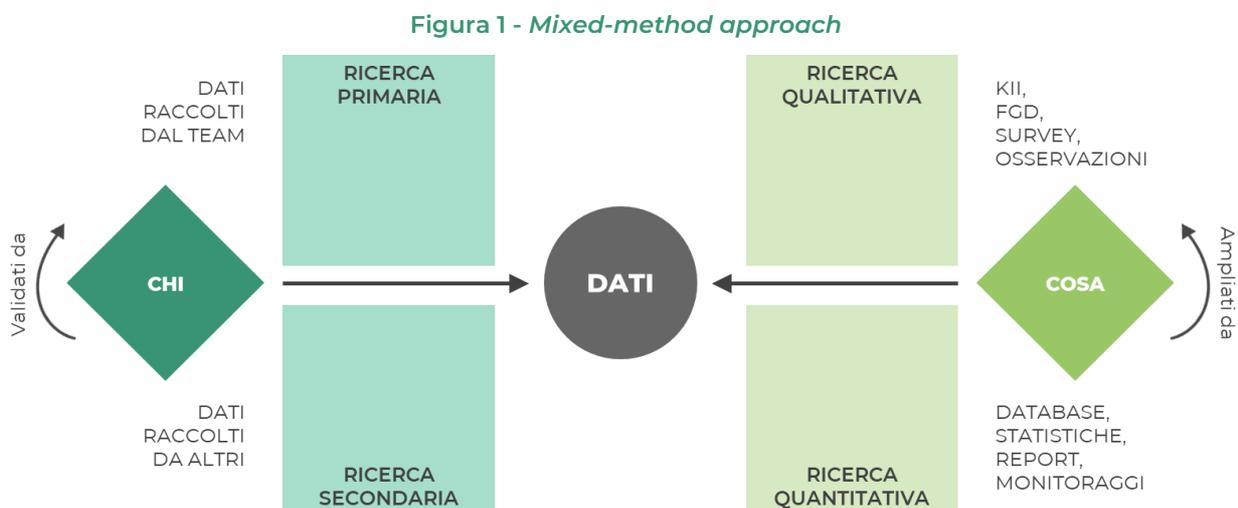
Per fare ciò, si è sviluppata un'apposita Matrice di Valutazione (MdV), in cui gli ambiti di valutazione da esplorare sono stati scorporati in una serie di Domande Valutative (DV), associate a loro volta a dei criteri di giudizio e descrittori appropriati alla loro verifica, nonché agli strumenti e metodi di raccolta e analisi dei dati e relative fonti (Cfr. Allegato I).

Il Rapporto Tematico si è quindi **concentrato prevalentemente su un aggiornamento della *need analysis*, da un lato, e sull'esame del *rationale* e della *performance* degli interventi del Programma, dall'altro**: ciò significa che l'attenzione è stata rivolta a un'approfondita valutazione, da una parte, dei bisogni e delle criticità emerse nell'ambito dell'accoglienza dei MSNA e, dall'altra, del fondamento logico e delle modalità di implementazione dei progetti finanziati dal FAMI, piuttosto che dei risultati e degli impatti concreti da essi prodotti. Questa scelta

è stata motivata principalmente dal fatto che il Programma è ancora nelle sue fasi iniziali, rendendo prematuro un giudizio sugli effetti raggiunti dagli interventi. In questo senso, il presente approfondimento appare concettualmente vicino a ciò che in letteratura viene definito "valutazione di processo", che esamina lo sviluppo concreto di un determinato intervento o programma, aiutando a interpretare il suo progresso nel raggiungimento dei risultati attesi per verificare la necessità di eventuali aggiustamenti nell'implementazione. Segue quindi un **obiettivo formativo, piuttosto che sommativo, della valutazione**, orientato al futuro e volto a suggerire potenziali riorientamenti e a fornire raccomandazioni operative per il miglioramento dei programmi; tale approccio mira a generare conoscenza condivisa, identificando e condividendo buone pratiche nonché traendo lezioni apprese dagli approcci e dalle operazioni attuali. Il principio della valutazione come "processo di apprendimento" diviene quindi alla base dell'approccio del lavoro del Team e del prodotto finale del servizio.

1.3. Strumenti di raccolta e metodi di analisi dei dati

Le indagini, svolte tra i mesi di settembre e dicembre 2024, sono state condotte attraverso una triangolazione di metodi, combinando sia ricerche primarie che secondarie, su dati sia quantitativi che qualitativi. Infatti, la natura composita e complessa delle tematiche in esame ha richiesto l'uso di un approccio completo e integrato, capace di combinare adeguatamente più metodi e strumenti di raccolta e analisi dei dati, al fine di poter fornire un'analisi olistica del fenomeno e delle iniziative oggetto di studio. Per questo motivo, **la ricerca è stata caratterizzata da un design a metodi misti**, noto in letteratura come *mixed-method approach*, che ha permesso al Team di raccogliere una vasta gamma di dati diversificati. La selezione di strumenti e metodi specifici è stata adattata alla disponibilità e qualità dei dati, alle problematiche specifiche da esaminare e alla tipologia di stakeholder coinvolti, garantendo così un'analisi più integrata e solida attraverso l'uso di più fonti per convalidare i risultati.



A tal proposito, quindi, **il punto di partenza è stato lo sviluppo di una stakeholders map**, che ha permesso di delineare un primo quadro concettuale di riferimento a supporto dell'indagine. Ciò ha coinvolto l'identificazione e la classificazione dei vari individui, gruppi o entità coinvolti a diverso titolo e a diversi livelli nell'ambito del sistema di accoglienza e protezione dei MSNA, nonché la definizione dei loro ruoli e delle loro reciproche relazioni. L'obiettivo della mappatura degli stakeholder è stato dunque quello di comprendere meglio l'identità, gli interessi e i bisogni degli attori chiave chiamati in causa, assicurando al contempo il loro effettivo coinvolgimento nelle attività di valutazione. Questo esercizio è stato essenziale per la **successiva creazione di un piano di ricerca dettagliato**, in cui ciascuna tipologia di informatore è stata abbinata allo strumento di raccolta dati più adatto. Il piano di ricerca definitivo ha funzionato da guida strutturata per la collezione dei dati,

garantendo un approccio coeso e metodologicamente coerente alla raccolta delle evidenze e alla cattura di una vasta gamma di prospettive e intuizioni.

Di seguito viene presentata una **panoramica dei principali strumenti che sono stati utilizzati e il loro abbinamento con le principali fonti d'informazione e tipologie di stakeholders individuati**. In generale, le attività di ricerca si sono articolate in due macro-aree di analisi: l'analisi desk e l'analisi field, successivamente integrate attraverso un accurato processo di triangolazione, come dettagliato nei paragrafi seguenti.

Tabella 1 - Strumenti di raccolta dati e relative fonti d'informazione

SEZIONE	STRUMENTI	FONTI
PARTE I – IL CONTESTO		
Il fenomeno dei MSNA in Italia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desk Review 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dati statistici e di contesto, studi e ricerche, documenti di programma e di progetto
L'accoglienza dei MSNA in Italia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviste semi-strutturate 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enti istituzionali ▪ Testimoni privilegiati
PARTE II – I FOCUS DELLA RICERCA		
La prima accoglienza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desk Review 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dati statistici e di contesto, studi e ricerche, documenti di programma e di progetto
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviste semi-strutturate 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enti istituzionali ▪ Testimoni privilegiati
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviste strutturate e questionari CAWI 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Referenti 13 progetti di prima accoglienza
La seconda accoglienza	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desk Review 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dati statistici e di contesto, studi e ricerche, documenti di programma e di progetto
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviste semi-strutturate 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enti istituzionali ▪ Testimoni privilegiati
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviste strutturate 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Referenti 16 progetti di seconda accoglienza
La tutela volontaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desk Review 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dati statistici e di contesto, studi e ricerche, documenti di programma e di progetto
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviste semi-strutturate 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enti istituzionali ▪ Testimoni privilegiati
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviste strutturate e questionari CAWI 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Referenti 13 progetti di prima accoglienza e 16 progetti di seconda accoglienza
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interviste in profondità 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Associazioni di tutori volontari

1.3.1. Analisi Desk

L'analisi desk è stata condotta per raccogliere dati secondari, integrando informazioni di natura sia quantitativa che qualitativa, utili a supportare l'intero processo di indagine. Una **revisione approfondita e completa di tutta la bibliografia e documentazione disponibile** è stata quindi effettuata come primo passo cruciale nell'iter di ricerca. Questa revisione è servita per estrarre informazioni chiave che hanno aiutato a sviluppare ipotesi e assunzioni preliminari, le quali sono state successivamente validate e verificate attraverso attività di ricerca primaria. Il primo compito è stato quello di raccogliere e catalogare sistematicamente la maggior parte dei documenti rilevanti, creando un inventario organizzato che comprendesse tutti i report principali, linee guida,

documenti operativi e qualsiasi letteratura correlata. Particolare attenzione è stata dedicata ad **identificare e colmare eventuali lacune informative**, che sono state successivamente affrontate attraverso contatti diretti e consultazioni con gli stakeholder rilevanti. Data la natura ampia e multilivello delle tematiche in oggetto, la documentazione è stata analizzata a diversi livelli di approfondimento (progettuale, di Programma e di contesto). Ciascuno di questi livelli ha fornito intuizioni uniche che, combinate, hanno offerto una visione completa del fenomeno e delle iniziative in esame, garantendo una solida base di dati secondari utili per informare le fasi successive della ricerca.

In particolare, il team di valutazione ha preso in considerazione la seguente documentazione:

- **Documenti di progetto** (proposte progettuali, schede descrittive strutture, piani di impegno delle risorse, schede indicatori, etc.);
- **Procedure attivate sul PN FAMI 2021-2027**, quali avvisi pubblici e relativa documentazione a supporto (note metodologiche sugli indicatori, note sulle procedure di rendicontazione, etc.) nonché relativi Decreti Ministeriali;
- **Dati di monitoraggio** forniti dall'AdG relativi all'avanzamento finanziario, fisico e procedurale degli interventi in oggetto al 30 settembre 2024;
- **Documenti di Programma** (PN FAMI 2021-2027, SIGECO, Documento metodologico del quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione del Programma Nazionale del FAMI 2021-2027, Manuale delle regole di ammissibilità e di rendicontazione delle spese, etc.);
- **Documentazione relativa a piani, strategie, documenti di indirizzo, etc.**, di livello comunitario e/o nazionale relativi all'accoglienza ed integrazione dei MSNA;
- **Letteratura tematica** prodotta da organismi internazionali e nazionali, enti pubblici e privati di ricerca e altre istituzioni operanti nel settore (Cfr. Allegato II).

1.3.2. Analisi Field

Le analisi di tipo field sono state relative invece all'**acquisizione da parte del valutatore di informazioni primarie originate direttamente dai beneficiari e dai diversi stakeholder interessati**, a seguito della conduzione di indagini di campo. L'ulteriore raccolta dati ha ricercato la verifica dei dati secondari precedentemente elaborati e riguardato soprattutto nuovi aspetti qualitativi in grado di rilevare informazioni, percezioni e nessi causali che il dato quantitativo difficilmente riesce a restituire. Le analisi field si sono concentrate prevalentemente su **diverse tipologie di interviste con informatori chiave** (*Key-Informant Interviews - KIIs*), permettendo in questo modo un coinvolgimento approfondito con un ampio spettro di stakeholder a livello sia locale che nazionale. Raccogliendo le prospettive degli attori direttamente coinvolti nel sistema di accoglienza e protezione dei MSNA, le KIIs hanno inoltre permesso di colmare, laddove presenti, eventuali lacune informative rimaste dalle analisi desk, garantendo la fotografia di un quadro dettagliato e completo sull'argomento. Nella conduzione delle interviste, il Team ha cercato di applicare un metodo partecipativo, che implica la capacità di considerare una varietà di valori e prospettive, la necessità di rispondere agli interessi di diversi stakeholder, così come la promozione di rapporti collaborativi nello svolgimento degli incontri. Il successo delle KIIs è stato reso possibile grazie al fondamentale supporto dell'AdG, che ha facilitato il contatto iniziale con i diversi stakeholder attraverso la redazione di una nota di riferimento ufficiale, la quale ha accompagnato i contatti introduttivi e che ha garantito un endorsement istituzionale, favorendo la credibilità e promuovendo la cooperazione necessaria per il buon esito delle interviste. L'elenco finale degli informatori chiave è stato sviluppato sulla base della mappatura degli stakeholder effettuata durante la fase iniziale, successivamente affinato e concordato in collaborazione con l'AdG per garantire che tutte le voci rilevanti fossero rappresentate nel processo di valutazione.

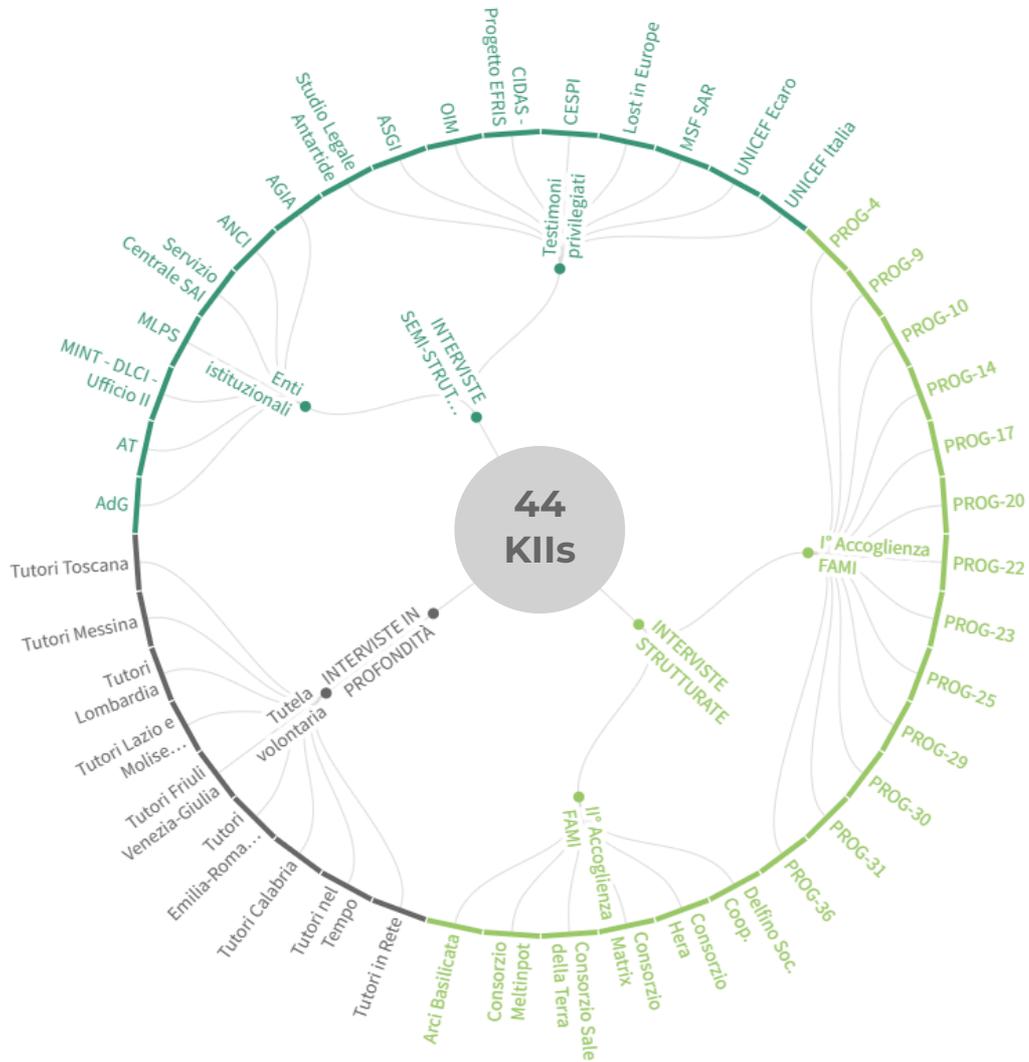
Le KIIs sono state successivamente **personalizzate per rispondere alle peculiarità del contesto specifico e per tenere conto del ruolo e delle competenze di ognuno degli stakeholder coinvolti**. Questo approccio ha portato

all'elaborazione di diverse tipologie di interviste, ciascuna progettata per affrontare temi e aspetti rilevanti in base alla prospettiva e alla funzione dell'interlocutore, garantendo così una raccolta dati più mirata e significativa (cfr. Figura 2). Le diverse tipologie di KIs utilizzate per le analisi sono state le seguenti:

1. **Interviste semistrutturate** – questa tipologia di intervista è stata utilizzata principalmente nel contatto con gli enti istituzionali ed altri testimoni privilegiati, coinvolti a vario titolo e a diversi livelli all'interno del circuito di accoglienza e protezione dei MSNA in Italia. Le interviste hanno seguito delle linee guida predefinite, adattate poi ai diversi stakeholder da intervistare e al tipo di informazioni da raccogliere. L'obiettivo è stato quello di ottenere principalmente un giudizio complessivo sul sistema di tutela dei MSNA, far emergere eventuali sfide e criticità, nonché rilevare percezioni sul contributo del PN FAMI 2021-2027 e sull'andamento delle singole iniziative realizzate. Sono state raccolte le testimonianze di 7 diversi enti istituzionali (per un totale di 10 soggetti) e di 9 enti individuati come testimoni privilegiati (per un totale di 16 soggetti).
2. **Interviste strutturate / Questionari CAWI** – Questa metodologia è stata applicata per raccogliere dati direttamente dai referenti degli enti gestori dei progetti di prima e seconda accoglienza per MSNA finanziati dal FAMI. Gli strumenti utilizzati sono stati sviluppati seguendo una struttura standardizzata, con domande chiuse e aperte volte a garantire l'omogeneità nella raccolta delle informazioni, ma anche una certa flessibilità nel permettere ai rispondenti di approfondire aspetti specifici. L'obiettivo principale è stato quello di acquisire dati puntuali e comparabili sulle modalità di gestione e implementazione dei progetti, raccogliendo al contempo feedback sulle sfide operative affrontate, le buone pratiche adottate, e le criticità riscontrate.
 - Progetti di prima accoglienza – I progetti di prima accoglienza non sono stati oggetto di selezione campionaria, data la loro esigua numerosità (15 in totale). Per garantire una copertura completa, è stata inviata a tutti i referenti la richiesta di partecipazione all'indagine, proponendo un'intervista strutturata online oppure, in alternativa, la compilazione di un questionario strutturato. Hanno risposto 13 progetti su 15, dei quali 9 attraverso interviste e 4 mediante questionari.
 - Progetti di seconda accoglienza - Per i progetti di seconda accoglienza, data la loro maggiore numerosità (109 in totale), è stato necessario adottare un processo di selezione, che è avvenuto esclusivamente tra le 73 strutture afferenti al Progetto 269 "Rafforzamento della capacità di accoglienza, inclusione e accompagnamento all'autonomia dei MSNA nella rete SAI – Prosecuzione" del PN FAMI 2021-2027, attualmente in corso, escludendo invece le 36 del Progetto 1106, finanziate in via retroattiva. La selezione degli enti attuatori è avvenuta secondo due criteri principali: a) focalizzazione sulle regioni del Sud, dove si concentra la maggior parte dei progetti finanziati dal PROG-269; b) preferenza per enti attuatori che gestiscono centri relativi alla Rete SAI in più comuni e/o regioni. Nel complesso, sono state condotte interviste con 6 enti attuatori, rappresentativi di un totale di 16 progetti di seconda accoglienza per MSNA finanziati dal PN FAMI 2021-2027, circa il 22% delle strutture attivate attraverso il PROG-269. In questo caso, la decisione di adottare un approccio di indagine maggiormente qualitativo è stata determinata, tra le altre ragioni, dalla complessità nel reperire i contatti diretti dei centri di accoglienza, dovuta alla struttura multilivello del meccanismo di finanziamento. Nello specifico, il PN FAMI 2021-2027 eroga fondi alla Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, la quale, a sua volta, li destina agli enti titolari di progetto, che successivamente li trasferiscono ai soggetti attuatori. Questa articolata catena di finanziamento ha reso particolarmente complesso l'accesso diretto ai contatti dei referenti degli enti gestori delle strutture.
3. **Interviste in profondità** – Quest'ultima tipologia di intervista è stata principalmente utilizzata per raccogliere le testimonianze dei tutori volontari appartenenti alle diverse associazioni di tutori attive su tutto il territorio nazionale. Le interviste sono state condotte in modo da permettere ai tutori di esprimere liberamente le proprie esperienze, difficoltà e riflessioni circa il ruolo ricoperto, nonché sulle modalità di intervento nel sistema di accoglienza e protezione dei MSNA. L'obiettivo principale è stato quello di comprendere meglio le sfide quotidiane che i tutori affrontano, raccogliere opinioni sull'efficacia del supporto ricevuto e

individuare le possibili aree di miglioramento nelle pratiche di tutela e accompagnamento dei MSNA. Sono state raccolte le testimonianze di 9 diverse associazioni, per un totale di 13 soggetti intervistati.

Figura 2 - Stakeholders map & strumenti di raccolta dati



PARTE I

Il contesto

2. IL FENOMENO DEI MSNA IN ITALIA

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) ha assunto, negli ultimi decenni, un'importanza crescente in Italia, sia per la rilevanza numerica raggiunta, sia per l'impatto che esso genera sulle politiche di accoglienza e integrazione. A partire dagli anni '90, l'intensificarsi della presenza dei minori soli all'interno dei flussi migratori, dapprima legati alle guerre balcaniche e successivamente all'Emergenza Nord Africa e alla crisi mediorientale, ha portato il tema sempre più al centro del dibattito politico e sociale. Da allora, il fenomeno ha continuato a crescere in complessità e varietà, evidenziando per la prima volta l'esigenza di strutturare e normare un sistema di accoglienza specificatamente dedicato.

I MSNA, definiti dal diritto internazionale e nazionale come **minori privi di un rappresentante legale in territorio straniero**², sono soggetti particolarmente vulnerabili, collocati in una condizione giuridica "liminale" di estrema delicatezza. Se da un lato, infatti, il supremo interesse del minore richiede l'adozione di misure di tutela e protezione, dall'altro, la loro identità di migranti è spesso soggetta a politiche orientate al controllo dei flussi. Si tratta di minori che muovono spesso da contesti nei quali guerre, instabilità politica, repressioni dei diritti umani e/o profondi cambiamenti climatici minano la sicurezza personale, quella delle famiglie e delle proprie comunità. Dalle indagini effettuate, i **principali push factors** che sembrano spingere questi giovanissimi a lasciare i propri Paesi si riconducono ad alcune categorie chiave: al pari degli altri migranti adulti, i MSNA intraprendono il loro viaggio in fuga da conflitti e persecuzioni, alla ricerca di migliori opportunità economiche ed educative, con il sogno di costruirsi una vita più dignitosa o con l'aspirazione alla realizzazione personale. Per questi minori, un ruolo chiave nella decisione di partire viene giocato dalle famiglie che spesso, a causa della povertà estrema, spingono i propri figli ad allontanarsi, vedendo nella migrazione l'unica speranza di vita per il nucleo stesso e/o per il proprio figlio o figlia. In alcuni casi, i minori vengono persino "venduti" o affidati a trafficanti in cambio della promessa di una vita migliore o di un sostegno economico per la famiglia d'origine. Si tratta inoltre di minori che, sempre più spesso, giungono in Italia portando con sé **condizioni psicofisiche già compromesse**, a causa delle esperienze traumatiche vissute lungo il loro percorso migratorio. Violenze, abusi, torture e sfruttamento sono purtroppo realtà diffuse che lasciano segni profondi, aggravando una vulnerabilità già intrinseca alla loro condizione di minori non accompagnati, rappresentando una sfida ancora più complessa per la loro accoglienza, protezione e integrazione (cfr. paragrafo 3.2).

Negli anni, **l'Italia ha progressivamente aggiornato il proprio sistema di accoglienza e tutela dei MSNA**, passando da una legislazione frammentata a un sistema sempre più strutturato e ragionato, culminato con adozione della Legge 47/2017, nota anche come Legge Zampa, che ha introdotto un procedimento particolarmente avanzato per la tutela dei minori, come si vedrà meglio in seguito (cfr. paragrafo 3.1). A partire da gennaio 2016, il Ministero del Lavoro delle Politiche sociali mette a disposizione i dati mensili sui MSNA, pubblicando la consistenza dei presenti e, da gennaio 2022, i flussi in entrata e in uscita. I dati messi a disposizione sono suddivisi per sesso, cittadinanza e altre variabili significative (per esempio localizzazione, modalità di ingresso, etc.). Nei paragrafi che seguono verrà analizzata l'evoluzione numerica del fenomeno, con un approfondimento sui dati relativi alla presenza, ai flussi in entrata e alle caratteristiche demografiche dei minori stranieri non accompagnati.

² 7 Direttiva UE 26 giugno 2013, n. 33, art. 2 e Legge 7 aprile 2017, n. 47, art. 2

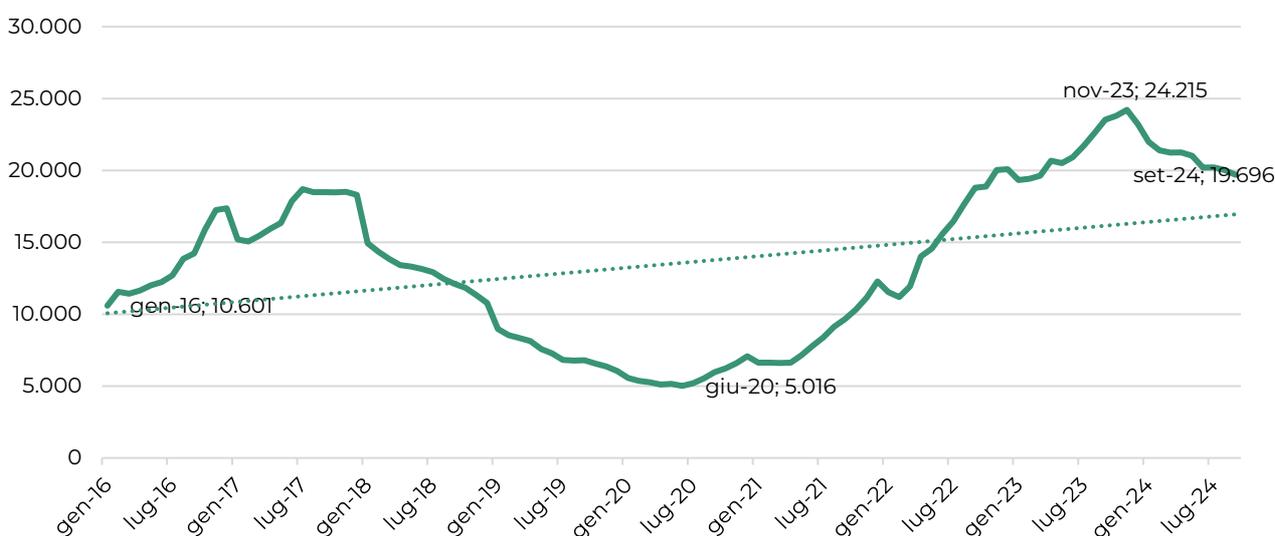
2.1. I numeri di MSNA in Italia

2.1.1. Presenze e caratteristiche demografiche

I numeri delle presenze e degli arrivi dei minori stranieri non accompagnati offrono una finestra di osservazione preziosa per comprendere le dimensioni del fenomeno migratorio. Analizzare le principali caratteristiche che tracciano l'identità demografica dei MSNA ne arricchisce ulteriormente il quadro.

A fine settembre 2024³, si registravano **19.696 MSNA presenti sul territorio italiano**, quasi il doppio rispetto a quanti erano stati censiti nella prima rilevazione del gennaio 2016 (10.621). Le presenze di MSNA risultano infatti tendenzialmente in crescita nei quasi nove anni per i quali sono stati registrati i dati. Il grafico seguente permette di riconoscere che fino a gennaio 2018 il trend delle presenze è stato in crescita, per poi subire una repentina battuta di arresto raggiungendo il minimo delle presenze (5.016) a giugno 2020, in piena crisi pandemica. Da quel momento, le presenze riprendono a crescere vertiginosamente, arrivando a quasi quintuplicare nel corso di soli tre anni, fino a toccare nel novembre 2023 il valore più alto (24.215). La tendenza degli ultimi dieci mesi risulta, invece, nuovamente decrescente.

Grafico 1 - MSNA presenti sul territorio italiano, serie storica

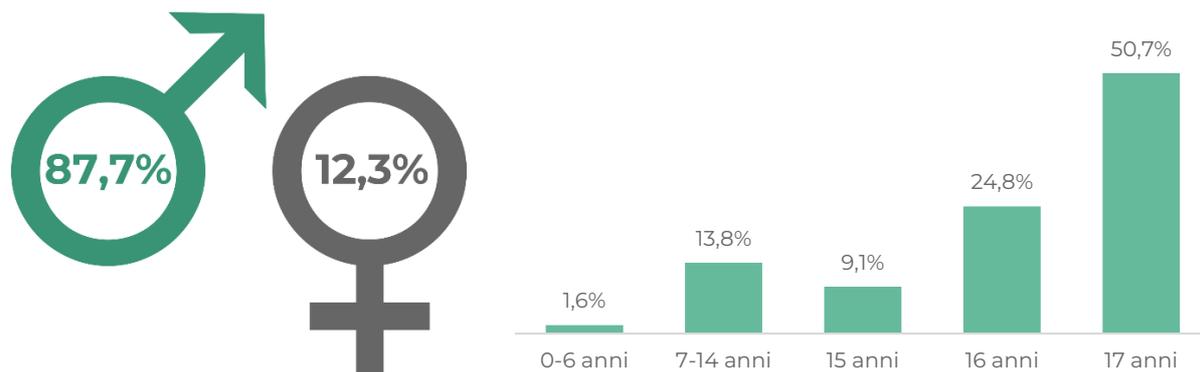


Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

L'analisi delle **principali caratteristiche demografiche dei MSNA** presenti in Italia offre ulteriori spunti di riflessione e arricchisce ulteriormente il quadro di insieme. Al 30 settembre 2024 la maggioranza dei minori presenti sono maschi, l'87,7% del totale, e più della metà, il 51,3%, hanno diciassette anni. La distribuzione per nazionalità mostra una grande varietà dei Paesi di provenienza; tuttavia la somma delle 5 nazionalità più numerose sfiora il 70% dei presenti. Prevalgono gli egiziani (19,6%), gli ucraini (18,7%) i gambiani (11,6%), i tunisini (10,3%) e i guineani (8,0%). Seguono le altre nazionalità con numerosità progressivamente più basse (cfr. Grafico 3).

³Al momento della redazione del rapporto l'ultimo dato disponibile era quello di settembre 2024 e ad esso si farà sempre riferimento.

Grafico 2 - Fattori sociodemografici dei MSNA in Italia, settembre 2024



Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

L'analisi delle presenze e delle caratteristiche dei minori stranieri non accompagnati non può però esimersi dalla **necessità di essere contestualizzata all'interno del quadro più ampio dei flussi migratori nel loro complesso**. L'andamento delle presenze di MSNA, infatti, rispecchia in molti casi le dinamiche generali delle migrazioni, influenzate a loro volta da una molteplicità di fattori internazionali, come le condizioni socio-politiche nei Paesi di origine e transito, o le normative e i regolamenti adottati dai Paesi di arrivo.

In questo contesto, il fenomeno dei minori soli non può essere quindi compreso appieno senza considerare **l'impatto del conflitto russo-ucraino**, che ha significativamente modificato il panorama migratorio europeo negli ultimi tre anni. I flussi generati da questa crisi, sostenuti anche da una legislazione speciale e da una rete di accoglienza basata in gran parte sui legami con connazionali residenti, presentano infatti elementi del tutto peculiari che li distinguono nettamente dagli altri movimenti migratori. Per questo motivo, si è ritenuto opportuno approfondire l'analisi escludendo temporaneamente questo specifico gruppo nazionale, al fine di verificare se e in che misura la sua presenza influenzi le caratteristiche complessive del fenomeno. Pur mostrando un andamento storico complessivamente simile a quello generale, la serie delle presenze ottenuta escludendo i giovani ucraini evidenzia una differenza interessante in corrispondenza del picco registrato a novembre 2023: infatti, senza includere questo gruppo, il picco si attesta a 20.031 unità, rappresentando un incremento solo del 7% rispetto al massimo raggiunto nel luglio 2017. Ancora più evidenti risultano poi le modifiche delle caratteristiche anagrafiche quando non si considera questo gruppo nazionale. Infatti, la quota dei maschi aumenta fino ad arrivare al 96,6%, rendendo il gruppo femminile ancora più residuale; parallelamente, il numero dei diciassetenni cresce fino a rappresentare quasi i due terzi del totale (59,6%), mentre si riducono in maniera significativa i MSNA al di sotto dei 14 anni.

Grafico 3 - Nazionalità di provenienza dei MSNA in Italia, settembre 2024

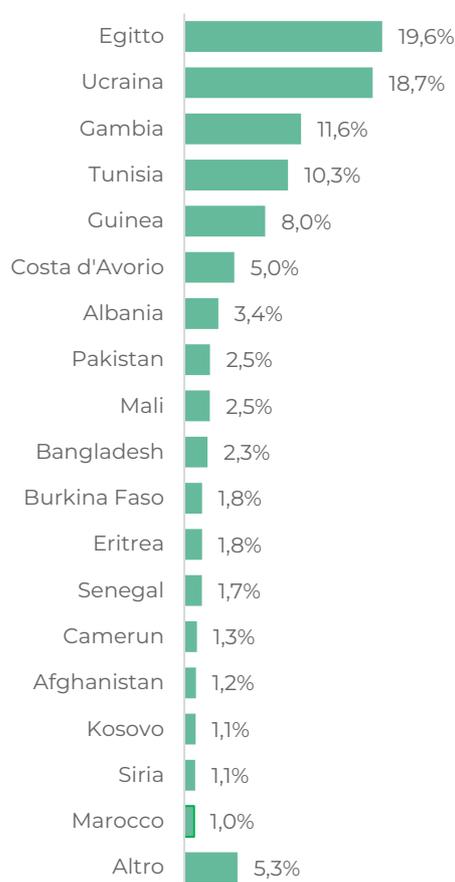


Grafico 4 - Fattori sociodemografici dei MSNA in Italia esclusi i cittadini ucraini, settembre 2024

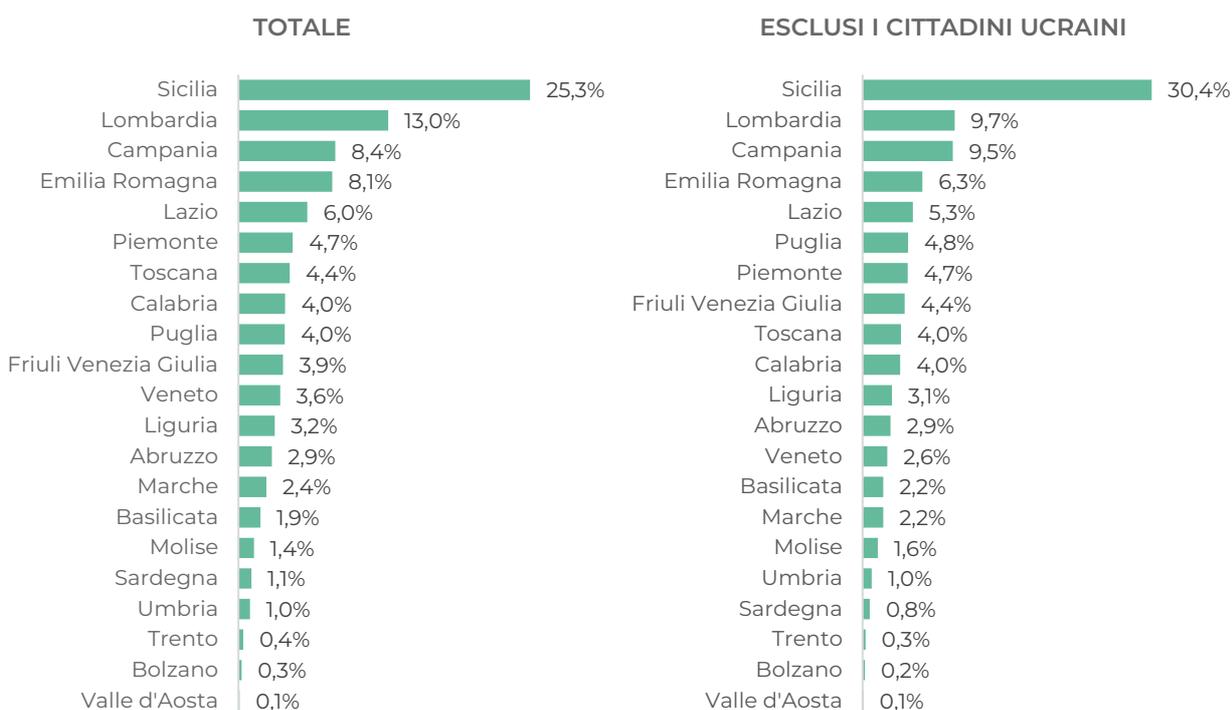


Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

2.1.2. Regioni di accoglienza

In ogni regione italiana sono presenti MSNA, anche se le consistenze sono molto variabili. Dall'analisi dei dati assoluti, risulta che le regioni con un numero più alto di presenze siano Sicilia, Lombardia, Campania, Emilia-Romagna e Lazio, sia osservando la distribuzione dei MSNA nel complesso, sia escludendo i minori di nazionalità ucraina. Un aspetto interessante da sottolineare riguarda però l'impatto specifico del gruppo ucraino sulla distribuzione territoriale. Sebbene le percentuali di presenza subiscano variazioni in quasi tutte le regioni, queste non presentano sempre lo stesso segno. In alcune aree, l'esclusione dei minori ucraini comporta un aumento della quota di MSNA rispetto alla distribuzione complessiva, segnalando una maggiore incidenza di minori provenienti da altre nazioni. Questo fenomeno si osserva principalmente nelle regioni del Sud e nelle isole, con l'eccezione della Sardegna. Al contrario, nelle regioni del Centro e del Nord, fatta eccezione per il Friuli-Venezia Giulia, l'esclusione del gruppo ucraino tende a ridurre le quote di presenza, evidenziando una maggiore incidenza di questi giovani sul totale.

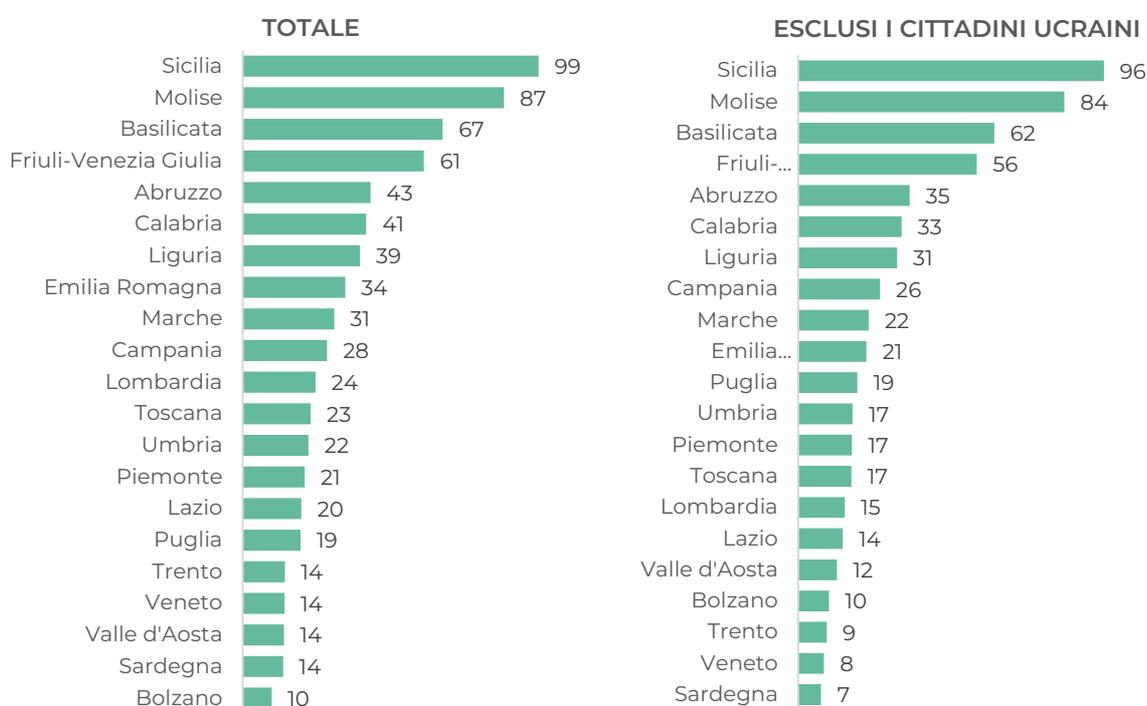
Grafico 5 - Le presenze dei MSNA nelle regioni italiane, settembre 2024



Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Sebbene la percentuale di MSNA presenti in ciascuna regione offra una fotografia delle dimensioni del fenomeno nelle diverse aree del Paese, un indicatore più significativo per valutarne l'impatto sui tessuti sociali regionali è sicuramente rappresentato dal **rapporto tra il numero dei minori non accompagnati e la popolazione residente** (cfr. Grafico 6). La Sicilia si conferma anche in questo caso la regione con il maggiore peso relativo dei MSNA rispetto alla popolazione. Seguono alcune delle regioni italiane meno popolate, quali Molise, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia e Abruzzo, nelle quali il numero assoluto dei MSNA non è elevato, ma la proporzione sul numero degli abitanti è più alta rispetto ad altre regioni, quali Lombardia, Campania ed Emilia-Romagna, dove i minori non accompagnati presenti sono molto numerosi ma il loro peso sulla popolazione è decisamente più basso. Senza considerare i minori cittadini ucraini, la situazione non varia in modo significativo, tanto che le prime sette Regioni in graduatoria mantengono le loro posizioni. Le maggiori differenze riguardano la Puglia, che guadagna cinque posizioni con una diminuzione di soli 0,8 minori ospitati ogni 100.000 abitanti, e la Lombardia, che scende di cinque posizioni e registra una diminuzione di 9,7 minori ospitati ogni 100.000 abitanti.

Grafico 6 - Le presenze dei MSNA nelle regioni italiane, valori per 100k ab, settembre 2024



Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

2.2. Flussi e dinamiche dei MSNA

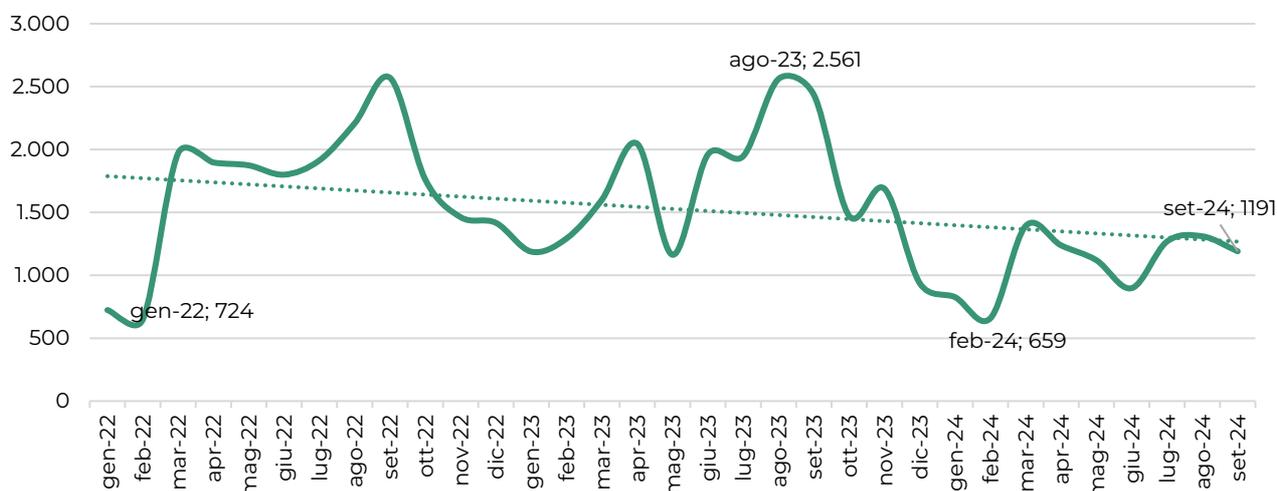
2.2.1. Gli arrivi e i trend migratori

Il fenomeno migratorio è di per sé un fenomeno di movimento. Darne la consistenza partendo dalle presenze è di fondamentale importanza, ma è solo la base. Le serie storiche ne mostrano la dinamicità, ma è necessario porre l'accento anche sui numeri degli arrivi.

A partire da gennaio 2022 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali mette a disposizione le **informazioni relative agli arrivi dei minori stranieri non accompagnati**. I flussi di ingresso dei MSNA mostrano una tendenza generale alla diminuzione, ma, come per le presenze, si caratterizzano per una dinamica altalenante. Inoltre, tale andamento appare influenzato anch'esso, verosimilmente, dagli arrivi dei minori ucraini, che si sono concentrati

nei primi mesi del 2022. Il valore più basso è stato rilevato a febbraio 2024, con 659 ingressi, mentre il picco più alto si è verificato ad agosto 2023. Arrivi consistenti sono stati registrati anche nell'estate del 2022, mentre, nell'estate di quest'anno, l'incremento rispetto al periodo primaverile non è stato altrettanto marcato come nei due anni precedenti. A settembre 2024, gli arrivi sono stati pari a 1.191 minori, segnando un aumento dell'81% rispetto al valore minimo di febbraio 2024 e un incremento del 65% rispetto alla prima rilevazione di gennaio 2022.

Grafico 7 - Arrivi in Italia dei MSNA, serie storica



Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

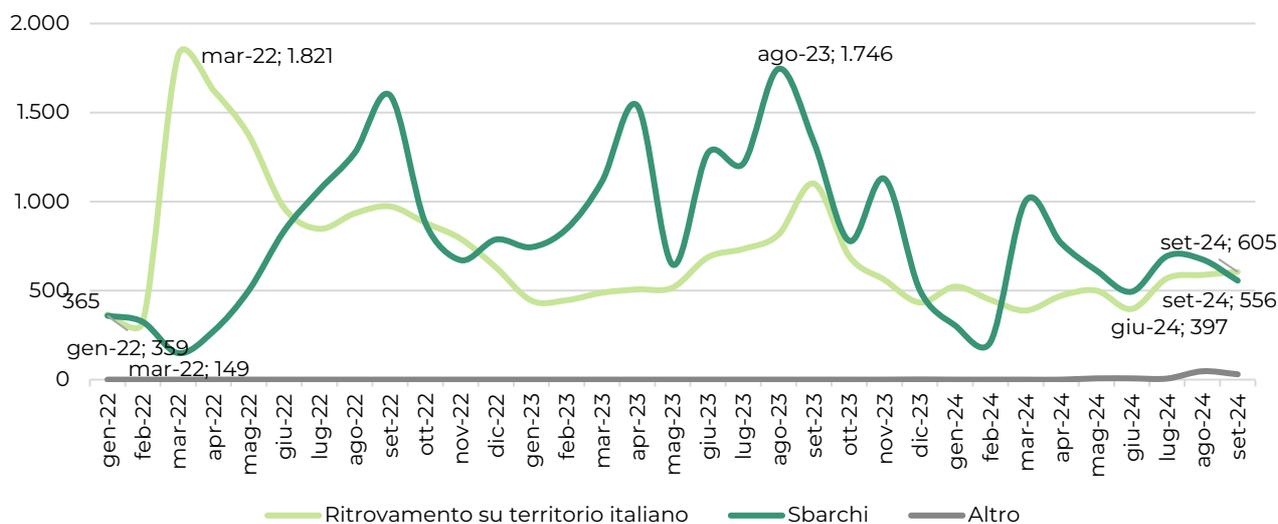
Oltre ai dati aggregati sugli arrivi, il sistema del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali mette a disposizione le informazioni relative alle modalità di arrivo, distinguendo gli **arrivi a seguito di sbarchi e a seguito di ritrovamenti sul territorio italiano**. Analizzando questi dati, a settembre 2024 il 50,8% dei MSNA appare essere stato rintracciato sul territorio italiano, mentre il 46,7% risulta essere stato recuperato in mare o essere sbarcato sulle coste italiane.

Guardando alla serie storica, i **trend degli sbarchi e dei ritrovamenti presentano anche in questo caso andamenti irregolari**. A questo proposito, occorre sottolineare che l'ingresso dei MSNA in Italia rappresenta solamente il punto di arrivo di percorsi migratori complessi e, spesso, caratterizzati da difficoltà e rischi significativi. Questi viaggi, compiuti via terra o via mare, possono coinvolgere attraversamenti di più confini nazionali e territori instabili, esponendo i minori a condizioni di vulnerabilità estrema. Le modalità di ingresso in Italia sono quindi frutto di decisioni adattive, che riflettono la variabilità delle rotte migratorie, derivante sia dalle strategie di sopravvivenza dei migranti stessi sia dalla continua evoluzione e sempre maggiore specializzazione delle reti di traffico e contrabbando. Da questo punto di vista, le tre principali rotte migratorie verso l'Europa che coinvolgono l'Italia sono: la via del Mediterraneo orientale, che transita dalla Turchia e arriva in Grecia, principalmente via mare; la via del Mediterraneo centrale, che concentra le partenze dalla Libia, e più recentemente, dalla Tunisia, delle persone in fuga dai Paesi dell'Africa e del Medio Oriente; e la rotta balcanica, che rappresenta il percorso terrestre per raggiungere il Nord Europa attraversando appunto i Paesi Balcanici⁴. Gli elementi che influenzano la scelta dell'una o dell'altra e, in generale, le differenti modalità di ingresso, sono in questo senso molteplici: la stagionalità, la nazionalità delle persone in ingresso, le influenze dei regolamenti e delle legislazioni dei Paesi di arrivo e di transito, gli accordi internazionali, etc. Ad esempio, confrontando il trend degli sbarchi con quello dei ritrovamenti sul territorio, emerge chiaramente come il primo sia maggiormente influenzato dalle condizioni meteorologiche, con picchi significativi nei mesi che presentano un clima più favorevole. Al contrario, per quanto riguarda i ritrovamenti,

⁴ SAI, *Il Sistema di Accoglienza e Integrazione e i Minori Stranieri Non Accompagnati*, 2023

si osserva un picco nella primavera del 2022, legato con ogni probabilità agli arrivi dei MSNA ucraini attraverso diversi canali di ingresso (cfr. Grafico 8).

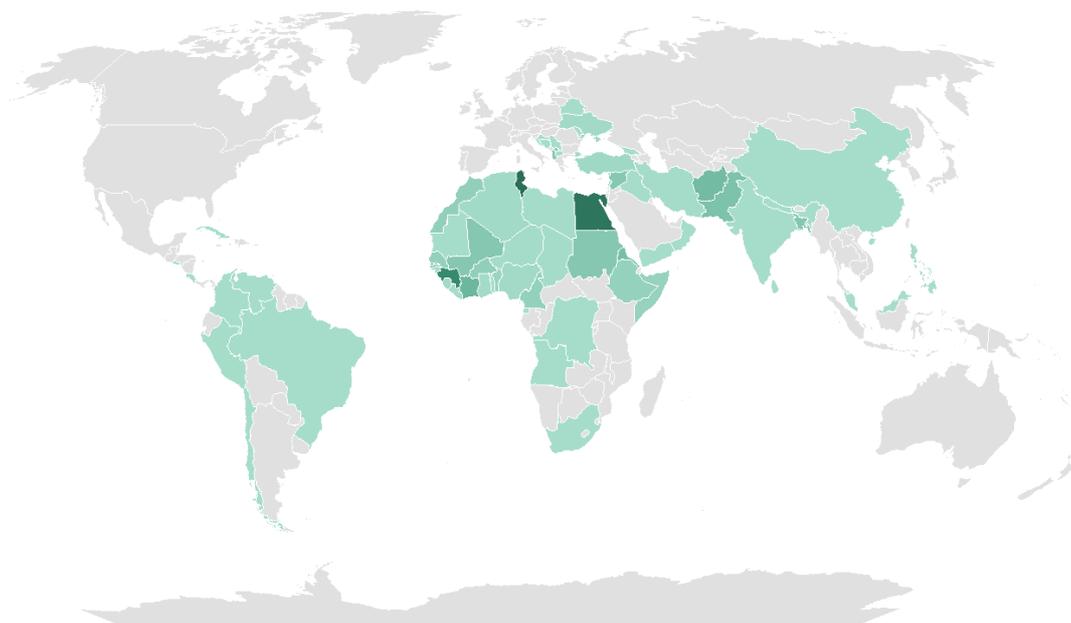
Grafico 8 - Modalità di ingresso in Italia dei MSNA, serie storica



Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Da giugno 2023, inoltre, i dati a disposizione sugli arrivi si arricchiscono con quelli relativi alla **nazionalità dei MSNA in entrata**. Considerando la somma degli ingressi da giugno 2023 a settembre 2024, la distribuzione delle provenienze rispecchia quanto emerso dall'analisi dei presenti: la maggior parte dei minori sono provenienti dall'area Nordafricana, con nazionalità tunisina ed egiziana, e dall'Africa Occidentale, con nazionalità guineiana, gambiana ed ivoriana. Seguono i minori provenienti dalla regione asiatica, Afghanistan, Pakistan e Bangladesh, e dal Corno d'Africa, Eritrea e Sudan. Il gruppo nazionale degli ucraini assume un livello residuale nel periodo di osservazione, perché dopo il periodo critico di marzo-maggio 2022, gli arrivi di MSNA di questa nazionalità sono andati progressivamente calando.

Figura 3 - Distribuzione dei arrivi in Italia dei MSNA per nazionalità, somma degli ingressi nel periodo giugno 2023 – settembre 2024

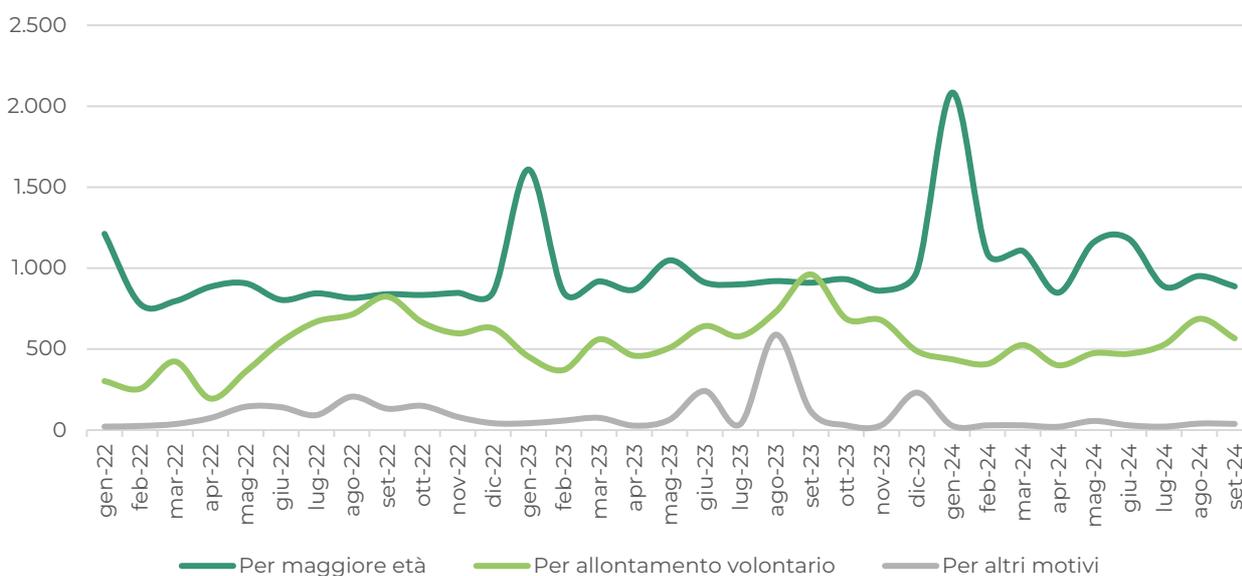


Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

2.2.2. Le uscite di competenza

A partire da giugno 2023, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali mette a disposizione anche le informazioni relative ai numeri e alle cause che determinano **l'uscita dei minori stranieri non accompagnati dal sistema di accoglienza a loro dedicato**. Le uscite di competenza dei minori stranieri non accompagnati possono avvenire per vari motivi, tra cui il raggiungimento della maggiore età, l'allontanamento volontario, o altre ragioni non specificate. Le serie storiche relative al periodo osservato mostrano che, generalmente, la causa principale dell'uscita dal sistema di accoglienza è il raggiungimento della maggiore età. Tuttavia, ci sono delle eccezioni: a settembre 2022, infatti, il numero di minori diventati maggiorenni è stato equivalente a quello degli allontanamenti volontari, mentre a settembre 2023 si è registrato un numero maggiore di allontanamenti volontari rispetto ai minori che hanno raggiunto la maggiore età.

Grafico 10 - Uscite di competenza dei MSNA, serie storica



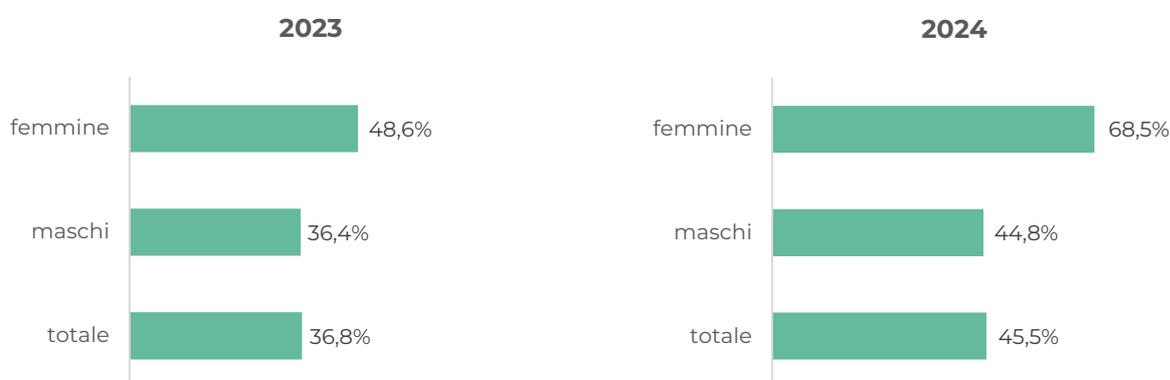
Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

L'aspetto che merita particolare attenzione in questa sede riguarda i dati relativi agli **allontanamenti volontari**, che appaiono incidere per circa un terzo sul totale delle uscite di competenza, con il 39,9% nel 2023 ed il 31,1% nel 2024 (dati provvisori). Questi rappresentano infatti un tema delicato che, come si vedrà meglio nei capitoli successivi, costituisce una delle sfide più critiche nell'ambito dell'accoglienza dei minori, soprattutto per le implicazioni che comporta in termini di protezione e sicurezza. Questi minori, infatti, si allontanano dai centri di accoglienza senza lasciare traccia, probabilmente per raggiungere i grandi centri metropolitani in cerca di lavoro oppure perché l'Italia rappresenta per loro solamente una tappa del percorso migratorio verso altri Paesi europei. Paesi dove insistono, in molti casi, forti reti e comunità di connazionali che i minori tentano di raggiungere o anche dove sono presenti parenti e familiari con i quali i minori cercano in questo modo di ricongiungersi autonomamente. Nonostante la normativa europea e nazionale riconosca ai MSNA il diritto al ricongiungimento familiare, le procedure ufficiali per ottenerlo attraverso il regolamento di Dublino sono infatti lente e complesse, e ciò spinge i minori a cercare soluzioni autonome. Tuttavia, una volta abbandonate le strutture di accoglienza, questi giovani si trovano esposti a gravi rischi. Senza il supporto adeguato, possono facilmente diventare vittime di tratta, se non lo sono già, e finire intrappolati in reti di traffico e contrabbando. La loro vulnerabilità li rende

bersagli facili da coinvolgere in attività illegali, approfittando della loro situazione di precarietà e della mancanza di protezione⁵.

Per comprendere meglio le dinamiche di questo fenomeno, è utile analizzare il rapporto tra gli allontanamenti volontari e gli ingressi di MSNA registrati nello stesso anno. Questa prospettiva permette infatti di evidenziare alcune tendenze rilevanti. **Un aspetto particolarmente significativo riguarda ad esempio la differenza di genere:** sebbene le ragazze rappresentino, come abbiamo visto, una minoranza numerica tra i MSNA, la loro propensione a rendersi irreperibili è molto più alta rispetto ai ragazzi. Nel 2023, la quota di ragazze che si sono allontanate volontariamente raggiungeva circa il 50% del totale delle presenze femminili, mentre nel 2024 questa percentuale è aumentata, toccando il 70%. Questa differenza suggerisce probabilmente un forte legame con il fenomeno della tratta di esseri umani, che rappresenta una delle più gravi minacce per le giovani migranti. Queste ragazze infatti, ancor più che rispetto ai propri coetanei maschi, tendono ad arrivare in Italia già tra le maglie dello sfruttamento, in cui finiscono durante il viaggio nei Paesi di transito o, in alcuni casi, ancora prima di lasciare il Paese di origine.

Grafico 9 - Distribuzione per sesso degli allontanamenti volontari, valori % sul totale dei MSNA entrati in Italia nel periodo

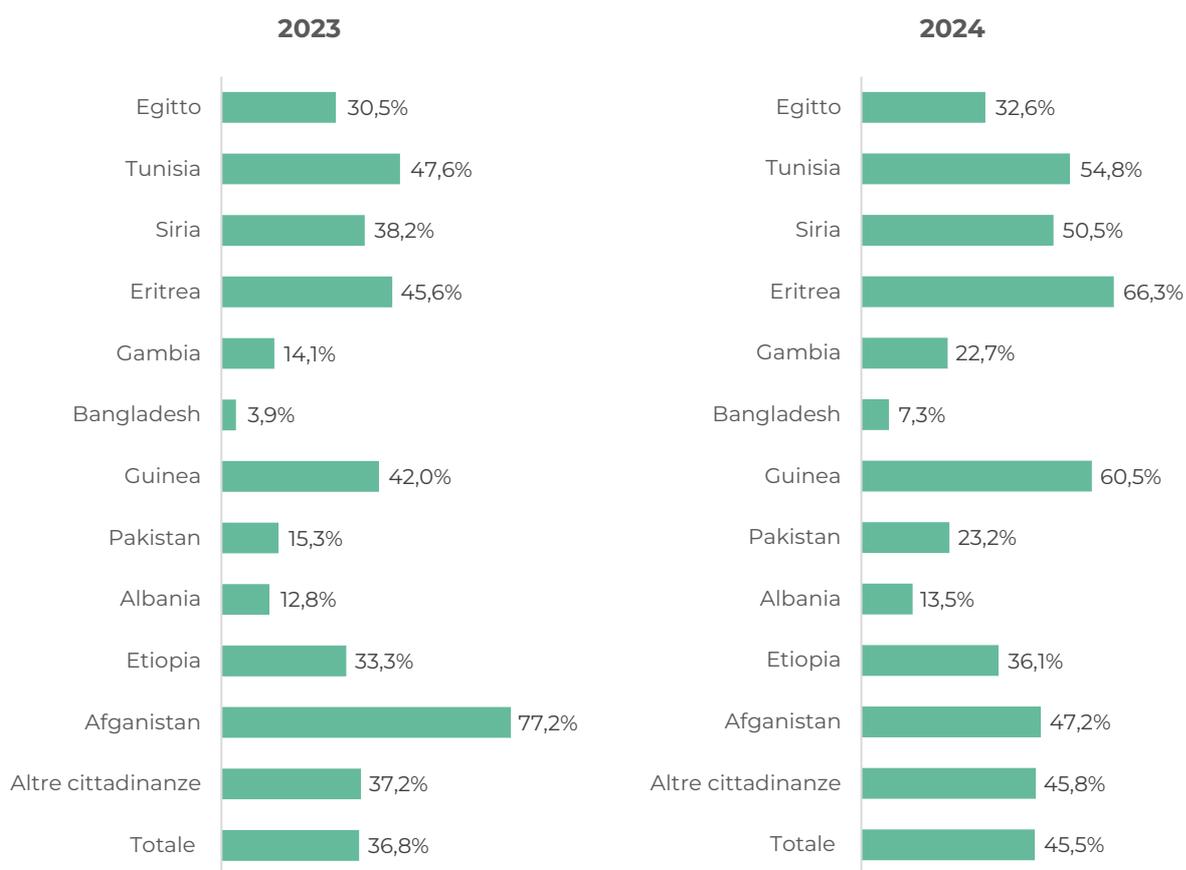


Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Analizzare la questione dal punto di vista delle cittadinanze dei minori stranieri non accompagnati offre ulteriori elementi di riflessione. Le statistiche relative agli anni 2023 e 2024 evidenziano infatti che **l'incidenza degli allontanamenti volontari varia significativamente a seconda della nazionalità dei minori**. Tra i gruppi che tendono maggiormente ad allontanarsi emergono, in entrambi gli anni, con proporzioni e ordine variabili, i minori provenienti da Afghanistan, Tunisia, Eritrea, Guinea e Siria. Le indagini condotte permettono a questo proposito di interpretare tale tendenza alla luce delle forti reti e comunità di connazionali consolidate, per queste nazionalità, in altri Paesi del Nord Europa. Le reti sociali costituiscono infatti un'importante risorsa per questi minori: spesso costituite da conoscenti, amici o anche semplicemente membri della stessa comunità etnica o religiosa, queste reti offrono un supporto concreto e simbolico, costituendo un punto di riferimento che i minori cercano di raggiungere.

⁵ Secondo una recente inchiesta del progetto di giornalismo transfrontaliero 'Lost in Europe', vincitore del Premio Daphne Caruana Galizia per il giornalismo 2024, sono oltre 50mila i minori stranieri non accompagnati scomparsi in Europa tra il 2021 e il 2023, in media 47 al giorno. Tra i Paesi europei, l'Italia risulta prima in classifica, con ben 22.899 allontanamenti in tre anni, 10.100 solo nel 2023. Per approfondimenti, cfr. <https://lostineurope.eu/>

Grafico 10 - Distribuzione per nazionalità degli allontanamenti volontari, valori % sul totale dei MSNA entrati in Italia nel periodo



Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Il quadro di insieme relativo al fenomeno dei MSNA in Italia configura una realtà complessa e in continua evoluzione, strettamente influenzata da dinamiche geopolitiche, sociali, economiche ed ecologiche, che esulano dalla presente trattazione. I numeri esposti e analizzati forniscono il contesto di riferimento che inquadra lo scenario entro cui si inserisce questo approfondimento valutativo.

3. L'ACCOGLIENZA DEI MSNA IN ITALIA

3.1. Una fotografia del sistema di accoglienza

3.1.1. Il circuito di accoglienza "a filiera" dei MSNA

Il minore straniero non accompagnato, in quanto minore in stato di abbandono, ai sensi dell'art.403 del Codice Civile, deve essere **collocato in un luogo sicuro** dove possa essergli garantita una protezione immediata.

L'attuale assetto del sistema di accoglienza per MSNA, abbozzato già a partire dal *"Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati"* approvato in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014 e confermato dal D. Lgs. 142/2015 (c.d. "Decreto Accoglienza"), viene definitivamente delineato dalla Legge 7 aprile 2017 n. 47, nota anche come Legge Zampa, che definisce per la prima volta in maniera organica il quadro normativo di riferimento per l'accoglienza dei MSNA, al fine di rafforzare gli strumenti di tutela garantiti ed uniformare le procedure su tutto il territorio nazionale.

L'impianto così delineato fornisce un quadro "ideale" estremamente strutturato e ben definito per l'accoglienza dei MSNA giunti o rintracciati sul territorio nazionale. Un elemento particolarmente innovativo introdotto dalla Legge Zampa è la previsione di un criterio di **preferenza dell'affidamento familiare** rispetto alla collocazione presso una comunità⁶, così come previsto dalla normativa generale relativa ai minori temporaneamente privi di un ambiente familiare adeguato, per i quali si prevede che vengano affidati, prioritariamente, ad una famiglia – preferibilmente con figli minori – o ad una persona singola capace di garantirne il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e il supporto affettivo necessari⁷. Solo in subordine, quindi, il minore viene collocato in una comunità o in una struttura di accoglienza di altro tipo. A tal riguardo, l'art. 19 del Decreto accoglienza (così come modificato dalla Legge Zampa)⁸ stabilisce il percorso di accoglienza in struttura seguendo una **logica "a filiera"**, che implica il ricorso progressivo a diverse soluzioni organizzate in modo graduale. Ne consegue un sistema composto idealmente da due livelli principali, la prima e la seconda accoglienza: la prima accoglienza con la funzione di provvedere ai servizi essenziali per il MSNA non appena giunto in Italia, mentre la seconda con il compito di erogare anche tutta quella gamma di servizi necessari alla sua reale integrazione. Le strutture afferenti a questi due livelli di accoglienza vengono così definite:

- **I accoglienza** - Strutture governative di prima accoglienza ad alta specializzazione istituite ai sensi dell'art.19 co.1 del D.lgs. 142/2015 ed attivate dal Ministero dell'Interno in accordo con gli enti locali, all'interno delle quali i MSNA dovrebbero essere accolti per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore ai 45 giorni, ad espletare le necessità di soccorso, identificazione e protezione immediata. Al loro interno, deve essere assicurata un'accoglienza adeguata alla minore età, nel rispetto dei diritti fondamentali del MSNA e dei principi sanciti dall'art.18 del Decreto accoglienza, così come stabilito dal Decreto Interministeriale del 2016⁹. In particolare, al minore devono essere garantiti sia l'accesso a un'informativa sui diritti riconosciuti e sulle modalità per esercitarli, sia un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, in presenza di un mediatore culturale, al fine di valutare la sua situazione personale, i suoi bisogni, le eventuali vulnerabilità e le sue aspettative future. Tali strutture sono attualmente finanziate attraverso le risorse del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI);

⁶ Legge 7 aprile 2017 n.47, art.7

⁷ Legge 4 maggio 1983, n.184, art.2, co.1-2

⁸ Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142

⁹ Decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 1° settembre 2016 *"Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati"*

- **Il accoglienza** - Strutture afferenti al Sistema di Accoglienza ed Integrazione (SAI, ex SPRAR, poi SIPROIMI)¹⁰ previste dall'art. 19 co. 2 del D.lgs. 142/2015 e in capo agli enti locali, finanziate con le risorse del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA) o del FAMI, che garantiscono la presa in carico del minore da parte dei servizi di welfare territoriale e una sua accoglienza "integrata", volta a favorire l'acquisizione degli strumenti necessari alla sua autonomia e inclusione. Dal 2015, in virtù della Legge di Stabilità¹¹, tutti i MSNA presenti sul territorio italiano, a prescindere dalla presentazione di una richiesta di protezione internazionale, hanno diritto ad accedere a questo sistema. Le strutture di accoglienza devono garantire il rispetto degli standard minimi di servizi e assistenza previsti per le strutture residenziali per minorenni, in conformità all'articolo 117 della Costituzione, e devono essere autorizzate o accreditate secondo la normativa nazionale e regionale vigente. Oltre ai servizi di accoglienza e integrazione già previsti dal SAI, i progetti dedicati ai MSNA devono inoltre prevedere una serie di attività e servizi specifici aggiuntivi per la presa in carico e la protezione di questa categoria particolarmente vulnerabile, così come previsto dalle Linee Guida del SAI allegate al Decreto Ministeriale sul funzionamento della rete SIPROIMI del 2019¹².

Tuttavia, a fronte di arrivi consistenti e ravvicinati di MSNA o, comunque, di una insufficienza di posti nelle strutture di accoglienza appena descritte, l'art.19 disciplina una serie di ulteriori **soluzioni emergenziali adottabili "a cascata"** per l'accoglienza del minore:

- I **Centri di Accoglienza Straordinaria per minori** (c.d. "CAS Minori"), ossia strutture ricettive temporanee attivate dalla Prefettura ai sensi dell'art. 19, comma 3-bis del D.Lgs. 142/2015, dedicate esclusivamente ai MSNA ultra quattordicenni e con capienza massima di 50 posti per struttura, all'interno delle quali l'accoglienza dovrebbe essere limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento del minore nei centri SAI. Tali strutture possono essere realizzate in convenzione con gli enti locali, con oneri a valere anche sul fondo istituito dal Decreto Legge 145/2023¹³ e, nei casi di estrema urgenza, il loro ampliamento è consentito fino a un massimo del 50% dei posti previsti, sempre nel rispetto delle garanzie previste dal Decreto Interministeriale del 2016 precedentemente menzionato;
- I **Centri Governativi Ordinari e Straordinari per adulti**, all'interno delle quali la Prefettura può disporre, ai sensi del Decreto Legge 133/2023¹⁴, in via eccezionale, in caso di momentanea mancanza di posti in altre strutture di accoglienza, l'inserimento del MSNA di almeno 16 anni in una sezione specifica, per un periodo massimo di 90 giorni, prorogabili fino a ulteriori 60;
- Le **strutture di accoglienza** facenti capo (accreditate e/o autorizzate) ai **Comuni** o alle **Regioni**, finanziate sulle risorse del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, all'interno delle quali l'accoglienza del minore è temporaneamente assicurata dalla pubblica autorità del territorio in cui si trova, secondo gli indirizzi stabiliti dal Tavolo di coordinamento nazionale istituito ai sensi del Decreto Accoglienza¹⁵ presso il Ministero dell'Interno.

La normativa delinea quindi un percorso "ideale" di accoglienza per i minori, strutturato in modo chiaro e progressivo. Tuttavia, molte delle testimonianze raccolte hanno evidenziato **significative criticità nella sua applicazione**, a causa di frequenti discrepanze tra quanto stabilito a livello legislativo e quanto invece avviene nella pratica. Innanzitutto, se si prendono in esame gli ultimi dati disponibili relativi alla distribuzione dei MSNA all'interno delle diverse forme di accoglienza (affidamento familiare, prima accoglienza e seconda accoglienza), appare evidente una **sottorappresentazione dell'istituto dell'affidamento familiare** rispetto all'accoglienza in struttura. Al 30 giugno 2024, infatti, circa l'80% dei MSNA presenti in Italia risultano essere ospitati in centri di

¹⁰ Di cui all'art.1-sexies del Decreto Legge 30 Dicembre 1989, n.416, convertito con modificazioni dalla Legge 28 Febbraio 1990, n.39

¹¹ Legge 23 dicembre 2014, n.190

¹² Decreto Ministeriale 18 novembre 2019

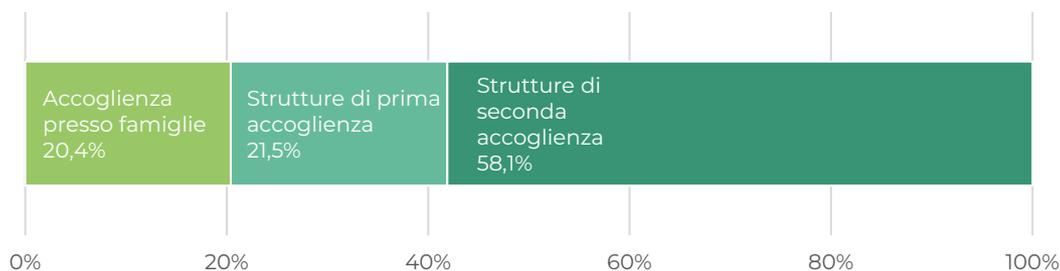
¹³ Decreto Legge 5 ottobre 2023, n.133, art.21, co.1, convertito con modificazioni dalla Legge 1° dicembre 2023 n.176

¹⁴ *lvi*, art.5 co.1

¹⁵ Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142, art.16

accoglienza, mentre solamente il 20% risulta collocato presso un soggetto privato. Tra questi ultimi, inoltre, per la maggioranza dei casi si tratta di minori provenienti dall'Ucraina (87%), dei quali il 65% è accolto da familiari già residenti in Italia mentre il restante 35% è stato accolto da famiglie senza vincolo di parentela.

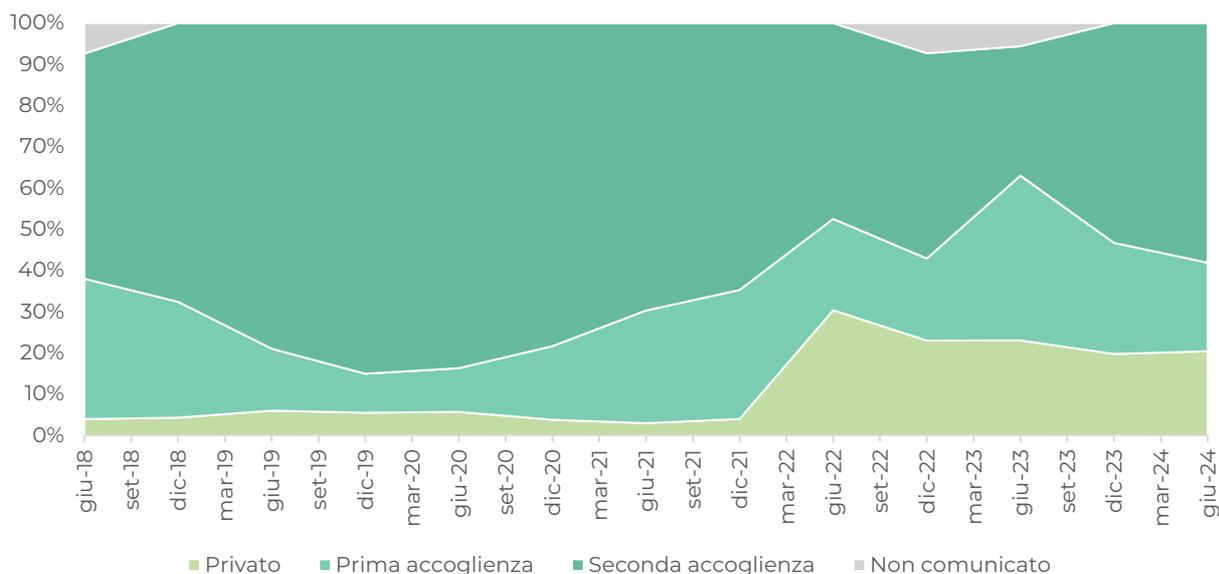
Grafico 11 - MSNA ospiti per tipologia di accoglienza, giugno 2024



Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

L'affidamento familiare, quindi, coinvolge solo il 3% dei minori di nazionalità diversa da quella ucraina, confermando i dati della relativa serie storica, da cui emerge una media di solo il 4,5% per gli affidamenti familiari prima dell'inizio della crisi dei rifugiati ucraini.

Grafico 12 - MSNA ospiti per tipologia di accoglienza, serie storica

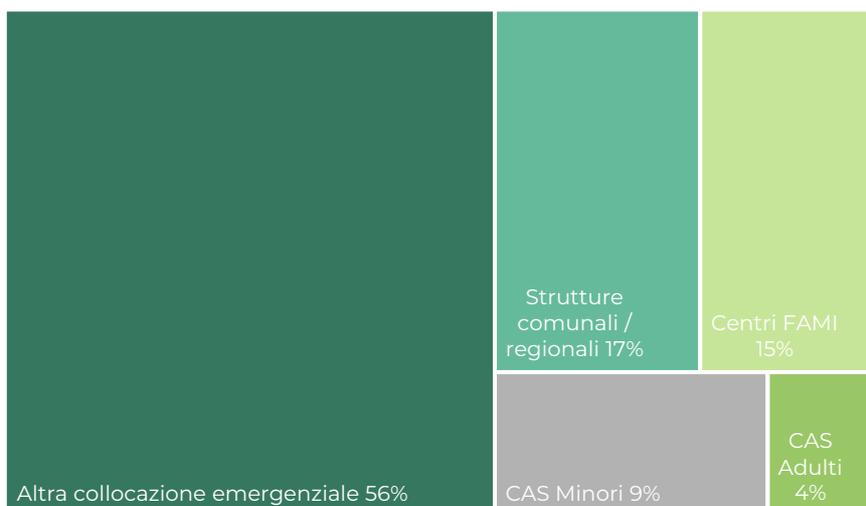


Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Secondo gli intervistati, un'altra problematica che emerge nell'attuazione della Legge Zampa è relativa ad una persistente **difficoltà di pianificazione ed effettiva attuazione** del circuito di accoglienza descritto, all'interno del quale si continua a fare un ricorso eccessivo alle soluzioni di accoglienza in teoria destinate esclusivamente ad un uso emergenziale, quali i CAS e le strutture facenti capo ai Comuni o alle Regioni. Queste affermazioni trovano conferma nei dati relativi alla caratterizzazione delle strutture di prima accoglienza a giugno 2024 (cfr. Grafico 13). I centri FAMI, che corrispondono alle strutture governative di prima accoglienza ad alta specializzazione, rappresentano solo il 15% del totale, mentre oltre il 50% sono classificate come "altre collocazioni emergenziali", un termine che rimane vago e non chiaramente definito. Inoltre, il 17% delle strutture

è rappresentato da strutture di prima e primissima accoglienza probabilmente affidate alla gestione degli enti locali¹⁶, mentre il 13% è diviso tra CAS per minori e per adulti.

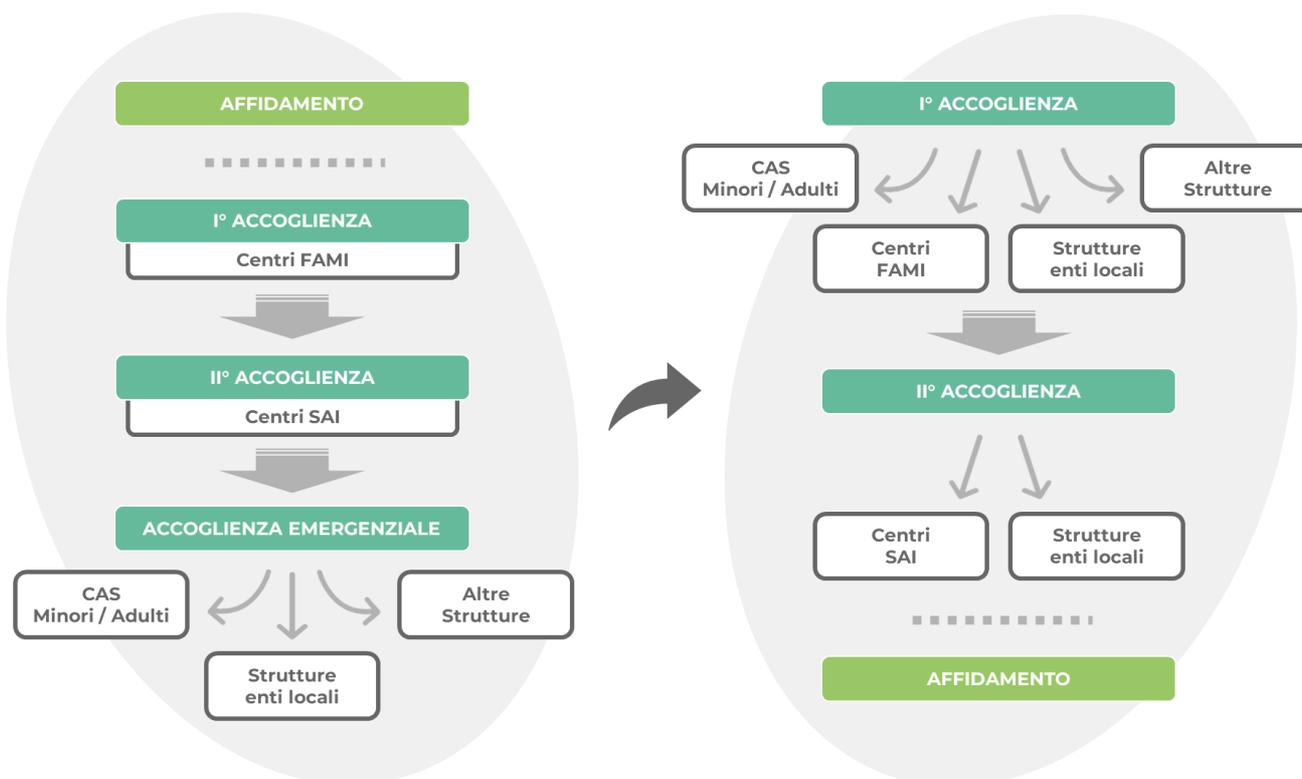
Grafico 13 – Strutture di prima accoglienza per tipologia, giugno 2024



Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Tale impostazione delinea un sistema che, di fatto, si discosta dal modello ideale appena descritto, risultando più simile a quanto riportato nell'illustrazione seguente¹⁷.

Figura 4 - Strutturazione del sistema di accoglienza per MSNA



¹⁶ Si segnala, a questo proposito, una discrepanza nelle diciture riportate dai dati pubblicati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che non rende pienamente chiara la suddivisione delle strutture in rapporto alla normativa vigente.

¹⁷ Cfr. MLPS, *I Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia – Rapporto di approfondimento semestrale*, giugno 2024

Secondo le testimonianze raccolte, questo approccio solleva preoccupazioni per diversi motivi. Innanzitutto, **le strutture facenti parte dell'accoglienza "ordinaria", quali i centri FAMI e quelli SAI, prevedono elevati livelli di protezione e una presa in carico a 360° per i minori**. I servizi di accoglienza del SAI, ad esempio, rispettano standard definiti da norme europee, nazionali e regionali e seguono Linee Guida e protocolli ben dettagliati, applicati uniformemente su tutto il territorio nazionale. Analogamente, i centri FAMI sono selezionati tramite bandi pubblici che richiedono l'erogazione di servizi specifici e dettagliatamente definiti, delineando un quadro chiaro degli interventi da realizzare. Inoltre, tali centri devono avvalersi di équipes composte da figure professionali ben identificate e altamente specializzate, garantendo così un approccio qualificato e strutturato all'accoglienza. Al contrario, le strutture a carattere emergenziale non sono soggette agli stessi requisiti e presentano, per questo, ampi spazi di manovra rispetto ai servizi offerti, mostrando spesso una gestione non del tutto allineata ai dettami di legge. A tal riguardo, gli intervistati riportano particolare preoccupazione in particolare riguardo la **previsione del Decreto Legge 133/2023** di ospitare i MSNA ultra sedicenni all'interno dei CAS per adulti, che solleva non pochi timori rispetto al rischio di una riduzione delle tutele previste per oltre il 75% dei minori non accompagnati presenti in Italia, timori condivisi tra l'altro anche dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa¹⁸. Gli intervistati sono consapevoli che l'accoglienza in tali strutture è prevista all'interno di una "sezione dedicata", ma notano che la normativa non chiarisca il significato del termine, lasciando margini di ambiguità che potrebbero favorire situazioni di promiscuità tra minori e adulti, oltretutto prolungabili oltre i limiti temporali previsti a causa della frequente mancanza di posti nella rete SAI. Un altro motivo di apprensione per gli stakeholders è che, mentre le strutture afferenti al circuito ordinario sono solitamente costituite da comunità di tipo familiare o comunque di piccole dimensioni e integrate nel territorio, le strutture per adulti sono invece costituite da centri di grandi dimensioni, spesso sovraffollati e lontano dai servizi. La conseguenza è che i minori ospitati al loro interno rischiano di non poter accedere ad alcun percorso di integrazione a discapito non solo dei loro diritti, ma anche delle prospettive di inclusione a lungo termine. L'inserimento in tali percorsi è infatti, come si vedrà meglio di seguito, un elemento fondamentale per la conversione del permesso di soggiorno al compimento dei diciotto anni d'età, permesso senza il quale molti minori rischiano, una volta diventati maggiorenni, di ritrovarsi in una condizione di irregolarità.

Anche **l'eccessivo ricorso alle strutture comunali e regionali** desta preoccupazioni. Infatti ciò non solo sovraccarica i sistemi di welfare locale, ma genera anche un dislivello tra le diverse aree del Paese, creando un sistema disomogeneo nell'erogazione di servizi e prestazioni. Questo squilibrio contribuisce ad alimentare i cosiddetti "*poor factors*", cioè quei fattori strutturali che perpetuano le disuguaglianze e le difficoltà di accesso alle risorse essenziali per i minori, come l'educazione, l'assistenza sanitaria e il supporto sociale.

3.1.2. Le risorse per l'accoglienza dei MSNA

I Fondi a finanziamento dell'accoglienza per i minori stranieri non accompagnati sono principalmente tre: il Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo, il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione e il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Il **Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA)**, istituito dal Decreto Legge 416/1989¹⁹, rappresenta il principale canale di finanziamento del Sistema di Accoglienza e Integrazione nel suo complesso (SAI, ex SPRAR, poi SIPROIMI). Al Fondo, gestito dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, possono accedere Comuni, Unioni di Comuni e Province, anche in forma consortile ed in partenariato con enti del privato sociale. A fronte dell'aumento esponenziale dei flussi migratori nell'ultimo decennio, a supporto del FNPSA interviene il **Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI)**. Istituito per la prima volta durante il periodo di programmazione 2014-2020, il FAMI rappresenta il principale strumento di

¹⁸ Si richiama, a tal proposito, la recente Decisione del 15 marzo 2024 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

¹⁹ Decreto Legge 30 Dicembre 1989, n.416, art.1-septies, convertito con modificazioni dalla Legge 28 Febbraio 1990, n.39

finanziamento a livello comunitario per sostenere gli Stati Membri nella gestione efficace dei flussi migratori e nell'attuazione di azioni volte al rafforzamento della politica comune in materia di asilo e immigrazione, in conformità con il pertinente *acquis* dell'Unione e nel pieno rispetto degli obblighi internazionali. Infine, nel caso in cui l'ente locale si sia fatto carico direttamente dell'accoglienza del minore all'interno delle proprie strutture, questo può richiedere il supporto del **Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati**. A decorrere dal 2012, anno di istituzione del Fondo²⁰, lo Stato infatti sostiene finanziariamente i Comuni contribuendo a coprire parte dei costi sostenuti per l'accoglienza dei minori, entro i limiti delle risorse disponibili.

Dalle testimonianze raccolte, tale ripartizione dei fondi risulta riflettere ancora una volta le criticità di un **sistema di accoglienza per MSNA caratterizzato da un'eccessiva frammentazione e disomogeneità**, evidenziando nuovamente il prevalere di un approccio troppo orientato al finanziamento *step by step*²¹, piuttosto che ad una programmazione strutturata. Difatti, tra i tre strumenti menzionati, solo il FNPSA può essere considerato una fonte stabile e organica di finanziamento. Iscritto nel bilancio statale, quest'ultimo garantisce una redistribuzione programmata e strutturata delle risorse, solitamente su base triennale, assicurando continuità agli interventi e ai servizi previsti nell'ambito del Sistema di Accoglienza e Integrazione. Al contrario, il FAMI, pur rappresentando un importante strumento di supporto, costituisce un Fondo europeo con una funzione sussidiaria, concepito per integrare, e non sostituire, le risorse nazionali previste. Allo stesso modo, il Fondo nazionale per l'accoglienza dei MSNA può essere utilizzato solo per il rimborso delle spese anticipatamente sostenute; pur rappresentando quindi una soluzione concreta e immediata all'emergenza contingente della presa in carico dei MSNA, tale Fondo non offre la possibilità di pianificare e strutturare servizi di accoglienza a lungo termine, come invece avviene con il FNPSA.

In relazione a quanto appena riportato, un'ulteriore criticità emersa durante le interviste riguarda la **differenza nell'importo del contributo giornaliero erogato** attraverso i diversi fondi, in particolare tra il FNPSA ed il Fondo nazionale per l'accoglienza dei MSNA. Mentre il primo prevede infatti un contributo di 65 euro al giorno a minore, il secondo ha aumentato tale importo a 100 euro a partire dal 2023. Tale disparità risulta preoccupante in quanto può costituire una fonte di eventuali squilibri, incentivando una preferenza per il secondo fondo, che, come visto, opera a copertura di situazioni emergenziali, a discapito del circuito ordinario di accoglienza, che, invece, permette una pianificazione più a lungo termine. Questo potrebbe contribuire a compromettere l'obiettivo di offrire un'accoglienza strutturata e conforme agli standard previsti. Inoltre tende a perpetuare una gestione emergenziale del fenomeno. È quindi fondamentale intervenire tempestivamente per armonizzare questi meccanismi e assicurare un sistema di accoglienza più equilibrato e sostenibile nel lungo periodo.

3.1.3. I soggetti coinvolti nell'accoglienza dei MSNA

I soggetti, istituzionali e non, coinvolti a vario titolo nella presa in carico dei MSNA sono numerosi e funzionalmente interconnessi tra loro, proprio in virtù di quella **particolare condizione giuridica "liminale"** che caratterizza i MSNA di cui si è accennato in precedenza (cfr. paragrafo 2.1). A tal proposito, un passaggio chiave nella definizione del sistema di gestione della filiera dell'accoglienza di questa particolare categoria di minori è avvenuto durante la Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 sopra menzionata. In tale circostanza, viene infatti adottata una strategia basata sulla concertazione tra i diversi livelli di governo del territorio, all'interno della quale la funzione di coordinamento e l'organizzazione dell'accoglienza viene affidata al Ministero dell'Interno, istituendo però allo stesso tempo un **sistema di governance multilivello** che coinvolge una molteplicità di attori istituzionali a livello locale e nazionale, con una pluralità di ruoli e responsabilità differenti: attori che collaborano e agiscono in maniera congiunta per garantire risposte coordinate e integrate all'interno di un sistema che riconosce il valore prioritario riservato (dal quadro normativo nazionale e internazionale) alla protezione dei

²⁰ Decreto Legge 6 luglio 2012, n.95, art.23, co.11, convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n.135

²¹ Centro Studi e Ricerche IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione*, 2024

minori²². Tra questi, a livello centrale, vanno citati il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con cui il Ministero dell'Interno divide la competenza in materia, e il Servizio Centrale dei Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), gestito mediante convenzione dall'ANCI, che si avvale a sua volta del supporto operativo della Fondazione Cittalia. Per quanto riguarda invece il livello locale, sono coinvolte innanzitutto le Autorità di Pubblica Sicurezza (Prefetture, Questure, etc.), il Tribunale per i Minorenni, attraverso le sue diramazioni territoriali, gli enti locali, mediante le funzioni chiave attribuite ai servizi sociali e il coordinamento della rete di welfare locale, e gli enti del terzo settore e del privato sociale che, spesso in qualità di gestori delle strutture di accoglienza, si trovano in prima linea nella gestione quotidiana dei servizi essenziali da garantire ai minori.

Figura 5 – I soggetti coinvolti nell'accoglienza dei MSNA



Anche nel caso del sistema di governance dell'accoglienza dei MSNA, dalle indagini condotte emergono ancora una volta le stesse tipologie di criticità precedentemente menzionate. Secondo molti degli intervistati, infatti, se da un lato la diversificazione delle competenze svolge una funzione fondamentale di contrappeso e bilanciamento nel sistema di tutela per i minori, dall'altro ciò contribuisce a una sua **eccessiva frammentazione**, rendendolo complesso e talvolta difficile da mettere in pratica. Le interviste realizzate hanno fatto emergere, inoltre, **una significativa disomogeneità** nei diversi territori: se si considera infatti l'enorme importanza ricoperta dagli attori coinvolti a livello territoriale, le testimonianze raccolte concordano nell'affermare che la qualità della tutela effettiva che un minore riceve può dipendere fortemente dal luogo in cui si trova, creando quella che è stata definita una sorta di "lotteria geografica". Esempi concreti di questa disomogeneità includono le tempistiche delle procedure amministrative, in particolare nel rilascio dei documenti, e le difficoltà di comunicazione tra organi e autorità competenti. Questi fattori possono compromettere la tempestività e l'efficacia delle azioni di tutela nei confronti dei minori, riducendo la protezione a loro garantita o, in casi estremi, facendola venire meno del tutto.

3.2. Il sistema di protezione nei confronti dei MSNA

3.2.1. Le tutele del minore in nome del suo superiore interesse

L'articolo 24 della **Carta dei diritti fondamentali dell'UE** stabilisce che *"in tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente"*²³. Tale obbligo è ribadito nell'**acquis dell'UE** in materia di asilo, garantendo che le decisioni relative

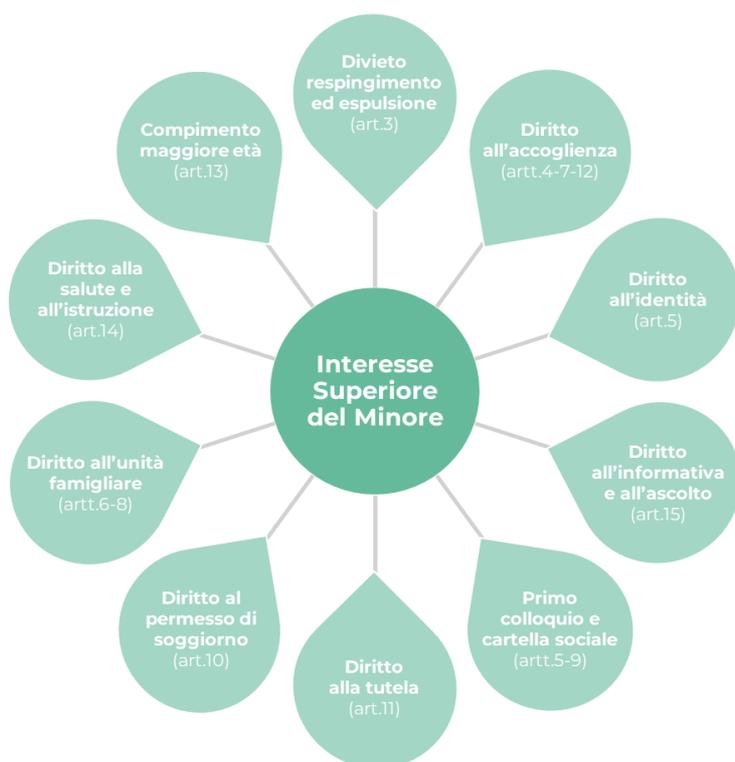
²² SAI, *Rapporto annuale SAI*, 2023

²³ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 26 ottobre 2012, n.C 326/02

ai minori siano sempre prese ponendo il loro benessere al centro. Allo stesso modo, in Italia, l'articolo 18 del Decreto Accoglienza prevede che *"nell'applicazione delle misure di accoglienza [...] assume carattere di priorità il superiore interesse del minore"*²⁴, assicurando condizioni di vita adeguate alla sua età e mirate alla sua protezione, benessere e sviluppo.

Il concetto di **"superiore interesse"** del minore costituisce infatti il principio fondamentale su cui si basa la normativa europea ed italiana in materia di accoglienza e protezione dei MSNA. Saldamente ancorato al diritto internazionale, tale principio è sancito dall'articolo 3 della **Convenzione sui Diritti del Fanciullo del 1989**²⁵, che garantisce al minore il diritto di vedere valutati e considerati come prioritari i propri interessi in tutte le decisioni o azioni che lo riguardano, sia nel contesto pubblico che in quello privato. Sebbene la Convenzione non fornisca una definizione esatta e univoca di "superiore interesse del minore", tale concetto viene identificato dal Comitato ONU sui Diritti del Fanciullo come uno dei quattro principi cardine propedeutici ad interpretare e applicare tutti gli altri diritti sanciti al suo interno²⁶, promuovendone un'applicazione dinamica e contestualizzata, adeguata a garantire il "benessere" generale del minore in tutte le situazioni che lo riguardano. Tale principio si propone in questo senso di assicurare al minore sia il pieno ed effettivo godimento di tutti i diritti riconosciuti dalla Convenzione, sia lo sviluppo armonico della sua persona, inteso come un *"concetto olistico, che abbraccia lo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale, psicologico e sociale del bambino"*²⁷. Il Comitato ONU sui Diritti del Fanciullo definisce inoltre il superiore interesse come un *threefold concept*, ossia un concetto da leggere alla luce di tre dimensioni principali: a) come diritto sostanziale – il minore ha il diritto che il suo superiore interesse venga valutato e preso in considerazione come elemento prioritario in ogni decisione che lo riguardi; b) come principio legale interpretativo – nel caso in cui una norma sia suscettibile di più interpretazioni, va sempre preferita quella che meglio tutela il superiore interesse del minore; c) come regola procedurale – nel processo decisionale che riguarda un minore, deve essere sempre effettuata una valutazione dell'impatto che la decisione potrebbe avere su di esso²⁸.

Figura 6 - Le tutele nei confronti dei MSNA introdotte dalla Legge Zampa



La **Legge Zampa** rappresenta in questo senso un pilastro fondamentale per la tutela dei MSNA in Italia, introducendo per la prima volta una disciplina organica e sistematica dedicata a questa categoria particolarmente vulnerabile di minori, ed è considerata da più parti una legge all'avanguardia e una *best practice* all'interno del panorama europeo. Essa ha avuto il merito di introdurre significative modifiche al complesso delle disposizioni vigenti, con l'obiettivo di rafforzare gli strumenti di tutela in favore dei MSNA, sia equiparando questi ultimi ai minori di cittadinanza italiana, riconoscendone uguali diritti e parità di trattamento, sia introducendo una serie di tutele specifiche derivanti dalla loro

²⁴ Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142

²⁵ Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata in Italia dalla Legge 27 maggio 1991, n.176

²⁶ Insieme alla "Non discriminazione" (art.2), "Il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo" (art.6) e l'"Ascolto delle opinioni del minore" (art.12).

²⁷ Committee on the Rights of the Children, General Comment No. 5, para.12

²⁸ Committee on the Rights of the Children, General Comment No. 14, para.6

condizione di particolare vulnerabilità²⁹. Di seguito si riporta un elenco sintetico, seppur non esaustivo, delle principali tutele previste dalla normativa vigente nei confronti dei MSNA.

- 1. Divieto di respingimento alla frontiera e di espulsione** – in quanto categoria vulnerabile, in nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera nei confronti di MSNA, mentre è prevista la possibilità di espulsione nei casi previsti dalla legge³⁰;
- 2. Diritto all'accoglienza** – è un diritto del MSNA che venga tempestivamente individuata nei suoi confronti un'accoglienza idonea e adeguata alle sue necessità, al fine di attivare tutti i servizi e le tutele previste dalla normativa. Nelle fasi di identificazione, i minori devono essere ospitati in strutture di prima accoglienza specifiche³¹. Inoltre, l'affidamento familiare deve essere considerata una soluzione prioritaria rispetto al collocamento in struttura³², mentre l'accesso al SAI deve essere garantito a tutti i MSNA, indipendentemente dalla richiesta di asilo³³;
- 3. Diritto all'identità** – L'identità del MSNA viene accertata dalle autorità di pubblica sicurezza con il supporto di mediatori culturali e alla presenza del tutore, se già nominato, o del tutore provvisorio, e comunque solo dopo che al minore sia stata garantita un'assistenza umanitaria immediata. In caso di dubbi sull'età dichiarata, questa viene verificata prioritariamente attraverso documenti anagrafici, coinvolgendo, se necessario, le autorità diplomatico-consolari, salvo nei casi in cui il minore abbia espresso volontà di richiedere protezione internazionale o in cui emergano esigenze di protezione. Qualora persistano dubbi sull'età del MSNA, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni può disporre accertamenti socio-sanitari, da effettuarsi ai sensi del *"Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati"* approvato il 9 luglio 2020 dalla Conferenza Unificata, previa informazione al minore e al tutore. Infine, qualora continuino a sussistere incertezze anche dopo l'accertamento, la minore età del soggetto deve essere presunta ad ogni effetto di legge³⁴. A tal riguardo, dalle interviste condotte emerge una diffusa preoccupazione nei confronti delle nuove disposizioni normative introdotte dal Decreto Legge 133/2023³⁵, che prevede, in caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati, la possibilità di effettuare immediatamente rilievi antropometrici o altri accertamenti sanitari per la determinazione dell'età, prevedendo inoltre, in casi di particolare urgenza, la possibilità per la Procura della Repubblica di autorizzarli tramite procedura orale, solo successivamente confermata in forma scritta;
- 4. Diritto all'informativa e all'ascolto** – i MSNA hanno diritto a ricevere, in modo adeguato alla loro età e al loro livello di comprensione, informazioni complete sui diritti loro riconosciuti e sulle modalità per esercitarli. L'ascolto proattivo del minore è un elemento essenziale per la valutazione del suo superiore interesse, tenendo conto della sua età, maturità e sviluppo personale. Questo principio si applica in tutte le fasi che coinvolgono il minore, dalla sua identificazione iniziale fino all'accoglienza e al percorso di integrazione sociale. L'assistenza affettiva e psicologica è garantita in ogni fase del procedimento grazie alla presenza di figure idonee indicate dal minore stesso, nonché da enti qualificati con comprovata esperienza. Inoltre, il minore ha diritto a partecipare attraverso un rappresentante legale a tutti i procedimenti che lo riguardano e ad essere ascoltato in proposito. In tali contesti, deve quindi essere sempre garantita la presenza di un mediatore culturale per agevolare la comunicazione e comprendere pienamente i bisogni del minore³⁶;
- 5. Primo colloquio e cartella sociale** – entro tre giorni dalla sua accoglienza e all'interno di ambienti idonei allo stesso, il MSNA ha diritto a ricevere un primo colloquio volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione, incluse eventuali vulnerabilità. Il colloquio deve

²⁹ Legge 7 aprile 2017, n.47, art.1

³⁰ Legge 7 aprile 2017, n.47, art.3

³¹ Legge 7 aprile 2017, n.47, art.4

³² Legge 7 aprile 2017, n.47, art.7

³³ Legge 7 aprile 2017, n.47, art.12

³⁴ Legge 7 aprile 2017, n.47, art.5

³⁵ Decreto Legge 5 ottobre 2023, n. 133

³⁶ Legge 7 aprile 2017, n. 47, art.15

essere svolto da personale qualificato, coordinato dai servizi sociali, coadiuvato, ove possibile, da enti con comprovata e specifica esperienza, e alla presenza del tutore e di un mediatore culturale, assicurando un approccio partecipativo e dialogico. Le informazioni ottenute sono raccolte in un'apposita cartella sociale, nella quale vengono riportati tutti gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore per il superiore interesse del minore, e che viene poi trasmessa ai servizi sociali del Comune competente ed alla Procura presso il Tribunale per i minorenni³⁷;

6. **Diritto alla tutela** – la legge stabilisce che ogni minore presente sul territorio italiano privo di genitori che possano esercitare la responsabilità genitoriale, abbia diritto alla nomina di un tutore legale che possa esercitarne la rappresentanza legale. Tale diritto viene garantito attraverso l'introduzione di un elenco di tutori volontari presso ogni Tribunale per i Minorenni, a cui possono essere iscritti privati cittadini selezionati e adeguatamente formati dai garanti regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, disponibili ad assumere la tutela di un MSNA o di più minori³⁸;
7. **Diritto al permesso di soggiorno** – considerato il divieto di respingimento ed espulsione per il MSNA, ne deriva il diritto dello stesso ad ottenere, salvo il caso di richiesta di protezione internazionale, due tipi di permesso di soggiorno: il permesso per minore età o il permesso per motivi familiari, che sono validi fino al compimento della maggiore età per il semplice fatto di essere minorenni³⁹. Un'importante criticità emersa a tal riguardo dalle testimonianze raccolte riguarda, in molti territori, l'eccessiva lunghezza dei tempi burocratici per l'effettivo rilascio dei permessi di soggiorno, che genera non poche problematiche nell'iter di regolarizzazione dei minori. Ad esempio, nei casi in cui il MSNA venga trasferito in una struttura SAI situata in un altro territorio prima che il permesso sia pronto, ciò comporta difficoltà logistiche significative per il ritiro fisico del documento nel territorio di emissione, con implicazioni in termini di costi e di organizzazione di non poco conto. Ancora più critica risulta essere poi la situazione in cui, durante l'attesa del permesso, il minore compia 18 anni, passaggio che rischia di esporre il neo-maggiorenne a una condizione di maggiore vulnerabilità amministrativa e sociale, con possibili ripercussioni negative sul suo percorso di inclusione;
8. **Diritto all'unità familiare** – una volta accolto il MSNA, vengono avviate tempestivamente le indagini familiari nel Paese di origine o di residenza della famiglia, al fine di ricostruire il contesto di provenienza del minore e valutare la migliore soluzione per la tutela del suo superiore interesse. L'ente che svolge le indagini familiari è l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), che collabora a tal fine con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il quale sovvenziona parte del progetto mediante apposita convenzione. Ove il ricongiungimento con i familiari nel Paese di origine o in un Paese Terzo corrisponda al superiore interesse del minore, il provvedimento di rimpatrio assistito e volontario è adottato dal Tribunale per i minorenni competente, sentiti il minore e il tutore⁴⁰. La procedura può inoltre portare alla richiesta di ricongiungimento familiare in un altro Paese europeo, ai sensi del Regolamento Dublino⁴¹. Tuttavia, dalle indagini emerge una forte preoccupazione riguardo all'effettiva possibilità di esercitare questo diritto. Come già evidenziato nel capitolo precedente (cfr. paragrafo 2.2), infatti, le procedure di ricongiungimento risultano spesso lunghe e complesse, con tempi che raramente scendono sotto la durata di un anno. Questa lentezza burocratica porta frequentemente i minori ad allontanarsi dai centri di accoglienza per raggiungere autonomamente familiari o parenti in altri Paesi europei, esponendosi in tal modo a rischi significativi;
9. **Diritto alla salute e all'istruzione** – a seguito delle segnalazioni di Legge dopo il loro ritrovamento sul territorio nazionale, i MSNA, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani, per quanto attiene all'assistenza erogata dal Servizio sanitario nazionale (SSN). L'iscrizione al SSN deve essere richiesta dal tutore o dal responsabile della struttura di prima accoglienza. A decorrere dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza, le

³⁷ Legge 7 aprile 2017, n.47, artt.5 e 9

³⁸ Legge 7 aprile 2017, n.47, art.11

³⁹ Legge 7 aprile 2017, n.47, art.10

⁴⁰ Legge 7 aprile 2017, n.47, artt.6 e 8

⁴¹ Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26 giugno 2013, n. 604

istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e le istituzioni formative accreditate attivano le misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo da parte del MSNA⁴². Una criticità rilevante emersa dalle indagini a tal proposito riguarda l'effettivo esercizio di tali diritti. In particolare, oltre alle problematiche legate all'inserimento dei minori in strutture emergenziali già precedentemente menzionato, si evidenzia una più ampia preoccupazione circa la limitata possibilità di offrire percorsi formativi adeguati ai MSNA, specialmente quando i tempi ristretti prima del raggiungimento della maggiore età inducono a puntare su obiettivi formativi considerati più immediatamente raggiungibili. Nella maggior parte dei casi, ciò si traduce nell'inserimento dei minori in corsi di lingua italiana, organizzati presso i centri di accoglienza o enti del privato sociale, o, al massimo, in percorsi di istruzione secondaria per adulti presso i CPIA (Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti). Al contrario, l'inserimento in percorsi di istruzione ordinaria, che potrebbero favorire una maggiore integrazione sociale e accademica dei ragazzi e delle ragazze, risulta ancora fortemente sottorappresentato;

10. Compimento della maggiore età – al compimento dei diciotto anni, il MSNA accolto in Italia ha diritto alla conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura. Con riferimento ai minori affidati o sottoposti a tutela, il rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età è subordinato al rilascio del parere positivo da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, salvo i casi previsti dalla Legge. Il permesso di soggiorno può essere rilasciato a condizione che il minore abbia partecipato per almeno due anni ad un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato accreditato. Nel caso in cui il minore abbia invece ottenuto una qualche forma di protezione internazionale, la disciplina seguirà quella prevista per gli adulti. In alcuni casi eccezionali, invece, quando il neomaggiorenne necessita di un supporto prolungato volto al buon esito del percorso di inserimento sociale, il Tribunale per i minorenni può disporre il c.d. prosieguito amministrativo, ossia l'affidamento ai servizi sociali fino al ventunesimo anno di età⁴³. A tal riguardo, dalle testimonianze raccolte emerge una forte difficoltà a trovare soluzioni efficaci e durature per i minori che arrivano in Italia a ridosso dei 18 anni, che rappresentano la maggioranza della categoria; per questi ragazzi è spesso impossibile avviare percorsi di integrazione della durata adeguata entro i tempi previsti, problema cui si ovvia in alcuni casi con la richiesta preventiva del prosieguito amministrativo, che però non può chiaramente rappresentare una soluzione standard. Inoltre, se la Legge Zampa aveva disposto che il mancato rilascio del parere positivo non potesse legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso, prevedendo inoltre che il decorso del termine del procedimento fosse considerato come silenzio assenso, entrambe queste disposizioni sono state tuttavia abrogate dal Decreto Legge 20/2023, destando non poche preoccupazioni al riguardo⁴⁴.

Alla luce del **quadro offerto sulle principali competenze e procedure** relative alla protezione e alla presa in carico dei MSNA in Italia, appare evidente come questo risulti essere **complesso e fortemente articolato**. Ciò è probabilmente collegato alla particolare situazione di vulnerabilità vissuta dai MSNA e dalla necessità di garantire loro una tutela rafforzata ed effettiva. In questo contesto, la disciplina offerta dalla Legge Zampa rappresenta un importante progresso nella definizione di un quadro normativo regolamentare chiaro e strutturato a livello nazionale. Tuttavia, nonostante l'avanzamento legislativo, dalle indagini emerge ancora una volta come la sua applicazione sul territorio non sia ancora pienamente uniforme, con evidenti disparità che compromettono l'effettiva protezione dei minori in alcune aree del Paese. In aggiunta, la complessità del sistema, pur necessaria per affrontare le molteplici sfaccettature delle esigenze dei MSNA, può a volte tradursi in lentezza e farraginosità operative. Per questo motivo, è auspicabile, in futuro, un'analisi mirata a individuare eventuali strategie di ottimizzazione, per garantire un approccio più snello e tempestivo che possa rispondere in maniera adeguata ai bisogni dei minori. In questo paragrafo si è voluta offrire una panoramica generale sul tema, introducendo le principali questioni legate alla protezione e alla presa in carico dei MSNA. Si rimanda invece alla seconda parte di

⁴² Legge 7 aprile 2017, n.47, art.14

⁴³ Legge 7 aprile 2017, n.47, art.13

⁴⁴ Decreto Legge 10 marzo 2023, n.20, art.4-bis

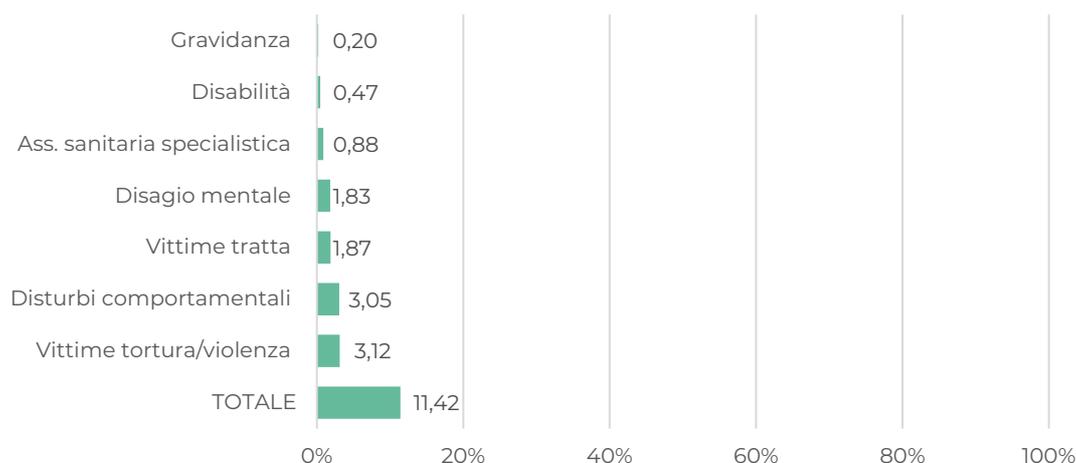
questa trattazione per un'analisi più approfondita delle diverse procedure adottate nelle varie fasi dell'accoglienza e della tutela del minore, con l'obiettivo di evidenziarne le criticità specifiche e proporre possibili soluzioni.

3.2.2. La tutela delle fasce vulnerabili

Come accennato nel capitolo precedente (cfr. paragrafo 2.1), negli ultimi anni i flussi migratori verso l'Italia hanno registrato una **crescente presenza di persone portatrici di specifiche vulnerabilità**, sebbene i dati in merito non risultino essere sempre dettagliati. Secondo la definizione di Unicef, la vulnerabilità può essere intesa come una condizione in cui l'individuo è più suscettibile a una minaccia o è maggiormente esposto al rischio di subire effetti negativi da eventi avversi, a causa di fattori individuali, familiari, sociali, ambientali o culturali che lo rendono più fragile⁴⁵. Nel **contesto normativo italiano**, la vulnerabilità è definita dall'art. 17 del Decreto Accoglienza⁴⁶ che, recependo la Direttiva 2013/33/UE⁴⁷, stabilisce che le misure di accoglienza dovrebbero tenere conto *“della specifica situazione delle persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali femminili”*.

Se, quindi, i minori stranieri non accompagnati rientrano già di per sé nella categoria delle persone vulnerabili e beneficiano, in quanto tali, di misure di protezione specifiche, è evidente che **l'aggiunta di ulteriori condizioni di fragilità** possa aggravare la loro situazione già precaria, rendendo necessaria una presa in carico ancora più specialistica da parte degli enti preposti alla loro tutela e protezione (si parla, in questi casi, di “vulnerabilità multiple”). Tali condizioni possono includere esperienze di violenza o tortura, esposizione al circuito della tratta e dello sfruttamento lavorativo e sessuale, problemi di salute fisica o mentale, situazioni di disabilità e, nel caso delle minori di sesso femminile, gravidanze. Tutto ciò si va a sommare alla presenza di disturbi comportamentali e disagi adolescenziali tipici dell'età evolutiva, ulteriormente aggravati dall'impatto traumatico del percorso migratorio. A tal riguardo, gli enti locali coinvolti nell'accoglienza dei MSNA segnalano crescenti difficoltà nella gestione di situazioni individuali sempre più complesse e problematiche, spesso legate al vissuto traumatico delle esperienze vissute durante il viaggio e che comportano pesanti ripercussioni, in particolare sul piano psicologico⁴⁸.

Grafico 14 - MSNA con esigenze specifiche di presa in carico sul totale accolti, 2021



Fonte: Rapporto annuale SAI 2022

⁴⁵ UNICEF, *Buone pratiche per il supporto psicosociale per adolescenti e giovani rifugiati e migranti*, 2022

⁴⁶ Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142

⁴⁷ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013

⁴⁸ SAI, *Rapporto annuale SAI*, 2022

Per questo motivo, **l'individuazione e l'emersione tempestiva delle vulnerabilità** riveste un ruolo cruciale per poter valutare il superiore interesse del minore e definire un percorso di accoglienza e inclusione sociale adeguato ai suoi bisogni specifici. Identificare tali condizioni di fragilità e le relative esigenze, determina infatti **l'attivazione di misure di protezione e tutela mirate**, in un processo che accompagna il minore in tutte le fasi della sua accoglienza; un processo, questo, che deve prevedere necessariamente il coinvolgimento coordinato di tutti gli attori, istituzionali e non, che intervengono a vario titolo nelle diverse fasi della presa in carico del minore, così come l'aggiornamento ed il monitoraggio continuo degli indicatori di rilevazione delle vulnerabilità. Tale approccio richiede in via prioritaria che gli enti coinvolti nella presa in carico del minore siano in grado di leggere e interpretare bisogni eterogenei e differenti, così da definire per ognuno un progetto di accoglienza personalizzato. La complessità e la diversificazione delle fragilità specifiche che possono colpire questi minori, rendono infatti necessaria l'attivazione di interventi integrati, che combinino misure complementari di supporto sociale e sanitario, insieme a servizi di orientamento e accompagnamento, mirati alla costruzione di percorsi individuali di inclusione sociale.

Con riferimento in particolare ai **servizi di supporto psicosociale e salute mentale per i MSNA**, si ritiene di particolare interesse, in questa sede, riportare un'indagine condotta da Unicef nel 2022⁴⁹, che ha permesso di evidenziare alcune carenze e fragilità strutturali nella loro erogazione, nonché nell'accesso a tali servizi da parte dei MSNA, confermate dalle interviste condotte dal team di valutazione. Queste problematiche possono essere sintetizzate in quattro aree principali:

- **Coordinamento tra sistema d'accoglienza e servizi di supporto psicosociale e salute mentale** – Gli interventi di supporto psicosociale e salute mentale nel sistema di accoglienza sono spesso non uniformi, con una limitata sinergia tra centri di accoglienza, servizi sociali e sanitari. La mancata valorizzazione degli educatori e degli interventi non specialistici porta a ritardi nell'identificazione della sofferenza psicologica, gestita prevalentemente in emergenza da specialisti esterni;
- **Servizi pubblici di salute mentale non sempre adeguati all'utenza minorile** – I servizi pubblici di salute mentale per minori sono spesso caratterizzati da carenze di risorse, competenze specifiche e mediatori linguistico-culturali. La scarsità di coordinamento compromette la continuità terapeutica, soprattutto nella transizione all'età adulta. Tempi di attesa lunghi, mancanza di un modello unitario di intervento e precarietà del personale aggravano l'efficacia del sistema;
- **Meccanismi di individuazione, invio e presa in carico dei bisogni** – Il coordinamento tra sistema di accoglienza e servizi di supporto psicosociale e salute mentale è frammentato, spesso privo di procedure standardizzate e affidato a iniziative individuali. Le modalità di collaborazione sono profilate dall'emergenza, mentre protocolli e linee guida, ove esistenti, sono poco noti e scarsamente promossi;
- **Partecipazione dei MSNA ai processi di sostegno e cura che li riguardano** – Il coinvolgimento dei minori nei processi decisionali e nella pianificazione dei servizi di supporto psicosociale e salute mentale è limitato, con scarsa consultazione e comunicazione sulle attività e modalità di accesso. Fattori come l'inesperienza degli operatori, la mediazione culturale discontinua, la tardiva attivazione dei percorsi di inclusione e la burocratizzazione, compromettono l'autonomia e la valorizzazione dei percorsi individuali.

A questo proposito, occorre segnalare però degli importanti progressi compiuti dall'amministrazione in materia di emersione e presa in carico delle vulnerabilità, in particolare attraverso la pubblicazione, a giugno 2023, del *"Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio e inserite nel sistema di protezione e accoglienza"*, elaborato dal Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, in collaborazione con diversi enti del settore⁵⁰. Inviato a tutte le prefetture

⁴⁹ Unicef, *Nuovi Percorsi. Buone pratiche di supporto psicosociale e salute mentale per adolescenti e giovani migranti e rifugiati in Italia*, 2022

⁵⁰ Hanno collaborato alla stesura del Vademecum rappresentanti del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, della Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, del Ministero della Salute - Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria, dell'Istituto Nazionale per la promozione

sul territorio nazionale, tale Vademecum ha come obiettivo quello di rafforzare la governance del sistema di accoglienza, fornendo a tutti gli attori coinvolti indicazioni operative uniformi da seguire in tutte le fasi del percorso, oltre che istruzioni chiare per facilitare la comunicazione tra tutti i soggetti. Seppur di carattere non vincolante, tale documento rappresenta uno strumento prezioso di indirizzo ad uso delle Prefetture e degli altri enti del territorio, in grado di promuovere e dare avvio, se correttamente impiegato, a sinergie e reti di presa in carico efficaci. A tal fine, è indispensabile rafforzare il coordinamento tra tutti gli attori del sistema di accoglienza per MSNA, così da attuare concretamente tali linee operative attraverso l'elaborazione di strumenti comuni, la definizione di linee guida ed un monitoraggio costante.

della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP), del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Guardia Costiera e Capitaneria di Porto, del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Guardia di Finanza, della Commissione Europea, dell'Agenzia Europea della Guardia di frontiera e costiera - Frontex, dell'Ufficio Europeo di polizia - Europol, dell'Agenzia Europea per l'asilo - EUAA, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati - UNHCR, dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni - OIM, di Unicef Ecaro - Ufficio Regionale europeo e Asia Centrale, sezione distaccata in Italia, di Croce Rossa Italiana - CRI, e del Servizio Centrale per la gestione del SAI.

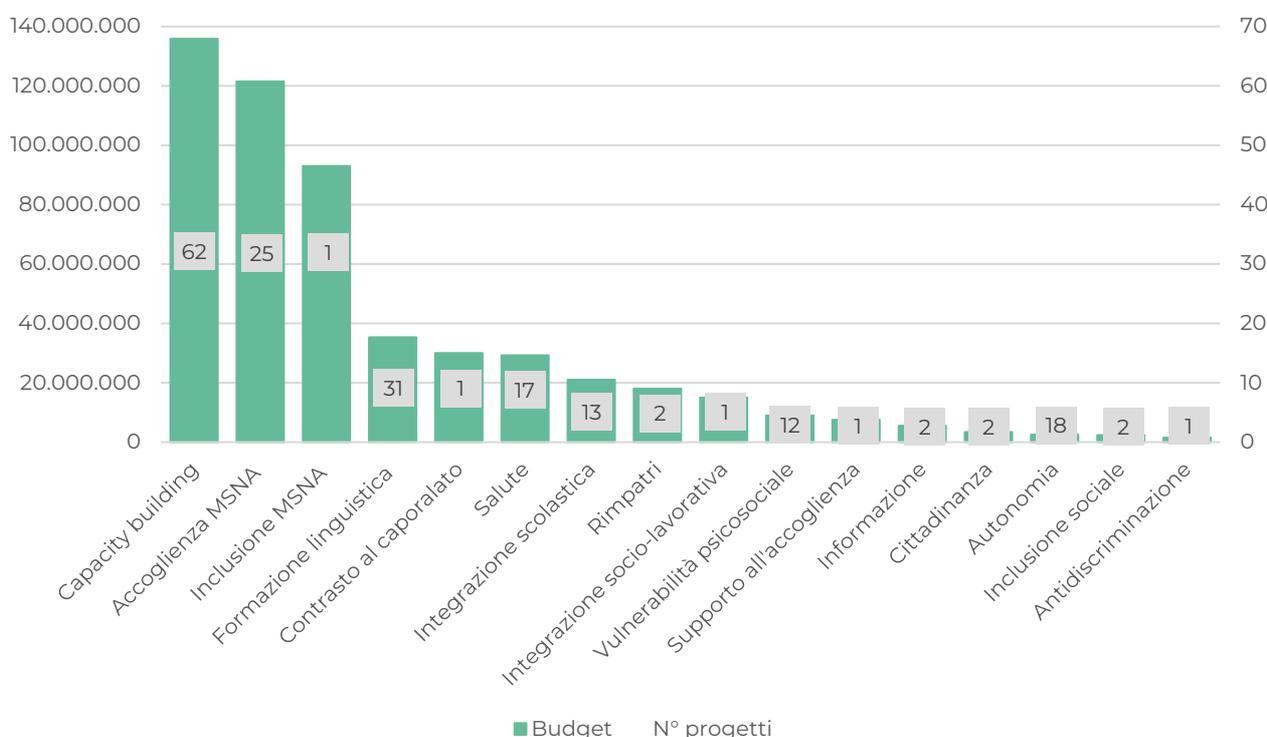
PARTE II

I focus della ricerca: gli interventi FAMI per l'accoglienza e la tutela volontaria

4. GLI INTERVENTI FAMI 21-27 RIVOLTI AI MSNA

Come accennato nel capitolo precedente, in continuità con la passata programmazione, **il PN FAMI 2021-2027 continua a riservare particolare attenzione alla tutela delle categorie maggiormente vulnerabili** di Cittadini di Paesi Terzi, dedicando un focus specifico all'accoglienza e all'integrazione dei MSNA sul territorio. Tale impegno risulta immediatamente evidente se si va ad analizzare l'allocazione delle risorse all'interno del Programma: gli interventi destinati ai MSNA, infatti, considerando sia quelli dedicati all'accoglienza dei minori che quelli destinati alla loro inclusione sociale, rappresentano la principale priorità del Programma, con circa 215 milioni di euro impegnati e 26 progetti attivati (cfr. Grafico 15).

Grafico 15 - Distribuzione delle risorse del PN FAMI 2021-2027 per ambito tematico



Fonte: Monitoraggio del PN FAMI 2021-2027

Le azioni finanziate dal PN FAMI 2021-2027 a favore dei minori stranieri non accompagnati si concretizzano infatti in **interventi di varia natura**. Da un lato, il Programma sostiene misure *direttamente rivolte ai MSNA*, attraverso il potenziamento del circuito di accoglienza dedicato e il rafforzamento delle misure di tutela e presa in carico; dall'altro, esso finanzia una serie di azioni complementari, volte sia al miglioramento dei servizi di accompagnamento che alla garanzia di un'integrazione efficace dei CPT, *inclusi i MSNA*.

Di seguito, si fornisce una **breve panoramica della situazione relativa ai principali interventi rivolti direttamente ai MSNA e oggetto del presente studio, aggiornata alla data del 31 ottobre 2024**. Come descritto nel capitolo metodologico, la selezione degli interventi oggetto di approfondimento valutativo è stata guidata principalmente da interessi di policy prioritari individuati dall'AdG. Non di meno, tale scelta è dipesa anche dalla **maturità degli**

interventi considerati: in particolare, le azioni legate al sistema di accoglienza per i MSNA sono state infatti le prime ad essere attivate sul Programma, per ragioni di continuità con la precedente programmazione, presentando quindi, al momento della stesura del presente rapporto, uno stato di avanzamento adeguato a consentire un'analisi valutativa approfondita. Al contrario, molti degli altri interventi che coinvolgono i minori sono ancora in fase di attivazione o di implementazione iniziale, rendendo prematura una valutazione concreta nei loro confronti. **Unica eccezione è stata fatta per l'istituto della tutela volontaria**, al quale viene ugualmente dedicato un focus specifico, poiché considerato dall'AdG di particolare interesse per il rafforzamento delle competenze e delle capacità di protezione dei MSNA.

4.1. Gli interventi per il rafforzamento del sistema di accoglienza dei MSNA

Figura 7 - Mappatura delle strutture di accoglienza MSNA finanziate dal PN FAMI 2021-2027



Fonte: Monitoraggio del PN FAMI 2021-2027

Tra i principali interventi rivolti ai MSNA previsti dal PN FAMI 2021-2027, figurano quelli mirati a **rafforzare il sistema di accoglienza loro dedicato**, attraverso la creazione di nuovi posti o la ristrutturazione di posti esistenti sia in prima che in seconda accoglienza.

Per quanto riguarda gli **interventi attivati a potenziamento della prima accoglienza**, il programma interviene finanziando le strutture governative di primissima accoglienza ad alta specializzazione previste dall'art. 19, co. 1 del D. Lgs. 142/2015, al fine di colmare l'urgente carenza di strutture e posti dedicati a questa funzione. In particolare, per garantire continuità ai progetti già finanziati nel precedente periodo di programmazione e che erano in fase di chiusura, tale intervento risulta essere il primo in assoluto ad essere attivato sul PN FAMI 2021-2027, attraverso la pubblicazione di un avviso già nel mese di agosto 2022, finalizzato all'attivazione di 1.000 posti, in esito al quale sono stati finanziati 15 progetti

che hanno permesso l'attivazione di 750 posti, per un totale di 43,5 milioni di euro. Al fine di garantire l'attivazione di tutti e 1.000 i posti previsti, i rimanenti 250 posti rimasti scoperti sono stati poi oggetto di un ulteriore avviso pubblico, pubblicato nel mese di novembre 2023 ed attualmente ancora in attesa di graduatoria definitiva, per un finanziamento aggiuntivo di 15,5 milioni di euro.

Tabella 2 - Progetti di prima accoglienza del PN FAMI 2021-2027 al 31 ottobre 2024

O.S.	INTERVENTO	PROCEDURA	CODICE PROGETTO	BUDGET	STATUS	DATA AVVIO	DATA SCADENZA
1. Asilo	1. h).1 Potenziamento dei servizi a favore dei MSNA al primissimo arrivo	Avviso "Finanziamento di posti di primissima accoglienza dei MSNA"	PROG-4	2.953.591,74 €	avviato	20/10/2023	20/05/2026
			PROG-9	2.953.036,45 €	avviato	07/07/2023	07/02/2026
			PROG-10	2.346.159,47 €	avviato	11/08/2023	11/03/2026
			PROG-14	2.953.247,08 €	avviato	20/07/2023	20/01/2026
			PROG-17	2.953.554,25 €	avviato	01/09/2023	01/04/2026
			PROG-18	2.953.459,32 €	avviato	17/07/2023	17/01/2026
			PROG-20	2.943.632,66 €	avviato	27/07/2023	27/02/2026
			PROG-22	2.949.166,05 €	avviato	25/07/2023	25/01/2026
			PROG-23	2.948.950,32 €	avviato	25/07/2023	25/01/2026
			PROG-24	2.947.084,64 €	avviato	25/07/2023	25/02/2026
			PROG-25	2.905.571,78 €	avviato	15/07/2023	15/02/2026
			PROG-29	2.831.527,48 €	avviato	31/07/2023	28/02/2026
			PROG-30	2.953.567,21 €	avviato	01/09/2023	01/04/2026
			PROG-31	2.950.382,69 €	avviato	20/07/2023	20/01/2026
			PROG-36	2.953.595,90 €	avviato	28/08/2023	28/02/2026
	Avviso "Potenziamento dei servizi a favore dei MSNA"	-	15.568.000,00 €	graduatoria provvisoria	-	-	

Fonte: Monitoraggio del PN FAMI 2021-2027

Per quanto riguarda invece gli **interventi destinati alla seconda accoglienza** dei MSNA, il PN FAMI 2021-2027 interviene integrando le risorse nazionali dedicate al SAI, al fine di colmare il divario tra l'offerta di posti disponibili in seconda accoglienza e le effettive necessità. Le risorse vengono trasferite alla Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, che provvede poi a sua volta a finanziare i progetti di accoglienza, seguendo le normative e le procedure dedicate. Per questo motivo, tali interventi sono definiti come un "potenziamento" del sistema. In tale contesto, sono stati finanziati due progetti: il primo, avviato nel mese di ottobre 2023, ha stanziato 68 milioni di euro per sostenere 73 progetti SAI già finanziati nel precedente periodo di programmazione, garantendo l'attivazione di 1.123 posti; il secondo progetto, attivato nel luglio 2024 in fase di revisione del Programma, ha previsto un finanziamento retroattivo per progetti di accoglienza attuati tra il 2021 e il 2024, per un totale di 36 progetti, di 1.370 posti e un investimento complessivo di 93 milioni di euro.

Tabella 3 - Progetti di seconda accoglienza del PN FAMI 2021-2027 al 31 ottobre 2024

O.S.	INTERVENTO	PROCEDURA	CODICE PROGETTO	BUDGET	STATUS	DATA AVVIO	DATA SCADENZA
1. Asilo	1. h).2 Prosecuzione biennale di progetti di accoglienza per MSNA	PN – Altri soggetti "Rafforzamento della capacità di accoglienza, inclusione e accompagnamento all'autonomia dei MSNA nella rete SAI – Prosecuzione"	PROG-269	68.000.000,00 €	avviato	25/10/2023	25/11/2025
	1. h).2 Incremento della capacità recettiva del	PN – Altri soggetti "Rafforzamento della capacità di accoglienza,	PROG-1106	93.000.000,00 €	avviato	01/01/2021	31/12/2024

O.S.	INTERVENTO	PROCEDURA	CODICE PROGETTO	BUDGET	STATUS	DATA AVVIO	DATA SCADENZA
	sistema di protezione per la categoria MSNA	inclusione e accompagnamento all'autonomia dei MSNA nella rete SAI – 2021-2024 BIS"					

Fonte: Monitoraggio del PN FAMI 2021-2027

4.2. Gli interventi per la protezione dei MSNA

Nell'ambito degli interventi volti al rafforzamento della protezione dei minori stranieri non accompagnati, un ruolo di primo piano lo rivestono i **due progetti affidati all'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA)**, in partenariato con l'Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali, la Fondazione Don Calabria per il Sociale e il Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA), avviati a maggio ed in partenza a novembre 2024 e della durata di due anni e mezzo. Il primo, finalizzato al **"Monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati"**, prevede lo stanziamento di 2,8 milioni di euro allo scopo di promuovere il ruolo e migliorare l'esercizio delle funzioni del tutore volontario attraverso una verifica costante dello stato di attuazione e dell'efficacia delle disposizioni in materia di tutela volontaria (in base alle competenze di monitoraggio attribuite all'AGIA dall'art. 11 della Legge 47/2017). Il secondo progetto **"AFFIDO - Promozione dell'accoglienza familiare dei MSNA"**, invece, dispone di 1,2 milioni di euro per supportare gli Enti Locali nella promozione e gestione degli affidamenti familiari per minori soli (anche in forme omo/interculturali e di vicinanza solidale), mirando a fornire strumenti culturali e organizzativi adeguati, diffondere buone pratiche, affinare competenze per rispondere alle esigenze dei minori, oltre a creare reti solidali e comunitarie per supportare la fase post-affido e promuovere la coesione territoriale. L'avvio di entrambi i progetti nel novembre 2024 è avvenuto in concomitanza con la fase conclusiva delle attività di ricerca; tuttavia, considerando che il primo rappresenta una prosecuzione di un'iniziativa analoga finanziata nell'ambito della programmazione 2014-2020, si è ritenuto di poterlo tenere in considerazione nell'attività valutativa, anche in virtù del particolare interesse manifestato dall'Autorità di Gestione su un tema che considera di interesse strategico.

Tabella 4 - Progetti per la protezione dei MSNA del PN FAMI 2021-2027 al 31 ottobre 2024

O.S.	INTERVENTO	PROCEDURA	CODICE PROGETTO	BUDGET	STATUS	DATA AVVIO	DATA SCADENZA
2. Migrazione legale e integrazione	2. n) Monitoraggio della tutela volontaria e promozione dell'accoglienza familiare dei MSNA	PN – Altri soggetti "Monitoraggio della tutela volontaria per MSNA in attuazione dell'art. 11, legge n.47/2017"	PROG-1038	2.800.000,00 €	avviato	20/05/2024	20/11/2026
		PN – Altri soggetti "AFFIDO - Promozione dell'accoglienza familiare dei MSNA"	PROG-1055	1.200.000,00 €	avviato	20/05/2024	20/11/2026

Fonte: Monitoraggio del PN FAMI 2021-2027

5. 1° ACCOGLIENZA: I PRIMI PASSI DEL MINORE TRA I SERVIZI ESSENZIALI

Nell'ambito delle misure di attuazione previste dal Programma Nazionale per garantire l'applicazione uniforme dell'acquis dell'UE e delle priorità connesse al Sistema europeo comune di asilo (CEAS), il PN FAMI 2021-2027 prevede di realizzare il **potenziamento dei servizi a favore dei MSNA, attraverso la qualificazione del sistema di presa in carico immediata dopo la loro identificazione**, con l'attivazione in 1.000 posti in centri di primissima accoglienza per un periodo di 5 anni.

Per raggiungere questo obiettivo sono stati **pubblicati due avvisi** in data 3/8/2022 e 3/10/2023, invitando gli aventi titolo pubblici e privati a presentare proposte progettuali. Il primo avviso ha raccolto 19 proposte, di cui sono state giudicate finanziabili le 15 indicate nella figura che segue. I progetti approvati hanno consentito di attivare 750 posti di prima accoglienza, per un impegno finanziario pari a circa 43,5 milioni di euro.

Figura 8 - Mappatura dei centri di prima accoglienza FAMI



Il **primo avviso** per la realizzazione dei centri di prima accoglienza per MSNA ha avuto un buon riscontro in termini di partecipazione, ma la copertura territoriale è rimasta incompleta. Come evidenzia chiaramente la mappa, i centri di prima accoglienza finanziati sono infatti concentrati nel Sud Italia e, in particolare, in Sicilia. Nel centro Italia si trova solo un progetto a Firenze, mentre al Nord non è stato finanziato nessun progetto. Anche le proposte che sono state dichiarate inammissibili al finanziamento si trovavano nel Meridione.

Il **secondo avviso** aveva l'obiettivo di selezionare ulteriori 5 progetti da 50 posti per raggiungere l'obiettivo di 1.000 posti stabilito dal Programma. L'istruttoria dei 9 progetti presentati si è conclusa solo nell'ottobre 2024 e ha visto l'ammissione a finanziamento con riserva ex art. 15.1 di solo due proposte, situate, rispettivamente, in Puglia e in Campania.

Solo i progetti finanziati a valere sul primo avviso, quindi, sono stati avviati, ed è possibile analizzare il loro **avanzamento in termini di spesa, di output e di risultati**. Di seguito si riportano i principali dati tratti dal monitoraggio trimestrale di settembre 2024.

Tabella 5 - Avanzamento dei progetti di 1° accoglienza finanziati dal PN FAMI 2021-2027

INDICATORE	TASSO DI REALIZZAZIONE
Avanzamento della spesa ⁵¹	32%
O1.1 Numero di cittadini di Paesi terzi sostenuti	22%
O1.1.s Giornate di accoglienza complessivamente erogate	32%
R.1.1.s Numero di MSNA trasferiti nel Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI)	12%
R.1.3.p Numero di destinatari (cittadini di Paesi terzi) soddisfatti	23%
R.1.5.p MSNA coinvolti in procedure di affidamento familiare	0%

Fonte: Monitoraggio del PN FAMI 2021-2027

Come ci si poteva attendere, la spesa avanza in modo analogo all'erogazione delle giornate di accoglienza, mentre il numero di cittadini di Paesi terzi sostenuti presenta un valore più basso, perché, come si vedrà in seguito, spesso i minori rimangono nei centri di accoglienza più a lungo del periodo fissato per Legge. Il numero dei minori trasferiti nel SAI, invece, risulta essere inferiore rispetto a quello dei minori accolti, anche tenendo conto del fatto che l'avanzamento di questo indicatore è inevitabilmente più lento, poiché il primo tiene conto anche dei minori accolti nei centri al momento del monitoraggio. Anche se solo uno dei progetti prevede l'utilizzo dell'indicatore relativo alle procedure di affido familiare, si è deciso di presentarlo ugualmente, dal momento che sembra essere rappresentativo delle difficoltà che si incontrano nell'attivazione di questo istituto.

Considerato che i progetti hanno raggiunto circa il 40% della loro durata temporale, si deve **osservare un certo ritardo nella realizzazione**, sia per quanto riguarda la spesa, sia per quanto riguarda il numero di minori accolti. Per quest'ultimo indicatore, in particolare, il valore obiettivo sembra essere molto ambizioso, perché prevede che le strutture siano occupate per intero per tutta la durata del progetto, e con una permanenza limitata a 30 giorni (la legge 176/2023, che ha prolungato la permanenza in prima accoglienza a 45 giorni, è successiva all'emanazione dell'avviso). Tale permanenza risulta inoltre collegata alla saturazione dei centri SAI di seconda accoglienza, dove viene trasferita la quasi totalità dei MSNA accolti nei centri di prima accoglienza FAMI: anche questa situazione comporta presenze più lunghe, riducendo il numero dei MSNA sostenuti.

Il tema di questo focus concerne le modalità di attuazione dei progetti di prima accoglienza, nonché le sfide e criticità che si incontrano nella realizzazione delle attività ad essi collegate. Per indagare questi fenomeni è stata svolta un'analisi desk sulla letteratura in materia, con particolare attenzione alle linee guida per le attività previste dai progetti, e sono stati intervistati diversi stakeholders coinvolti a diverso titolo dagli interventi; sono state dunque studiate le schede progettuali ed è stato predisposto un questionario strutturato da proporre ai responsabili dei 15 progetti di prima accoglienza attivi. I questionari restituiti sono stati 13: di questi, 4 sono stati compilati dai responsabili ed inviati via mail al valutatore, mentre per gli altri 9 le interviste sono state condotte dal team di valutazione via call. In questo modo è stato possibile approfondire ulteriormente la conoscenza dei progetti. I paragrafi seguenti riepilogano i principali risultati emersi dalle indagini condotte e dalle interviste raccolte.

⁵¹ L'avanzamento della spesa è stato calcolato sulla base delle spese effettivamente sostenute dagli attori dei progetti

5.1. Caratteristiche dei progetti FAMI per la prima accoglienza

Box 1 – Caratteristiche delle strutture attivate

Dalle schede progettuali dei 15 progetti finanziati, risulta che questi hanno permesso l'apertura di 34 strutture di accoglienza, perché tre progetti prevedono un numero di strutture superiore alle due minime indicate dall'avviso.

Il numero di posti per struttura varia da un minimo di 5 ad un massimo di 30, e in media ogni struttura dispone di 22 posti.

Oltre la metà dei posti letto disponibili si trova in stanze che possono accogliere al massimo 2 persone. Prendendo in considerazione tutte le strutture, solo due delle camere da letto a disposizione prevedono 5 letti e nessuna più di 5.

Le strutture sono adeguatamente dotate di servizi igienici: il 36% dispone di almeno un servizio ogni 3 ospiti e il 61% di almeno un servizio ogni 4 ospiti.

Quasi il 90% delle strutture non presenta barriere architettoniche.

Il fatto che i centri per la prima accoglienza MSNA siano noti anche come Centri FAMI chiarisce immediatamente l'importanza del ruolo rivestito dal PN FAMI 2021-2027 nel garantire questo servizio previsto dall'art.19, co.1 del Decreto Accoglienza, così come modificato dalla Legge Zampa⁵². Infatti, secondo molti intervistati, in assenza dei finanziamenti garantiti attraverso il FAMI sarebbe difficile, se non impossibile, garantire le attività di prima accoglienza ad alta specializzazione. In breve, il Programma Nazionale **assicura la presenza di posti in prima accoglienza e, contemporaneamente, riesce a potenziarne l'attività**. Il suo ruolo viene riconosciuto da tutti gli intervistati che ritengono che solo grazie a questo programma si riesca di assicurare la realizzazione di *"servizi di accoglienza a misura di minore e di accoglierne i bisogni specifici"*. Si tratta di riuscire a garantire il funzionamento di *"centri ad alta specializzazione che, grazie alle risorse economiche stanziare dal fondo che permette l'implementazione di una equipe multidisciplinare"*, consentono di offrire servizi adeguati alle esigenze dei minori. A tal riguardo, molti intervistati sottolineano la **"differenza abissale" che corre fra gli interventi di prima accoglienza nei Centri FAMI e gli interventi di prima accoglienza in altri tipi di centri**. Questa non dipende solo dalle risorse economiche a disposizione, ma anche dalla necessità di rispondere a regole che prevedono una maggiore strutturazione del percorso e un monitoraggio sistematico dell'attività, incombenze che non rappresentano solo un onere in più per chi gestisce i centri, ma che sono un'occasione per esercitare un controllo puntuale sulle attività svolte a garanzia della qualità dei servizi offerti. Inoltre, secondo quanto affermato da un intervistato *"il sistema di monitoraggio fisico e finanziario permette di verificare e correggere in itinere eventuali scostamenti nell'avanzamento delle attività."*

Finanziando le strutture di prima accoglienza, il FAMI interviene per **sopperire alla difficoltà di garantire questo servizio** che rappresenta la prima tappa del percorso di accoglienza e integrazione. Questo *"sistema dovrebbe funzionare a prescindere dalle oscillazioni dei flussi migratori"* anche per assicurare che il processo di accoglienza dei MSNA avvenga nel rispetto della legge. Purtroppo, però, il processo non segue sempre un iter lineare e così, in certi periodi, i centri possono restare inutilizzati. Ad ottobre 2024, quando sono state condotte le interviste, tre dei responsabili intervistati hanno dichiarato che la struttura in quel momento non stava ospitando nessuno. Eppure, gli arrivi di MSNA si sono mantenuti relativamente costanti nel periodo marzo-settembre 2024; ciò significa che, almeno in linea teorica, avrebbe dovuto restare abbastanza costante anche l'attività dei centri di prima accoglienza, che conta, oggi, un numero di posti sufficientemente allineato con il numero degli arrivi registrati negli ultimi mesi. Il quadro che si concretizza presenta, quindi, dei tratti anomali e, per certi aspetti,

⁵² Decreto-legge 18 agosto 2015, n.142, art. 19, co.1, così come modificato dalla Legge 7 aprile 2017, n.47, art. 4

disorientanti. Infatti, le strategie di collocamento dei MSNA sembrano non essere sempre perfettamente intelleggibili; forse perché il sistema di accoglienza dei MSNA, messo sotto stress da ripetute emergenze, fatica a individuare e utilizzare delle procedure operative standard e a garantire un adeguato coordinamento fra i diversi soggetti coinvolti. Nella razionalizzazione di questi processi potrebbe probabilmente giocare un ruolo anche il PN FAMI 2021-2027, sostenendo la realizzazione di studi, progetti pilota e attività di coordinamento.

Secondo gli intervistati, inoltre, la scelta del FAMI di finanziare centri dedicati alla prima accoglienza è stata *“una grande intuizione concettuale”*, poiché in passato le risorse riservate in prima istanza alla prima accoglienza hanno finito per essere utilizzate soprattutto, e talvolta solamente, per garantire un ampliamento del numero dei posti nella seconda accoglienza. Anche se, come si vedrà meglio in seguito, si presenta spesso l'esigenza di assicurare permanenze più lunghe di quanto previsto, ponendo problemi operativi a chi gestisce i centri, questo non snatura l'idea di **offrire un primo momento del percorso di accoglienza e di integrazione dei MSNA in grado di rispondere pienamente e in modo olistico al superiore interesse dei minori**. Da questo punto di vista, gli intervistati mostrano di essere consapevoli dell'importanza del loro ruolo, quali primi interlocutori dei minori, dopo lo sbarco o il rintraccio, incaricati di trasmettere il messaggio che *“dopo tutto quello che hanno passato, finalmente qui hanno possibilità e opportunità per mettersi in gioco”*. Nell'avvio di un percorso che combina accoglienza, tutela ed integrazione, la prima accoglienza deve infatti mettere immediatamente *“il minore nelle condizioni di sentirsi protetto e in un ambiente familiare”*. La presa in carico da parte di un'equipe multidisciplinare consente una prima valutazione sociale, psicologica e sanitaria di ognuno e permette di individuare eventuali vulnerabilità da segnalare ai servizi preposti. I minori vengono anche informati sul loro status giuridico ed edotti riguardo ai loro diritti e ai loro doveri.

Lo staff impegnato nella prima accoglienza, così, si prende carico dei minori in modo olistico, riuscendo ad individuare precocemente eventuali bisogni e fragilità di ognuno e, contemporaneamente, ad attivare in tempi brevi l'iter per il rilascio dei documenti necessari a regolarizzare la presenza del minore in Italia. L'individuazione precoce dei bisogni e delle eventuali fragilità del minore **semplifica il lavoro successivo dei centri SAI** che si possono concentrare immediatamente sull'integrazione degli ospiti migliorando la loro *“capacità di intervenire sul percorso personalizzato del minore”*. In breve, la seconda accoglienza si trova di fronte a ragazzi e ragazze di cui già si conosce la storia, che hanno già iniziato a definire il loro progetto educativo e di integrazione, che cominciano ad esprimersi in lingua italiana, che hanno capito le regole fondamentali della convivenza nei centri. Inoltre, **le procedure di regolarizzazione della permanenza del minore risultano essere già avviate** dopo la permanenza nei centri di prima accoglienza. Tuttavia in questo campo possono sorgere alcune difficoltà, perché, se i processi non sono stati portati a termine e il minore viene trasferito in un'altra Provincia, è necessario riavviare gli iter amministrativi. Sotto quest'aspetto si deve dire che la continuità dei rapporti per il primo rilascio dei documenti fra centri di prima accoglienza, prefetture, questure, tribunali dei minori e aziende sanitarie è riuscita, in alcuni casi, ad assicurare una maggiore facilità di dialogo, cui consegue, di solito, un'accelerazione nel disbrigo delle pratiche amministrative.

5.2. L'organizzazione degli staff multidisciplinari

L'avviso per la selezione dei progetti prevedeva la composizione minima del **gruppo multidisciplinare, che costituisce l'equipe incaricata di occuparsi in modo olistico dell'accoglienza dei minori**. Per le figure individuate, alcuni progetti prevedono un numero di operatori superiore al minimo indicato. Talvolta si tratta di una necessità dettata dalla distanza fra le strutture coinvolte, ma, in molti casi, è stato incrementato il numero minimo di mediatori culturali previsti, magari prevedendo la loro presenza *“a chiamata”*, individuandoli tuttavia già in fase progettuale. Lo stesso si può dire della figura dell'interprete, con l'eccezione di pochi progetti che li hanno sostituiti con i mediatori. Durante le interviste è emerso che la volontà di migliorare i servizi offerti ha

indotto a incrementare la presenza di alcune figure, rispetto a quanto previsto dal progetto. Il potenziamento ha riguardato figure diverse nei diversi progetti (assistenti sociali, mediatori, interpreti, psicologi, educatori, personale ausiliario). L'assenza di un trend comune si deve addebitare, verosimilmente, al fatto che i rinforzi necessari dipendano da molteplici fattori: le scelte iniziali sul team di lavoro, l'organizzazione delle attività, le emergenze che si sono presentate, etc.

Dieci progetti su quindici hanno previsto la presenza di figure aggiuntive rispetto a quelle minime previste dall'avviso. Quelle che si incontrano più frequentemente sono gli **insegnanti per l'alfabetizzazione** (6 casi), gli **orientatori** (5 casi) e gli **esperti in diritti dell'infanzia** e in **monitoraggio e valutazione** (4 casi ognuno), ma si contano anche altre figure impegnate nella **gestione della struttura** (ad es. infermieri e cuochi). La scelta di introdurre nell'equipe insegnanti con certificazioni L2 risponde alla necessità di assicurare una formazione adeguata ai minori e permette di fornire gli attestati di conoscenza della lingua italiana utili per il passaggio in seconda accoglienza. Gli orientatori aiutano i minori ad individuare i percorsi migliori per loro in funzione della situazione personale, delle loro aspettative, delle loro competenze e delle loro doti. La presenza di esperti in diritti per l'infanzia, invece, risponde all'esigenza di *"intervenire in modo immediato per capire se ci sono evidenze relative ai rischi di tratta, caporalato, sfruttamento, etc."* Da segnalare anche che 2 progetti hanno previsto la presenza di **counselor per il personale**. Questa figura sembra rivestire un ruolo importante perché, come è emerso dalle interviste, il turnover dello staff è particolarmente alto, in quanto *"il burnout è sempre dietro l'angolo"*. Diventa spesso necessario, allora, garantire la salute psico-fisica degli operatori, fornendo loro gli strumenti adatti per gestire il coinvolgimento emotivo e superare *"il lutto continuo"*, ma anche assicurando una supervisione dell'attività svolta che li tuteli.

Figura 9 - Figure minime ed aggiuntive previste all'interno delle equipe multidisciplinari



Quasi tutti i centri (solo in un caso gli intervistati hanno affermato di non prevederle) organizzano o partecipano ad **attività formative rivolte ai componenti dell'equipe** in funzione delle loro competenze. Talvolta la formazione è già inserita nello schema progettuale, in altri casi è comunque inserita fra le attività degli operatori.

La formazione può essere erogata da Enti specializzati, da Organizzazioni Non Governative o, in qualche caso, da Enti istituzionali. Essa si può concretizzare in corsi di aggiornamento continuo o in seminari tematici e si può svolgere sia in presenza che da remoto. In un caso, con il coinvolgimento di un Ente di formazione, è stata

condotta un'analisi dei fabbisogni formativi per poter programmare percorsi personalizzati intorno alle esigenze dei singoli operatori.

I temi trattati possono riguardare la **conoscenza del fenomeno migratorio**, come ad esempio l'evoluzione della normativa o l'andamento degli arrivi, sia come nazionalità rappresentate che come rotte migratorie; la **riqualificazione e l'aggiornamento sulla presa in carico psicosociale** grazie ad interventi formativi ed informativi sulle vulnerabilità, sulla tutela sanitaria, sull'educazione multi-culturale, sulla costruzione dei percorsi individuali etc.; la **gestione del team di progetto**, prevedendo formazione sulla comunicazione inclusiva, sui rischi specifici per i componenti dell'équipe, sulle le relazioni tra burnout, empatia e regolazione emotiva.

5.3. Gli interventi per il superiore interesse del minore

Le equipe multidisciplinari presenti nei centri di prima accoglienza FAMI sono costituite dalle figure professionali previste dalla normativa e ribadite nell'Avviso Pubblico di finanziamento dei progetti in esame. In questo modo **emerge la volontà del PN FAMI 2021-2027 di assicurare una corretta presa in carico del minore** attraverso la concreta organizzazione di un approccio olistico, per raggiungere la migliore valutazione dell'interesse superiore di ogni minore.

Le interviste ai responsabili dei centri di prima accoglienza hanno descritto le modalità con cui i centri intervengono nelle diverse competenze coinvolte in questo accertamento (mediazione culturale, area legale, area del benessere fisico e psicologico, area socio-educativa) e sono state analizzate le difficoltà incontrate nel garantire l'erogazione del servizio. Di seguito, per semplicità, si presenta quanto è emerso dal lavoro svolto, per ogni area di competenza.

5.3.1. Mediazione culturale

In generale, **gli interventi previsti sono considerati sufficienti a garantire la mediazione culturale**. Tuttavia, alcuni centri hanno ritenuto opportuno rafforzare quest'area scegliendo di aumentare il numero di mediatori di riferimento del centro, in alcuni casi formando un interprete per farlo diventare mediatore, oppure prevedendo la presenza continuativa del mediatore presso la struttura. In questo caso particolare, il mediatore ha egli stesso una storia personale di migrazione e parla sei lingue (italiano, francese, inglese, arabo - anche dialettale -, mandingo, bantu, yoruba). Questa presenza sembra essere particolarmente efficace nella gestione dei rapporti con i ragazzi e fra minori e staff.

Le difficoltà maggiormente segnalate a tal proposito riguardano gli **arrivi di ragazzi o ragazze che provengono da Paesi in cui si parlano lingue o dialetti più insoliti**. Ad esempio, è stato segnalato un aumento negli arrivi di minori somali ed eritrei per i quali è difficile trovare mediatori e/o interpreti sul territorio del centro di accoglienza; lo stesso accade per i pakistani che parlano l'urdu. Il medesimo problema si incontra con chi proviene da aree rurali, soprattutto dell'Africa subsahariana o del Corno d'Africa, dove la scolarizzazione è bassa e si parlano solo dialetti locali. Alcuni intervistati segnalano difficoltà nel reperire sul territorio mediatori formati, soprattutto per taluni idiomi. Le soluzioni adottate per risolvere le difficoltà linguistiche e culturali prevedono l'individuazione di mediatori "a chiamata" oppure, nei casi in cui è molto complicato individuare un mediatore o anche solo un interprete adatto, utilizzando il supporto telefonico offerto da alcune ONG. A tal riguardo, si segnala però che il supporto telefonico, sebbene sopperisca alle necessità di comprensione della lingua, non è sicuramente in grado di sostituire l'attività di mediazione in presenza.

I mediatori sono **presenti negli incontri individuali e di gruppo e coadiuvano i minori e i componenti dello staff nella gestione del loro rapporto**. È importante, infatti, sottolineare il ruolo bidirezionale della mediazione

culturale, in particolare con riguardo alla comunicazione paraverbale e non verbale. Altrettanto importante è non confondere il ruolo del mediatore con quello dell'interprete, poiché questi ultimi si occupano essenzialmente di tradurre, mentre i mediatori fanno parte a pieno titolo dello staff che prende in carico il minore, e devono possedere *“le tecniche specifiche per un'efficace mediazione”*.

5.3.2. Area legale

L' informativa legale è assicurata da tutti i centri di prima accoglienza al momento dell'arrivo in struttura. Per ragioni organizzative, sono solitamente il responsabile di struttura e il mediatore culturale ad occuparsi di questa prima panoramica, che prevede anche la sottoscrizione di un patto di accoglienza da parte del minore ed è spesso supportata da documenti cartacei tradotti in molte lingue. Inoltre, nel caso delle strutture che accolgono ragazze, in virtù della particolare situazione di vulnerabilità in cui si trovano queste giovani, interviene immediatamente anche con un' informativa antitratta, al fine di informarle sui rischi che corrono quando escono dal centro. L' informativa legale viene ampliata e personalizzata dopo che il minore ha cominciato ad ambientarsi nella nuova struttura grazie all'intervento dell'esperto legale. Alcuni intervistati che operano in strutture situate in aree a rischio di sfruttamento lavorativo hanno previsto di rafforzare questi interventi con dei supporti specifici offerti da ONG che si occupano della tratta di esseri umani e della lotta al caporalato. Nessuno degli intervistati, comunque, ha messo in luce problemi o difficoltà nel garantire l'orientamento, l'informazione e il supporto legale.

La **corretta identificazione dei minori sembra, invece, presentare alcuni lati problematici.** Molti centri hanno segnalato durante le interviste che i verbali di affidamento spesso riportano dati non corretti. Gli errori più frequenti riguardano indicazione del nome e del cognome con errori ortografici, oppure lo scambio fra nome e cognome o l'indicazione erronea dell'anno di nascita. Se da un lato, infatti, i verbali vengono redatti principalmente al momento dello sbarco, spesso in condizioni di emergenza e senza la presenza di interpreti o mediatori, dall'altro i ragazzi e le ragazze appena arrivati, per timore o diffidenza, esitano a mostrare i documenti (o le loro fotocopie) che li hanno accompagnati durante il viaggio. L'emergere del problema dopo l'arrivo nella struttura di prima accoglienza, in molti casi supportato dalla presenza di documenti rilasciati dai Paesi di provenienza, viene vissuto spesso con insofferenza dai ragazzi, e comporta un rallentamento dell'iter amministrativo per la loro regolarizzazione sul territorio italiano, poiché si deve attendere la pronuncia delle autorità sulla richiesta di variazione dei dati anagrafici; pronuncia che, solitamente, non è rapida. A tal proposito, dalle interviste condotte emergono diverse interpretazioni delle norme. In alcuni casi i dati anagrafici riportati nel verbale di affidamento sono inscalfibili, in altri sono considerati come dichiarazioni rilasciate al momento dello sbarco e quindi confrontabili con dichiarazioni successive, soprattutto se corredate da documenti⁵³. Anche in presenza di documenti, alcune autorità non considerano validi quelli rilasciati da determinati Paesi se non sono corredate da fotografie che permettano il riconoscimento del minore (questo capita soprattutto in presenza di certificati di nascita). A completare questo quadro, si deve aggiungere l'incertezza riguardo la competenza sulla variazione dei dati anagrafici, che viene attribuita in alcuni casi alle questure, in altri al Tribunale per i Minori.

Mentre gli intervistati hanno segnalato con grande frequenza il problema della corretta identificazione del minore, al contrario **l'accertamento dell'età** non sembra rappresentare un problema, come conferma il fatto che non siano state indicate richieste di accertamento.

Corretta identificazione e accertamento dell'età sono funzionali al rilascio del **permesso di soggiorno per minore età** che, come segnalato in precedenza (cfr. paragrafo 3.2), rappresenta un diritto di tutti i MSNA presenti sul territorio che non richiedano l'accesso ad altre forme di protezione. I centri avviano sempre le richieste dei

⁵³ Per completezza si riporta qui il comma 3 dell'art. 5 della Legge 7 Aprile 2017, n. 47: *“L'identità di un minore straniero non accompagnato è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, coadiuvate da mediatori culturali, alla presenza del tutore o del tutore provvisorio se già nominato”*

permessi, ma l'iter completo si conclude solo raramente. Rappresentano degli esempi virtuosi il Molise, dove, secondo i responsabili del Progetto 23 - AYLAN *"non ci sono troppi MSNA, quindi la questura e il Tribunale riescono ad essere molto celeri"*, e la Provincia di Agrigento. Secondo quanto raccontano i responsabili dei centri che vi fanno capo, quest'ultima riesce infatti a garantire un disbrigo rapido delle pratiche amministrative, nonostante si trovi in una zona calda per gli arrivi dei migranti (Lampedusa e Porto Empedocle appartengono alla Provincia). Negli altri casi la procedura *"rimane lunga e difficoltosa"*, tanto che in un centro hanno dichiarato che *"finora non siamo ancora riusciti a trasferire un minore con permesso di soggiorno"*. I trasferimenti sono comunque possibili anche con il solo rilascio del cosiddetto cedolino, che dimostra che la richiesta di permesso di soggiorno è stata presentata.

Le lungaggini amministrative non dipendono sicuramente dall'attività dei centri di prima accoglienza FAMI e, secondo gli intervistati, sono da addebitare soprattutto all'esiguità del personale di questure e prefetture impegnato in questa attività, nonché alla conseguente lunga attesa per ottenere gli appuntamenti. Tale questione, però, non è scevra da conseguenze per il minore e per l'Amministrazione pubblica. Se i minori in attesa di permesso di soggiorno, infatti, raggiungono la maggiore età, non possono più richiedere il prosieguo amministrativo; se vengono trasferiti nella stessa Regione o comunque non troppo distanti dal centro di prima accoglienza riescono a concludere il rilascio del permesso di soggiorno presso la questura dove hanno presentato la domanda dovendosi gravare, però, almeno del viaggio per il ritiro del documento; se vengono trasferiti lontani dal centro di prima accoglienza, devono annullare la pratica e riaprire il procedimento con un allungamento dei tempi e con la duplicazione delle attività amministrative.

Per quanto riguarda la **protezione internazionale**, questa viene richiesta se, durante i colloqui, emergono le condizioni per cui tale procedura possa essere avviata. Se il tempo di permanenza nella struttura lo consente, viene avviata l'istanza già in questa fase, pur sapendo che l'iter proseguirà anche nella seconda accoglienza; altrimenti, vengono inviate tutte le informazioni alla struttura SAI per poter avviare l'iter successivamente. Questo accade anche con la segnalazione dei casi che richiedono un approfondimento sul tema.

La **nomina del tutore volontario**, invece, avviene molto raramente durante la permanenza nella prima accoglienza, a causa della lentezza dei Tribunali e di un numero di tutori volontari ridotto rispetto alle dimensioni del fenomeno⁵⁴. Solo il centro del Molise afferma che la nomina dei tutori è immediata e che *"i tutori sono molto presenti, sono parte attivissima del progetto"*. All'estremo opposto si trova invece il centro di Firenze che afferma come la nomina del tutore non venga neppure presa in considerazione durante la prima accoglienza e che, proprio per questo motivo, il progetto *"mantiene rapporti attivi e collaborativi con l'Associazione dei Tutori Volontari"* per *"avviare un collegamento indiretto con i tutori, offrendo una rete di supporto parallela che aiuta i minori a ricevere orientamento e sostegno, anche in assenza di una nomina ufficiale."* Una considerazione abbastanza generale che emerge dalle testimonianze raccolte è che, durante la prima accoglienza, i tutori vengono nominati quasi esclusivamente in situazioni emergenziali, legate per lo più ad emergenze sanitarie (necessità di interventi chirurgici, interruzioni di gravidanza, etc.).

È comunque da sottolineare a tal riguardo che, secondo i responsabili dei centri intervistati, il ruolo del tutore non ha solo una valenza di supporto legale, ma si esplicita soprattutto nell'aiutare i minori a *"costruire una rete sociale, di passioni, interessi, di reale integrazione"*, occupandosi dei loro *"bisogni emotivi, formativi e sociali"* e diventando un *"riferimento stabile per il minore"*. Questo significa anche che molti considerano il ruolo del tutore meno determinante durante la fase di prima accoglienza, quando l'esigenza di una rapida operatività per ottenere i documenti necessari alla permanenza in Italia (dalla richiesta del permesso di soggiorno fino alla tessera sanitaria) richiede la necessità di fissare e rispettare gli appuntamenti con le autorità competenti. In questi casi,

⁵⁴ Inoltre, i testimoni intervistati hanno segnalato che i tutori sono consapevoli che i minori presenti in prima accoglienza sono in attesa di essere trasferiti e, anche quando vengono nominati, decidono di rinunciare alla tutela sapendo che il rapporto con il minore probabilmente sarà reciso in tempi rapidi.

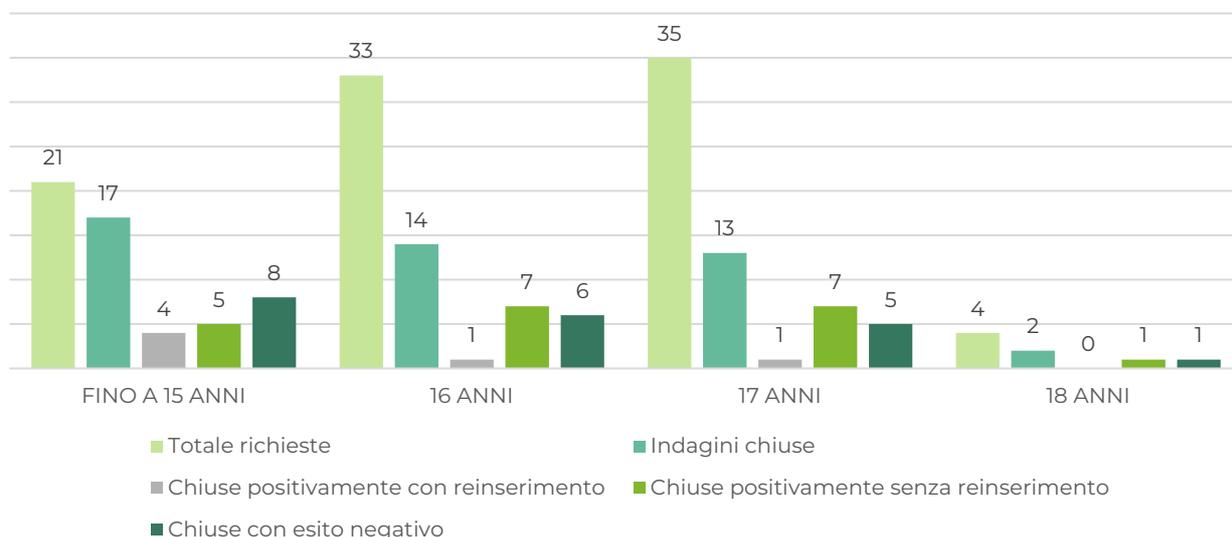
tenere in considerazione anche le indiscutibili esigenze dei tutori volontari determina paradossalmente un aggravio dell'attività dei centri e il rischio di allungare ulteriormente i tempi delle procedure.

L'importanza della figura del tutore durante tutto il percorso di accoglienza e integrazione resta comunque indiscutibile, perché garantisce una presenza *super partes* che segue il minore in ogni fase dell'accoglienza.

Per quanto riguarda infine i casi di **ricongiungimento familiare**, durante la permanenza nei centri di prima accoglienza questi rappresentano eventi rari, nonostante i MSNA vengano sempre informati sulla possibilità di ricongiungersi ai parenti presenti in Italia o nell'Unione Europea. I rari casi vengono segnalati al servizio centrale, che attiva la procedura di ricongiungimento prevedendo, di solito, un primo spostamento in un centro SAI della Provincia in cui risiede il parente in questione, per facilitare le procedure di ricongiungimento successive. Capita anche che il ricongiungimento riguardi due fratelli che sono stati collocati in centri di accoglienza diversi. In qualche caso gli intervistati lamentano, comunque, *"lungaggini e tempistiche incerte per la conclusione della procedura, una volta avviata"*.

Una conferma della sporadicità della richiesta di indagini familiari si ricava dal Sistema Informativo Minori stranieri non accompagnati (SIM), che si riferisce però a tutti i MSNA presenti in Italia e non solo a quelli ospiti della prima accoglienza. Dal SIM risulta che tra il 1° gennaio e il 30 settembre 2024 siano state formalizzate solo 93 richieste di indagini familiari⁵⁵, la metà delle quali (46) risulta essere già conclusa. Di queste solo 6 hanno avuto come esito un effettivo ricongiungimento, mentre 20 hanno permesso di rintracciare le famiglie, ma il reinserimento del minore non è risultato possibile, e le ultime 20 hanno avuto esito negativo. Nonostante la poca numerosità, è interessante notare come nelle indagini siano coinvolte, proporzionalmente, le classi di età più giovani, e come siano proprio queste indagini a condurre al maggior numero di casi positivi: 4 dei 6 ricongiungimenti hanno riguardato minori di età fino a 15 anni.

Grafico 16 - Indagini familiari richieste dal 1° gennaio al 30 settembre 2024



Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

I ricongiungimenti all'interno della Comunità Europea ai sensi del Regolamento di Dublino sono ancora più rari. A questo proposito, le testimonianze raccolte confermano quanto già precedentemente riportato dalle altre indagini condotte (cfr. Capitoli II e III). Gli intervistati hanno segnalato solo un caso, peraltro avvenuto durante il precedente periodo di programmazione, di un ricongiungimento realizzato con questa procedura. Hanno anche segnalato che alcuni minori di nazionalità eritrea abbiano dichiarato la volontà di raggiungere parenti residenti

⁵⁵ Si ricorda che gli MSNA presenti in Italia al 30 settembre 2024 erano poco più di 20.000.

in Paesi del Nord Europa. Tuttavia, appena si sono resi conto della lunghezza dell'iter previsto dalla procedura per realizzare il ricongiungimento, hanno preferito rendersi irreperibili e, probabilmente, cercare di raggiungere autonomamente i familiari.

5.3.3. Benessere fisico e psicologico

Le equipe multidisciplinari delle strutture di prima accoglienza si fanno carico del benessere fisico e psicologico dei minori intervenendo, di solito entro 48 ore dall'ingresso in struttura, con una **prima visita del medico della struttura ed un primo colloquio con lo psicologo e l'assistente sociale**.

Gli intervistati sostengono che la maggior parte dei **problemi di salute fisica** emerge subito. Così si provvede ad intervenire rapidamente sulle patologie per le quali è possibile farlo (ad esempio quasi tutti segnalano la necessità di eseguire in modo generalizzato i trattamenti anti scabbia). Per le visite specialistiche o per gli esami clinici, è invece necessario attendere di disporre almeno del codice STP (Straniero Temporaneamente Presente) rilasciato dalle aziende sanitarie, e con il quale è possibile fruire di cure ambulatoriali e urgenti, o comunque essenziali, e dei programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva.

Le testimonianze indicano che i codici STP vengono rilasciati (di solito, ma non sempre) rapidamente, anche grazie agli accordi raggiunti fra i centri di accoglienza e le aziende sanitarie locali. Più tempo richiede, invece, il rilascio della tessera sanitaria che consente di individuare anche il medico di base. In alcuni casi basta una settimana, ma si registrano grandi differenze fra i territori, nonostante la norma preveda che l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale di un MSNA possa avvenire anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno⁵⁶. Sembra evidente, quindi, che le buone prassi che permettono un rilascio rapido delle tessere sanitarie e che assicurano il pieno godimento del diritto alla salute, andrebbero assunte come iter protocollari da tutte le aziende sanitarie. Per i casi che richiedevano una particolare attenzione, molti responsabili dei centri hanno affermato di aver trovato un'ottima collaborazione da parte dei pediatri di base, anche se non ancora formalmente investiti del ruolo.

Particolare attenzione deve essere invece riservata alle ragazze, per le quali risulta fondamentale garantire visite mediche ginecologiche tempestive e adeguate. Secondo quanto riportato dagli intervistati, infatti, molte di loro subiscono violenze, stupri o sono state vittime di tratta durante il viaggio, arrivando frequentemente nei centri di accoglienza in stato di gravidanza. Gli operatori che si occupano della loro accoglienza hanno evidenziato di aver affrontato questa complessa problematica instaurando collaborazioni con i distretti sanitari o i Centri di Salute Globale, che rappresentano un riferimento prezioso per garantire cure specialistiche. Tuttavia, ulteriori criticità emergono nel caso in cui una minore incinta desideri ricorrere all'Interruzione Volontaria di Gravidanza (IVG). In queste circostanze, difatti, una delle difficoltà principali è nell'individuare strutture in cui siano disponibili medici non obiettori, soprattutto al Sud: un problema, questo, che rischia di ritardare o compromettere l'accesso a un diritto fondamentale per la salute e l'autodeterminazione della ragazza.

Pochi giorni dopo l'inserimento in struttura viene svolto anche un **colloquio con lo psicologo e l'assistente sociale** per conoscere meglio la storia di migrazione del minore e individuare eventuali vulnerabilità da segnalare, se è il caso, alle strutture socio-sanitarie competenti, di solito la neuropsichiatria infantile o, se presenti, i servizi di etnopsichiatria. Gli intervistati hanno segnalato che i ragazzi presentano frequentemente i sintomi di disordine da stress post-traumatico (PTSD) avendo vissuto, durante il loro viaggio, esperienze traumatiche e destabilizzanti. In conseguenza di ciò, spesso i minori *"arrivano destabilizzati e non riescono a dormire, perché gli stati di ansia, tensione e depressione si manifestano soprattutto di notte"*.

⁵⁶ <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Altre-info/e/4/o/8/id/11/Il-diritto-alla-salute-dei-minori-stranieri>

La prima accoglienza sembra essere in grado, quindi, di far iniziare i percorsi sanitari e di supporto psicologico che dovranno poi proseguire in seconda accoglienza.

5.3.4. Area socio-educativa

I minori devono essere **sempre coinvolti nelle decisioni che li riguardano** per essere, come affermano alcuni testimoni, *"messi al centro del loro percorso di accoglienza"*. Pertanto *"qualsiasi tipo di intervento viene spiegato al minore"* e, quando necessario, *"si interviene con il mediatore e lo psicologo per renderli consapevoli e partecipi"* di quanto viene loro proposto, a partire dalla sottoscrizione del Patto di accoglienza che definisce diritti e doveri della loro permanenza nella struttura.

Il coinvolgimento nelle attività è **utile per la loro responsabilizzazione**. Naturalmente *"ci sono ragazzi sempre in prima fila e altri che vanno stimolati\motivati"*, soprattutto all'inizio quando prevalgono timore, paura e mancanza di fiducia. Gli intervistati raccontano che è più facile superare questi stati d'animo in presenza di un mediatore della loro stessa nazionalità (o che almeno parli la loro lingua madre), che aiuti a superare la diffidenza legata a *"gap socio-culturali e stereotipi propri del Paese di provenienza del minore"*. In questi casi è fondamentale che il mediatore riesca a collaborare anche con gli operatori, per spiegare i motivi alla base degli atteggiamenti dei ragazzi. Quando il minore è introverso, può risultare più difficile ottenere un suo pieno o convinto coinvolgimento. In generale gli operatori dei centri cercano *"di sviluppare nei minori una consapevolezza sul loro percorso di integrazione"*. In questo quadro rientrano gli interventi informativi sui loro diritti (ad es. la possibilità di richiedere la protezione internazionale) e sulla tratta degli esseri umani, di cui i minori possono essere già stati (o rischiano di diventare) vittime. Così tutte le procedure che vengono attivate mirano a far acquisire al minore la consapevolezza necessaria per essere protagonista e consapevole delle scelte che lo riguardano, senza mai fargli mancare il supporto legale, sociale e psicologico.

In alcuni casi i progetti prevedono anche di *"raccolgere il parere del minore sulle modalità e l'organizzazione della struttura di accoglienza"* monitorando la soddisfazione sulla loro permanenza.

Secondo le informazioni raccolte durante le interviste, le **attività di primissima alfabetizzazione** vengono pianificate e realizzate in modalità che presentano differenze fra un centro di prima accoglienza e l'altro. In alcuni casi la gestione dell'attività è affidata interamente ad insegnanti di lingua, spesso certificati L2, in altri è affidata del tutto o in parte agli educatori e ai mediatori, mentre è raro che intervengano anche dei volontari. Tutti hanno evidenziato l'importanza di svolgere l'attività con i minori suddivisi in gruppi sulla base delle loro competenze (alcuni arrivano scolarizzati, altri sono analfabeti) e della lingua parlata o, almeno, conosciuta (arabo, francese ed inglese). Alcuni responsabili, durante l'intervista, hanno specificato chiaramente gli obiettivi in termini di valutazione delle competenze linguistiche, altri non ne hanno fatto cenno.

Anche il tempo dedicato all'alfabetizzazione è variabile, a partire da un minimo di 2 ore al giorno per un totale di 10 ore a settimana, fino a 3-4 ore giornaliere che possono comprendere, o a cui si aggiungono, proposte di laboratori artigianali o artistici, giochi di ruolo, ecc. All'interno di queste attività, nei centri che prevedono più ore di insegnamento, si svolgono anche incontri con esperti di associazioni per informare i ragazzi sui loro diritti, ma anche per metterli in guardia dei pericoli che corrono (tratta di esseri umani, sfruttamento sessuale, caporalato, etc.) o per una formazione civica (ad es. per sensibilizzarli alla raccolta differenziata).

L'impostazione prescelta rispecchia sempre quella scolastica basata su orari fissi (cosa che risponde anche all'esigenza di strutturare le giornate dei minori). Il centro di prima accoglienza di Dogliola (CH) ha rafforzato ulteriormente questa impostazione, arrivando a formalizzare una "scuola" all'interno del centro dove vengono proposte al mattino prevalentemente lezioni di italiano a frequenza obbligatoria, e al pomeriggio dei laboratori a frequenza libera. Secondo molti, le attività collaterali rappresentano un'occasione per rafforzare le conoscenze, ma permettono anche *"all'équipe di osservare eventuali segnali di disagio, difficoltà di adattamento o di comprensione delle norme sociali"* o di agire da collante sociale, culturale e linguistico, in particolare quando

riguardano la cucina. Inoltre permettono di mettere in risalto le capacità e le doti dei minori contribuendo a realizzare un bilancio delle competenze.

Infine, gli intervistati hanno evidenziato **l'importanza di organizzare attività per il tempo libero** con l'obiettivo di tenere occupati i minori, *"perché l'apatia porta pensieri e depressione"*. A tal riguardo, oltre ai laboratori più strutturati di cui si è parlato, i centri organizzano, come attività formative, la partecipazione ad eventi locali (sagre, feste paesane, luna park, etc.) o ad attività realizzate in modo più sporadico (ad es. giornate sull'ecologia e sul riciclo, partecipazione a trekking e gite, etc.) e, talvolta, visite guidate sul territorio per conoscerne la storia, l'ambiente e le attività economiche. Altre attività vengono proposte con regolarità, ad esempio attraverso l'utilizzo dei centri sportivi locali, soprattutto per giocare a calcio, o attraverso l'offerta di attività motorie da svolgere presso la struttura, come accade per i corsi di zumba e yoga organizzati nel centro di accoglienza per ragazze minori del Progetto 29 - Iter. Queste attività sono utili alle équipes perché permettono di osservare *"le interazioni tra i minori e identificare eventuali difficoltà nei rapporti con i pari"*, e, dunque, di *"valutare l'inclusione sociale, le capacità di interazione e l'eventuale necessità di supporto aggiuntivo"* per il minore.

Anche le comunità religiose (islamiche e cattoliche) collaborano con molti centri per garantire il rispetto del culto e per celebrare le principali ricorrenze, contribuendo così al benessere spirituale dei ragazzi.

I centri sono anche variamente attrezzati per offrire spazi di svago agli ospiti. In moltissimi casi è presente una sala TV e/o una sala multimediale da utilizzare come sala giochi o sala per l'accesso ad internet, oppure sale per la lettura. In un centro è presente persino uno spazio attrezzato a palestra.

Molte strutture di accoglienza prevedono la proiezione di film, e la possibilità di guardare le partite di calcio risulta essere particolarmente apprezzata dai minori maschi.

5.4. Le sfide della prima accoglienza

L'attenzione al superiore interesse del minore si concretizza nelle attività di cui si è discusso nel paragrafo precedente, ma comporta la necessità di affrontare una **serie di difficoltà legate a fattori esogeni o endogeni alle strutture di accoglienza**.

Innanzitutto, va menzionato il fatto che i centri siano organizzati e strutturati per offrire servizi di prima accoglienza, la cui durata era fissata dalle norme in 30 giorni al momento della pubblicazione dell'avviso, e che è stata successivamente prolungata a 45 giorni. Tutti i responsabili dei centri intervistati hanno, però, affermato che **la permanenza dei minori supera spesso quella prevista** raggiungendo, talvolta, anche i quattro mesi. I motivi di questi prolungamenti sembrano doversi attribuire all'indisponibilità di posti nei centri SAI di seconda accoglienza, che rappresentano l'unica destinazione per chi esce dalla prima accoglienza (le testimonianze raccolte parlano di altre destinazioni, solo nei casi in cui i minori accolti raggiungano la maggiore età al momento del loro trasferimento). Questa situazione non riguarda le minori di sesso femminile che, per la loro situazione di particolare fragilità e per i rischi che corrono, vengono generalmente trasferite nei tempi stabiliti. Il prolungamento delle permanenze oltre il limite previsto pone, però, **problemi di tipo operativo, relazionale e formale**.

Dal punto di vista operativo le permanenze più lunghe impongono ai centri di ridisegnare la loro proposta educativa iniziando a spostare l'accento dalla fase di accoglienza a quella di integrazione. In parte si tratta di rimodulare le attività interne al centro, richiedendo agli operatori di agire con una grande flessibilità, in parte di riuscire ad attivare la partecipazione dei minori in altre attività. Così le équipes multidisciplinari si trovano a dover definire *"nuove attività studiate appositamente per garantire ai minori un percorso di crescita costante"*. Molti centri, poi, cercano di fare in modo che i ragazzi possano iscriversi ai Centri Provinciali Istruzione Adulti (CPIA) per perfezionare la conoscenza dell'italiano dopo la prima alfabetizzazione assicurata dal centro. Non si tratta

sempre di un'operazione semplice, poiché dipende dalla disponibilità di aule e docenti presso i centri di formazione e poiché la precarietà della permanenza dei minori in prima accoglienza induce i centri di formazione ad accordare la priorità a chi si prevede che possa portare a termine il corso. Inoltre alcuni responsabili hanno segnalato che l'incertezza sulla durata della permanenza in prima accoglienza rischi di ritardare l'avvio di alcune procedure (ad esempio la richiesta di protezione internazionale o l'iter per i ricongiungimenti familiari) e degli approfondimenti sanitari non urgenti.

I **problemi di tipo relazionale** nascono dal fatto che, come raccontano i responsabili dei centri, *"i minori vengono resi edotti sin dal loro ingresso di quelle che sono le varie fasi dell'accoglienza e che, per loro, la prima accoglienza sarà solo l'inizio del percorso all'interno del circuito"*, un *"periodo di passaggio che è destinato a finire"*. Da subito, pur senza assicurare tempistiche certe, i minori vengono *"preparati all'idea che saranno trasferiti in una struttura di seconda accoglienza, dove potranno intraprendere un percorso di integrazione e allo stesso tempo di emancipazione"*. *"Quando l'attesa per il trasferimento si protrae eccessivamente, i minori manifestano il loro malcontento"* e alcuni testimoni dei centri di accoglienza intervistati propongono una riformulazione del patto di accoglienza inizialmente stipulato con il minore per infondergli *"nuova linfa e motivazione"*. In qualche caso, l'insofferenza verso questa situazione di incertezza sfocia nella decisione di allontanarsi dal centro rendendosi irreperibili. Le permanenze prolungate, infine, possono portare l'inconveniente di consolidare i legami fra minori e operatori dei centri, rendendo per entrambi emotivamente più complicata la fase di distacco.

Infine, **dal punto di vista formale**, il protrarsi dei tempi di accoglienza determina difficoltà nel raggiungere i valori target stabiliti per gli indicatori del progetto. Questi sono stati determinati ipotizzando che i centri funzionassero a pieno regime (cioè con tutti i posti occupati) con permanenze della durata prevista (30 giorni). Alla luce delle modifiche apportate alla legge che ora prevede una permanenza in prima accoglienza di 45 giorni e della situazione oggettiva delle permanenze, sembra opportuno richiedere una revisione dei valori target per non correre il rischio di rimanere lontani dal loro raggiungimento per ragioni che non dipendono in alcun modo dal beneficiario o dal PN FAMI 2021-2027.

Il momento del trasferimento, anche se avviene nei tempi stabiliti, rappresenta, comunque, un passaggio fondamentale, che le équipes dei centri devono riuscire a far vivere *"come un cambiamento di vita e non come un abbandono"*. Questo richiede l'adozione di specifiche strategie che possono prevedere *"colloqui sociali e psicologici in presenza de mediatore linguistico – culturale"*, ma si rivelano utili anche le attività di gruppo e l'osservazione dei MSNA che li precedono. Il colloquio d'uscita enuclea tutte le potenzialità della seconda accoglienza SAI, rende i minori pienamente consapevoli del percorso successivo e li stimola ad accettare il trasferimento. Da questo punto di vista, uno dei responsabili dei centri ha riferito che essi preferiscono attendere l'ultimo momento per comunicare ufficialmente il trasferimento *"perché tutti i minori vogliono raggiungere i grandi centri urbani del Centro e del Nord Italia, e una destinazione diversa li può indurre ad allontanarsi rendendosi irreperibili"*. Il fenomeno degli **allontanamenti volontari** costituisce infatti un problema piuttosto diffuso (cfr. paragrafo 2.2), confermato dalle interviste raccolte. Si è appena accennato a quelli causati da ragioni di insofferenza rispetto alle attese, ma i casi più frequenti riguardano allontanamenti che avvengono nel giro di 12-48 ore dall'arrivo presso la struttura. Ci sono, poi, minori di alcune nazionalità che sembrano allontanarsi con maggior frequenza rispetto ad altri: gli intervistati hanno segnalato con frequenza che le fughe riguardano chi proviene da Eritrea, Etiopia, Sudan, Tunisia e Siria. La tendenza a rendersi irreperibili è stata segnalata anche dai pochi centri che si occupano di ragazze, dove i casi di fuga sembrano essere molto rilevanti e, verosimilmente, possono essere ricondotti a fenomeni di tratta per scopi sessuali.

Contro gli allontanamenti, i centri di prima accoglienza sono inevitabilmente disarmati, proprio perché le fughe avvengono nel giro di poco tempo dall'arrivo. In qualche caso sono motivo di frustrazione per le équipes, come è accaduto agli operatori di Arci Basilicata che il 10 agosto hanno affrontato il viaggio fino a Porto Empedocle (oltre 600 km di viaggio per una durata di circa 8 ore) per trasferire, in seguito ad uno sbarco, un gruppo di minori eritrei ed etiopi che si è poi dileguato in due giorni.

5.5. L'altra faccia delle sfide: le buone pratiche

Le interviste si sono concentrate soprattutto sulle difficoltà e sulle criticità incontrate dai beneficiari nell'attività di prima accoglienza, ma sono emerse anche una serie di buone pratiche operative. Senza avere la pretesa di riportare una trattazione esaustiva a tal riguardo, si riassumono qui alcuni fra gli approcci e i metodi che sono stati segnalati durante le interviste e che possono destare un interesse generale, nonché rappresentare uno stimolo per tutte le équipe impegnate nella prima accoglienza.

Il Progetto 25 - Ci sono anch'io ha posto **al centro dell'accoglienza la figura del mediatore**, che funge anche da educatore e che riesce a creare un rapporto speciale con i minori accolti, poiché conosce meglio la loro cultura e poiché è arrivato in Italia seguendo un percorso analogo al loro. Porre il mediatore in un ruolo così rilevante aiuta a rendere i minori accolti fiduciosi e quindi più disponibili ad accettare le proposte educative. Inoltre permette di prevenire situazioni conflittuali fra gruppi di minori o fra minori ed operatori.

Il Progetto 14 - Gulliver II, realizza **attività di mentorship fra pari** *"in cui i minori più integrati aiutano i nuovi arrivati ad adattarsi fornendogli un orientamento pratico e culturale (ad es. presentazione della struttura, del progetto e della città)"*. Questa attività offre un duplice vantaggio: gratifica coloro a cui è richiesto di svolgere il ruolo di mentore, rafforzandone l'integrazione, e rende i nuovi arrivati più recettivi alle informazioni che ricevono, perché arrivano da persone che hanno la loro stessa età e che stanno vivendo il loro stesso percorso.

Il Progetto 4 - Noha, sta realizzando una **mediateca delle attività che i minori stanno svolgendo, tramite la raccolta** sistematica di fotografie e video, con l'obiettivo primario di far emergere le storie dei minori accolti, oltre che documentare il lavoro svolto in termini di quantità e di qualità.

Il Progetto 23 - AYLAN interviene con il **training autogeno**, una tecnica di rilassamento e desensibilizzazione, per aiutare i minori a *"gestire gli stati di ansia, tensione e depressione che si manifestano soprattutto di notte"* e favorire, di conseguenza, il sonno e il riposo.

5.6. La presa in carico delle vulnerabilità

I responsabili intervistati concordano nell'affermare che il **riconoscimento delle vulnerabilità è affidato a tutti i componenti delle équipe multidisciplinari**. In particolare, durante le attività di narrazione e condivisione delle storie personali emergono spesso traumi, bisogni specifici o vulnerabilità legati al passato del minore. Ma *"l'individuazione dei minori vulnerabili avviene anche tramite le attività strutturate quotidiane"* attraverso le quali gli operatori osservano e valutano *"il comportamento, la socializzazione e la risposta alle attività proposte"* dei minori, utilizzando i dati raccolti *"per identificare rapidamente vulnerabilità o bisogni emergenti"* e stabilire gli *"interventi mirati e personalizzati"* da avviare. In ogni caso, chi, all'interno dei gruppi di lavoro, gioca un ruolo più rilevante nel riconoscimento delle vulnerabilità, restano i medici pediatri e gli psicologi. In particolari questi ultimi *"aiutano a riconoscere i segnali preoccupanti"*, a identificare le vulnerabilità e a permettere di eseguire le segnalazioni ai servizi opportuni.

Le vulnerabilità segnalate con più frequenza riguardano le **vittime di violenza fisica o psicologica**. Durante un'intervista è emerso che chi ha raggiunto l'Italia passando dal Nord Africa (Libia, Algeria, Tunisia) ha quasi sempre subito abusi, torture e violenze e *"sul corpo è tutto visibile: frustate, tagli, etc."*.

Molto frequenti sono anche le **forme di disagio mentale** (a conferma di quanto già scritto sullo stress post-traumatico) e la presenza di **vittime di tratta** (talvolta inconsapevoli). In quest'ultimo gruppo risultano essere particolarmente coinvolte le minori femmine, che, abbastanza spesso, giungono in Italia in stato di gravidanza,

fattore che costituisce altro ulteriore elemento di fragilità. Altre tipologie di vulnerabilità emergono con minore frequenza.

In questo quadro, **i problemi urgenti di tipo sanitario** sono quelli che coinvolgono più direttamente i centri di prima accoglienza. Se per gli interventi assistenziali routinari è sufficiente lo staff medico del progetto, in caso patologie croniche gravi, infortuni e interruzioni volontarie di gravidanza è necessario il coinvolgimento dei servizi sanitari locali. Con una difficoltà in più nel caso delle IVG determinata dall'assenza di ginecologi non obiettori in molti nosocomi pubblici. In questi casi la figura del tutore volontario assume un ruolo particolarmente importante per la gestione dei rapporti con le strutture sanitarie, partecipando alle scelte relative alle cure da intraprendere. I centri che si sono trovati a gestire questo tipo di interventi hanno concordato nell'affermare che i Tribunali dei minori coinvolti sono sempre riusciti ad accelerare la nomina del tutore per assicurare al MSNA la migliore protezione possibile.

Per le altre vulnerabilità, la presa in carico da parte dei centri di prima accoglienza si concretizza, a seconda dei casi, nell'avvio di supporti di tipo psicologico, nelle segnalazioni ai servizi competenti, ad esempio ai servizi di neuropsichiatria infantile o, dove presenti, a quelli di etnopsichiatria, e nell'avvio dei contatti per l'inserimento in progetti gestiti da Enti Antitrattra, ad esempio il Progetto Maddalena nel caso di ragazze vittime di tratta allo scopo di sfruttamento sessuale. Per evitare ulteriori stress ai più vulnerabili, spesso nei trasferimenti viene richiesto il mantenimento della territorialità per fare in modo che lo spostamento nella seconda accoglienza avvenga in centri dello stesso territorio, così da garantire la prosecuzione di interventi mirati e personalizzati che siano previsti ed avviati. In quest'ottica assumono una particolare rilevanza, per la presa in carico delle vulnerabilità, le informazioni che le strutture di prima accoglienza trasmettono ai servizi ministeriali e ai centri di seconda accoglienza, per informarli delle situazioni individuali e favorire un'ideale collocazione del minore vulnerabile oltre che un avvio rapido degli interventi di supporto necessari.

5.7. L'integrazione con altri progetti rivolti ai MSNA e con il territorio

5.7.1. La prima accoglienza e gli altri progetti rivolti ai MSNA

Alcuni degli intervistati hanno mostrato di conoscere bene le attività sul territorio svolte a favore dei MSNA e hanno citato come esempio di integrazione fra i fondi una serie di progetti, talvolta finanziati con il PN FAMI 2014-2020, e spesso ancora attivi, talvolta finanziati a valere su altri fondi o in altro modo. La tabella che segue riepiloga a titolo esemplificativo e non esaustivo alcuni dei progetti citati dagli intervistati.

Tabella 6 - Alcuni dei progetti indicati come esempio di integrazione con la prima accoglienza

TITOLO PROGETTO	FONTE DI FINANZIAMENTO	DESCRIZIONE
Don't Touch	FAMI 2014-2020	Volto al contrasto e prevenzione della violenza di ogni genere nei confronti dei minori stranieri
COOPERA	FAMI 2014-2020	Aumenta e potenzia la capacità delle Amministrazioni pubbliche per la gestione e la realizzazione di centri e progetti di accoglienza (<i>Capacity Building</i>). Tra le altre cose il progetto ha permesso l'attivazione di due ambulatori etnopsichiatrici, uno per i MSNA e uno per gli adulti rivolti ai migranti portatori di disagio mentale e/o di patologie legate alla dipendenza
SU.PR.EME. Italia	FAMI 2014 - 2020	Rifinanziato sul FAMI 2021-2027 fino al 2026 e orientato al contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, ha visto l'attivazione del Centro Polifunzionale per i cittadini stranieri

TITOLO PROGETTO	FONTI DI FINANZIAMENTO	DESCRIZIONE
Youth & Food - Il cibo come veicolo di inclusione	Fondazione con i Bambini	Condotta da Slow Food e rivolta a giovani migranti di età compresa fra i 17 e i 21 anni, ha l'obiettivo di attivare processi di integrazione mediante l'attivazione di percorsi di promozione del cibo come veicolo di crescita economica, occupazione e sviluppo sociale
Piano di zona e programmazione dei Distretti socio sanitari	Non specificato	Prevedono azioni specifiche rivolte ai MSNA e alla popolazione migrante presente sul territorio

Fonte: Interviste condotte con i responsabili dei progetti di 1° accoglienza

Tuttavia, dalle interviste non emerge con chiarezza in che misura questi progetti abbiano effettivamente coinvolto le attività rivolte agli ospiti della prima accoglienza. L'impressione prevalente è infatti che le citazioni siano legate al grado di coinvolgimento diretto o indiretto degli enti attuatori, spesso responsabili anche di progetti di seconda accoglienza, piuttosto che a un coinvolgimento specifico delle strutture di prima accoglienza. Queste ultime, infatti, sembra che faticino a trovare un'integrazione strutturale con altri interventi pubblici o privati; una criticità, questa, attribuibile principalmente alla durata generalmente breve della permanenza dei MSNA in tali strutture. Ad esempio l'iscrizione dei minori ai corsi di lingua organizzati dai CPIA, finanziati in vario modo, si rende indispensabile solo quando le permanenze si prolungano di molto e si vuole offrire l'opportunità di superare il livello di conoscenze linguistiche previste con la prima alfabetizzazione, oltre che favorire la socializzazione dei minori presenti in struttura.

È opportuno, però, evidenziare che i responsabili del Progetto 31 - AMPCI hanno fatto espliciti riferimenti all'opportunità di collegare la prima accoglienza al Piano regionale salute, alla formazione civico-linguistica regionale, in collaborazione con il CPIA di Potenza, e ad un terzo progetto relativo all'affido familiare, tutti finanziati attraverso il PN FAMI 2021-2027. Anche se questa integrazione rimane ancora un'ipotesi, poiché i tre progetti a cui è stato fatto riferimento sono in fase di avvio, è interessante osservare che questi collegamenti sembrano nascere dalla presenza fra i partner del progetto di prima accoglienza (caso unico nel panorama dei progetti approvati) di un partner istituzionale: la Regione Basilicata. Il partenariato pubblico/privato sembra quindi essere in grado di rendere più semplice l'attivazione di sinergie fra progetti.

5.7.2. I rapporti con le istituzioni del territorio

I centri devono necessariamente intrattenere **rapporti istituzionali con le Amministrazioni pubbliche che operano sul territorio**. Come si è già visto analizzando le azioni poste in essere per la regolarizzazione dei minori, le tipologie di rapporti che si creano sono molto diversificate e dipendono da una serie di fattori, che vanno dalle carenze di organico dell'Ente all'interpretazione delle norme. Secondo gli intervistati, gli enti che sembrano esser più proattivi e più disponibili a collaborare per identificare soluzioni ai problemi sono le aziende sanitarie. Nell'interazione con i Comuni e con gli altri Enti locali, si sconta l'assenza frequente di un loro coinvolgimento diretto nella prima accoglienza, a differenza di quanto accade invece nel SAI, dove i progetti, anche quelli finanziati con il FAMI, sono proposti e realizzati dagli Enti locali stessi. Tuttavia, non sono state indicate particolari criticità a livello relazionale con queste realtà, probabilmente per il loro ruolo attivo nel tessuto sociale. Con prefetture e questure (che rivestono un ruolo più formale) le interlocuzioni sono continue, ma non sempre le relazioni sono facili.

In qualche caso gli intervistati hanno segnalato anche **collaborazioni proficue con le Istituzioni scolastiche**: ad esempio, il Progetto 14 - Gulliver II sta realizzando, tra i MSNA accolti e gli studenti di una scuola media, un programma di *tandem linguistico* che prevede "sessioni di conversazione e attività linguistiche" per favorire l'apprendimento dell'italiano e facilitare l'integrazione culturale reciproca.

5.7.3. I rapporti con la società civile

Gli intervistati hanno affermato che i progetti riescono a **costruire una rete proficua con le associazioni attive sul territorio**. Infatti, anche nei casi in cui sono state raccontate le difficoltà incontrate nel far accettare alla popolazione locale la presenza delle strutture del centro (in particolare nei piccoli paesi) sembra che in seguito la situazione si sia evoluta positivamente.

Come già menzionato in precedenza, la rete territoriale interviene soprattutto nell'offrire opportunità per il tempo libero. Si va dalla partecipazione alla libera orchestra popolare, ai laboratori di espressione artistica e musicale, alle attività sportive (spesso calcio, ma anche boxe, atletica, basket, yoga, zumba, ecc.), ai laboratori di agricoltura sociale, etc. Frequenti sono anche gli inviti a partecipare a manifestazioni ed eventi, alcuni legati alle sagre e alle feste locali, altri proposti dai progetti di prima accoglienza (come la Giornata del Rifugiato realizzata nel Luglio 2024 a Potenza, che ha coinvolto anche i turisti presenti per la stagione estiva), altri ancora legati alla conoscenza del territorio, come le escursioni presso siti di particolare rilevanza culturale e storica del territorio, i trekking nelle aree naturalistiche o le visite di alcune aziende (come è accaduto ai ragazzi ospiti del Progetto 24 - Welcome, che hanno potuto sperimentare tutte le fasi della produzione dell'olio d'oliva di Nocellara del Belice).

Le interazioni con le realtà del territorio permettono anche di ampliare l'offerta formativa, come si è visto in precedenza. Ad esempio, la Cooperativa On the road è intervenuta presso il Progetto 23 - AYLAN per fare informazione e prevenzione sul rischio di imbattersi in forme di caporalato l'associazione Plastic Free ONLUS è stata invitata dal Progetto 9 - I.R.I.S. 4.0 per sensibilizzare i MSNA sull'abuso della plastica, etc.

Importanti sono anche i contatti con le comunità religiose cattoliche e musulmane, per poter offrire ai minori spazi e opportunità per la pratica religiosa e per celebrare le ricorrenze più importanti.

Il territorio in cui si trova la struttura può determinare anche difficoltà che *"sebbene non incidano direttamente sulle attività progettuali, introducono una variabile ambientale che richiede un'attenzione costante da parte dell'équipe multidisciplinare"*. Tra i fattori di disturbo segnalati compaiono le reti inclini a fenomeni di microcriminalità e devianza, le carenze dei servizi di trasporto pubblico che non permettono ai minori di spostarsi in modo autonomo, e la difficoltà a far accettare la presenza del centro di accoglienza alla popolazione locale. Anche per questo motivo, i progetti FAMI intervengono nella sensibilizzazione delle comunità ospitanti sul tema dell'accoglienza, per favorire così una piena integrazione; per questo motivo alcuni progetti prevedono un piano di comunicazione per spiegare l'attività che svolgono. La comunicazione, che prevede, secondo i casi, la realizzazione di brochure, manifesti, materiali video-fotografici, comunicati stampa e pubblicazione di notizie e informative sui principali social network, può essere rivolta internamente, agli ospiti e agli operatori del centro, oppure esternamente alla popolazione locale.

5.7.4. La rete fra le strutture di accoglienza

La capacità di lavorare con il territorio si riverbera anche nella rete professionale a cui appartengono gli attori dei progetti. Dalle interviste emergono quasi esclusivamente connessioni con gli altri operatori del territorio (più facili quando si tratta di strutture consorziate con le quali si condividono strategie e mission) che permettono *"il mutuo scambio di buone pratiche"* e *"la condivisione di esperienze"*. Le relazioni non sono focalizzate sulla prima accoglienza, ma si estendono tout-court a tutte le iniziative in tale ambito. Ciò consente agli ospiti della prima accoglienza *"di confrontarsi con altri minori che hanno già vissuto il passaggio dalla prima alla seconda accoglienza e addirittura anche dalla seconda accoglienza a strutture per neo maggiorenni"*.

Restringendo il campo di osservazione all'attività di prima accoglienza, molti intervistati segnalano di mantenere rapporti informali con i centri di seconda accoglienza dove vengono più frequentemente trasferiti i loro ospiti, soprattutto per assicurare il flusso di informazioni che riguarda i singoli e, in particolare, i più vulnerabili.

Gli scambi fra centri di prima accoglienza, anche per la loro ridotta numerosità, sono più sporadici e, anche in questo caso, riguardano prevalentemente i centri *"territorialmente vicini"*. Questi scambi sono favoriti da

iniziative che permettono ai responsabili e agli operatori di incontrarsi, come è accaduto in seguito ad attività formative organizzate da UNICEF o da alcune prefetture. Nei contatti fra centri di prima accoglienza, gli argomenti trattati riguardano soprattutto i procedimenti amministrativi da seguire, come ad esempio gli iter previsti per la documentazione dei minori e l'accesso e l'imputazione di dati sulla piattaforma FAMI. Un altro tema oggetto di confronto ha riguardato il tentativo di capire i motivi che hanno portato ad un rallentamento nelle assegnazioni dei minori ai centri.

5.8. Le criticità segnalate

Dalle testimonianze raccolte, emerge che **i progetti di prima accoglienza finanziati dal PN FAMI 2021-2027 appaiono, nel complesso, ben articolati e organizzati**, con strutture generalmente in grado di soddisfare i bisogni degli ospiti. Tuttavia, alcuni interlocutori hanno sottolineato l'opportunità di rafforzare e potenziare alcune attività già previste, per rispondere in modo ancora più efficace alle esigenze del sistema, attraverso ad esempio il suggerimento di consentire una maggiore flessibilità nella gestione del budget iniziale, permettendo di rimodularlo in corso d'opera in base alle necessità che si manifestano durante l'implementazione dei progetti⁵⁷.

In ogni caso, le attività valutative hanno comunque permesso di portare alla luce alcune criticità del sistema di prima accoglienza, che possono essere ricondotte a tre ambiti principali: il funzionamento complessivo del sistema organizzato intorno alle strutture di prima accoglienza FAMI, l'operatività concreta dei progetti e ulteriori fattori esogeni che incidono su di essi.

Figura 10 - Criticità rilevate in merito alla prima accoglienza



Innanzitutto, **la distribuzione dei centri di prima accoglienza risulta essere poco omogenea**. Quasi la metà delle iniziative è infatti dislocata in Sicilia e tutte le altre si concentrano nel Meridione, con l'eccezione di un solo progetto attivo a Firenze. Mancano completamente centri nel Nord Italia. Sebbene tale distribuzione rifletta i territori di maggior sbarco, essa produce una situazione fortemente sbilanciata a livello territoriale. Questa disparità geografica riflette inoltre le proposte progettuali presentate in risposta all'Avviso Pubblico, le quali

⁵⁷ Ad esempio, è stato riportato il caso di un gruppo di minori giunto in un centro di accoglienza dopo aver perso i propri telefoni cellulari in seguito al naufragio del barcone su cui viaggiavano. Dato il ruolo cruciale che il cellulare riveste per questi adolescenti, sia per mantenere i contatti con la famiglia d'origine sia per la loro socialità, sarebbe stato auspicabile poter intervenire adeguando il piano finanziario del progetto, al fine di fornire loro un nuovo dispositivo.

hanno determinato una distribuzione che non riesce a coprire in maniera equilibrata l'intero territorio nazionale. La situazione, già evidenziata dall'ANCI nel 2023⁵⁸, implica una pressione maggiore sui territori del Sud, soprattutto in Sicilia, e limita la possibilità di attivare percorsi "ordinari" di accoglienza e integrazione in regioni che, pur avendo una capacità organizzativa adeguata, non ospitano centri di prima accoglienza.

I progetti, poi, **faticano a fare rete tra di loro**, sia per la poca numerosità, sia per la distanza geografica che intercorre tra le diverse iniziative. Infatti, la distribuzione su un territorio vasto rende difficile e sporadica la reciproca interlocuzione, mentre lo scambio di informazioni sulle soluzioni adottate per affrontare problemi operativi e gestionali comuni, si rivela utile quando viene avviata fra progetti territorialmente vicini.

Nella realizzazione delle attività progettuali, poi, ci sono alcune difficoltà che coinvolgono molte strutture e che spesso riguardano direttamente il rapporto fra operatori e MSNA.

L'arrivo di ragazzi che parlano solo lingue o dialetti insoliti determina la necessità di adottare soluzioni estemporanee, a causa della difficoltà di individuare i mediatori. In alcuni casi le strutture sono già in contatto con alcuni interpreti che intervengono "a chiamata", ma, spesso, si deve ricorrere al supporto telefonico offerto da alcune ONG. Tuttavia, il servizio di interpretariato, in presenza o a distanza, non riesce a colmare le necessità della mediazione culturale, anche se offre, almeno, la possibilità di una comunicazione verbale.

Il numero degli **allontanamenti volontari**, nelle ore immediatamente successive all'arrivo nella struttura di accoglienza, costituisce un problema generalizzato, anche se coinvolge principalmente le ragazze e i minori di alcune nazionalità. Purtroppo i centri non hanno strumenti a disposizione per poter intervenire al riguardo, se non tramite la realizzazione di immediati interventi informativi per spiegare i rischi che i ragazzi corrono allontanandosi dal centro. Questi rischi sono particolarmente accentuati nel caso delle ragazze, che costituiscono un gruppo caratterizzato da una particolare fragilità: sono spesso vittime di tratta a scopo sessuale, di violenze, di stupro, di mutilazioni genitali; inoltre, spesso arrivano in stato di gravidanza. In questa situazione i centri di accoglienza dedicati alle ragazze devono agire mettendo in campo particolari cautele, a partire dalla necessità di garantire visite mediche ginecologiche tempestive e adeguate.

Dal punto di vista operativo, poi, la breve durata prevista della permanenza dei MSNA presso le strutture di prima accoglienza rende **difficile attivare sinergie con altri progetti**, finanziati dal FAMM o da altre fonti, in quanto tali progetti hanno spesso tempi di realizzazione più lunghi.

L'indagine svolta, oltre a individuare le criticità del sistema di prima accoglienza, ha permesso comunque anche di identificare la possibilità di perfezionare i servizi offerti attraverso una migliore organizzazione e definizione di quanto già si sta facendo e attraverso la diffusione di buone pratiche.

Ad esempio, durante le interviste, è emerso come la **prima alfabetizzazione sia considerata "una priorità assoluta del processo di integrazione"**. Ciononostante, la presenza di insegnanti certificati L2 è prevista solo in alcuni dei progetti finanziati, e non sono quasi mai definiti gli obiettivi minimi in termini di competenze linguistiche da raggiungere al termine del soggiorno. Inoltre, anche l'organizzazione delle attività di prima alfabetizzazione è lasciata alla totale discrezione dei centri, senza prevedere, neppure in questo caso, dei livelli minimi di ore di alfabetizzazione da garantire.

La **formazione degli operatori** presenta un'elevata eterogeneità. Si passa dalla presenza di un Ente di formazione all'interno del partenariato che ha presentato la proposta progettuale, alla definizione di percorsi formativi già inseriti all'interno del progetto, alla partecipazione non codificata ad attività formative. In uno scenario in continua evoluzione fenomenologica e normativa come quello delle migrazioni che coinvolgono i minori, la formazione continua degli operatori sembra, comunque, essere una condizione necessaria a poter svolgere il proprio ruolo in maniera efficace. Considerato, poi, che sono stati segnalati da più parti frequenti casi di *burnout* e un elevato *turnover* fra gli operatori, sembra opportuno che le attività formative coinvolgano anche la sfera dei

⁵⁸ Nel rapporto ANCI-Ministero dell'Interno, Il sistema di accoglienza e integrazione e i MSNA del 2023 si legge: "La presenza dei minori sul territorio italiano è tutt'altro che uniforme e l'incidenza dei minori sul totale degli sbarcati, come sopra evidenziato, ci fornisce una chiave di lettura relativamente alla distribuzione disomogenea dei minori divenuto un fattore sempre più presente negli ultimi anni."

rischi specifici per i componenti dell'équipe. A questo proposito è interessante notare che due progetti hanno previsto la presenza nel gruppo di lavoro di **counselors** per garantire la salute psico-fisica degli operatori, fornendogli gli strumenti adatti per gestire il coinvolgimento emotivo.

Infine, le interviste hanno messo in luce la grande importanza dell'attività di mediazione culturale, che agisce in modo bidirezionale con particolare riguardo alla comunicazione paraverbale e non verbale. Alla luce di queste considerazioni, alcuni progetti hanno **umentato il coinvolgimento dei mediatori culturali e ne hanno rafforzato il ruolo**, prevedendo una loro presenza continuativa nelle strutture.

L'attività di prima accoglienza dei MSNA è una delle tessere del sistema di accoglienza, cui partecipano a vario titolo molti attori, per lo più soggetti estranei al PN FAMI 2021-2027 e ai progetti oggetto del focus. Questi attori operano in base a logiche e procedure che non dipendono e non sono modificabili né dal fondo né dai progetti. Le attività e le decisioni prese da questi soggetti, però, incidono, talvolta in modo rilevante, sull'operatività delle strutture di accoglienza.

Ad esempio, la decisione sulla collocazione dei minori a seguito dello sbarco o del loro rintracciamento sul territorio dipende da provvedimenti che esulano dal controllo delle strutture e, pertanto, il fatto di **rimanere temporaneamente inutilizzate** oppure di dover **garantire ai minori una permanenza più lunga** di quella prevista, è un fattore sul quale né il fondo, né tantomeno i singoli progetti possono intervenire. Eppure, entrambe queste situazioni generano delle inevitabili ricadute sulle strutture di accoglienza: nel primo caso, per la condizione di inattività forzata cui si vedono costretti, mentre nel secondo caso per la necessità di ridefinire i percorsi educativi e di accoglienza, cui si aggiunge il compito di dover gestire l'insofferenza dei ragazzi cui erano state offerte prospettive diverse.

In modo analogo, le strutture di prima accoglienza si trovano a dover rispettare le procedure poste in essere da prefetture, questure e aziende sanitarie, per la corretta identificazione del minore, il rilascio del permesso di soggiorno e l'ottenimento del tesserino sanitario. In molti casi queste **procedure sono caratterizzate da tempistiche lunghe**, che mal si adattano alla necessità di fornire risposte urgenti ai fabbisogni dei minori, e che comportano spesso aggravii amministrativi successivi, sia per gli operatori dei centri che per le amministrazioni coinvolte. Tuttavia, la situazione varia notevolmente a livello territoriale: si riscontrano infatti buone prassi già attive in alcune prefetture, questure e, soprattutto, aziende sanitarie, che hanno già individuato ed adottato soluzioni efficaci che permettano di accelerare il processo e garantire una rapida regolarizzazione della presenza dei MSNA in Italia. Gli iter lunghi e complessi sono anche il motivo della mancata applicazione dei ricongiungimenti familiari previsti dal Regolamento di Dublino, che dovrebbe favorire la possibilità per i minori di raggiungere i propri parenti residenti in altri Paesi dell'Unione Europea. Appena i minori si rendono conto dei tempi necessari a concludere la procedura, preferiscono infatti allontanarsi spontaneamente e cercare di raggiungere i familiari autonomamente, mettendo così a rischio la loro sicurezza.

6. II° ACCOGLIENZA: COSTRUIRE UN FUTURO D'INTEGRAZIONE

Come accennato nel Capitolo 4, tra le principali sfide del PN FAMI 2021-2027 vi è quella di ampliare il sostegno ai percorsi di presa in carico dei MSNA. In particolare, nell'ambito dell'Obiettivo Specifico 1, intervento h).2 "Potenziamento dei servizi a favore dei MSNA: incremento della capacità recettiva del sistema di protezione per la categoria MSNA", il fondo finanzia l'accoglienza integrata dei minori non accompagnati "per sopperire alla carenza di posti ad essi dedicati all'interno del SAI, dando continuità agli interventi già finanziati con la passata programmazione, prevedendo l'ulteriore finanziamento su base triennale dei progetti SAI già in essere ed ampliandone la capacità recettiva, promuovendo la misura dell'affido familiare come sistema alternativo di qualità". La necessità di mitigare l'impatto dell'incremento degli arrivi dei MSNA in Italia ha infatti portato a focalizzare l'attenzione sull'accompagnamento all'autonomia dei titolari di misure di accoglienza, richiedendo un rafforzamento del circuito finalizzato a promuovere l'autonomia e l'inclusione dei percorsi svolti nel SAI.

I progetti avviati per implementare l'intervento h).2 del Programma Nazionale sono due. Il primo è il **PROG-269 "Rafforzamento della capacità di accoglienza, inclusione e accompagnamento all'autonomia dei MSNA nella rete SAI - Prosecuzione"** che si propone di finanziare la prosecuzione di 73 progetti, attivati con la programmazione passata e prorogati sino al 31 ottobre 2023, per un totale di 1.123 posti. L'obiettivo è quello di mantenere attivi i posti per MSNA all'interno del SAI e garantire la continuità dei servizi di accoglienza integrata nei confronti dei MSNA accolti, oltre che assicurare l'accesso di nuovi MSNA che giungono sul territorio. Il progetto, avviato ad ottobre 2023, prevede una durata di 25 mesi e si pone come target quello di sostenere l'accoglienza di 2.250 MSNA. Il secondo progetto è il **PROG-1106 "Rafforzamento della capacità di accoglienza, inclusione e accompagnamento all'autonomia dei MSNA nella rete SAI - 2021-2024 BIS"**, che ha finanziato invece in via retroattiva 36 ulteriori progettualità di seconda accoglienza con i medesimi obiettivi del PROG-269. Nello specifico, il PROG-1106, attraverso i fondi FAMI, rimborsa le spese sostenute da questi 36 progetti per l'erogazione di servizi di accoglienza integrata nell'ambito della rete SAI per le annualità 2021, 2022, 2023 e 2024 (esclusivamente per 1 mese del 2024), per un totale di 1.370 posti (di cui 1.016 attivati nel 2021, 1.266 nel 2022 e nelle restanti annualità 1.370). Il progetto prevede una durata di 48 mesi, con l'erogazione dei servizi fino al 31 dicembre 2024, e si pone come target quello di sostenere l'accoglienza di 3.768 MSNA.

Dal momento che le attività del PROG-1106 sono state implementate in via retroattiva e risultano al momento concluse, di seguito si riportano solamente i dati di monitoraggio relativi al PROG-269, al fine di comprendere lo stato di avanzamento rispetto all'attuale fase del programma nazionale. Il progetto si trova a circa metà della durata prevista, con un avanzamento della spesa pari a circa un terzo. Guardando ai principali indicatori dell'intervento, in particolare, il numero di MSNA accolti si aggira già attorno al 72% del valore atteso (1.623 su 2.250), indice che il target atteso dei beneficiari verrà probabilmente superato prima della chiusura del finanziamento al 25 novembre 2025. Nondimeno, lo stato avanzato di realizzazione dell'indicatore riflette anche la tendenza dei centri SAI ad essere sempre al completo delle loro capacità ricettive e della tempestività di inserimento di nuovi MSNA nelle strutture, non appena si ricrea la disponibilità di un posto, come si vedrà meglio di seguito.

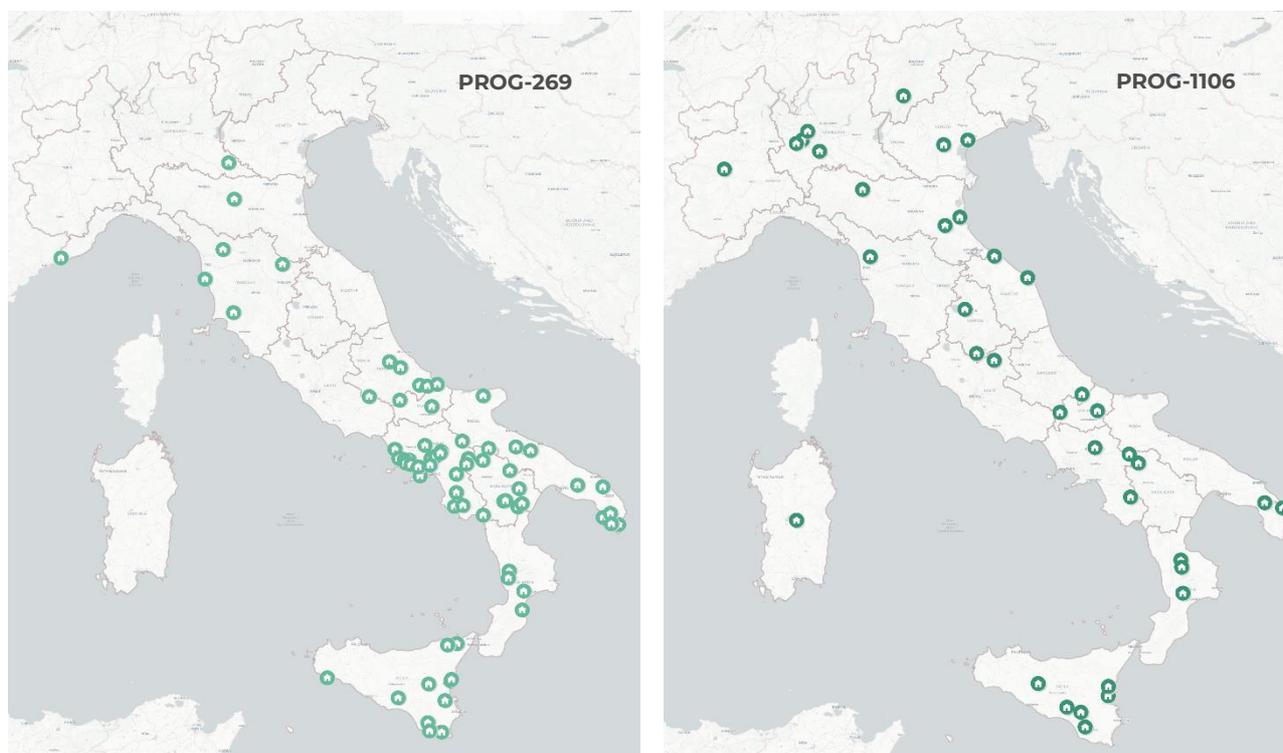
Tabella 7 - Avanzamento dei progetti di II° accoglienza finanziati dal PN FAMI 2021-2027

INDICATORE	TASSO DI REALIZZAZIONE
Avanzamento della spesa ⁵⁹	33%
O.1.1 Numero di cittadini di Paesi terzi sostenuti	72%
O.1.4 Numero di posti rinnovati o ristrutturati	95%

Fonte: Monitoraggio del PN FAMI 2021-2027

I successivi paragrafi hanno come obiettivo quello di approfondire il funzionamento della seconda accoglienza nei progetti finanziati dal FAMI all'interno della rete SAI. L'attività di valutazione è stata condotta a partire da un'analisi desk preliminare della letteratura esistente, con particolare attenzione alle linee guida relative alle attività previste dai progetti, per poi proseguire con la conduzione delle interviste, in special modo attraverso il coinvolgimento di 6 soggetti attuatori referenti di 16 progetti SAI finanziati dal FAMI e localizzati nelle regioni di Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia. Lo studio si è focalizzato in particolare sulle strutture finanziate nell'ambito del PROG-269, attive al momento della ricerca.

Figura 11 - Mappatura dei centri di seconda accoglienza FAMI



Fonte: Monitoraggio del PN FAMI 2021-2027

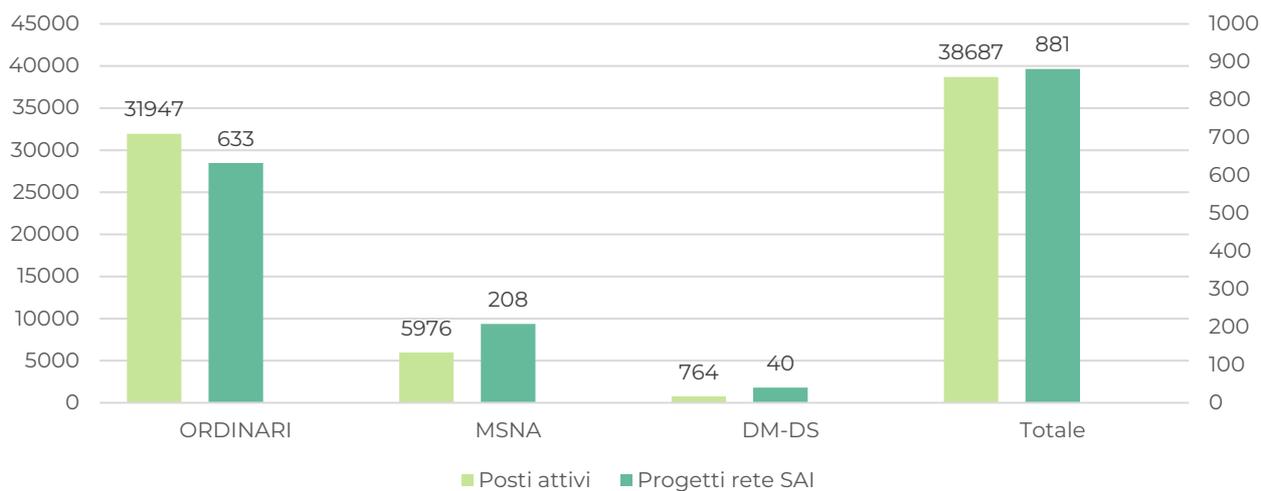
6.1. I progetti FAMI per la seconda accoglienza e la rete SAI

Il sistema di seconda accoglienza per i MSNA sul territorio nazionale è previsto dall'art. 19 co. 2 del D.lgs n. 142/2015, così come modificato dagli artt. 4 e 12 della Legge 47/2017. Nel complesso, l'impianto di tale sistema è costituito dalle strutture associate alla rete SAI, finanziate in prima battuta dal FNPSA e in secondo luogo dal FAMI, che configura nel suo insieme il **circuito "ordinario" di accoglienza per tutti i MSNA che giungono sul**

⁵⁹ L'avanzamento della spesa è stato calcolato sulla base delle spese effettivamente sostenute dagli attuatori dei progetti

territorio italiano. La capienza del Sistema è commisurata alle effettive presenze dei MSNA nelle strutture e ai limiti delle risorse a disposizione. Secondo gli ultimi dati disponibili, al 31 ottobre 2024 la seconda accoglienza della Rete SAI dedicata ai MSNA conta 208 progetti per un totale di 5.976 posti attivi⁶⁰, che rappresentano circa il 15% del totale dei posti attivi nella Rete SAI per la seconda accoglienza dei CPT aventi diritto. Di questi, sempre al 31 ottobre 2024, il 27% risulta essere finanziato con le risorse FAMI, attraverso il PROG-269 attualmente attivo. Considerando un quadro più ampio, si può stimare inoltre che il FAMI 2021-2027 abbia complessivamente contribuito al finanziamento di circa il 41,7% dei posti della Rete SAI (pari a 2.493 posti), attraverso un totale di 109 progetti sostenuti nell'ambito di entrambi i progetti (PROG-269 e PROG-1106).

Grafico 17 - Numero di progetti e posti attivi nel sistema di seconda accoglienza, ottobre 2024



Fonte: Elaborazione IZI su dati SAI

Da gennaio ad ottobre 2024, il numero totale di posti attivi nella rete SAI ha registrato un aumento del +2,2% (da 37.869 a 38.687). Nell'ottica di un bilancio annuale, i dati indicano che nell'arco di tutto il 2023 sono stati accolti dal sistema di seconda accoglienza 54.512 beneficiari, di cui 21,2% (11.550) inseriti in progetti di accoglienza per MSNA, mentre il 76,9% in progetti di accoglienza ordinaria. Rispetto al totale dei minori beneficiari (accompagnati e non), i minori non accompagnati hanno rappresentato circa il 40% (6.457 MSNA).

Per quanto concerne i posti occupati in relazione ai posti attivi, i primi dieci mesi del 2024 hanno segnato in generale un aumento del 7,8% dei posti occupati rispetto a inizio anno. Sebbene non sia disponibile il dato specifico sui MSNA, dalle interviste svolte con i centri di seconda accoglienza emerge - rispetto ai centri ordinari - la tendenza delle strutture per MSNA ad essere costantemente al completo delle proprie capacità ricettive: le strutture sono tenute a segnalare al Servizio Centrale la disponibilità di posti liberi con cadenza settimanale e la lettera di inserimento di un nuovo minore viene inviata nell'arco di pochi giorni dalla segnalazione del posto libero. Ciò è indice di una effettiva carenza numerica di posti per accoglienza integrata dei MSNA, a cui la programmazione FAMI 2021-2027 sopperisce con interventi specifici.

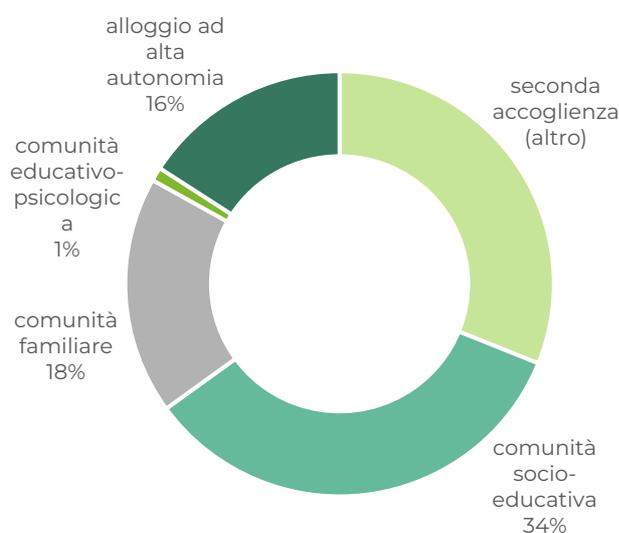
Riguardo la **localizzazione dei centri SAI MSNA**, ad ottobre 2024 le prime cinque regioni con il maggior numero di posti attivati risultano essere la Sicilia (1.649 posti attivi), la Lombardia (629), la Campania (625), la Puglia (579) e l'Emilia-Romagna (573). Tra le regioni con minor numero di posti attivi si collocano invece in ordine decrescente: Veneto (77), Lazio (75), Umbria (57), Sardegna (22) e Trentino Alto-Adige (17). Infine, in Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia non sono presenti progetti SAI in favore dei MSNA.

⁶⁰ Per posti attivi si intendono i posti che l'ente locale titolare del progetto rende materialmente disponibili all'accoglienza.

Gli 881 progetti della rete SAI attivi sul territorio nazionale sono gestiti dai soggetti attuatori, individuati tramite avvisi di selezione pubblicati dagli **enti titolari di progetto per l'affidamento del servizio di accoglienza integrata**. Ad ottobre 2024, la rete SAI conta 746 enti titolari di progetto, che comprendono 653 Comuni (87,5%), 28 Unioni di Comuni o Comunità montane (3,75%), 15 Province o Città metropolitane (2,0%) e 50 altre forme di enti locali consortili (6,7%), come le Aziende sociali consortili, gli Ambiti Territoriali, i Comuni associati, le Comunità comprensoriali, i Consorzi, i Distretti sanitari e le Società della salute. Gli enti titolari, su base volontaria, applicano con delle proposte progettuali agli avvisi della Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo del Ministero dell'Interno relativi alla distribuzione dei fondi dedicati all'accoglienza, e si assumono la responsabilità di monitorare i servizi offerti dal soggetto attuatore selezionato, collaborando con quest'ultimo per rafforzare la rete locale a supporto dell'accoglienza.

I **soggetti attuatori dei progetti SAI**, incaricati della gestione effettiva dei centri, seguono prevalentemente la forma giuridica del raggruppamento di operatori (es. consorzi) e dell'impresa sociale, e in misura minore quella delle associazioni/organizzazioni, degli enti pubblici e degli enti ecclesiastici e religiosi. Un singolo soggetto può essere attuatore di più progetti sul territorio nazionale – collaborando quindi con più enti titolari - e gestire più strutture, anche nello stesso progetto, a seconda dei posti attivati. Le strutture di accoglienza possono appartenere a diverse tipologie classificabili in base alla capacità ricettiva e all'organizzazione adottata. Ad esempio ci possono essere centri collettivi di piccole (circa 15 persone), medie (fino a 30 persone) o grandi dimensioni (oltre 30 persone), o soluzioni in appartamenti. L'organizzazione prevista nelle strutture per MSNA è solitamente quella della comunità di tipo familiare *"caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia"*.

Grafico 18 - tipologie di strutture di II° accoglienza MSNA



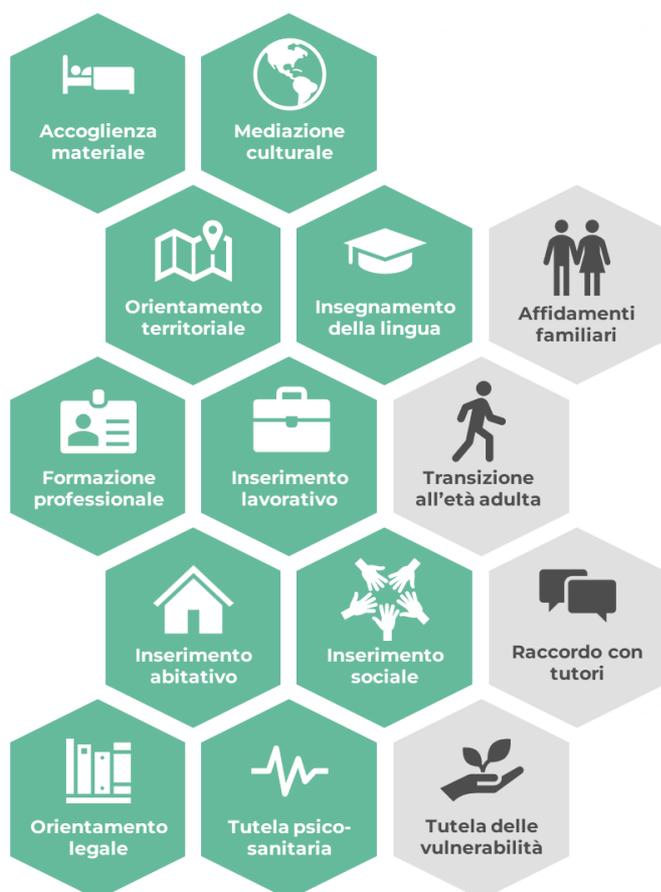
I dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali indicano che **al 30 giugno 2024 si contano sul territorio italiano 1.723 strutture di seconda accoglienza per MSNA**, con una capacità ricettiva media di 6 minori, nettamente inferiore alla media di 20 minori per le strutture di prima accoglienza. Le tipologie più diffuse risultano essere le comunità socio-educative pari al 34% del totale delle strutture. Seguono le comunità familiari e gli alloggi/appartamenti ad alta autonomia. È pratica ricorrente da parte di enti che hanno a capo più strutture, gestire centri collettivi per minorenni e ospitare i neomaggioranni in appartamenti per garantire loro un percorso di semi-autonomia.

All'interno di questo panorama, i due progetti di seconda accoglienza finanziati tramite il PN FAMI 2021-27 si configurano principalmente come interventi di natura economica finalizzati ad incrementare e mantenere il numero di posti nel sistema di accoglienza integrata per MSNA. Sono considerati dal Servizio Centrale come progetti rientranti a tutti gli effetti nella rete SAI, e quindi i servizi minimi e aggiuntivi erogati dai centri SAI FAMI sono i medesimi dei centri SAI finanziati dal FNPSA e previsti dalle Linee Guida allegate al DM 18/11/2019. A parte alcune differenze di natura puramente amministrativa, legate alle distinte modalità di rendicontazione e controllo contabile dei due fondi, la principale distinzione tra le due forme di finanziamento del SAI riguarda il supporto economico destinato alle attività di integrazione dei MSNA. Questo aspetto, di particolare rilievo, verrà approfondito nel dettaglio nel paragrafo 6.4.

6.2. Gli interventi per il superiore interesse del minore

Come accennato, la realizzazione delle attività di seconda accoglienza nell'ambito dei progetti FAMI adotta le medesime metodologie già previste e sperimentate nella rete SAI, attiva da anni e basata su interventi specifici definiti dalle **Linee guida per il funzionamento del sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e MSNA allegate al Decreto del Ministero dell'Interno del 18 novembre 2019**. Si tratta di linee guida condivise da tutta la rete, che incorporano quanto indicato nella normativa internazionale, nazionale e regionale vigente in materia di protezione e tutela dei minori. I centri SAI forniscono sia interventi materiali di base (di accoglienza, per l'appunto), sia servizi di integrazione, ovvero servizi volti a favorire l'acquisizione di strumenti per l'autonomia e l'inclusione. L'obiettivo principale della rete è infatti *"la (ri)conquista dell'autonomia individuale dei beneficiari accolti, intesa come una loro effettiva emancipazione dal bisogno di ricevere assistenza"*⁶¹. Nelle strutture SAI per MSNA possono essere accolti tutti i minori stranieri non accompagnati indipendentemente dal loro status giuridico, e gli stranieri affidati ai servizi sociali al compimento della maggiore età, quindi destinatari di un provvedimento di prosieguo amministrativo (cfr. paragrafo 6.4). I beneficiari possono permanere fino ai sei mesi successivi al raggiungimento della maggiore età, in base alla valutazione dell'équipe di progetto e senza che sia necessario richiedere una proroga, al fine di permettere la conclusione dei percorsi di autonomia e il perfezionamento delle procedure amministrative connesse alla conversione del permesso di soggiorno.

Figura 12 - Servizi minimi e aggiuntivi della rete SAI



I servizi minimi da garantire ai beneficiari presi in carico dalla rete SAI (tutti di pari dignità ed importanza nella effettiva attuazione degli interventi di accoglienza) sono i seguenti: a) accoglienza materiale; b) mediazione linguistico-culturale; c) orientamento e accesso ai servizi del territorio; d) insegnamento della lingua italiana e inserimento scolastico per i minori; e) formazione e riqualificazione professionale; f) orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo; g) orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo; h) orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale; i) orientamento e accompagnamento legale; j) tutela psico-socio-sanitaria. Tali servizi possono poi essere integrati da una serie di **servizi aggiuntivi previsti specificatamente in favore dei MSNA**, così come previsto dall'art. 35 del succitato DM.

Il primo dei servizi aggiuntivi riguarda le **attività a sostegno degli affidamenti familiari** (full-time, part-time o solo nei weekend) in linea con il progetto educativo individualizzato del minore. Lo strumento dell'affidamento familiare è una forma

di accoglienza, anche complementare all'ospitalità in struttura, che permette al minore di trovare in una famiglia il supporto educativo, affettivo e materiale di cui ha bisogno. La competenza dell'affidamento familiare è in capo

⁶¹ Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale: la presa in carico dei MSNA, ottobre 2021.

ai servizi sociali dell'ente titolare del progetto di seconda accoglienza, che hanno il compito di promuovere, sensibilizzare e formare gli affidatari in sinergia con i diversi attori e istituzioni presenti sul territorio, inclusi gli enti attuatori della progettualità SAI. A tal riguardo, gli enti gestori si attivano solitamente per promuovere attività di informazione e sensibilizzazione all'interno della comunità locale di riferimento, coinvolgendo ad esempio il Garante per l'Infanzia, l'associazione dei tutori volontari, ed altre associazioni locali. Si cerca, anzitutto, di far conoscere il centro di accoglienza alla comunità, organizzando *open day* e predisponendo occasioni di "*incontro e scambio*" tra le famiglie della comunità e i MSNA ospitati nei centri SAI. È diffusa la pratica, soprattutto durante il periodo natalizio, di organizzare iniziative del tipo "*aggiungi un posto a tavola*", in cui le famiglie del territorio hanno la possibilità di prevedere la presenza di uno o due minori dei centri SAI per accoglierli a casa e consumare insieme un pasto domenicale in ambito di festività. Si tratta di iniziative di contaminazione, per far vivere ai ragazzi dei momenti in famiglia e stringere un rapporto che potrebbe eventualmente avvicinare una potenziale famiglia interessata ad un affido ad un minore non accompagnato, il quale potrebbe così completare al meglio il suo percorso di integrazione in Italia. Come anticipato dalle indagini precedenti (cfr. paragrafo 3.2), anche dalle interviste svolte emerge che l'affidamento familiare rimane una possibilità di accoglienza marginale, in primo luogo a causa della fascia d'età avanzata dei ragazzi che arrivano nelle strutture di accoglienza, spesso in prossimità della maggiore età, e che rende l'affido più sfidante, sia per le famiglie che per i ragazzi.

Ci sono anche altri fattori legati a una cultura dell'affido in generale poco presente sui territori, che necessiterebbe attività di sensibilizzazione più sistematiche e di lungo periodo. In generale, gli affidi familiari sono pochi a causa della scarsità di famiglie che manifestano la disponibilità all'affido, e tra queste, poche raggiungono l'affido effettivo del minore, anche in modalità part-time. Nei casi in cui l'affidamento familiare si realizza, il minore rimane in contatto sia con la struttura che con la famiglia di origine, ove presente. Sono state poi registrate situazioni in cui anche se l'affido non si realizza, le famiglie e i minori si affezionano e mantengono un rapporto anche dopo che il minore abbia raggiunto la maggiore età.

Un secondo ambito di servizi aggiuntivi riguarda tutte le **attività destinate a sostenere e accompagnare il minore verso l'autonomia**, ponendo attenzione alla transizione dello stesso all'età adulta. Le strutture devono infatti garantire un'uscita sostenibile del beneficiario dalla seconda accoglienza, lavorando sulla consapevolezza e sulla preparazione del minore o neomaggiorenne rispetto ai propri diritti/doveri e alle proprie possibilità di autodeterminazione, una volta terminata la presa in carico. Il MSNA viene infatti ospitato in un'ottica di avvio all'autonomia sin dalla prima fase del suo percorso individuale di accoglienza, che viene sviluppato insieme al minore stesso tenendo conto delle sue inclinazioni e aspettative di vita autonoma. Le attività prevedono azioni di accompagnamento all'inclusione sociale e lavorativa, con particolare riferimento all'istruzione e alla formazione professionale, di cui si parlerà più approfonditamente nel paragrafo 6.4. Tali servizi possono includere anche specifiche misure di facilitazione all'inserimento abitativo, mediante il passaggio in semi-autonomia in appartamenti dedicati ai neomaggiorenni o attraverso altre forme di sostegno all'autonomia abitativa.

Le linee guida raccomandano come servizio aggiuntivo a favore dei MSNA anche **attività che favoriscano un proficuo raccordo con i tutori volontari** che esercitano la responsabilità genitoriale dei minori accolti. Al fine di salvaguardare il superiore interesse del minore, i centri SAI sono infatti chiamati a collaborare in maniera costante e sinergica con il tutore volontario, definendo compiti e responsabilità e stabilendo riunioni periodiche di aggiornamento del percorso del minore e degli obiettivi raggiunti. Le considerazioni dei centri SAI sulla figura del tutore volontario variano a seconda degli enti attuatori intervistati: ci sono casi che lamentano la scarsità di tutori sul territorio o ritardi nell'assegnazione, e altri invece in cui non emerge tale problematicità. Anche il ruolo stesso del tutore viene interpretato con una certa discrezionalità: dai tutori che si limitano a svolgere il loro ruolo in maniera "*notarile*", percependolo come un mero compito burocratico, a quelli che si dimostrano più sensibili e presenti con il/i minori affidati e più vicini ai loro bisogni ed esigenze. La scarsità dei tutori in alcuni contesti

porta i tutori disponibili ad avere anche più di due o tre ragazzi affidati, rendendo loro difficile canalizzare le energie verso l'attenzione e la partecipazione ai percorsi di autonomia dei singoli MSNA. Dalle testimonianze condotte, sono stati menzionati anche casi di tutori che non ottemperavano al loro ruolo, per i quali - dopo diversi tentativi di presa di contatto da parte del soggetto attuatore - ne è stata chiesta la revoca al tribunale: molte pratiche amministrative, difatti, non possono essere portate avanti senza la firma o l'adesione del tutore volontario, con conseguenti ripercussioni sui percorsi individuali dei minori affidati.

Infine, i **servizi dedicati a minori con particolari fragilità** rientrano tra i servizi aggiuntivi a favore dei MSNA garantiti dai centri di seconda accoglienza. Come accennato in precedenza (cfr. paragrafo 3.2), le fragilità più frequenti che possono manifestare i MSNA accolti sono patologie fisiche o di disagio mentale di varia natura e grado, minori vittime di tratta, minori a rischio di sfruttamento in circuiti di micro-criminalità, minori che esprimono il loro disagio attraverso comportamenti oppositivi. Gli operatori delle strutture di accoglienza sono chiamati ad osservare gli eventuali atteggiamenti e comportamenti del minore che rappresentano sintomi di criticità sin dalle primissime fasi della presa in carico, e attivare le misure specialistiche più idonee in collaborazione con la rete dei servizi sanitari e socio-assistenziali locali. Per un'analisi più dettagliata sulla gestione delle vulnerabilità nella seconda accoglienza, si rimanda al paragrafo seguente.

Tutti i servizi, minimi e aggiuntivi, previsti dai centri di seconda accoglienza sono erogati da **équipe multidisciplinari, composte da professionalità con competenze specifiche ma anche trasversali ed eterogenee**. Figure come l'operatore legale, l'educatore, la psicologa, l'assistente sociale affrontano la presa in carico con un approccio olistico e integrato, che permette di tenere in considerazione le aspettative e le vulnerabilità dei ragazzi e di fornire risposte adatte ai bisogni individuali. L'ultimo Rapporto della rete SAI (2023) registra una prevalenza del personale femminile nelle strutture della rete stessa, in particolare per ciò che concerne i profili di educatrice, impiegata amministrativa, assistente sociale e psicologa, mentre per la figura dell'operatore di accoglienza e quella del mediatore linguistico-culturale la prevalenza è maschile. L'équipe dei centri SAI è chiamata a sviluppare azioni integrate volte a valorizzare le risorse individuali del beneficiario. Tali azioni sono racchiuse nel **Piano Educativo Individualizzato (PEI)**, uno strumento predisposto insieme al minore, in cui sono contenuti gli obiettivi di crescita e integrazione da sviluppare nel corso del periodo di accoglienza. Nell'elaborazione del PEI, è necessario tenere in debito conto gli obiettivi e bisogni evolutivi del minore stesso, dell'età del minore al suo arrivo in accoglienza e del tempo previsto per svolgere il percorso di integrazione in relazione al compimento della maggiore età. Il piano educativo, quindi, va tarato in base ai tempi di accoglienza di ciascuno. A tal proposito, emergono criticità nella concreta possibilità di realizzare dei PEI sensati ed applicabili quando i MSNA arrivano in seconda accoglienza a ridosso della maggiore età, a causa della mancanza di tempo materiale per poter progettare e implementare un percorso integrato. Il PEI rimane, tuttavia, uno strumento flessibile, soggetto a successivi aggiustamenti e integrazioni in base ai mutati bisogni espressi dal minore, e a periodiche verifiche; è contenuto all'interno della *cartella sociale* di ciascun minore.

Il processo di integrazione del minore durante il periodo di accoglienza viene verificato attraverso la messa a punto di **"diari sociali"** che molte équipe delle strutture adottano per riportare gli interventi posti in essere a scopo educativo e sociale⁶². Possono essere diari di primo colloquio, diari di colloquio ordinario o anche diari di monitoraggio, dove viene descritto l'andamento del progetto individuale a fini valutativi. Lo stesso PEI rappresenta un utile strumento per monitorare i progressi del percorso individuale ed è in alcuni casi affiancato da una "linea del tempo" elaborata insieme all'assistente sociale che viene condivisa e discussa mensilmente con i minori, in cui si vanno a definire quelli che sono gli obiettivi mensili da trasformare in risultati.

⁶² Accorinti M. & Giovannetti, m. (2023) *Agire L'accoglienza. Percorso di ricerca sul lavoro sociale all'interno del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)*, Roma Tre Press.

I risultati dei corsi di alfabetizzazione svolti presso i CPIA vengono verificati attraverso la restituzione di un documento assimilabile ad una pagella e, nel caso di corsi di italiano interni al SAI, sono messi a punto strumenti di verifica somministrati direttamente dall'insegnante.

Anche nel caso di **tirocini formativi**, i centri di seconda accoglienza rimangono in contatto con i datori di lavoro, che spesso prelevano i minori direttamente dal centro all'inizio della giornata lavorativa. Con cadenza mensile gli operatori svolgono colloqui con i tutor aziendali per verificare come procede la *formazione on the job*, e redigono un registro in cui vengono appuntate date, descrizioni delle attività svolte dal tirocinante, apprendimenti e aspetti positivi e negativi che emergono, per poter intervenire anche sul piano educativo. Alcune strutture hanno adottato dei "diari di osservazione" che consentano di tenere monitorato il percorso di accoglienza in una fase di semi-autonomia. Tali strumenti sono legati al monitoraggio dell'attività di tirocinio formativo, ma anche alla verifica del modo in cui è tenuto l'appartamento, al fine di verificare la capacità del MSNA di gestire uno spazio da tenere in ordine, pulito e dignitoso. Alcuni soggetti attuatori compilano la scheda richiesta dal centro dell'impiego a fine tirocinio, caratterizzata da una serie di indicatori che vengono presi in considerazione nella fase di monitoraggio e di supervisione del percorso formativo del ragazzo. Nel complesso, non si riscontrano criticità relative alla verifica dei percorsi di integrazione da parte degli enti gestori intervistati.

6.3. La presa in carico e la gestione di specifiche vulnerabilità nella seconda accoglienza

Come visto in precedenza (cfr. paragrafo 3.2), tutti i MSNA, in quanto tali, sono da considerarsi di per sé portatori di vulnerabilità; tuttavia, in alcuni casi **a questa condizione di vulnerabilità si sommano altre situazioni di fragilità**, riconducibili sia a traumi subiti durante il percorso migratorio, sia a condizioni personali e/o a situazioni pregresse vissute nei Paesi di origine. I dati della rete SAI indicano che il 2% dei MSNA accolti nelle strutture di seconda accoglienza nel 2023 ha manifestato un disagio mentale e il 2,1% è stato vittima di tortura/violenza. Rispetto al genere, la quota delle minori di sesso femminile è nettamente superiore a quella dei maschi per quanto riguarda le vittime di violenza e di tratta, mentre il divario di genere è meno rimarcato per quanto concerne MSNA con disagio mentale, disabilità o altre figure che necessitano di assistenza specialistica.

La presa in carico di minori portatori di specifiche vulnerabilità comporta per le équipes dei centri di accoglienza **la necessità di una maggiore attenzione nella primissima fase dell'accoglienza** e di capacità di ascolto specifiche, finalizzate a far emergere ed individuare le diverse vulnerabilità e i bisogni inespressi. Per fornire una risposta adeguata ai differenti casi, le équipes dei centri SAI devono essere competenti e coese al loro interno, attivare i vari servizi socio-sanitari della rete territoriale di riferimento, condividere le informazioni con la rete, e coinvolgere, in caso di necessità, profili esperti (come ad esempio per l'etnopsichiatra). Nei casi complessi, può essere utile considerare il coinvolgimento degli altri ragazzi accolti, in accordo con il personale del centro, come possibile supporto e aiuto nella gestione della particolare fragilità del singolo. La costruzione di una rete territoriale efficace rimane quindi un requisito essenziale per la buona riuscita della presa in carico di un MSNA con vulnerabilità specifiche; in questi casi, le competenze dell'équipe di progetto devono essere integrate con *expertise* esterne, mediante la collaborazione con i servizi pubblici e privati del territorio e con le professionalità idonee a supportare l'équipe nella gestione, nella riabilitazione e nel reinserimento del ragazzo con interventi mirati di cura. Anche l'attivazione di opportunità diversificate di integrazione (come specifiche attività ludico-ricreative e/o sportive), grazie alla collaborazione con una rete di associazioni e cooperative del territorio, possono aiutare e motivare il minore al cambiamento.

Sebbene l'emersione delle vulnerabilità dovrebbe verificarsi fin dalla prima accoglienza, o addirittura dalle fasi di sbarco o rintraccio, **spesso l'individuazione e la diagnosi di particolari fragilità avvengono direttamente nell'ambito della seconda accoglienza**. Dalle interviste condotte, sono emersi casi in cui le équipes hanno notato fin da subito particolari difficoltà con le prime nozioni di alfabetizzazione, sintomo di possibili ritardi cognitivi, o si sono rese conto di comportamenti anomali che hanno richiesto l'attivazione del Centro di Salute Mentale (CSM) o un supporto del reparto di neuropsichiatria infantile. Sembra quindi una prassi acquisita dai centri SAI quella di porre attenzione, sin dal primo colloquio strutturato con il minore, alle situazioni che possono presentarsi come critiche. Tuttavia, ci sono casi in cui la patologia psichiatrica non sempre è diagnosticata al momento dell'arrivo nel progetto SAI, essendo spesso le fragilità difficili da riconoscere, e, a volte, la mancanza di una corretta diagnosi precoce o la mancata trasmissione delle informazioni tra i diversi step dell'accoglienza può contribuire a esacerbare l'intensità del disagio⁶³.

La percezione dei centri di accoglienza per MSNA è che **la collaborazione con i servizi sanitari del territorio nella gestione dei soggetti vulnerabili sia un sostegno importante, ma non la soluzione** a casi problematici a volte anche molto complessi. Le prassi di collaborazione, anche con protocolli scritti con le istituzioni, con i presidi sanitari e con altri soggetti del terzo settore che possono avere esperienza e competenze specifiche, sembrano infatti non colmare l'inadeguatezza degli strumenti ordinari a disposizione del progetto rispetto al trattamento, alla cura e alla riabilitazione di vulnerabilità gravi. Inoltre, le situazioni critiche inevitabilmente si espandono e condizionano il gruppo comunitario con cui il soggetto vulnerabile vive, rappresentando l'ennesimo carico emotivo vissuto da minori già vittime delle esperienze traumatiche subite. A ciò si aggiunge un'opera di ricucitura con il territorio, di contenimento dell'*ansia della comunità locale*, che le strutture di accoglienza si trovano a svolgere quando casi particolarmente problematici vengono accolti in località di piccole dimensioni.

La principale criticità del Sistema riguardo la gestione di specifiche vulnerabilità è relativa al fatto che **non esistano progetti SAI DM-DS** (disagio mentale – assistenza sanitaria specialistica e prolungata) **specifici per MSNA**, fattore cui si aggiunge, oltretutto, una più ampia e generale scarsità di queste strutture sul territorio. Ad ottobre 2024, si contano infatti in Italia un totale di soli 764 posti attivi in 40 progetti SAI DM-DS, distribuiti in solo 10 regioni, di cui una buona parte in Sicilia (226 posti) e in Puglia (171 posti). I progetti DM-DS attivi rappresentano solamente il 2% del totale dei progetti della rete SAI, oltretutto in calo rispetto al 4,6% del totale dei progetti attivi nel 2023, che registravano 797 posti attivi per DM-DS⁶⁴.

In questo panorama, le richieste di trasferimento di casi gravi presso centri più idonei vengono documentate dai centri SAI per MSNA al Servizio Centrale (mediante cartelle cliniche, accessi in pronto soccorso, chiamate in ambulanza, piani terapeutici). Tuttavia, la presenza di pochi posti attivi per DM-DS rispetto alle reali necessità, spinge il Servizio Centrale ad assegnare i posti in base alle emergenze e alle priorità che caratterizzano i singoli casi di vulnerabilità, collocando eventualmente gli altri soggetti presso centri per MSNA e ordinari situati in territori dove è nota la presenza di servizi di welfare a favore di queste specifiche fragilità. Ciò fa sì che si generino lunghe liste di attesa per i trasferimenti in strutture specializzate che possano accogliere in maniera adeguata i ragazzi. **Le strutture SAI per MSNA si trovano, di fatto, a dover gestire le vulnerabilità specifiche in autonomia**, attrezzandosi all'occorrenza per la disabilità e la vulnerabilità psichica, e individuando i soggetti fragili tramite la loro osservazione sistematica. Essendo i centri per DM-DS pochi e saturi, ne consegue che i beneficiari con specifiche vulnerabilità che concludono il percorso in un SAI per MSNA vengano trasferiti in un SAI ordinario con le stesse problematiche emerse durante il periodo di permanenza nel centro per minori.

Nella consapevolezza delle criticità legate alla scarsità di posti per MSNA portatori di specifiche vulnerabilità all'interno della Rete SAI, va menzionato come il PN FAMI 2021-2027 entri in azione attraverso il finanziamento,

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Rapporto rete SAI, 2023.

nell'ambito delle *Specific Action – Lotto 1* previste dal programma⁶⁵, di un intervento finalizzato all'attivazione di progetti specifici volti proprio al **"Potenziamento dei servizi a favore dei MSNA vulnerabili"**. Attraverso quest'azione, il Programma mira infatti a supportare gli enti locali con oltre 150mila abitanti già titolari di progetti SAI per MSNA nell'attivazione di 210 nuovi posti per minori portatori di specifiche vulnerabilità, e, più in generale, di servizi specialistici di presa in carico in soluzioni di alloggio de-istituzionalizzate; l'avviso pubblico, pubblicato nel mese di agosto 2023 e attualmente prorogato, prevede un finanziamento totale di circa 15 milioni di euro per un totale di 420 beneficiari sostenuti.

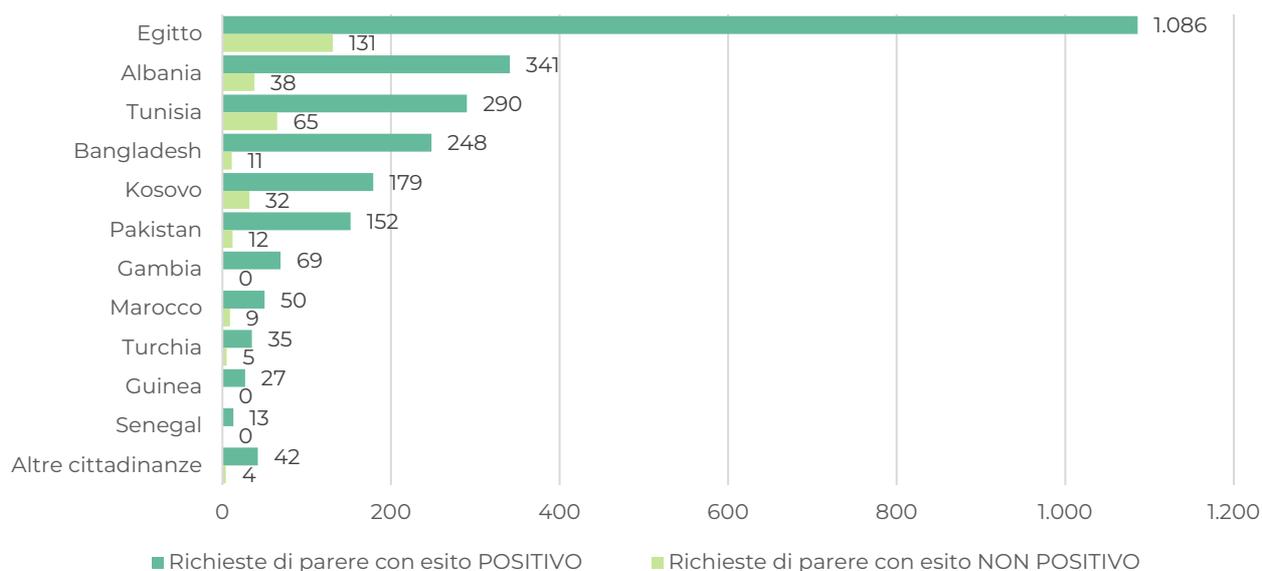
6.4. Il passaggio dall'accoglienza all'autonomia

Il Sistema di seconda accoglienza dei MSNA ha come finalità primaria quella di promuovere l'autonomia individuale dei minori accolti, intesa come capacità di autodeterminazione e di gestione della propria vita. Nel passaggio dall'accoglienza all'indipendenza e alla piena integrazione nella società, una delle questioni di fondo che le équipe multidisciplinari dei centri SAI si trovano ad affrontare riguarda **la condizione giuridica del minore nella transizione verso la maggiore età**.

Come visto in precedenza (cfr. paragrafo 3.2), tutti i MSNA hanno diritto al permesso di soggiorno per minore età, che consente loro di soggiornare legalmente in Italia ed avere accesso ai servizi essenziali e alle tutele previste dalla normativa vigente. Al compimento dei 18 anni, tale permesso cessa però di essere valido e l'équipe del centro, assecondando le volontà del minore e il suo percorso individuale di integrazione, si adopera per garantirgli l'ottenimento della documentazione legale più idonea. A questo proposito, tutti i MSNA hanno la possibilità di convertire, ai sensi dell'art. 32, comma 1-bis, del d.lgs. n. 286/1998, il permesso per minore età in *permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo o per esigenze sanitarie o di cura*. Tale permesso può essere concesso, previo accertamento dell'effettiva sussistenza dei presupposti e requisiti di legge, a condizione che il MSNA sia presente in Italia da almeno 3 anni e che abbia partecipato ad un progetto di integrazione sociale e civile di durata biennale. **La conversione avviene previa richiesta di parere ex art. 32, da avviare presso la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**. A tal riguardo, nei primi tre trimestri del 2024, il totale dei pareri emessi è stato pari a 2.839, di cui l'89,2% con esito positivo. Il Grafico 19 dettaglia le nazionalità dei beneficiari dei pareri emessi da inizio anno a settembre 2024: le principali sono quella egiziana (con 1.217 provvedimenti conclusi), quella albanese (con 379), e quella tunisina (con 355). Confrontando queste nazionalità con i dati sulle presenze, emergono differenze significative nella classifica delle principali nazionalità: mentre egiziani e tunisini si confermano tra i primi posti, si osserva un calo per gambiani e guineiani, a fronte di un aumento per albanesi e bengalesi. Tra queste, inoltre, è interessante notare che le nazionalità con il tasso di risposte positive più alto, pari al 100%, sono quelle di Gambia, Guinea e Senegal.

⁶⁵ FAMI/2023/SA/1.2.1

Grafico 19 - Pareri emessi dal 1° gennaio al 30 settembre 2024 per cittadinanza ed esito



Fonte: SIM – Sistema Informativo Minori

Tuttavia, la conversione del permesso di soggiorno per studio o lavoro non dà diritto al minore di poter rimanere nel circuito dell'accoglienza, anche quando quest'ultimo non è ancora autonomo o pronto all'indipendenza. In questi casi, al fine di offrire un percorso di integrazione calibrato sulle specifiche esigenze di ogni MSNA e consentirgli di portare a termine il proprio percorso, il **sistema di accoglienza prevede diverse possibilità:**

1. l'opportunità di rimanere in accoglienza all'interno delle strutture per minori per i sei mesi successivi al compimento della maggiore età, in modo da consolidare il percorso di inclusione sociale;
2. la possibilità di richiedere, ai sensi dell'art. 13 della legge n.47/2017, un *prosieguo amministrativo* per un periodo disposto dal Tribunale per i minorenni (fino massimo ai 21 anni), rimanendo nello stesso progetto o chiedendo al Servizio Centrale il trasferimento presso altro progetto per la categoria ordinari;
3. la possibilità per i neomaggiorenni *richiedenti protezione internazionale* di prolungare l'accoglienza fino alla definizione dell'esito della domanda di protezione internazionale, chiedendo il trasferimento in un progetto ordinario al Servizio Centrale, entro i sei mesi dal raggiungimento dei 18 anni.

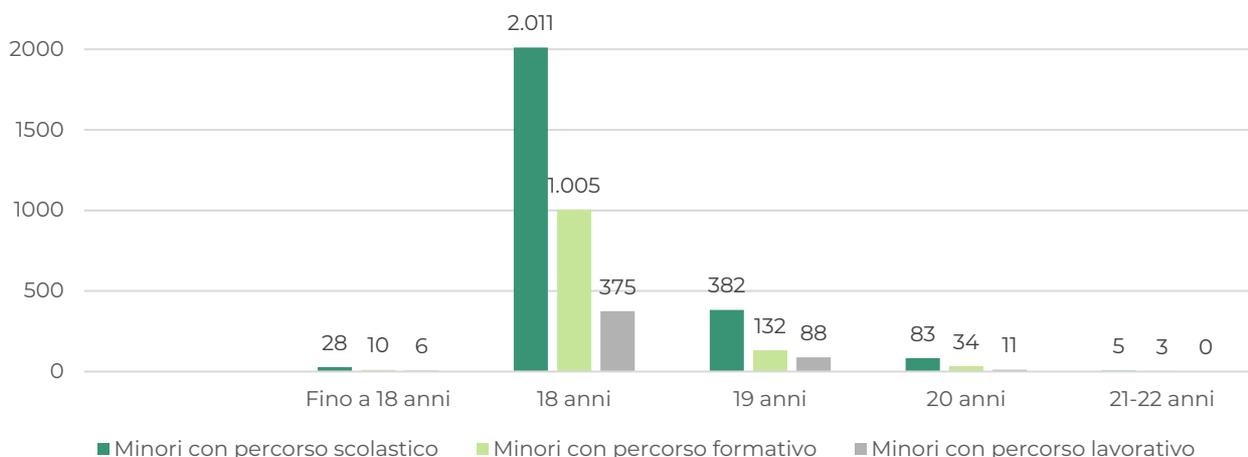
In particolare, la **richiesta di prosieguo amministrativo si rivela di fondamentale importanza** perché non solo facilita una transizione più graduale verso l'autonomia, ma viene inoltre utilizzata spesso per consentire ai minori che arrivano a meno di due anni dalla maggiore età di completare il percorso di integrazione della durata minima biennale e avere accesso, quindi, alla possibilità di conversione del permesso di soggiorno. L'utilizzo del prosieguo amministrativo rappresenta quindi un'opzione più tutelante per il minore ed è spesso la via più praticata dai SAI quando l'età di arrivo in accoglienza e i progetti di integrazione del singolo MSNA lo rendono opportuno. Si registrano, tuttavia, molti casi in cui i minori stessi non sposano l'idea di un prosieguo amministrativo, spinti da un immediato obiettivo di realizzazione professionale, o comunque economica. Difatti, molti beneficiari hanno l'ambizione di raggiungere l'autonomia il prima possibile poiché, dal loro punto di vista, il tempo è spesso una variabile che deve essere sfruttata e utilizzata per monetizzare e per soddisfare le esigenze e le pressioni delle famiglie di origine. Ciò porta le équipes a ridefinire i singoli percorsi di accoglienza e la loro posizione legale anche in base alle aspettative di autonomia dei ragazzi. Inoltre, l'arrivo dei minorenni nei centri di seconda accoglienza quasi a ridosso della maggiore età, fa sì che manchi fisicamente il tempo di poter impostare quello che è un percorso d'inclusione che permetta ai giovani di usufruire e di fare istanza di prosieguo amministrativo. La durata del prosieguo amministrativo varia a seconda delle necessità e delle motivazioni dei singoli casi esaminati (se finalizzato al completamento di un percorso scolastico, o, ad esempio, di una parte documentale) e anche a

seconda dei Tribunali di riferimento. Dalle interviste emerge che, se per alcuni tribunali vi era una prassi non codificata di concessione quasi di default dei tre anni canonici di prosieguo, da qualche tempo la richiesta è soggetta ad una verifica più accurata del percorso del beneficiario, nonché ad una concessione di proseguimento che può essere anche annuale o semestrale. Nel complesso, tale tendenza è considerata dai centri SAI come positiva, poiché percepita come partecipativa al percorso di integrazione del ragazzo, nonché responsabilizzante rispetto ad un impegno che il beneficiario assume non solo con la struttura, ma anche con un ente terzo.

Benché l'esito positivo o negativo dovrebbe essere comunicato per ovvie ragioni in tempi brevi dalla ricezione della richiesta, i **tempi lunghi di rilascio del prosieguo amministrativo** rappresentano una criticità nel momento in cui il beneficiario raggiunge la maggiore età. Similmente, anche il **rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno può generare attese** che creano frustrazione nei beneficiari stessi per l'impossibilità di accedere a una serie di servizi, tra cui l'assistenza sanitaria specialistica, la possibilità di iscriversi ad un corso di formazione, di iniziare un tirocinio o un rapporto lavorativo. A tal riguardo, una criticità già segnalata è legata in particolare al Decreto Legge 20/2023⁶⁶, il quale ha abrogato la possibilità del principio del silenzio assenso previsto dalla Legge Zampa, che considerava il parere ai sensi ex art. 32 tacitamente acquisito in caso del suo mancato rilascio entro i termini stabiliti per legge. Tale principio rappresentava per i MSNA una maggiore garanzia di ottenimento della conversione del permesso di soggiorno anche in situazioni di lentezza burocratica, che rischia ora di venir meno, impattando negativamente sul percorso di inclusione "legale" dei neomaggiorenni. Per far fronte a questi ritardi burocratici, le équipe di progetto spesso fanno compilare il "kit postale per il permesso di soggiorno", per garantire ai neomaggiorenni quantomeno la ricevuta di una assicurata valida per poter attivare alcune attività. Nel passaggio dall'accoglienza all'autonomia, quindi, la risoluzione tempestiva delle questioni documentali e la definizione chiara della posizione legale dei beneficiari si rivelano fondamentali. Solo in questo modo si può evitare che i neomaggiorenni restino bloccati in una situazione di incertezza, priva di strumenti concreti per autodeterminarsi e per costruire un percorso di inclusione.

Nella transizione verso l'autonomia, un ruolo essenziale è svolto dalle **attività di formazione e di inclusione lavorativa**. Nei primi tre trimestri del 2024, dei beneficiari che hanno ottenuto un esito positivo alla richiesta di parere ex art. 32 e quindi la conversione del permesso di soggiorno, il 60,1% risulta aver intrapreso un percorso di integrazione scolastico, il 28,4% un percorso formativo, mentre quello lavorativo il restante 11,5%.

Grafico 20 - Percorsi di integrazione dal 1° gennaio al 30 settembre 2024 per pareri con esito positivo, distribuzione per età



Fonte: SIM – Sistema Informativo Minori

⁶⁶ Decreto Legge 10 marzo 2023, n.20, art.4-bis

Se la tendenza dei minorenni è quella di preferire il percorso scolastico, per coloro che desiderano lavorare o attivare un tirocinio formativo (16-17enni), i centri di seconda accoglienza segnalano criticità legate alla minore età dei beneficiari. Difatti, la **dimostrazione dell'assolvimento dell'obbligo scolastico per l'accesso dei MSNA ai percorsi di inclusione socio-lavorativa** non è sempre possibile, spesso per mancanza di conseguimento dell'obbligo scolastico stesso nel Paese di origine o per la difficoltà di recuperare la documentazione. Sono pochi i casi in cui i centri di accoglienza riescono a farsi inviare il certificato originale dal Paese di origine e attivare la prassi per il riconoscimento del titolo di studio. Per gli altri, resta fondamentale l'iscrizione al CPIA per il conseguimento del diploma di terza media, per l'apprendimento della lingua italiana e per i percorsi di istruzione specifici di 1° livello. Rispetto ai neomaggiorenni, con i minorenni l'attivazione di percorsi lavorativi o di formazione professionale risulta più complicata.

La facilità di trovare un inserimento lavorativo o soluzioni di avviamento al lavoro per i neomaggiorenni varia a seconda della collocazione territoriale dei centri intervistati. Quando si trovano in aree più marginali e depresse, tendenzialmente incontrano più difficoltà, ma non è sempre così, perché possono, talvolta, essere caratterizzate da un dinamismo demografico che innesca un potenziale dinamismo economico. Per le aree turistiche, le possibilità di collocamento lavorativo seguono il flusso stagionale. Lo sforzo dei centri di seconda accoglienza è quello di crearsi una rete con le aziende locali per opportunità di tirocinio e inserimento lavorativo; tuttavia, alcuni centri lamentano la **mancanza di un *matching* istituzionale tra la domanda e l'offerta di lavoro a livello locale**, che, se sistematizzata, potrebbe favorire l'incontro tra il rilevamento dei fabbisogni nel breve, medio e lungo periodo, e l'avvio di una formazione parametrata su quei fabbisogni.

A questo proposito, come anticipato nel paragrafo 6.2, il principale limite che incontrano i progetti SAI finanziati con fondi FAMI è legato all'**impossibilità di riconoscere le attività di integrazione come spese ammissibili**: difatti, il PN FAMI 2021-2027 - diversamente dal FNPSA - non contribuisce al finanziamento delle attività legate alla formazione e all'inserimento lavorativo, attività che quindi non possono essere portate a rendicontazione. Ciò rappresenta un limite non indifferente per gli enti attuatori, che sono "incoraggiati" dal Servizio Centrale ad attivarsi per trovare soluzioni altre, che possano consentire di integrare il percorso formativo e lavorativo attraverso complementarietà progettuali. Gli enti attuatori responsabili sia di centri SAI che di centri SAI-FAMI, si trovano pertanto a gestire due prodotti di finanziamento diversi, che per quanto riguarda la ricaduta sulle attività ordinarie - legate all'accoglienza materiale o alla gestione quotidiana delle strutture - non creano discrepanze, ma che sul versante delle attività di integrazione proprie del SAI generano potenziali squilibri di opportunità per i minori e i neomaggiorenni. Tra le fonti di finanziamento complementari a cui si fa ricorso, dalle interviste svolte risulta diffusa l'adesione ai programmi promossi da Sviluppo Lavoro Italia (già Anpal Servizi), come il progetto *PUOI* (Protezione Unita a Obiettivo Integrazione), il progetto *Percorsi 4* e il *Programma GOL* (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori). Tuttavia, non sempre le esperienze di collaborazione con Sviluppo Lavoro Italia sono state valutate positivamente dai centri di seconda accoglienza, in particolare per i ritardi con cui avvenivano i pagamenti dei tirocini. Di conseguenza, si registrano casi in cui i tirocinanti hanno abbandonato i tirocini per via della mancata liquidazione delle competenze. Ciò ha spinto alcuni centri di accoglienza a non fare più affidamento su questo tipo di risorse. Per ovviare all'impossibilità di rendicontare le attività di inclusione socio-lavorativa, un'altra strategia utilizzata da alcuni enti attuatori è quella di prevedere il trasferimento del beneficiario in prossimità della maggiore età (o anche come neomaggiorenne) dai progetti FAMI a quelli non FAMI gestiti dallo stesso ente, per offrire al beneficiario un'opportunità di integrazione con copertura finanziaria. Il sistema della formazione professionale finanziato con fondi regionali è un'altra soluzione con cui gli enti attuatori hanno potuto strutturare interventi di inserimento lavorativo esterni al finanziamento del progetto FAMI. Si tratta a volte di percorsi di durata anche triennale di natura teorico-pratica. Ci sono ragazzi che hanno scelto, ad esempio, corsi di formazione di cucina, sartoria, estetica, etc. Nella scelta del percorso formativo e lavorativo, l'obiettivo delle équipes dei centri SAI è quello sia di assecondare preferenze, attitudini e competenze già possedute dai beneficiari, ma anche di fornire loro competenze che siano spendibili nel contesto lavorativo

territoriale. Vi è quindi **un'attenzione costante agli orientamenti del mercato del lavoro e alle opportunità che questo offre, per garantire un percorso che sia quanto più integrativo possibile**. Questo garantisce anche una maggiore possibilità che al termine del tirocinio, ad esempio, il datore o l'azienda possa mantenere il beneficiario all'interno del suo organico. In quest'ottica, all'interno dei SAI, il lavoro di preparazione alla fuoriuscita dall'accoglienza inizia molto tempo prima che i ragazzi giungano al momento conclusivo del loro percorso, e comincia innanzitutto con il far comprendere l'importanza della lingua come chiave di accesso al mondo del lavoro, e l'importanza della possibilità di professionalizzarsi attraverso i corsi di formazione.

In generale, nel favorire il delicato passaggio all'autonomia dei neomaggiorenni, i centri di seconda accoglienza possono **contemplare l'utilizzo di strutture dedicate** (es. appartamenti per l'autonomia) dove poter collocare i neomaggiorenni, e far sperimentare loro una situazione abitativa, organizzativa e relazionale di semi-autonomia, accompagnata da un adeguamento dell'approccio educativo dell'équipe del centro, che sarà orientato al rafforzamento delle forme di autogestione personale e di gruppo e alla presa di maggiori responsabilità da parte dei beneficiari. A ciò si accompagnano interventi specifici orientati all'*empowerment* e all'accompagnamento all'autonomia dei giovani adulti, come laboratori di educazione civica e lezioni ad hoc su tutto ciò che concerne il mondo esterno: dalla ricerca della casa, all'affitto, alle bollette, fino a come si cerca un lavoro, come si fa un *curriculum vitae*, le prassi per i documenti, etc. Molta attenzione viene posta anche alle dinamiche legate alla gestione del mondo del lavoro: che cos'è un contratto, una busta paga, i rapporti con i datori di lavoro, eventuali violazioni delle regole contrattuali, etc. Fin dove è possibile, l'équipe multidisciplinare cerca di muovere e spingere i minorenni e i giovani adulti all'autonomia, sempre in un'ottica di accompagnamento.

Al fine di garantire una continuità del percorso di integrazione, in particolare per quei beneficiari che arrivano a ridosso della maggiore età, è prassi di molti enti attuatori che gestiscono centri SAI (sia per MSNA che per ordinari) di **far transitare il neomaggiorenne nei progetti adulti** gestiti dallo stesso ente o altro SAI ordinario presente a livello locale, sempre previa richiesta di trasferimento al Servizio Centrale; ciò, con l'obiettivo principale di non distaccare il beneficiario dalla rete di accoglienza creata intorno a lui, né dal territorio e dai contatti creati autonomamente, né eventualmente dal percorso scolastico. L'interesse, anche da parte del Servizio centrale, è quello di continuare attività che siano coerenti con il percorso di integrazione già svolto, quindi di favorire la permanenza sul territorio ove sono rimasti più a lungo. Tuttavia, l'impatto del passaggio da un centro per MSNA a un centro ordinario può essere molto duro per i neomaggiorenni, che si ritrovano dall'essere bambini all'essere improvvisamente adulti e doversi gestire in piena autonomia, a differenza di altri beneficiari che possono provenire dai centri CAS per adulti e con un maggior grado di autonomia. È importante quindi per gli operatori di progetto lavorare bene sul delicato passaggio da un centro SAI minori a un centro adulti. Il centro SAI rimane comunque, per coloro che rimangono sul territorio, un punto di riferimento anche dopo la fine del percorso di accoglienza.

Infine, nel percorso verso l'autonomia, i neomaggiorenni in fase di tirocinio o che hanno trovato un inserimento lavorativo, vengono supportati nella ricerca di soluzioni abitative autonome. Su questo versante, la principale criticità riguarda la **difficoltà a reperire appartamenti da poter affittare ai beneficiari**. Questo sia in territori affetti da tendenze allo spopolamento, dove anche se ci sono case vuote manca spesso la disponibilità dei proprietari, sia in territori a vocazione turistica, dove i beneficiari trovano possibilità di affitto solo nei periodi lontani dall'alta stagione. A ciò si aggiungono problematiche più generiche legate a pregiudizi nei confronti dei migranti stranieri; a tal fine, spesso i centri SAI svolgono il ruolo di intermediari e garanti nei confronti dei ragazzi in cerca di abitazione, inserendosi ad esempio come terzo soggetto pagante nei contratti di affitto tra locatore e locatario, circoscritto al periodo di supporto finanziario previsto per il beneficiario dal progetto. In alcuni casi, un riscontro positivo arriva dai datori di lavoro, mediante i quali si riesce a trovare una sistemazione abitativa, o attraverso proprietari di case in un certo senso "fidelizzati" dal centro di accoglienza. Un paradosso sembra emergere dalle interviste nell'ambito dei progetti FAMI, nei quali si vengono a creare situazioni in cui i centri SAI

possono finanziare e attivare l'utenza per l'autonomia abitativa ma non per il tirocinio, generando criticità sulle possibilità di sostentamento autonomo del ragazzo nel lungo periodo.

6.5. Integrazione e sinergie fra seconda accoglienza, altri progetti rivolti ai MSNA e territorio

Lo sviluppo e il consolidamento di collaborazioni e sinergie con altri soggetti del territorio rappresenta il presupposto per implementare un'effettiva accoglienza integrata da parte dei centri SAI. Una buona rete territoriale consente difatti di avvalersi e far uso di una complementarietà delle competenze e delle capacità degli attori/servizi presenti a livello locale, e in secondo luogo, di ottimizzare le risorse. Nel complesso, dalle interviste emerge che i **progetti di seconda accoglienza hanno una rete territoriale sviluppata, organizzata su diversi ambiti e settori** - da quello socio-culturale e creativo a quello sportivo e lavorativo - che non coincide solo con i confini territoriale del Comune in cui è situato il progetto, e che sostiene, migliora e aggiunge qualità agli interventi che le singole équipe multidisciplinari sviluppano all'interno dei propri servizi. Le reti sono caratterizzate da protocolli di diversa natura, che codificano rapporti sul territorio con l'associazionismo locale, enti di volontariato, ed enti istituzionali. Le attività di rete includono ad esempio attività di protezione civile, laboratori culturali e musicali, corsi di mediazione linguistico-culturale, accordi di collaborazione con le pro-loco e le associazioni ambientali, attività di informazione e di ricerca di opportunità di inserimento lavorativo con i Centri dell'impiego. In ambito sportivo, vengono attivate spesso collaborazioni con le scuole di calcio e iniziative di integrazione con palestre del luogo. Vi è un coinvolgimento dei MSNA anche su progetti di contrasto al caporalato e allo sfruttamento del lavoro, finanziati ad esempio da Fondazione Con il Sud o il progetto S.I.P.L.A Sud⁶⁷. La Giornata del rifugiato è un'altra occasione per coronare il lavoro di un'attività di integrazione sul territorio coinvolgendo le organizzazioni del posto.

Nella partecipazione dei beneficiari alle attività della rete territoriale e ad altre iniziative portate avanti dall'ente stesso in altri ambiti, i soggetti attuatori che gestiscono più progetti SAI, sia MSNA che ordinari, tendono a "collettivizzare" le opportunità della rete estendendole a tutti i beneficiari presi in carico nelle varie progettualità gestite. Il network di supporto e lo scambio di informazioni e servizi sembra essere più intenso tra progetti SAI dello stesso ente localizzati in un ambito territoriale di prossimità. Tale scambio e comunicazione non sembra invece valere tra progettualità localizzate in regioni diverse, ma gestite dallo stesso soggetto attuatore.

Infine, se i progetti SAI gestiti dallo stesso soggetto nello stesso territorio si muovono all'interno di una logica di relazione che è quasi obbligata, non sembra essere scontata una connessione diretta di dialogo con progettualità di accoglienza gestite da soggetti attuatori terzi nel medesimo territorio.

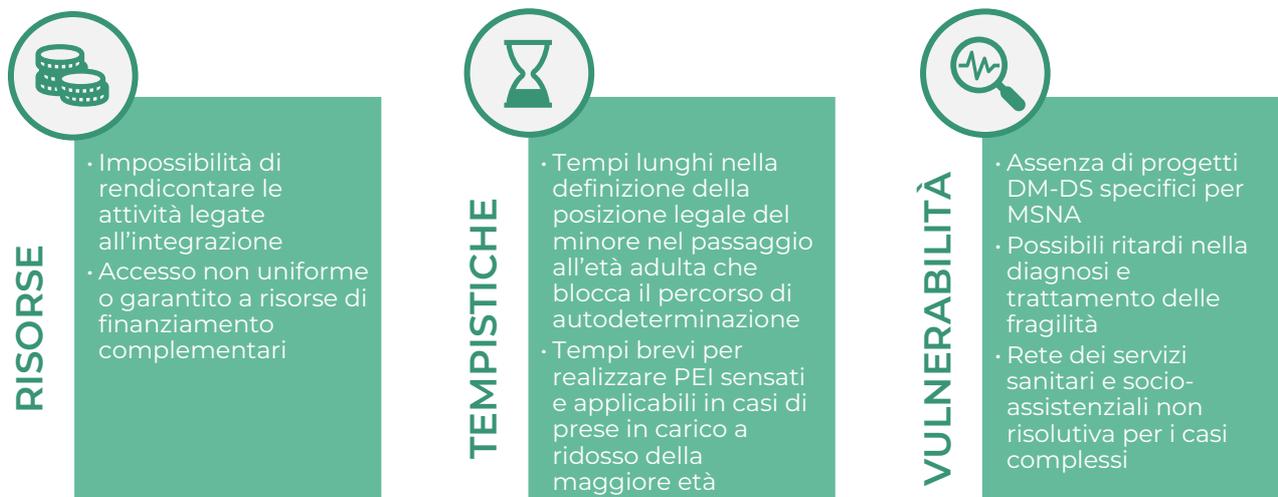
6.6. Le criticità segnalate

Dalle testimonianze raccolte emerge che i **progetti di seconda accoglienza finanziati dal PN FAMI 2021-27 riescano a garantire i servizi minimi e aggiuntivi a favore dei MSNA** previsti dalle Linee Guida allegate al DM del 18/11/2019. Ciononostante, le attività valutative hanno comunque permesso di portare alla luce alcune criticità nell'implementazione dei progetti FAMI all'interno del sistema di accoglienza integrata della rete SAI, che possono essere ricondotte a tre ambiti principali: a) la mancanza di una copertura finanziaria per i progetti SAI-FAMI delle attività legate alla formazione e all'inserimento lavorativo dei MSNA; b) problematiche connesse

⁶⁷ Sistema Integrato di Protezione per i lavoratori Agricoli, promosso da Arci e co-finanziato dal Ministero dell'Interno attraverso il FAMI 2014-20. Ha come obiettivo la prevenzione e contrasto del lavoro irregolare e dello sfruttamento del lavoro agricolo nelle regioni del Sud, conta su un partenariato di 30 enti.

al percorso di autodeterminazione dei minori generate dalle tempistiche relative agli aspetti procedurali e normativi; c) difficoltà relative alla tutela e alla presa in carico dei minori con specifiche vulnerabilità.

Figura 13 - Criticità rilevate in merito alla seconda accoglienza



Una delle principali criticità riscontrate nell'implementazione dei progetti SAI finanziati con risorse FAMI risiede nella **non ammissibilità delle spese inerenti alle attività di integrazione**, come accade, invece, ai piani economici degli interventi di seconda accoglienza finanziati dal FNPSA. Ciò costituisce un vincolo significativo per i soggetti attuatori dei progetti FAMI, che devono reperire risorse aggiuntive per colmare il *gap* e coprire le spese relative alla formazione e all'avviamento al lavoro dei beneficiari, al fine di garantire loro un supporto pari a quello offerto dagli altri progetti. Questa situazione, difatti, pur non influenzando la gestione e le attività quotidiane dei centri, può creare potenziali squilibri nelle opportunità di integrazione offerte ai minori e ai giovani adulti. Con l'obiettivo di compensare tale carenza, le équipes dei progetti SAI si adoperano per cercare soluzioni alternative di finanziamento della formazione e lavoro attraverso principalmente l'uso di fondi regionali e dei fondi ex-Anpal. A prescindere dalla fonte di finanziamento delle attività di integrazione, si rilevano, a seconda dei territori, **difficoltà nell'orientamento al lavoro e nella ricerca di aziende disposte ad offrire dei tirocini** per i neomaggiorenni, e in misura maggiore per i minorenni. Difficoltà simili si riscontrano nella ricerca di soluzioni abitative autonome per i giovani adulti tirocinanti o lavoratori, dovute alla **scarsa disponibilità di appartamenti in locazione** per i migranti. Per i giovani che hanno intenzione di rimanere sul territorio e costruirsi un futuro, la questione abitativa emerge come una criticità.

Anche le tempistiche con cui vengono espletate le pratiche amministrative necessarie per realizzare i percorsi di integrazione dei minori presentano criticità. Infatti, la **risoluzione delle questioni attinenti alla documentazione e alla posizione giuridica dei MSNA** costituisce un prerequisito indispensabile per il passaggio dall'accoglienza all'autonomia, evitando che i neomaggiorenni rimangano in una condizione incerta e di stallo che ne limiti la capacità di regolarizzazione sul territorio. Ciò vale sia per gli iter legati al rilascio del prosieguo amministrativo, sia per i tempi relativi alle richieste di parere ex art. 32 per la conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio e lavoro.

Anche **la presa in carico di molti MSNA in prossimità del raggiungimento della maggiore età**, evidenzia un'ulteriore criticità per la difficoltà di definire e realizzare Progetti Educativi Individualizzati (PEI) che risultino completi ed efficaci nel costruire prospettive di emancipazione post-accoglienza. La compressione dei tempi disponibili limita la possibilità di progettare e implementare percorsi integrati che tengano conto delle specificità individuali e delle prospettive di autonomia dei ragazzi. Ne consegue una rimodulazione dei percorsi di

accoglienza e delle relative posizioni legali, nonché una difficoltà nell'avvio di percorsi scolastici che consentano l'accesso a misure di prosieguo amministrativo, quando questa è la via preferita dal minore.

Si deve infine anche segnalare l'**insufficienza di strutture DM-DS dedicate specificatamente ai minori**. La rete di strutture DM-DS, dislocate peraltro in modo poco uniforme sul territorio, è solo per adulti e presenta limitazioni significative in termini di capacità recettiva. Ne consegue che i centri di seconda accoglienza per MSNA sono chiamati a gestire in autonomia le specifiche vulnerabilità dei beneficiari legate a disabilità e disagio psichico. Tale gestione implica l'attuazione di attività di osservazione sistematica, al fine di individuare le fragilità individuali e di attivare le risposte più appropriate. Tuttavia, talvolta i centri non dispongono delle professionalità e dei servizi adeguati a gestire i casi più complessi di disagio minorile, il che può portare a dei ritardi nel riconoscimento e nel trattamento delle diverse forme di vulnerabilità. Allo stesso modo, anche la rete territoriale dei servizi sanitari e socio-assistenziali cui i progetti SAI fanno riferimento e da cui ricevono supporto, non sembra spesso essere sufficiente per il trattamento e la gestione di casi complessi e vulnerabilità gravi.

7. I TUTORI VOLONTARI: LE FIGURE DI RIFERIMENTO PER I MSNA

La Legge Zampa ha attribuito **all'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA) il compito di monitorare l'attuazione delle disposizioni relative alla tutela volontaria dei MSNA**, con l'obiettivo di verificare periodicamente l'efficacia e l'evoluzione del sistema di tutela volontaria⁶⁸. L'obiettivo principale di questa disposizione è la creazione di un sistema informativo strutturato, che consenta di effettuare verifiche periodiche volte ad identificare eventuali aree di miglioramento e ad assicurare che i tutori volontari possano operare in un contesto di supporto efficiente, oltre a garantire che il sistema sia in grado di evolversi in risposta alle mutevoli esigenze del fenomeno dei MSNA in Italia.

Tale monitoraggio è diventato effettivamente operativo grazie all'intervento del PN FAMI che, a partire dalla programmazione 2014-2020, ha finanziato l'attività, permettendo la redazione di rapporti annuali fino al 2023⁶⁹. In continuità con il precedente programma, l'attuale PN FAMI 2021-2027 finanzia il progetto "Monitoraggio della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati in attuazione dell'art. 11, legge n.47/2017", che ha preso avvio nel maggio di quest'anno e che è gestito sempre da AGIA. Il progetto mira a sostenere i principali attori istituzionali coinvolti nel sistema della tutela volontaria (tribunali per i minorenni, garanti regionali, servizi sociali, pubblica amministrazione, etc.) per migliorare le prassi di sensibilizzazione, informazione, formazione e supporto ai tutori volontari. Promuove una collaborazione efficace tra tutori, enti di accoglienza e privato sociale, sviluppando una rete istituzionale capace di garantire a ogni MSNA il diritto a un tutore volontario, in tempi adeguati. L'obiettivo è assicurare che protezione, accoglienza e accompagnamento all'autonomia dei MSNA derivino da un lavoro sinergico tra tutti gli attori coinvolti. Per quanto riguarda lo stato di avanzamento, il progetto, avviato il 20 maggio 2024, si trova ancora in una fase iniziale di implementazione. Di conseguenza, a fronte di un impegno finanziario pari a circa il 60% dell'importo approvato (2,8 milioni di euro), le spese effettivamente sostenute dal beneficiario ammontano al momento solo al 4,09% e non hanno prodotto quindi alcun progresso procedurale significativo.

Tabella 8 - Avanzamento del progetto sulla tutela volontaria finanziato dal PN FAMI 2021-2027

INDICATORE	TASSO DI REALIZZAZIONE
Avanzamento della spesa ⁷⁰	4,09%

Fonte: Monitoraggio del PN FAMI 2021-2027

L'obiettivo di questo focus è quello di cercare di comprendere come il funzionamento della tutela volontaria riesca a rispondere alle esigenze e ai fabbisogni dei MSNA. Quello che viene presentato è il frutto dell'analisi desk condotta sulla letteratura in materia, e delle interviste realizzate con diversi stakeholders coinvolti a diverso titolo nel sistema di accoglienza e protezione dei MSNA. In particolare, si segnala il coinvolgimento degli enti istituzionali, tra cui l'Autorità Garante per i diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, e di ulteriori testimoni privilegiati; le associazioni e i gruppi informali di tutori volontari, attive a livello nazionale, regionale o provinciale; inoltre sono state raccolte informazioni sulla tutela anche durante le interviste condotte con i responsabili delle strutture di prima e seconda accoglienza per MSNA.

⁶⁸ Legge 7 aprile 2017 n. 47, art.11

⁶⁹ L'ultimo Rapporto annuale di monitoraggio, pubblicato nel 2023, analizza i dati riferiti all'anno 2022.

⁷⁰ L'avanzamento della spesa è stato calcolato sulla base delle spese effettivamente sostenute dagli attori dei progetti

7.1. La figura del tutore volontario

Come visto in precedenza, l'approvazione della Legge Zampa rappresenta un passaggio chiave nel sistema di protezione ed integrazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia, introducendo per la prima volta all'interno dell'ordinamento giuridico italiano un corpus organico di norme a tutela di questa categoria particolarmente vulnerabile di minori. In particolare, la legge Zampa si fa carico di una forte portata innovativa, tramite l'introduzione di alcune disposizioni importanti; fra queste, una **novità fondamentale concerne l'introduzione della figura del "tutore volontario" nell'ordinamento italiano**. *"Tale figura è un elemento essenziale per garantire l'attuazione dei diritti garantiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (...) ed il rispetto del loro superiore interesse. [...] La tutela volontaria si configura come una tutela effettiva volta ad un reale ascolto del minore ed al suo concreto accompagnamento fino al raggiungimento della maggiore età; rappresenta un anello essenziale del sistema di accoglienza italiano e si raccorda e dialoga con tutti gli altri attori in esso coinvolti"*⁷¹.

La necessità di individuare un tutore per ogni minore che giunge da solo sul territorio italiano nasce in particolare dalla sua **peculiare caratteristica di risultare "non accompagnato"**, ossia privo di assistenza e rappresentanza legale da parte di un adulto che possa farne le veci: prima della legge n. 47/2017, il compito veniva generalmente affidato al "tutore istituzionale", il cui ruolo poteva essere ricoperto dal Sindaco del comune dove il minore si trovava, dall'Assessore, o da un altro degli attori istituzionali coinvolti più o meno direttamente nel circuito dell'accoglienza⁷². Tuttavia, una fattispecie di tutore così concepita, a causa dell'elevato numero di minori che spesso era chiamato ad affiancare, non era sufficiente, nella maggior parte dei casi, a garantire un accompagnamento adeguato, che fosse cioè fondato su un'approfondita conoscenza del minore in questione: si configurava infatti una sorta di "tutela impersonale"⁷³. La Legge Zampa si è inserita dunque in un quadro normativo che necessitava l'efficientamento di tale ruolo, chiamando in causa, per ricoprirlo, i privati cittadini, tramite un'emulazione di buone prassi che negli anni si sono diffuse in alcune zone del territorio nazionale.

Nell'iter in questione, a nominare il tutore è il Tribunale per i Minorenni, organo presso il quale è istituito un elenco dei tutori volontari (art. 11, legge n. 47/2017): a questo elenco possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati. Il tutore volontario si configura come una **figura cruciale nel contesto della tutela dei minori stranieri non accompagnati**. Questa persona infatti, che opera a titolo gratuito e volontario, non solo deve possedere la volontà e la capacità, sia fisica che giuridica, di rappresentare legalmente il minore, ma deve anche incarnare valori fondamentali come motivazione, sensibilità e attenzione. Essere un tutore volontario significa assumere un ruolo di grande responsabilità. Questa figura deve essere in grado di instaurare una relazione di fiducia con il minore, comprendendo e interpretando i suoi bisogni e le sue problematiche. La capacità di ascoltare attivamente e di empatizzare con il minore è essenziale, poiché molti di questi bambini e ragazzi provengono da contesti complessi e spesso traumatici. Il tutore deve essere in grado di riconoscere le emozioni e le paure del minore, facilitando così un ambiente in cui il ragazzo si senta sicuro e supportato. Inoltre, il tutore volontario funge da nuovo punto di riferimento per il minore, diventando un sostegno fondamentale nella sua integrazione nella società. Questa figura deve guidare il minore nel percorso di crescita, aiutandolo ad affrontare le sfide quotidiane e a navigare nel sistema sociale, educativo e sanitario del paese ospitante. È compito del tutore facilitare l'accesso a servizi essenziali, come l'istruzione e la salute, e promuovere il benessere del minore, assicurando che i suoi diritti vengano rispettati e tutelati. La vigilanza sui diritti del minore, una delle responsabilità principali del tutore, implica non solo la difesa dei diritti legali, ma anche la promozione dei diritti umani e dell'integrazione sociale. In sintesi, il tutore volontario è molto più di un semplice rappresentante legale: è una guida, una figura di sostegno e un mediatore. La sua presenza è fondamentale per garantire che i minori stranieri non accompagnati possano costruirsi un futuro migliore, promuovendo la loro crescita personale e sociale in un ambiente sicuro e accogliente.

⁷¹ Save the Children Italia, *Mappatura sullo stato attuale di implementazione del sistema di tutela volontaria – Report finale*, 2023

⁷² Cespi, *Osservatorio Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia – Primo Rapporto*, 2020

⁷³ Save the Children, *Guida per i tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati*, 2018 /

7.2. I compiti ed il percorso del tutore

Nel novero dei compiti che il tutore volontario è chiamato a svolgere nei confronti dei minori, è possibile individuare almeno 6 dimensioni e forme di assistenza, corrispondenti alle seguenti "aree operative" su cui il tutore è chiamato ad agire⁷⁴:

- **Salute** – intesa non solo come l'assenza di malattia, bensì, secondo una concezione olistica, come lo stato di sostanziale benessere fisico, psicologico e sociale, tenendo presente la situazione peculiare di ogni minore nel corso della sua permanenza;
- **Benessere psicologico** – concerne l'obbligo da parte delle istituzioni di fornire le cure e l'assistenza necessaria a garantire la salute mentale della persona e gli interventi riabilitativi e terapeutici per le vittime di abuso, negligenze, sfruttamento, tortura, trattamenti degradanti, esperienze traumatiche o situazioni di conflitto armato;
- **Condizioni materiali** – quest'area operativa afferisce al diritto di ogni minore straniero non accompagnato a vivere condizioni di vita dignitose e appropriate a garantire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale e morale (in particolare: condizioni abitative, nutrizione e vestiario);
- **Bisogni educativi** – propedeutici a garantire il massimo grado di sviluppo della personalità, dei talenti, delle abilità (mentali e fisiche) di ogni minore affinché sia pronto ad una vita sociale che risulti libera e responsabile, principalmente tramite una garanzia di accesso a opportunità scolastiche e di formazione professionale, prive di discriminazioni di qualsiasi tipo, attraverso processi di educazione formali e informali;
- **Tutela, protezione e assistenza legale** – il riferimento è al diritto di ogni minore a misure di protezione appropriate, che tengano in considerazione le specificità della sua peculiare e unica condizione, e in particolar modo l'accesso alle procedure finalizzate alla regolarizzazione della propria posizione, alle procedure per la richiesta di asilo e alle procedure relative ad altre proposte eventualmente necessarie (incluso l'accesso gratuito alla tutela e all'assistenza legale);
- **Presenza sociale** – per quanto concerne gli elementi relativi al senso di identità del minore, la socializzazione e l'interazione con il contesto di riferimento (in particolar modo l'accesso a opportunità culturali e ricreative, nonché l'espressione del proprio credo religioso)⁷⁵.

A fronte delle responsabilità e degli oneri importanti assegnati a questa figura, è quindi evidente come il **processo per diventare tutore volontario** sia necessariamente un percorso strutturato e mirato a garantire che le figure designate siano in grado di fornire ai minori stranieri non accompagnati la tutela e il supporto di cui hanno bisogno⁷⁶. Per diventare tutore volontario, è dunque necessario seguire un iter specifico, suddiviso in differenti tappe.

1. Il percorso si apre con una risposta a un "*Bando di formazione e selezione per tutori volontari*"⁷⁷, pubblicato dal Garante della propria Regione / provincia autonoma. Requisito base per presentare la richiesta è che l'aspirante sia consapevole della delicatezza del ruolo che andrà a svolgere. Per questo motivo, le **caratteristiche necessarie per presentare la domanda** sono pensate per garantire che solo candidati adeguatamente qualificati e motivati possano assumere questa responsabilità. Esse includono:
 - **Cittadinanza**: È necessario essere cittadini italiani, membri di altri Paesi dell'Unione Europea, cittadini apolidi o di Paesi extra UE, purché in regola con il permesso di soggiorno. Inoltre, una buona conoscenza della lingua italiana è essenziale per garantire una comunicazione efficace con il minore;
 - **Residenza**: È richiesta la residenza anagrafica in Italia, il che assicura che il tutore sia presente e disponibile sul territorio in cui il minore è collocato;

⁷⁴ Defence for Children International – Italia, *Manuale operativo per tutori volontari*, Versione 1.0, 2019

⁷⁵ Ivi

⁷⁶ Servizio Centrale Rete SAI & ASGI, *La tutela dei minori stranieri non accompagnati – Manuale giuridico per l'operatore*, 2019

⁷⁷ AGIA, *Come ci si candida a tutore volontario*

- **Età:** I candidati devono avere compiuto i 25 anni, una soglia che riflette la necessità di una certa maturità e esperienza di vita, oltre a una stabilità personale adeguata ad affrontare le sfide del ruolo in questione;
- **Diritti civili e politici:** È fondamentale che il candidato goda dei diritti civili e politici, il che implica che abbia la capacità di esercitare le proprie funzioni legali e di partecipare attivamente alla vita sociale;
- **Situazione penale:** Non devono esser presenti condanne penali né procedimenti penali in corso. Questo requisito è fondamentale per garantire che i tutori non abbiano un passato che potrebbe compromettere la loro capacità di svolgere il ruolo con integrità e responsabilità.

Infine, è importante sottolineare che, per l'ammissibilità delle richieste, non devono ricorrere le condizioni ostative previste per l'ufficio tutelare in generale dall'articolo 350 del codice civile. Una volta verificati tutti questi requisiti, l'ufficio competente del Tribunale dei Minori contatterà il richiedente per un colloquio conoscitivo, volto a valutare non solo l'idoneità del candidato, ma anche la sua motivazione;

2. Successivamente, è necessaria la **partecipazione ad un corso di formazione obbligatorio**, organizzato dal Garante della propria Regione / provincia autonoma o, laddove manchi, direttamente dall'AGIA, che ha l'obiettivo di fornire ai futuri tutori le competenze e le conoscenze necessarie per svolgere il loro ruolo in modo efficace. Le tematiche trattate durante la formazione includono aspetti legali, psicologici e pratici della tutela, nonché legati alla gestione delle relazioni con i minori, così come alla conoscenza dei servizi sociali e delle altre istituzioni coinvolte;
3. Una volta completato il corso, i candidati devono **confermare la loro disponibilità** ad essere nominati tutori, dimostrando così il loro impegno verso il ruolo;
4. Il nominativo del tutore volontario viene dunque iscritto in un **elenco istituito presso il Tribunale dei Minorenni** della Regione di residenza o domicilio. Questo è un passo cruciale, poiché il Giudice si avvale di questo elenco per nominare i tutori;
5. Infine, l'**abbinamento fra tutore volontario e minore straniero non accompagnato** può avvenire in base a diversi criteri, che possono essere sintetizzati come segue:
 - la distanza tra il domicilio del tutore e quello del minore;
 - il carico di tutele già aperte per ciascun tutore;
 - le precedenti esperienze dei tutori;
 - le competenze specifiche (professionali e/o individuali);
 - la medesima comunità se sono proposti più minori;
 - il grado di parentela che intercorre tra i minori;
 - la collaborazione con la comunità e con i servizi sociali⁷⁸.

Per quanto riguarda il **termine della tutela volontaria**, ci sono diverse circostanze che possono portare al recesso dall'incarico: se il minore diventa irreperibile, se viene rimpatriato, ricollocato o ricongiunto con la propria famiglia, oppure se raggiunge la maggiore età. Tuttavia, il Tribunale ha anche la facoltà di rimuovere un tutore dal suo incarico nel caso in cui venga accertato che non sta svolgendo adeguatamente i compiti a lui assegnati. Questa misura è importante per garantire che i minori ricevano il supporto necessario e che il ruolo di tutore sia sempre svolto con responsabilità e serietà.

Il **carattere volontario della tutela**, infine, implica che la figura del tutore non riceva compensi economici per l'attività che svolge. Questa gratuità è fondamentale per garantire che la tutela sia motivata da un reale desiderio di supportare il minore, piuttosto che da interessi economici, consentendo di attrarre persone motivate, disposte a investire nella vita del minore senza aspettative di ritorni. Allo stesso tempo, però, fermo restando il carattere di volontarietà alla base dell'istituto, sono previste *ex lege* delle **forme di rimborso per i tutori volontari** nell'esercizio delle loro funzioni. In particolare, la Legge di Bilancio 2020⁷⁹ permette la concessione di tre

⁷⁸ AGIA, *Rapporto di monitoraggio sul sistema di tutela volontaria – Quinto rapporto di monitoraggio, 2022*

⁷⁹ Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 882

fattispecie di risarcimenti: a) il rimborso per le spese vive affrontate dal tutore nell'esercizio del suo ruolo; b) il rimborso ai datori di lavoro del 50% del costo sostenuto per la concessione di permessi di lavoro al tutore per esercitare la sua funzione; c) un'indennità, che può essere richiesta dal tutore al termine di una tutela che sia risultata particolarmente onerosa\gravosa.

La questione dei rimborsi è molto dibattuta fra i tutori volontari perché genera opinioni contrastanti. Difatti, alcuni intervistati sostengono la necessità di prevedere una natura del tutto volontaria dell'istituto, mentre altri hanno accolto di buon occhio le novità introdotte dalla Legge di Bilancio, ritenendo che un sistema di rimborsi chiaro e accessibile possa incentivare più persone a candidarsi per questo ruolo. Ad esempio, coprire le spese di viaggio o le spese legate a incontri e attività portate avanti con i minori, potrebbe risultare particolarmente utile in quei casi, purtroppo frequenti, in cui il tutore nominato sia residente in una zona lontana dalla struttura in cui risiede il minore. Ancora più importante viene ritenuta la possibilità di un rimborso per i datori di lavoro per la concessione dei permessi⁸⁰, perché facilita la possibilità di conciliare la vita lavorativa con l'esercizio della tutela, soprattutto perché alcune incombenze possono richiedere la presenza dei tutori in orari specifici. Tuttavia, nella pratica, emergono numerose difficoltà legate alla richiesta e all'ottenimento dei rimborsi, con procedure percepite come complesse e poco trasparenti. Le associazioni dei tutori segnalano tempi lunghi, ostacoli burocratici e una generale mancanza di chiarezza su criteri e modalità di accesso ai rimborsi, al punto che molti rinunciano in partenza a presentare la domanda. Questo spiega perché i fondi previsti per i rimborsi non siano poi effettivamente spesi.

7.3. Chi sono i tutori volontari

Ma chi sono i tutori volontari? Secondo l'ultimo Rapporto dell'AGIA, il profilo tipico di questa figura è rappresentato prevalentemente donne (74%), con un'età compresa tra i 46 e i 60 anni (49,5%), un titolo di studio elevato (i laureati sono il 59%) e, di solito, occupate (78%)⁸¹. Nel corso degli anni, queste caratteristiche non sembrano aver subito variazioni significative⁸², suggerendo una **certa stabilità nelle caratteristiche socio-demografiche del gruppo dei tutori**.

Grafico 21 - Genere, età, condizione occupazionale e livello d'istruzione dei tutori volontari in Italia, 2022



⁸⁰ I permessi ad hoc per l'esercizio della tutela non sono previsti dalla normativa corrente.

⁸¹ AGIA, *Rapporto di monitoraggio sul sistema di tutela volontaria - Quinto rapporto di monitoraggio, 2022*

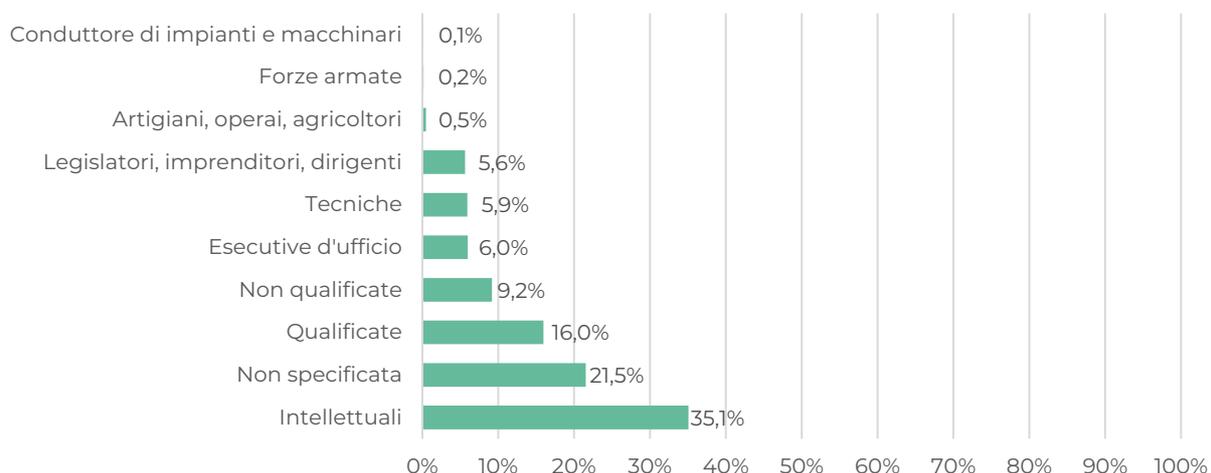
⁸² L'unica anomalia che si riscontra a proposito è la variazione da una media dello 0% al valore dell'11% di tutori nella fascia di età tra i 18 ed i 24 anni riferita solamente all'anno 2021. A tal proposito, si segnala la possibilità che questa variazione sia attribuibile ad un difetto di rilevazione piuttosto che a un cambiamento effettivo nella variabile considerata.



Fonte: elaborazione IZI su dati PN FAMI 2014-2020

Per quanto riguarda invece le **professioni esercitate dai tutori volontari**, o l'ultima professione di quelli pensionati, dai dati di monitoraggio dell'AGIA emerge che la maggior parte di essi (35%) svolge o ha svolto professioni intellettuali, scientifiche e altamente specializzate. Nel tempo si è registrato un lieve calo nel gruppo dei legislatori, imprenditori e alti dirigenti, che rappresentavano nel 2022 il 5,6%, mentre si confermano basse le percentuali per artigiani, operai specializzati e agricoltori (0,5%), così come per rappresentanti delle forze armate (0,2%) e per conduttori di impianti e operai di macchinari fissi e mobili (0,1%). È interessante notare come le interviste condotte dal valutatore facciano emergere un elevato grado di eterogeneità a livello territoriale. Se, infatti, per alcuni territori non è emersa una netta prevalenza di una categoria professionale piuttosto che un'altra, in altre zone si riscontrano invece alcuni tipi di "professionalità dominanti" fra coloro che esercitano o aspirano ad esercitare il ruolo di tutori volontari. È il caso ad esempio del Sud Italia (in particolare in Calabria), dove si rileva una forte presenza di avvocati, mentre nelle Regioni del Nord Italia (in particolare Lombardia e Friuli-Venezia Giulia) i tutori volontari risultano essere principalmente pensionati.

Grafico 22 - Professioni dei tutori volontari, 2022



Fonte: elaborazione IZI su dati FAMI 2014-2020

Per quanto riguarda invece le **motivazioni che spingono le persone a diventare tutori volontari**, l'Osservatorio Nazionale sui MSNA curato dal Centro Studi di Politica Internazionale (CESPI) le raggruppa principalmente in tre tipologie fondamentali: a) di tipo solidaristico; b) para-professionale; c) para-genitoriale. Queste differenti tipologie motivazionali influenzano significativamente le modalità di esercizio della tutela, dando vita a stili di gestione che combinano queste dimensioni in modi diversi e spesso personali⁸³. Secondo le testimonianze

⁸³ Cespi, *Osservatorio Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia – Secondo Rapporto, 2021*

raccolte, il ruolo del tutore volontario viene percepito in maniera eterogenea sia dai tutori stessi che dagli altri attori coinvolti nel sistema di accoglienza e protezione. Questo porta a una polarizzazione delle interpretazioni del ruolo: da un lato, c'è chi vede il tutore come una figura quasi sostitutiva del genitore, con un approccio profondamente empatico e relazionale; dall'altro, c'è chi riduce il ruolo a un supporto prevalentemente amministrativo e burocratico. Questa dicotomia è stata descritta con le espressioni “**tutele calde**” e “**tutele fredde**”: le prime caratterizzate da un coinvolgimento personale e affettivo, le seconde orientate a una gestione più distaccata e formale delle responsabilità. In ogni caso, a prescindere dalle differenti motivazioni che spingono i tutori volontari ad intraprendere questo percorso, le interviste hanno fatto emergere, nella maggior parte dei casi, un generale atteggiamento basato sulla disponibilità alla costruzione di un vero e proprio rapporto di fiducia con i minori, oltre che di mero espletamento delle pratiche legali e burocratiche. Si tratta infatti ad ogni modo di persone accomunate da una spiccata sensibilità per i temi legati all'immigrazione e alla tutela minori o per l'impegno civile in generale. Spesso, il loro percorso è mosso da una consapevolezza sociale che li spinge a contribuire attivamente al benessere e all'inclusione di questi giovani particolarmente vulnerabili.

Tuttavia, è importante notare che, nonostante l'impegno e la passione che contraddistinguono il loro ruolo, è fondamentale che i tutori ricevano il **supporto necessario dalle istituzioni e dalle reti di assistenza**, affinché possano continuare a svolgere le loro funzioni in modo efficace e soddisfacente. La creazione di sinergie tra tutori, servizi sociali e comunità risulta essere, dalle indagini condotte, un dato essenziale per massimizzare l'impatto positivo del loro operato sui minori. Purtroppo, però, dalle testimonianze raccolte emergono diverse criticità legate alla qualità del supporto istituzionale e delle reti di assistenza che caratterizzano il sistema della tutela volontaria. Il problema principale sembra risiedere nella mancanza di una comunicazione efficace e strutturata tra le diverse istituzioni coinvolte nel processo di tutela dei MSNA. In particolare, gli intervistati lamentano la mancanza di un sistema organizzato che permetta un rapido scambio di informazioni sulla situazione dei minori (dislocazione, età, situazioni di fragilità, etc.) fra i soggetti interessati: tribunali, servizi sociali, comunità di accoglienza e tutori volontari. A questo quadro si aggiunge poi, con alcune eccezioni virtuose (Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Emilia-Romagna e il territorio di Messina), una diffusa carenza di supporto da parte dei Tribunali per i Minorenni che sembrano non essere sufficientemente presenti, collaborativi e disposti ad un dialogo costruttivo: le associazioni intervistate hanno riferito che quasi la metà dei tutori viene contattata dal Tribunale per i minorenni solo per la notifica dell'assegnazione, senza ricevere poi ulteriori indicazioni pratiche su come gestire il proprio ruolo. Questa mancanza di accompagnamento rende il compito del tutore molto più complesso di quanto non lo sia già, soprattutto per chi si trova ad affrontare per la prima volta le sfide della tutela. Per fortuna esistono anche esempi positivi come quello del Tribunale per i minori di Messina che viene considerato efficiente e collaborativo, sia sotto il profilo della cancelleria che dell'ufficio, e in cui l'interlocuzione con i tutori è continua e le nomine avvengono con tempestività. Questo risultato viene imputato alla presenza di un cancelliere dedicato esclusivamente ai procedimenti relativi ai MSNA.

Per quanto riguarda i **rapporti con le strutture di accoglienza**, le difficoltà di comunicazione sembrano essere determinate soprattutto dall'elevato turnover degli operatori, che comporta una forte discontinuità nei rapporti interpersonali, influenzando negativamente il rapporto di collaborazione fra educatori e tutori volontari, necessario a garantire il superiore interesse del minore e contribuendo, così, a procurare ulteriori complicazioni all'esercizio della tutela⁸⁴.

7.4. Le nomine dei tutori volontari

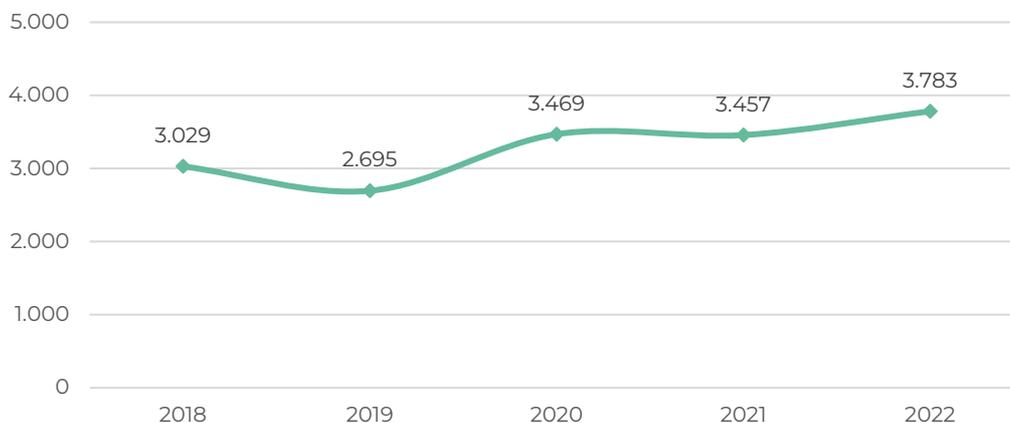
Negli ultimi anni, i Rapporti di monitoraggio pubblicati dall'AGIA mostrano un trend positivo nel numero di tutori volontari, che sono cresciuti sul territorio nazionale passando dai 3.029 registrati nel dicembre 2018 ai 3.783 del dicembre 2022⁸⁵. Tuttavia, anche se il numero dei tutori volontari iscritti negli elenchi istituiti presso i tribunali per i

⁸⁴ Save the Children Italia, *Mappatura sullo stato attuale di implementazione del sistema di tutela volontaria – Report finale*, 2023

⁸⁵ AGIA, *Rapporto di monitoraggio sul sistema di tutela volontaria – Quinto rapporto di monitoraggio*, 2022

minorenni è cresciuto di oltre il 9%⁸⁶ fra il 2021 e il 2022, il loro **numero continua ad essere troppo esiguo** rispetto alla presenza di MSNA. Considerando infatti il numero di minori stranieri non accompagnati presenti in Italia (circa 20mila) e la possibilità di attribuire un massimo di tre incarichi in contemporanea, il numero dei tutori volontari (attualmente circa 3.800) dovrebbe all'incirca attestarsi intorno alle 7mila unità per poter rispondere adeguatamente alla domanda di tutele.

Grafico 23 - Totale dei tutori volontari in Italia, serie storica



Fonte: elaborazione IZI su dati Ministero dell'Interno

Si osserva, inoltre, **uno squilibrio nella distribuzione territoriale**, con una concentrazione di minori prevalentemente nel Sud Italia e in Sicilia (circa il 50% delle presenze) contro una concentrazione di tutori principalmente nelle Regioni del Centro-Nord. Questa disomogeneità si manifesta anche su scala regionale, con notevoli disparità tra province diverse e ulteriori differenze tra grandi centri urbani e piccoli centri⁸⁷. Difatti, nelle città principali la presenza di tutori formati è generalmente maggiore, facilitando l'accesso al supporto e alla protezione per i minori in difficoltà, mentre nelle aree rurali la situazione è ben diversa. In queste zone, infatti, la scarsità numerica di tutori è aggravata dalla mancanza di infrastrutture e servizi che rendono difficile la mobilità e, di conseguenza, l'accesso ad opportunità formative alle popolazioni rurali. Ciò accade, ad esempio, in Lombardia, dove (eccezion fatta per la città di Milano) i centri di residenza dei MSNA si trovano in luoghi che difficilmente si possono raggiungere con mezzi pubblici, soprattutto nel pavese⁸⁸. Per cercare di risolvere questa situazione è opportuno promuovere la presenza dei tutori nei territori che ospitano le residenze dedicate ai minori stranieri non accompagnati. Un contributo potrebbe derivare dal potenziamento dell'attività di monitoraggio condotta dall'AGIA su finanziamento del FAMI, prevedendo la costruzione di un'anagrafica o la realizzazione di un censimento dei tutori volontari con l'individuazione del loro domicilio, per poter identificare le aree dove è più necessario prevedere azioni di promozione e sensibilizzazione della figura del tutore volontario.

Nonostante queste criticità, la rilevazione del 2022 mostra un **notevole incremento (+52%) nel numero di tutele in corso** rispetto al 2021, che può essere interpretato con ogni probabilità sia come un segnale positivo dell'impegno crescente dei cittadini nell'assumere il ruolo di tutori volontari, che come un indice della sempre maggiore buona riuscita degli abbinamenti tra tutori e minori. Con riferimento a questi ultimi, si deve sottolineare che alcuni Tribunali non forniscono i dati all'AGIA, per cui il fenomeno può solo essere seguito nelle sue linee evolutive, ma non è completamente conosciuto. Nel corso del 2022, il totale di abbinamenti proposti ai tutori volontari dai 24 tribunali che hanno fornito queste informazioni è stato pari a 13.838. Il dato relativo al numero di abbinamenti accettati è stato invece indicato da 25 tribunali ed è pari a 10.200. Al 31 dicembre 2022 si

⁸⁶ Ivi

⁸⁷ Save the Children Italia, *Mappatura sullo stato attuale di implementazione del sistema di tutela volontaria - Report finale*, 2023

⁸⁸ Ivi

osservava una significativa concentrazione degli abbinamenti di tutori volontari con MSNA nei tribunali di Palermo, Roma e Milano. In questi tre tribunali, si registrano complessivamente 3.609 tutele attive, un dato che evidenzia l'importanza di queste città come centri di accoglienza e supporto per i minori.

Figura 14 - Tutele proposte ed accettate, 2022



Fonte: elaborazione IZI su dati AGIA

In particolare, con riferimento ai criteri di abbinamento precedentemente menzionati, la **distanza tra il domicilio del tutore e quello del minore** viene considerato un aspetto fondamentale, poiché la vicinanza facilita le interazioni e il supporto quotidiano, consentendo al tutore di essere più presente e reattivo alle esigenze del minore. Non è un caso, quindi, che l'eccessiva distanza tra il domicilio del minore e quello del tutore sia il principale motivo alla base della rinuncia all'abbinamento o addirittura alla tutela. Infatti, le difficoltà logistiche, oltre a rendere necessario un impegno maggiore in termini di tempo e risorse economiche, rendono complicato per il tutore mantenere un contatto regolare, creare una relazione e fornire il supporto necessario al minore, determinando una sensazione di impotenza nel gestire adeguatamente il ruolo, che può causare una forte demotivazione.

Figura 16 - Motivi di rinuncia all'incarico



Fonte: elaborazione IZI su dati AGIA

Figura 15 - Motivi di non accettazione dell'incarico



Fonte: elaborazione IZI su dati AGIA

L'analisi condotta dall'AGIA trova conferma nelle interviste qualitative condotte dal valutatore. Le testimonianze evidenziano come il problema della distanza sia particolarmente invalidante soprattutto per coloro che hanno un impiego subordinato (meno per i liberi professionisti) o che non abbiano un mezzo di locomozione proprio. Difatti, molti comuni che ospitano strutture di accoglienza per minori risultano del tutto scollegati dai grandi centri, dove si concentra la maggior parte dei tutori disponibili. Altre motivazioni segnalate per la rinuncia alla tutela risultano essere **l'allontanamento precoce del minore dal centro di accoglienza** e, in alcune zone d'Italia (principalmente al Sud), il **superamento del numero massimo di tre tutele** consentito dalla legge. A questo proposito, risulta interessante sottolineare come, a fronte di casi in cui vengono assegnate più tutele di quelle possibili, in altri si rileva invece l'assenza di abbinamenti nonostante la presenza di tutori disponibili. Ad esempio, le associazioni attive in Emilia-Romagna hanno evidenziato come capitano abbastanza spesso che vi siano tutori liberi a cui non viene assegnata alcuna tutela. Questa disuguaglianza nella distribuzione delle tutele non solo può sovraccaricare i tutori già attivi sul campo, ma può anche comportare un sostegno inadeguato per i minori, che potrebbero non ricevere l'attenzione e l'assistenza necessarie. Un tutore che gestisce troppe tutele potrebbe

infatti non avere il tempo, o le risorse, per dedicarsi adeguatamente a ciascun caso, compromettendo così la qualità della tutela fornita. Contemporaneamente i tutori a cui non vengono proposti abbinamenti rischiano di demotivarsi e di chiedere la cancellazione dall'elenco andando ad aggravare il problema della scarsa numerosità di persone disponibili ad assumere questo ruolo. Secondo gli intervistati, la mancanza di abbinamenti dipende, almeno in parte, dalla cautela del Tribunale dei Minori nell'assegnare tutele verso i minori più vulnerabili o con pendenze giudiziarie. Tuttavia, la situazione sembra presentarsi estremamente eterogenea anche in questo caso con differenze evidenti da Regione a Regione. Ad esempio, l'associazione dei tutori volontari della Regione Lazio segnala che i tutori vengono abbinati quasi sempre a minori in età prossima ai diciott'anni, i quali risultano spesso essere quelli portatori di maggiori problematiche.

Un altro motivo addotto abbastanza di frequente alla rinuncia alla nomina, riguarda le **responsabilità eccessive e impreviste**, riflettendo la complessità del ruolo di tutore, che può rivelarsi più impegnativo di quanto inizialmente previsto. Le sfide legate alla gestione delle necessità del minore, alle interazioni con i servizi sociali e al coordinamento con altre figure coinvolte nella presa in carico del minore possono sopraffare anche i tutori più motivati. Da questo punto di vista, purtroppo, una prassi piuttosto diffusa tra i tutori volontari è la decisione di rinunciare all'incarico dopo aver accettato un abbinamento. Nel 2022 infatti il 56% dei tutori ha scelto di abbandonare l'incarico; il dato resta preoccupante anche se è in calo rispetto al 2021, quando le rinunce si attestavano al 69%. Tuttavia, mentre al Sud sono emersi dei casi di rinuncia successiva sia agli abbinamenti formati, che prima dell'incontro effettivo fra tutore e tutelato, al Nord (principalmente in Lombardia), si registra una quasi totale assenza di rinuncia *ex post*.

In generale, riguardo al processo di nomina nel suo complesso, le interviste condotte con le associazioni dei tutori evidenziano **la lentezza nel definire gli abbinamenti ed assegnare le tutele**, confermando le indagini effettuate presso le strutture di accoglienza e gli altri stakeholders. Le testimonianze raccolte rintracciano la matrice del problema della lentezza degli abbinamenti in diversi fattori, primo fra tutti la carenza di organico nelle istituzioni, in particolare nei Tribunali per i minorenni, e nella limitata digitalizzazione dei processi amministrativi. Questa situazione si traduce in una generale difficoltà nel mantenere i fascicoli aggiornati e ordinati, con frequenti errori, persino nella registrazione dei nominativi dei minori (errori che possono determinare anche la sospensione delle pratiche). A queste difficoltà sembra aggiungersi l'inadeguatezza delle dotazioni di alcuni uffici (PC, stampanti, etc.), che aggrava ulteriormente le difficoltà dovute alle carenze di organico, contribuendo a rendere i tempi di nomina notevolmente variabili: dal momento dell'apertura del fascicolo al giuramento del tutore può trascorrere da una settimana (in rari e fortunati casi) fino a più di un anno.

Tale lentezza risulta preoccupante in special modo per le conseguenze cui può portare: prime fra tutte, il rischio che, una volta emesso il decreto di nomina, il minore sia stato trasferito altrove, si sia reso irreperibile oppure abbia compiuto diciotto anni. Il primo caso determina spesso un aumento della distanza fra residenza del tutore e del tutelato che, come visto in precedenza, si può tradurre in una rinuncia all'incarico. A quanto riferito dalle associazioni dei tutori, alcuni tribunali hanno individuato delle soluzioni pratiche ed efficaci per far sì che eventualità del genere vengano arginate e ridotte al minimo; ad esempio, con una chiamata "informale" di conferma al tutore nominato, che accerti che l'abbinamento sia, nei fatti, ancora possibile. Nel caso in cui il minore si sia reso invece irreperibile prima della nomina del tutore, l'onere dell'attività amministrativa per definire la tutela risulta essere infruttuoso.

Infine, le nomine tardive destano preoccupazioni soprattutto per le possibili ripercussioni sui minori prossimi alla maggiore età, perché possono compromettere interventi cruciali da parte del tutore, come il supporto nella conversione del permesso di soggiorno, rendendo più difficile garantire continuità nei percorsi di protezione e autonomia e, in generale, di accompagnamento verso l'età adulta. Infatti, la questione della necessità di sostegno anche dopo la maggiore età viene percepita come sempre più rilevante, mettendo in luce la necessità di immaginare una forma di tutela che si proponga di estendere il supporto e l'accompagnamento anche oltre il compimento della maggiore età, riconoscendo così le vulnerabilità e le esigenze di integrazione e autonomia dei minori. La pratica della "tutela sociale", in questo senso, sembra rappresentare una valida soluzione: sperimentata come modello pilota in Piemonte, Sicilia e Toscana, e progressivamente adottata in altre Regioni,

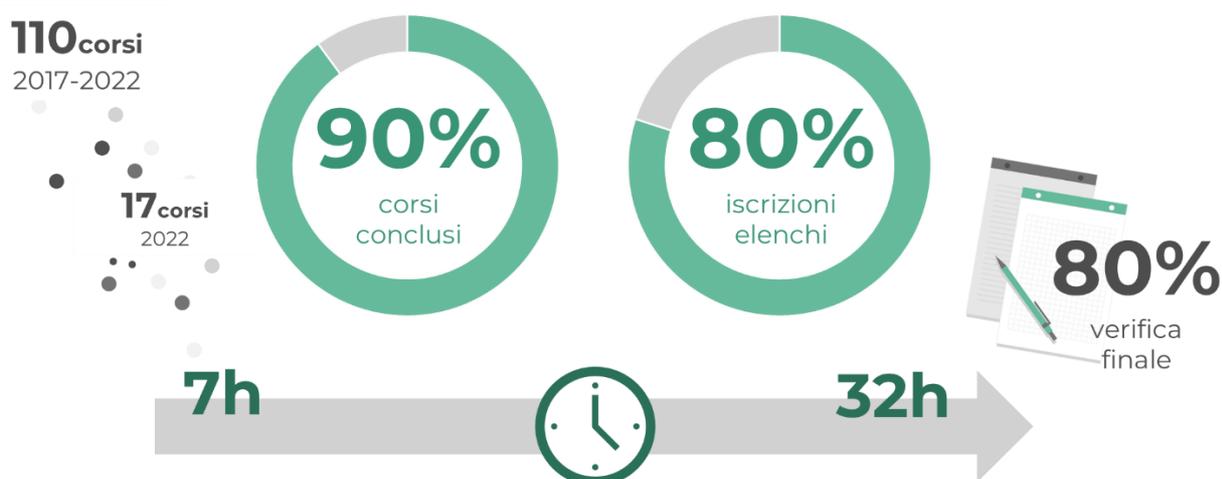
l'iniziativa vede continuare la tutela anche dopo il raggiungimento della maggiore età, a condizione che sia il MSNA che il tutore manifestino il desiderio di proseguire tale esperienza. Questa sperimentazione è stata effettivamente riconosciuta attraverso una legittimazione giuridica, con l'emissione di decreti di prosieguo della tutela, dal Tribunale per i Minorenni di Messina e Firenze, permettendo così di dare continuità alla relazione instauratasi con i tutori e di migliorare il processo di integrazione del minore sul territorio.

7.5. La formazione dei tutori volontari

Come accennato in precedenza, per diventare tutore volontario è necessario superare un colloquio motivazionale curato dal Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della propria Regione, o dall'Autorità nazionale dove questa figura manca, e **partecipare ad un corso di formazione** al termine del quale può essere previsto un esame. L'aspirante tutore può esprimere il consenso all'inserimento negli elenchi istituiti presso i tribunali per i minorenni nel momento in cui sia in possesso di entrambi i requisiti (non ottenuti necessariamente nell'ordine descritto). Il corso di formazione deve approfondire i temi relativi agli aspetti fenomenologici e al diritto dell'immigrazione, e deve illustrare come riconoscere i bisogni del minore, la condotta da tenere con lo stesso e il comportamento da assumere nel caso in cui il minore presenti particolari disagi dovuti alla sua vicenda personale.

Dal 2017 fino al 2022 sono stati attivati e conclusi 110 corsi di formazione per aspiranti tutori volontari in tutta Italia⁸⁹ e, nel 2022 nello specifico, sono stati realizzati 17 corsi di formazione, in linea con la media degli anni precedenti. La maggior parte delle domande di iscrizione ai corsi viene accettata. Le motivazioni della non accettazione sono legate principalmente al raggiungimento del numero massimo di partecipanti al corso, alla presentazione di documentazione incompleta o alla candidatura presentata oltre il termine previsto. A tal proposito, considerando l'insufficienza del numero dei tutori, l'ultimo rapporto annuale dell'AGIA invita ad una maggiore flessibilità al momento dell'iscrizione, per garantire l'accesso ai corsi ad un numero maggiore di aspiranti tutori. I corsi si sono svolti in presenza e/o da remoto, hanno previsto quasi sempre una soglia minima di frequenza obbligatoria e, in oltre l'80% dei casi, una verifica finale di apprendimento. La loro durata è stata variabile, partendo da un minimo di 7 fino a un massimo di 32 ore⁹⁰. Infine, nel 2022, i dati mostrano che circa il 90% dei partecipanti ai corsi li ha portati poi effettivamente a termine, mentre approssimativamente l'80% ha accettato di essere inserito negli elenchi istituiti presso i tribunali per i minorenni.

Figura 17 - La formazione dei tutori volontari in Italia



Fonte: elaborazione IZI su dati AGIA

⁸⁹ AGIA, *Rapporto di monitoraggio sul sistema di tutela volontaria – Quinto rapporto di monitoraggio, 2022*

⁹⁰ Ivi

Per quanto riguarda le testimonianze raccolte a livello territoriale, si evidenzia in primo luogo come il processo di selezione e formazione dei tutori volontari comporti spesso dei **tempi eccessivamente lunghi** (cfr. paragrafo 5.2); motivo, questo, di grande scoraggiamento per gli aspiranti tutori, nell'iniziare un percorso di tale presa di responsabilità.

Nella maggior parte dei casi, le testimonianze concordano inoltre nel ritenere che la formazione promossa nei vari territori sia risultata utile, seppur non del tutto esaustiva. La necessità che più emerge è difatti quella di una formazione declinabile a seconda delle differenti problematiche che i minori possono presentare e che sia continuamente aggiornata. A tal riguardo, si lamenta soprattutto l'assenza di un **taglio operativo durante le lezioni**, che dia la possibilità di analizzare casi pratici durante il corso e che permetta di confrontarsi con tutori già attivi per comprendere meglio le sfide quotidiane che affrontano e per apprendere le strategie efficaci per gestirle, tramite un approccio esperienziale. Tra gli aspetti migliorabili dei corsi di formazione è emersa inoltre, in vari territori, la necessità di coinvolgere **rappresentanti delle comunità locali**, quali strutture di accoglienza, servizi sociali e Tribunale dei minori, in virtù del ruolo cruciale che questi attori rivestono in tutto il percorso di accoglienza e integrazione. L'interazione diretta con professionisti del settore, infatti, permetterebbe ai futuri tutori di comprendere meglio il contesto legale e operativo in cui dovranno svolgere il loro ruolo. I testimoni ritengono, poi, che sarebbe importante superare la modalità di **formazione frontale e unidirezionale**, adottando metodologie più interattive e stimolanti, ritenendo che il lavoro di gruppo, lo studio di casi e l'uso di simulazioni potrebbe migliorare significativamente l'efficacia della formazione, oltre a poter agire positivamente sulla motivazione dei futuri tutori. Infine, si riscontra la necessità di una **formazione continua**, che approfondisca i temi specifici legati alla tutela dei MSNA. In particolar modo, sono ritenuti fondamentali gli aggiornamenti sugli sviluppi normativi, sulle novità nelle procedure per il rilascio dei documenti, sugli standard minimi di protezione, così come sul tipo di supporto da fornire alle vittime di traumi, violenza sessuale e di genere e di tratta.

L'attivazione, la gestione e la natura dei corsi dipendono comunque molto dal territorio. I corsi di formazione per i tutori, infatti, sono strutturati in modo diverso da Regione a Regione e, talvolta, addirittura da città a città, presentando differenze significative per quanto riguarda i contenuti trattati e la durata complessiva del corso. Si arriva così al paradosso, segnalato durante un'intervista, del mancato mutuo riconoscimento dell'attività di formazione fra Regioni. La formazione dei tutori viene realizzata spesso senza attenersi alle linee guida formulate dall'AGIA, come sarebbe opportuno al fine di assicurare un livello di conoscenze e di competenze adeguato al ruolo che ci si appresta a svolgere.

In Emilia-Romagna, ad esempio, la Garante regionale organizza i corsi principalmente con moduli di formazione a distanza e li propone, tramite un bando, a tutti i cittadini di tutti i comuni di tutte le province della Regione. Invece, la garante del Friuli-Venezia Giulia concepisce la formazione in maniera diversa ogni anno e, a parte il periodo pandemico che ha comportato la necessità di svolgere il corso da remoto, preferisce realizzare corsi esclusivamente in presenza. Questo comporta, però, delle problematiche, a causa degli spostamenti che si rendono necessari per gli aspiranti tutori, in particolare quelli che abitano nelle zone più periferiche, ma anche quelli che non vivono nei centri urbani dove viene realizzata l'attività formativa.

Una buona prassi, segnalata dall'associazione dei tutori attiva nella provincia di Catanzaro, è la stipula di protocolli con diversi enti, tra cui ad esempio le Università, che hanno offerto gratuitamente il contributo dei propri docenti per i corsi.

7.6. Le criticità segnalate

Sebbene le difficoltà nell'esercizio della tutela volontaria presentino tratti diversificati nei vari territori, le attività valutative hanno permesso di far emergere dei tratti comuni che afferiscono ad aspetti sistemici e aspetti operativi, che possono a loro volta riguardare elementi esogeni o endogeni del settore.

Figura 18 - Criticità rilevate in merito all'istituto della tutela volontaria



La funzione del tutore volontario, così come designata dalle norme e dalla prassi, **mescola gli aspetti relazionali con quelli amministrativi e legali**. Questa dicotomia genera interpretazioni diverse del ruolo in questione, espresse efficacemente con la definizione di **"tutele calde"** e **"tutele fredde"**. Questa differenza è all'origine di dibattiti all'interno delle associazioni dei tutori volontari, come quelli che hanno riguardato l'opportunità di prevedere rimborsi per le spese vive sostenute nell'esercizio della tutela, e nasce dalle diverse motivazioni che spingono le persone a proporsi come tutori: di tipo solidaristico o para-genitoriale, oppure di tipo para-professionale. I tutori vivono in prima persona la scissione del loro ruolo, fatto che può generare, se non una crisi di identificazione, almeno una certa confusione nel modo di vivere la loro mansione.

Una prima problematica sollevata ha a che vedere con una **generale eccessiva farraginosità e complicatezza delle procedure** relative all'istituto della tutela volontaria.

La **lentezza nelle nomine**, pur con qualche eccezione, viene vissuta come la principale criticità determinata da fattori esogeni: sopra tutti, gli organici insufficienti dei tribunali per i minori e le loro dotazioni materiali che non sembrano essere adeguate alle necessità di digitalizzazione. Questa macchinosità si scontra con la forte dinamicità del fenomeno MSNA che, per una serie di motivi (età dei MSNA, allontanamenti volontari, dislocazioni in altre sedi, etc.), richiederebbe, al contrario, la capacità di fornire risposte molto rapide. A questo proposito, destano preoccupazioni in particolare le nomine tardive perché rischiano di intralciare il processo di integrazione e di accompagnamento verso l'età adulta dei MSNA. È importante, però, notare che sarebbe importante prevedere un **flusso di informazioni efficace** fra le diverse istituzioni coinvolte, riguardo ad esempio agli allontanamenti e alle nuove dislocazioni, che potrebbe consentire di ridurre il carico amministrativo dei Tribunali dei minori rendendo più efficiente la loro attività. In questi flussi informativi, naturalmente, dovrebbero essere coinvolti anche i tutori.

La limitatezza degli organici dei tribunali contribuisce a creare o ad aggravare un altro problema segnalato dagli intervistati: la **difficoltà ad interloquire** con gli stessi e ad ottenerne il supporto, cosa che rappresenta un ostacolo soprattutto per i tutori alla prima nomina.

Infine, nei rapporti con le strutture di accoglienza, i tutori ravvisano un problema nell'eccessivo turnover degli operatori. Questa situazione genera la necessità di costruire ogni volta un nuovo rapporto interpersonale di collaborazione. Inoltre, i passaggi di consegne fra operatori non sempre sono completi ed efficaci, e il tutore si trova pertanto a dover aiutare il nuovo operatore nella conoscenza delle esigenze del minore e del suo percorso personale ed amministrativo.

Un'altra criticità chiave è inoltre rappresentata dall'**insufficienza del numero dei tutori volontari** iscritti agli elenchi dei tribunali: nel 2022 erano circa la metà del numero minimo che sarebbe necessario ad assicurare la tutela a tutti i MSNA presenti in Italia. Questo problema viene acuito da una **distribuzione territoriale** che non corrisponde a quella dei minori: i tutori sono presenti soprattutto al Nord e nei grandi centri, mentre i MSNA si trovano soprattutto al Sud e nei piccoli centri. Così accade, purtroppo abbastanza spesso, che i tutori vengano abbinati a minori che vivono **lontani dalla residenza del tutore**, portando frequentemente a una rinuncia alla tutela, per chiare ragioni di ordine logistico e perché i tutori percepiscono la difficoltà di creare una relazione con il minore utile a fornirgli il supporto necessario.

In alcuni casi, poi, alcuni tutori vengono sovraccaricati da un **numero di tutele eccessivo** e, talvolta, superiore al limite massimo stabilito per legge.

La sensazione di impotenza nel gestire adeguatamente il proprio ruolo nei casi appena visti e la sensazione di inutilità dello sforzo prodotto nel caso di mancati abbinamenti sono le principali cause che portano alla **demotivazione dei tutori**, fatto che comporta il rischio di vedere assottigliarsi ulteriormente il loro numero.

Un motivo di insofferenza è determinato anche dalla questione dei rimborsi. Anche senza voler entrare nel dibattito sulla loro opportunità, appare chiaro che, nel momento in cui siano stati previsti, debbano essere **chiariti i criteri per l'erogazione e le procedure per ottenerli**, in modo che sia semplice poterli richiedere. Purtroppo la complessità del sistema determina che, in concreto, le risorse a disposizione per i rimborsi restino sostanzialmente inutilizzate.

Anche le attività di formazione dei tutori presentano tratti problematici. In primo luogo si evidenzia come i **corsi non siano realizzati sempre secondo le linee guida fornite dall'AGIA**. Queste sono state definite per garantire che i futuri tutori raggiungano i livelli minimi di conoscenze e competenze considerati indispensabili per svolgere il proprio ruolo. La mancata conformità dei corsi rischia di accreditare al ruolo di tutore persone che non sono state adeguatamente formate per farlo, generando contemporaneamente difficoltà nell'assicurare il mutuo riconoscimento fra le Regioni dei corsi svolti.

Ulteriori criticità segnalate sui corsi di formazione sono poi rappresentate da una didattica basata solo sulle lezioni frontali, la mancanza di un taglio operativo nelle lezioni, l'assenza fra il corpo docente di operatori del settore e di tutori già formati (Tribunali dei minori, servizi sociali, strutture di accoglienza). Anche la discussione fra **opportunità e limiti fornite dalla formazione a distanza e quella in presenza** è un tema che resta aperto.

Infine tutti gli intervistati ritengono che la formazione non possa concludersi con il corso di avvio, ma che debba proseguire come **formazione continua** per permettere ai tutori di aggiornarsi sugli sviluppi normativi, sulle novità nelle procedure per il rilascio dei documenti, sugli standard minimi di protezione, etc.

PARTE III

Conclusioni

Valutative

8. RISULTATI E RACCOMANDAZIONI

8.1. I Risultati della valutazione

La tutela dei target vulnerabili e, in particolare, dei minori stranieri non accompagnati, costituisce uno degli obiettivi principali del PN FAMI 2021-2027, per raggiungere il quale il programma prevede, tra le altre cose, di colmare la carenza numerica dei posti in accoglienza a loro dedicati e di rafforzare i percorsi per una loro adeguata presa in carico. Questo impegno si traduce in una serie di interventi destinati ai MSNA che hanno già determinato un'allocazione di risorse pari a circa 215 M€, la maggior parte delle quali destinate a potenziare i sistemi di I° accoglienza e II° accoglienza dei MSNA attraverso l'attivazione ed il rinnovo di posti a disposizione.

Il presente Rapporto Tematico, il cui argomento è stato definito di concerto con l'Autorità di Gestione in modo da rispondere alle attuali esigenze conoscitive della stessa, ha come oggetto proprio il sistema di accoglienza e protezione a favore dei minori stranieri non accompagnati.

Nei capitoli precedenti sono stati illustrati i risultati degli studi e delle analisi condotte, concentrati sull'aggiornamento della *need analysis* e sull'esame del *rationale* e della *performance* degli interventi del Programma a riguardo. Quest'ultimo capitolo è invece dedicato ad un'analisi più prettamente valutativa che, tirando le fila di quanto presentato in precedenza, mira ad eseguire la valutazione dei bisogni e delle criticità emerse nell'ambito del sistema di accoglienza e protezione dei MSNA, per rispondere alle Domande Valutative individuate nella Matrice di Valutazione.

8.1.1. Efficacia

In che misura i progetti attivati per la I° e II° accoglienza rispondono agli obiettivi fissati all'interno del Programma FAMI 21-27?

I progetti attivati dal PN FAMI 2021-2027 a favore del circuito di accoglienza per MSNA hanno creato, fino ad ora, un totale di **750 posti per la I° accoglienza e 2.493 posti per la II° accoglienza**.

Nel caso della I° accoglienza, l'intervento del Programma garantisce il **100% dei posti attivati** in Italia nelle strutture governative ad alta specializzazione, previste ai sensi dell'art.19 co.1 del D.lgs. 142/2015. Va tuttavia evidenziato che, sebbene ciò corrisponda alla totalità dei posti previsti nel circuito "ordinario" di accoglienza secondo l'attuale normativa, tali centri costituiscono attualmente solo il 15% del totale delle strutture di prima accoglienza per MSNA attive in Italia. È inoltre importante sottolineare, a questo proposito, come il numero di posti resi disponibili grazie al finanziamento del FAMI risulti essere allineato con il numero di sbarchi e rintracci di MSNA registratosi nell'ultimo anno.

Per quanto riguarda la II° accoglienza, si stima che i posti attivati grazie al Programma rappresentino circa il **42% di quelli disponibili nella Rete SAI**, la quale assicura, a sua volta, la presa in carico nel circuito ordinario a circa un terzo dei MSNA presenti in Italia. La restante parte dei minori viene accolta principalmente in strutture gestite direttamente dagli Enti locali.

Fermo restando un fabbisogno complessivo di posti nel circuito dell'accoglienza ordinario ancora non del tutto soddisfatto, si può comunque affermare che i progetti attivati dal PN FAMI 2021-2027 a favore del circuito di accoglienza per MSNA svolgano un ruolo importante e, nel caso della I° accoglienza, essenziale, nel consentire

la presa in carico dei MSNA che giungono in Italia. Complessivamente, queste iniziative **contribuiscono in tal modo al rafforzamento del sistema comune di asilo europeo (CEAS)**, consolidando la capacità dello stesso di accogliere e tutelare questa specifica categoria vulnerabile di CPT.

8.1.2. Rilevanza

In che misura i progetti attivati per la I° e II° accoglienza e a favore dell'istituto della tutela volontaria rispondono alle reali esigenze e fabbisogni dei minori?

Le reali esigenze e i bisogni dei MSNA possono considerarsi soddisfatti quando gli interventi realizzati riescono a garantire il **superiore interesse del minore**.

Nel caso dei progetti attivati dal PN FAMI 2021-2027 a favore del circuito di accoglienza per MSNA, questa garanzia viene assicurata in due diversi modi: per i progetti di I° accoglienza, le previsioni e le indicazioni definite nell'Avviso Pubblico di finanziamento rappresentano un buono strumento di tutela; per la II° accoglienza, invece, tale garanzia è affidata al rispetto delle Linee guida previste all'interno della Rete SAI per la presa in carico dei MSNA. L'analisi condotta non ha evidenziato carenze significative nella capacità delle strutture finanziate di rispondere a tali esigenze e, pertanto, si può affermare che **i progetti attivati dal PN FAMI 2021-2027 a favore del circuito di accoglienza per MSNA risultino adeguati a tutelare il superiore interesse del minore e a rispondere ai loro bisogni specifici**.

Il quadro sostanzialmente positivo che emerge dall'analisi delle azioni promosse dal FAMI non esula tuttavia da alcune problematiche rilevate durante il lavoro di indagine, e che riguardano da un lato, difficoltà operative riscontrate nell'implementazione dei progetti, e, dall'altro, criticità di natura esogena legate al circuito di accoglienza nel suo complesso, non direttamente attribuibili al Programma. Per quanto riguarda le difficoltà operative, per la I° accoglienza si rileva, in particolare, come le strutture non siano distribuite in modo omogeneo sul territorio nazionale, con un'assenza completa di strutture nel Nord Italia. Inoltre, garantire un servizio di mediazione culturale adeguato risulta particolarmente complesso quando si tratta di lingue o dialetti poco diffusi, per i quali è difficile reperire anche un singolo interprete. Infine, i progetti presentano dei margini di miglioramento per le attività di primissima alfabetizzazione e di formazione degli operatori coinvolti nei team multidisciplinari. Nel caso della II° accoglienza, invece, la problematica maggiore riguarda l'impossibilità per le strutture attivate dal FAMI di finanziare le attività legate alla formazione e all'inserimento lavorativo, come accade al contrario per i centri attivati attraverso il FNPSA, costringendo in questo modo gli enti titolari e i soggetti attuatori ad attivarsi per reperire le risorse necessarie a realizzare queste attività. Con riferimento poi ai fattori esogeni, sia per la I° che per la II° accoglienza la principale criticità segnalata riguarda il *sold out* che si registra nelle strutture della rete SAI, che rende complessa l'intera gestione della dislocazione dei minori. Ciò comporta, ad esempio, la necessità di prolungare le permanenze nelle strutture di prima accoglienza, le quali non sono progettate per ospitare i minori a lungo termine, generando insoddisfazione nei ragazzi che vedono disattese le aspettative rispetto al percorso inizialmente prospettato. Un ulteriore elemento problematico è rappresentato dai lunghi tempi necessari per il rilascio dei documenti che regolarizzano la posizione dei minori in Italia. Questi ritardi possono creare difficoltà significative, compromettendo i processi di accoglienza e integrazione e, nei casi che riguardano la sfera sanitaria, arrivando addirittura a ritardare gli interventi necessari per la tutela della salute fisica e psicologica dei minori.

Nel caso del progetto attivato dal PN FAMI 2021-2027 a favore dell'istituto della tutela volontaria, la garanzia del superiore interesse del minore viene assicurata dal livello di adeguatezza delle azioni poste in essere per migliorare e rafforzare la presenza e il ruolo dei tutori volontari, in particolare attraverso l'identificazione di aree

tematiche di intervento rilevanti. Lo stato di avanzamento embrionale del progetto non ha permesso alle indagini condotte di arrivare a delle conclusioni valutative solide a riguardo. Tuttavia, l'analisi ha permesso di individuare **alcune aree dell'istituto della tutela volontaria che potrebbero essere oggetto di miglioramento e monitoraggio da parte dell'AGIA** durante lo svolgimento del progetto. Tra le priorità emerse, si evidenzia in particolare la necessità di: aumentare il numero di tutori volontari e di garantirne una distribuzione territoriale coerente con quella dei MSNA; favorire e rafforzare la comunicazione tra le diverse istituzioni coinvolte; snellire le procedure burocratiche; rendere più efficace e uniforme il sistema di formazione destinato ai tutori volontari.

8.1.3. Coerenza

In che modo i progetti attivati per la I° e II° accoglienza dei MSNA si pongono in maniera complementare e sinergica con altre opportunità offerte dal PN FAMI 21-27 o con altre progettualità attive sul territorio di riferimento?

Considerata la fase iniziale di attuazione del PN FAMI 2021-2027, non è stato possibile effettuare un'analisi approfondita delle possibili sinergie tra i progetti di I° e II° accoglienza per i MSNA e le altre opportunità offerte dal Programma. Tuttavia, è comunque possibile formulare alcune riflessioni generali. **La complementarità delle azioni attivate a favore del circuito di accoglienza con altre iniziative promosse dal PN può essere colta soprattutto in maniera indiretta, potenziale e, talvolta, non pienamente consapevole.**

Indiretta poiché, anche se non specificamente progettate per i minori, molte iniziative finanziate dal Programma migliorano comunque la qualità complessiva del sistema di accoglienza rivolto ai CPT. Ad esempio, i minori ospiti beneficiano delle azioni mirate al potenziamento dei servizi di integrazione e socio-assistenziali, così come delle attività di rafforzamento amministrativo e di *capacity building* per gli operatori, migliorandone la capacità di presa in carico complessiva.

Potenziale perché, dalle analisi effettuate, si rilevano ampi spazi di complementarità con una serie di interventi relativi alla tutela e all'inclusione dei CPT che, a diverso titolo e tra gli altri target, vanno a toccare anche i MSNA. Monitorare queste interazioni nel corso della programmazione potrebbe consentire di creare sinergie virtuose tra le strutture di accoglienza e le altre iniziative finanziate⁹¹.

Inconsapevole poiché, dalle indagini condotte, emerge che spesso questa complementarità non viene percepita chiaramente sul campo. Gli operatori, pur partecipando a diversi progetti, tendono a concentrarsi sul servizio concreto offerto, senza collegare esplicitamente le attività alle specifiche fonti di finanziamento, interessandosi più all'efficacia del servizio che alla sua origine.

Con riferimento invece alla coerenza dei progetti di I° e II° accoglienza per i MSNA con altre iniziative dedicate ai MSNA e con le reti presenti sul territorio, **considerazioni differenti possono essere fatte a seconda del livello di accoglienza.** Con riferimento alla I° accoglienza, la breve durata della permanenza rende in generale difficile la partecipazione dei minori ospitati in queste strutture ad altri progetti. Anche la partecipazione ai corsi di lingua e cittadinanza avviati con i CPIA può rivelarsi ad esempio difficile, poiché la natura temporanea della loro permanenza porta questi centri formativi a dare priorità agli studenti che hanno maggiori probabilità di completare il percorso. Per la II° accoglienza, invece, lo sviluppo di collaborazioni con altre progettualità rappresenta un elemento chiave per garantire un'accoglienza integrata nei centri, permettendo di avvalersi e valorizzare competenze locali e ottimizzare le risorse, aggiungendo qualità agli interventi che le singole équipe multidisciplinari sviluppano all'interno dei propri servizi. In entrambi i casi, si registrano comunque frequenti

⁹¹ Si citano, in via esemplificativa, i Piani Regionali Salute, i Piani Regionali per la formazione civico-linguistica, i Servizi innovativi di formazione linguistica, gli Interventi di rafforzamento dell'integrazione scolastica, e le Azioni rivolte ai minori in condizioni di vulnerabilità psicosociale.

collaborazioni con enti, soggetti e gruppi informali che operano sul territorio in cui hanno sede le strutture. Il coinvolgimento abbraccia ambiti tra loro molto diversi, andando da enti attivi sul tema dell'accoglienza, come associazioni di tutori, organizzazioni anti-tratta, etc., ad associazioni operanti in campo socio-culturale, quali società sportive, cooperative sociali, associazioni ambientaliste, comunità religiose, etc.

8.1.4. Criteri trasversali

In che modo i progetti attivati per la I° e II° accoglienza garantiscono la tutela delle fasce più vulnerabili di minori (vittime di tratta, minori DS, minori DM, etc.)?

La corretta identificazione, emersione e presa in carico delle vulnerabilità è un'attività che coinvolge le équipes multidisciplinari durante tutto l'arco del percorso di accoglienza e integrazione dei MSNA. Nel complesso, sono stati fatti significativi progressi in questo ambito, e si può affermare che **i progetti attivati per la I° e II° accoglienza si impegnano al massimo per garantire la protezione e il supporto delle fasce più vulnerabili di minori.**

Con riferimento alla I° accoglienza, la presa in carico delle fragilità da parte dei centri si concretizza, a seconda dei casi, nell'offerta di supporti di tipo psicologico, nelle segnalazioni ai servizi competenti, e nell'avvio dei contatti per l'inserimento in progetti gestiti o affiancati da Enti Antitratta. Le segnalazioni al Servizio Centrale permettono inoltre di garantire la continuità terapeutica, consentendo che il trasferimento nella rete SAI avvenga verso strutture situate in territori dotati di servizi di welfare adeguati, che possono essere tempestivamente informati delle situazioni individuali e degli interventi di supporto necessari.

Per quanto riguarda invece la II° accoglienza, la collaborazione con i servizi socio-sanitari del territorio si rivela di fondamentale importanza per i centri nella gestione dei soggetti vulnerabili, ma non risulta sufficiente in presenza di casi particolarmente complessi e problematici. In queste circostanze, gli strumenti ordinari a disposizione del progetto si rivelano spesso inadeguati per affrontare il trattamento, la cura e la riabilitazione di vulnerabilità gravi, influenzando inevitabilmente anche la dinamica del gruppo comunitario in cui vive il soggetto vulnerabile. La mancanza di progetti SAI DM-DS specificamente rivolti ai MSNA, unita all'insufficienza di posti nei centri dedicati agli adulti vulnerabili, costituisce la principale criticità in questo ambito. Questa situazione rende difficoltoso il trasferimento dei minori in strutture adeguatamente attrezzate per gestire tali fragilità, lasciando di fatto i centri di seconda accoglienza a dover affrontare autonomamente queste problematiche.

In questo contesto, va evidenziato **l'impegno significativo del PN FAMI 2021-2027 in tale delicato ambito**, attraverso la previsione di numerosi interventi mirati proprio alla tutela delle categorie più vulnerabili tra i MSNA⁹². Questi interventi risultano particolarmente interessanti poiché si distinguono per il loro potenziale ad agire da fonte di innesto di buone prassi all'interno del sistema di accoglienza e integrazione in Italia, rappresentando un contributo prezioso per il suo sviluppo e consolidamento.

8.2. Come può intervenire il PN FAMI 2021-2027

L'attività valutativa condotta ha permesso di mettere in luce alcune criticità all'interno del sistema di accoglienza dei MSNA in Italia, nonché nella gestione dell'istituto della tutela volontaria. Mentre alcune di queste

⁹² Si citano, in via esemplificativa, il progetto "S.T.A.R.T. – Safe Transfers And Reception Turnover" ed i due interventi previsti all'interno delle *Specific Action* del PN relativi alla Costituzione di équipes multidisciplinari per la presa in carico integrata dei MSNA vulnerabili in Sicilia e l'attivazione di 210 posti per minori con bisogni specifici all'interno della rete SAI.

problematiche sono estranee ai progetti analizzati e al di fuori dell'ambito di intervento del PN FAMI 2021-2027, altre evidenziano invece aree in cui è possibile agire per colmare gap operativi o migliorare la qualità dei progetti presentati e attuati.

La tabella seguente sintetizza le **criticità individuate che rientrano nelle possibilità di intervento del PN FAMI 2021-2027**, accompagnandole con raccomandazioni e suggerimenti che possono rivelarsi utili nell'affrontare i problemi emersi e contribuire al miglioramento complessivo del sistema.

Tabella 9 - Criticità e possibili interventi

CRITICITÀ	CHE COSA PUÒ FARE IL PN FAMI 2021-2027
<p>La distribuzione dei centri di prima accoglienza sul territorio è poco omogenea.</p>	<p>Il PN potrebbe incrementare le attività di comunicazione e informazione verso quei territori che non hanno fornito o hanno fornito poche risposte per la prima accoglienza, o ancora prevedere, già a partire dagli avvisi, una distribuzione territoriale delle risorse.</p>
<p>I progetti di prima accoglienza fanno fatica a fare rete fra di loro.</p>	<p>Il PN potrebbe prevedere e sostenere azioni che favoriscano la creazione di una rete organica e istituzionalizzata fra le strutture di prima accoglienza, allo scopo di migliorare lo scambio di informazioni sulle prassi operative e sulla gestione dei progetti. La creazione di una rete che coinvolga tutti i centri di accoglienza, compresi quelli della rete SAI e per i neomaggiorenni, sarebbe invece utile per agire al meglio sul processo di integrazione.</p>
<p>Arrivano minori che parlano solo dialetti o lingue insolite.</p>	<p>Il PN potrebbe prevedere interventi volti all'aumento della presenza di mediatori culturali competenti per queste lingue, ad esempio finanziando corsi per la formazione linguistica <i>ad hoc</i> dei mediatori già attivi e/o realizzando un servizio centralizzato che metta a disposizione mediatori in grado di comprendere queste lingue.</p>
<p>Le ragazze che arrivano sono particolarmente fragili e vulnerabili, spesso vittime di tratta, violenza, stupri, mutilazioni genitali e in stato interessante.</p>	<p>Il PN potrebbe prevedere, già a partire dagli avvisi, la realizzazione di centri specializzati dedicati alle minori, dimensionati in base al numero di arrivi delle ragazze. Si raccomanda, inoltre, che gli avvisi prevedano come requisito minimo o di merito quei servizi aggiuntivi necessari alla presa in carico delle particolari fragilità di questo gruppo, attraverso, ad esempio, la presenza di una ginecologa nel team multidisciplinare e la stipula di convenzioni con enti antitratta e con le aziende sanitarie.</p>
<p>Per la prima accoglienza è difficile attivare sinergie con altri progetti finanziati dal PN FAMI 2021-2027 o attraverso altre risorse.</p>	<p>Al fine di approfondire le opportunità di integrazione tra i progetti di prima accoglienza e altre iniziative, si suggerisce di monitorare gli sviluppi del progetto 3I-AMCI, guidato dalla Regione Basilicata, che prevede di connettere la prima accoglienza con il Piano Regionale Salute, i programmi di formazione civico-linguistica regionale e un progetto dedicato all'affido familiare, tutti finanziati nell'ambito del PN FAMI 2021-2027 e realizzati con il coinvolgimento diretto della Regione.</p>

<p>Non sempre si riesce a garantire un'elevata qualità e uniformità nell'erogazione della primissima alfabetizzazione.</p>	<p>Il PN potrebbe prevedere, già a partire dagli avvisi, la presenza di un insegnante di italiano con certificazione L2 all'interno delle équipes multidisciplinari o, almeno, considerare tale presenza nella definizione dei criteri di merito per la valutazione dei progetti. Analogamente, potrebbe definire degli standard minimi da garantire in termini di tempo dedicato all'attività di alfabetizzazione e di obiettivi in termini di competenze linguistiche da raggiungere.</p>
<p>Le attività formative rivolte agli operatori durante lo svolgimento dei progetti di prima accoglienza sono caratterizzate da un'elevata eterogeneità.</p>	<p>Il PN potrebbe prevedere la presenza di moduli formativi nelle proposte progettuali, come condizione abilitante per l'approvazione dei progetti o, quantomeno, come elemento premiante nei criteri di selezione. Si suggerisce, inoltre che tali attività formative coinvolgano anche la sfera dei rischi specifici per gli operatori e/o di prevedere la presenza di <i>consejour</i> all'interno dello staff di progetto per garantire la salute psico-fisica degli operatori.</p>
<p>La locazione di appartamenti per avviare all'autonomia i neomaggiorenni è fortemente limitata dalla disponibilità degli affitti.</p>	<p>Il PN potrebbe prevedere un'azione a supporto dell'avvio dei neomaggiorenni all'autonomia, attraverso, ad esempio, il finanziamento di progetti di <i>co-housing</i> o mini-comunità; la previsione di garanzie per i proprietari che affittano immobili ai neomaggiorenni, per ridurre il rischio percepito dai proprietari e facilitare la concessione di contratti; la fornitura di un sostegno economico temporaneo ai neomaggiorenni per coprire le spese iniziali (caparra e primo canone).</p>
<p>I centri di seconda accoglienza per MSNA si trovano frequentemente a gestire in autonomia i minori fragili.</p>	<p>Il PN potrebbe prevedere l'apertura di centri DS-DM specializzati per la presa in carico dei minori fragili, dimensionati in base alle necessità territoriali e dotati di équipes multidisciplinari formate per gestire disabilità e vulnerabilità specifiche, garantendo così un'assistenza integrata e di qualità.</p>
<p>Le lunghe tempistiche di alcune procedure e le carenze di organico di alcune amministrazioni rallentano la regolarizzazione dei MSNA sul territorio italiano e gli abbinamenti con i tutori volontari, rischiando di compromettere il loro processo di accoglienza ed integrazione.</p>	<p>Poiché è già possibile identificare alcuni modelli di buone prassi da parte di alcune amministrazioni sul territorio, il PN potrebbe promuovere azioni informative per diffonderne la conoscenza e favorirne l'applicazione in altre realtà. Inoltre, potrebbe sostenere interventi di <i>capacity building</i> e rafforzamento amministrativo rivolti agli uffici che presentano maggiori carenze di personale o di competenze, al fine di migliorarne l'efficienza operativa.</p>
<p>Il flusso di informazioni fra i vari soggetti coinvolti nel sistema di accoglienza dei MSNA non è sempre efficace.</p>	<p>Il PN potrebbe sostenere progetti finalizzati a migliorare il flusso di informazioni, incentivando lo sviluppo di strumenti tecnologici e soluzioni digitali per ottimizzare le comunicazioni. Ad esempio, potrebbero essere avviati progetti pilota per la creazione di piattaforme digitali centralizzate, in grado di garantire uno scambio di dati tempestivo e sicuro tra le strutture di accoglienza, le</p>

	amministrazioni locali e gli altri attori coinvolti, supportando così una maggiore trasparenza e coordinamento nel sistema.
I soggetti coinvolti nell'accoglienza e protezione dei MSNA non sempre sono consapevoli delle sinergie che si realizzano tra progettualità diverse.	Il PN potrebbe rafforzare le azioni di comunicazione del programma, attraverso iniziative mirate a garantire una maggiore visibilità e comprensione della provenienza delle risorse che finanziano i diversi servizi.
Il numero di tutori volontari iscritti negli elenchi dei Tribunali dei Minori è insufficiente rispetto al numero di MSNA presenti in Italia, e la loro distribuzione sul territorio è difforme rispetto a quella dei minori.	Il PN potrebbe intensificare e ampliare gli interventi già promossi dall'AGIA per favorire la diffusione e il rafforzamento dell'istituto della tutela volontaria, concentrandosi in particolare sui territori in cui si registra un significativo squilibrio tra il numero di MSNA e quello dei tutori disponibili. Tali azioni potrebbero includere campagne mirate di sensibilizzazione e reclutamento a livello locale, così come azioni per far funzionare in maniera efficiente le misure di supporto per chi si impegna in questa funzione.
I corsi di formazione per i tutori volontari non seguono sempre le linee guida AGIA, e le modalità di erogazione dei corsi sembrano essere poco soddisfacenti per i partecipanti.	Il PN potrebbe rafforzare gli interventi di monitoraggio dell'AGIA sul rispetto delle linee guida all'interno dei corsi di formazione promossi nei diversi territori. Si suggerisce inoltre di sostenere iniziative che includano un eventuale aggiornamento delle stesse, o volte in generale al miglioramento dell'efficacia della formazione, attraverso la sperimentazione di nuove modalità formative e anche grazie al coinvolgimento di formatori con esperienze operative nel sistema di accoglienza.
Manca un sistema organizzato per la formazione continua dei tutori volontari dopo l'iscrizione all'elenco nei Tribunali per i Minori.	Il PN potrebbe sostenere iniziative strutturate per la formazione continua e l'aggiornamento dei tutori già iscritti negli elenchi dei Tribunali per i Minori, al fine di garantire un supporto costante e adeguato alle sfide emergenti nell'accoglienza dei MSNA.

ALLEGATI

ALLEGATO I - Matrice di Valutazione

Tabella 10 - Matrice di Valutazione

CRITERIO DI VALUTAZIONE	DOMANDA DI VALUTAZIONE	CRITERIO DI GIUDIZIO	DESCRITTORI	STRUMENTI DI RACCOLTA DATI
Efficacia	DV1. In che misura i progetti attivati per la I° e II° accoglienza MSNA rispondono agli obiettivi fissati all'interno del Programma FAMI 21-27?	I progetti attivati concorrono a rafforzare il CEAS contribuendo a potenziare il sistema di I° e II° accoglienza per MSNA	<p>I° ACCOGLIENZA</p> <ul style="list-style-type: none"> Incremento dei posti disponibili per la prima accoglienza MSNA Incidenza dei posti attivati dai progetti FAMI sul totale dei posti disponibili per la prima accoglienza MSNA ordinaria <p>II° ACCOGLIENZA</p> <ul style="list-style-type: none"> Incremento dei posti disponibili per la seconda accoglienza MSNA Incidenza dei posti attivati dai progetti FAMI sul totale dei posti disponibili per la seconda accoglienza MSNA ordinaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Desk Analysis - KIIs enti istituzionali - KIIs testimoni privilegiati - KIIs progetti I° accoglienza - KIIs progetti II° accoglienza
Rilevanza	DV2. In che misura i progetti attivati per la I° e II° accoglienza MSNA e a favore dell'istituto della tutela volontaria rispondono alle reali esigenze e fabbisogni dei minori?	I progetti attivati contribuiscono a garantire il superiore interesse del minore	<p>I° ACCOGLIENZA</p> <ul style="list-style-type: none"> Livello di adeguatezza degli interventi previsti per garantire il superiore interesse del minore <i>(corrispondenza alle azioni previste dall'avviso pubblico e offerta di servizi aggiuntivi)</i> <p>II° ACCOGLIENZA</p> <ul style="list-style-type: none"> Livello di adeguatezza degli interventi previsti per garantire il superiore interesse del minore <i>(corrispondenza alle azioni previste nell'ambito della rete SAI e offerta di servizi aggiuntivi)</i> <p>TUTELA VOLONTARIA</p> <ul style="list-style-type: none"> Livello di adeguatezza delle azioni poste in essere per migliorare e rafforzare la presenza e il ruolo dei tutori volontari <i>(identificazione aree tematiche rilevanti di intervento)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Desk Analysis - KIIs enti istituzionali - KIIs testimoni privilegiati - KIIs progetti I° accoglienza - KIIs progetti II° accoglienza - KIIs associazioni tutori
Coerenza	DV3. In che modo i progetti attivati per la I° e II° accoglienza MSNA si pongono in maniera complementare e sinergica con altre opportunità offerte dal PN FAMI 21-27 o con altre progettualità attive sul territorio di riferimento?	<p>Le strutture di accoglienza usufruiscono di progettualità finanziate a valere su altri interventi FAMI 21-27</p> <p>Le strutture di accoglienza attivano forme di collaborazione e reti di intervento con altri enti e realtà del territorio</p>	<p>I° e II° ACCOGLIENZA</p> <ul style="list-style-type: none"> Livello di utilizzo dei progetti complementari attivati dal FAMI <p>I° e II° ACCOGLIENZA</p> <ul style="list-style-type: none"> Partecipazione a partenariati / reti / collaborazioni con istituzioni e/o soggetti operanti sul territorio 	<ul style="list-style-type: none"> - Desk Analysis - KIIs progetti I° accoglienza - KIIs progetti II° accoglienza
Criteri Trasversali	DV4. In che modo i progetti attivati per la I° e II° accoglienza MSNA garantiscono la tutela delle fasce più vulnerabili di minori (vittime di tratta, minori DS, minori DM, etc.)?	Le strutture di accoglienza hanno attivato servizi e percorsi adeguati a MSNA in situazione di particolare vulnerabilità	<p>I° e II° ACCOGLIENZA</p> <ul style="list-style-type: none"> Presenza e adeguatezza di servizi e percorsi specifici per MSNA in situazione di particolare vulnerabilità 	<ul style="list-style-type: none"> - Desk Analysis - KIIs enti istituzionali - KIIs testimoni privilegiati - KIIs progetti I° accoglienza - KIIs progetti II° accoglienza

ALLEGATO II - Bibliografia

- AGIA, L'attività dei garanti regionali e delle province autonome – Primo rapporto di monitoraggio, 2019
- AGIA, L'attività dei tribunali per i minorenni – Primo rapporto di monitoraggio, 2019
- AGIA, Il Sistema della tutela volontaria in Italia – Secondo rapporto di monitoraggio, 2020
- AGIA, Il Sistema della tutela volontaria in Italia – Terzo rapporto di monitoraggio, 2021
- AGIA, Il Sistema della tutela volontaria in Italia – Quarto rapporto di monitoraggio, 2022
- AGIA, Il Sistema della tutela volontaria in Italia – Quinto rapporto di monitoraggio, 2023
- AGIA, Relazione al Parlamento, 2023
- ANCI, Schema strutture accoglienza minori stranieri non accompagnati, 2024
- ASOP4G, Indice normativo relativo ai minorenni non accompagnati, 2019
- Camera dei deputati – Servizio Studi - XIX Legislatura, Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio, 2024
- CESPI, Defence for Children International Italia, Approfondimento n. 21 - Rapid Assessment 2023: focus Lombardia, 2024
- CESPI, Defence for Children International Italia, Minorenni stranieri non accompagnati – La Legge 47 2017- Un sistema di analisi e azione, 2020
- CESPI, L'evoluzione della tutela volontaria per minori stranieri non accompagnati Spazi giuridici, azioni e rappresentazioni del tutore volontario nel sistema della presa in carico, 2022
- CESPI, Osservatorio nazionale sui minori stranieri non accompagnati in Italia - Quarto Rapporto, 2023
- CESPI, Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri Non Accompagnati - Secondo Rapporto, 2021
- EASO, Guida pratica sull'interesse superiore del minore nelle procedure di asilo, 2019
- EASO, MINT, Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati
- EMN, Annual Report on Migration and Asylum, 2023
- EMN, Annual Report on Migration and Asylum, 2023
- IDOS, Dossier statistico Immigrazione, 2024
- ISMU, Minori stranieri non accompagnati a scuola - Se l'improbabile diventa possibile, 2024
- MINT, Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione e di accoglienza, 2023
- MINT, Linee guida per le strutture di prima accoglienza – Procedure operative standard per la valutazione del superiore interesse del minore
- MINT, UNHCR, Manuale operatori – Centri di accoglienza per minori stranieri non accompagnati
- MINT, UNHCR, Guida metodologica sulle attività di partecipazione per le strutture di accoglienza per minori non accompagnati in Italia
- MINT, UNHCR, Procedure Operative Standard concernenti l'informazione ed il supporto legale per la domanda di riconoscimento della protezione internazionale dei minori non accompagnati e separati ospitati nelle strutture di prima accoglienza
- MLPS, Rapporto di approfondimento semestrale – I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia, 2024
- OIM, MINT, La tratta di esseri umani lungo la rotta del Mediterraneo centrale – Dati, storie e informazioni raccolte dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, 2020
- OIM, UNHCR, Save the Children, Linee Guida per le strutture di prima accoglienza contenenti procedure operative standard per la valutazione del superiore interesse del minore
- SAI, Il Sistema di Accoglienza e Integrazione e i Minori Stranieri Non Accompagnati, 2023

- SAI, Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria, 2018
- SAI, Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale - Nuovo aggiornamento della sezione "La presa in carico dei minori stranieri non accompagnati", 2021
- SAI, ASGI, La tutela dei minori stranieri non accompagnati – Manuale giuridico per l'operatore
- Save the Children Italia, Il sistema normativo a tutela dei minori stranieri non accompagnati, 2019
- Save the Children, Nascosti in piena vista – Minori migranti in viaggio (attra)verso l'Europa, 2023
- Save the Children, Guida per I tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati, 2018
- Save the Children, UNHCR, Mappatura sullo stato attuale di implementazione del sistema di tutela volontaria- Report finale, 2023
- SIM, Guida all'utilizzo del Sistema Informativo Minori Stranieri - Versione 6.0, 2021
- Tutori in Rete, Report di progetto – Versione collettiva, 2023
- UNHCR, CIDAS, Il ricongiungimento familiare dei minori stranieri non accompagnati ai sensi del Regolamento Dublino III – Valutazione d'impatto al 1/9/2020, 2020
- UNHCR, CIDAS, Un'analisi circa i movimenti secondari nell'Unione europea di minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale, 2022
- UNICEF, Buone pratiche di supporto psicosociale e salute mentale per adolescenti e giovani migranti e rifugiati in Italia, 2022
- UNICEF, I bisogni psicosociali degli adolescenti e dei giovani migranti e rifugiati in Italia: le raccomandazioni dell'UNICEF, 2022
- UNICEF, UNHCR, OIM, Fondazione ISMU, A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia, 2019

APPENDICE

I casi studio

OGGETTO E METODOLOGIA D'INDAGINE

All'interno della presente Appendice sono riportati i **tre casi studio** sviluppati come ampliamento del Rapporto di Valutazione Tematico del Programma Nazionale FAMI 2021-2027. Questi costituiscono difatti un metodo di analisi qualitativa particolarmente utile in presenza di iniziative territorialmente circoscritte ma significative sotto diversi profili e che meritano quindi di essere illustrate e pubblicizzate all'interno delle più ampie attività oggetto di ricerca. I casi studio riportati nella presente trattazione sono stati selezionati, in base alla triangolazione delle informazioni raccolte durante il corso delle indagini valutative, in ragione della loro **significatività e rilevanza in termini di buone pratiche**, in grado di documentare soluzioni e strategie di successo adottate per far fronte ad alcune delle principali criticità emerse nell'ambito del sistema di accoglienza per MSNA. L'obiettivo è quello di fornire all'Autorità di Gestione e a tutti gli *stakeholder* interessati strumenti operativi concreti per l'adozione di interventi mirati e replicabili, capaci di rispondere in maniera più adeguata alle esigenze dei minori e di contribuire al miglioramento complessivo del circuito di accoglienza in Italia.

Le esperienze selezionate a questo scopo sono le seguenti:

- **Le procedure delle autorità locali di Agrigento per la presa in carico dei MSNA**, con particolare riferimento agli elementi innovativi e di successo introdotti nelle prassi relative allo sbarco e smistamento dei minori, all'emersione e la presa in carico delle vulnerabilità e alla collaborazione tra gli enti del territorio;
- **Le sfide e le soluzioni adottate nell'accoglienza delle minori straniere non accompagnate**, portando ad esempio le modalità operative del centro di prima accoglienza FAMI del progetto "Iter" a Marsala, con un focus specifico sugli aspetti relazionali, sulle attività educative e ricreative offerte, nonché sulle strategie implementate per rispondere alle particolari vulnerabilità fisiche e psicosociali di questa categoria di minori;
- **La tutela volontaria nel territorio dell'Emilia-Romagna**, prestando particolare attenzione al ruolo svolto dalle associazioni di tutori volontari per una corretta implementazione dell'istituto nella regione, attraverso iniziative finalizzate a far conoscere e promuovere la figura dei tutori, a migliorarne la formazione e a rafforzare le relazioni fra i diversi soggetti coinvolti nella tutela e nella presa in carico con dei MSNA.

Da un punto di vista metodologico, la tipologia di casi studio utilizzata è di **carattere descrittivo-illustrativo**, ossia finalizzata ad arricchire e integrare le informazioni già acquisite tramite altre metodologie di ricerca. Tale approccio consente di dare maggiore concretezza e profondità alle analisi, evidenziando in modo dettagliato le dinamiche operative, le specificità territoriali e gli elementi distintivi delle buone pratiche selezionate, senza necessariamente produrre nuovi dati direttamente correlati alle domande valutative. Ogni caso studio è stato sviluppato attraverso un processo strutturato che ha preso avvio da un'analisi desk preliminare: questa fase iniziale ha previsto la raccolta e la revisione di informazioni di natura secondaria, includendo la consultazione di letteratura esistente in materia, linee guida istituzionali, note amministrative e documentazione progettuale pertinente. Successivamente, l'analisi è stata arricchita con dati di natura primaria raccolti mediante indagini sul campo: in questa fase, sono state condotte interviste con informatori chiave (*Key-Informant Interviews – KIIs*) e focus group (*Focus Group Discussions – FGDs*) con diversi testimoni privilegiati, selezionati per il loro ruolo e la loro esperienza diretta nelle realtà oggetto di studio. Questi interlocutori hanno incluso rappresentanti delle autorità locali, tutori volontari, operatori sociali e responsabili di centri di accoglienza per MSNA. Le informazioni così raccolte hanno permesso di integrare le evidenze documentali con testimonianze dirette di carattere qualitativo, fondamentali per comprendere in profondità il contesto, le modalità di implementazione e i risultati raggiunti.

LE PROCEDURE DELLE AUTORITÀ LOCALI DI AGRIGENTO PER LA PRESA IN CARICO DEI MSNA

Il presente caso studio si propone di analizzare gli **elementi innovativi e di successo delle procedure adottate dalle autorità locali di Agrigento** per la gestione del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati nella provincia. Il territorio agrigentino risulta di particolare interesse poiché, pur rappresentando una delle principali zone di arrivo per i migranti, con Lampedusa e Porto Empedocle che fanno parte della provincia, riesce a garantire un livello di organizzazione e celerità nelle procedure che si distingue positivamente. Il sistema amministrativo e operativo posto in essere dalle autorità locali sta infatti dimostrando che una gestione efficace è possibile anche in contesti complessi e di forte pressione e può essere capace di affrontare le sfide che si pongono man mano anche in territori che si trovano nei punti di transito dei flussi migratori. Le **aree specifiche di approfondimento** includono gli elementi innovativi e di successo introdotti nelle prassi relative allo sbarco e smistamento dei minori, all'emersione e la presa in carico delle vulnerabilità e alla collaborazione tra gli enti del territorio.

Per sviluppare il caso studio, questi aspetti sono stati esaminati con particolare riferimento alla Prefettura di Agrigento, che si distingue per la sua capacità di coordinare un ampio spettro di attori istituzionali e non. Con riferimento alla **metodologia utilizzata**, sono state raccolte informazioni di natura secondaria attraverso la ricerca bibliografica e l'analisi della documentazione amministrativa rilevante. Per quanto riguarda invece i dati di natura primaria, sono state condotte due interviste semi-strutturate con il Prefetto Romano e il Viceprefetto Dirigente dell'Ufficio Immigrazione Barbaro – quest'ultima alla presenza di tre operatrici di UNICEF e EUAA distaccate presso questo ufficio – che hanno fornito una visione approfondita delle strategie adottate e delle sfide affrontate. È stata inoltre condotta una visita all'hotspot di Porto Empedocle e sono stati organizzati due focus group con le responsabili e gli operatori di due progetti di prima accoglienza FAMI, selezionati fra quelli più coinvolti nei rapporti con le autorità locali e nell'implementazione delle procedure burocratiche: il primo focus group ha coinvolto sei operatori del progetto I.R.I.S 4.0 (PROG-9), mentre il secondo ha visto la partecipazione di due operatrici del progetto "Iter" (PROG-29). Questo approccio metodologico ha permesso di raccogliere una gamma diversificata di prospettive e di analizzare con maggiore dettaglio le pratiche implementate dagli attori coinvolti.

Il territorio agrigentino

La provincia di Agrigento si distingue per la sua **rilevanza strategica nel panorama dei flussi migratori verso l'Italia**. Situata sulla costa meridionale della Sicilia, questa zona ospita alcuni dei principali punti di approdo dei migranti, in particolare l'isola di Lampedusa, che rappresenta un vero e proprio snodo chiave per i flussi provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente. Nei primi nove mesi del 2024, con oltre il 90% degli arrivi via mare partiti dalla Libia e dalla Tunisia, Lampedusa si conferma infatti come una delle principali porte d'ingresso in Europa per chi attraversa il Mediterraneo⁹³. Nel solo 2023, l'isola ha registrato oltre 100.000 sbarchi,

⁹³ UNHCR, Italy – Sea arrival dashboard, Settembre 2024
<https://data.unhcr.org/en/documents/details/112905>

rappresentando il 69% del totale degli arrivi via mare in Italia per quell'anno⁹⁴. La posizione geografica strategica dell'isola e la sua vicinanza alle coste nordafricane continuano a renderla un punto focale per i flussi migratori diretti verso l'Europa. In parallelo, anche l'hotspot di Porto Empedocle, situato sulla "terraferma", svolge un ruolo cruciale nella gestione dei flussi migratori. Questa struttura rappresenta infatti un nodo essenziale per la raccolta e lo smistamento logistico dei migranti verso il resto del territorio nazionale, con il compito quindi di assicurare una gestione organizzata dei trasferimenti.

Questa posizione geografica unica, unita alla pressione costante dei flussi migratori, rende il territorio agrigentino un **banco di prova per l'efficacia delle politiche di accoglienza**. Le istituzioni locali, con il supporto di enti sul territorio e delle organizzazioni internazionali, sono riuscite a coniugare tempestività operativa e rispetto dei diritti umani, dimostrando che una gestione efficiente è possibile anche in contesti complessi.

Lo sbarco e lo smistamento

Tra gennaio e settembre 2024, **sono arrivate via mare in Italia 49.691 persone, di cui circa il 12% sono rappresentate da minori stranieri non accompagnati**⁹⁵. Il peso rilevante che questa categoria rappresenta sul totale degli arrivi, nonché la sua specificità in termini di vulnerabilità, rendono necessaria un'attenzione particolare da parte delle autorità competenti, che devono garantire risposte adeguate ai bisogni complessi di questo particolare gruppo. La gestione dei MSNA richiede infatti una pianificazione accurata e la messa a punto di strategie mirate per assicurare la loro corretta presa in carico e la protezione del loro superiore interesse in tutte le fasi dell'accoglienza.

A tal riguardo, dalle indagini effettuate emerge come le autorità locali di Agrigento abbiano adottato un approccio sistematico e ben organizzato al fine di garantire uno sbarco e uno smistamento efficaci dei minori che giungono presso l'isola di Lampedusa e che transitano presso Porto Empedocle. In particolare, la Prefettura ha elaborato delle **linee guida operative che delineano un iter ben definito per il trasferimento dei minori dall'hotspot verso il territorio nazionale**, dettagliando con chiarezza tutti i passaggi necessari e assicurando in questo modo una gestione fluida e standardizzata del processo. Quest'ultimo inizia con una comunicazione preliminare, nella quale il funzionario di turno presso la Prefettura segnala all'organo competente, ossia l'Ufficio II della Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, la presenza dei minori, includendo informazioni specifiche quali genere, età e legami familiari, con particolare attenzione ai minori di età inferiore ai 14 anni. Sulla base di queste informazioni, il Dipartimento individua le destinazioni appropriate, indicando la disponibilità di posti nei progetti FAMI, SAI o nei CAS dedicati ai MSNA. Quando la disponibilità di posti risulta insufficiente, vengono attuate soluzioni transitorie che prevedono, nel caso dei MSNA di genere maschile maggiori di 14 anni, l'alloggio in Centri di Accoglienza Temporanea (CAT) convenzionati, oppure, nel caso di MSNA sotto i 14 anni e delle ragazze, l'inserimento diretto nelle strutture accreditate presso la Regione Siciliana, in collaborazione con l'Ufficio Minori della Questura di Agrigento. In ogni caso, anche per i minori collocati temporaneamente presso i CAT, la Questura procede nel più breve tempo possibile, preferibilmente entro 48/72 ore, e nel superiore interesse del minore, a trasferire gli stessi nelle comunità accreditate presso la Regione Siciliana, **senza necessità di ulteriori autorizzazioni prefettizie oltre le linee guida stesse**, velocizzando quindi il processo e riducendo di conseguenza i tempi di permanenza nelle strutture di transito.

⁹⁴ UNHCR, Italy – Sea arrival dashboard, Dicembre 2023
<https://data.unhcr.org/en/documents/details/107239>

⁹⁵ UNHCR, Italy – Sea arrival dashboard, Settembre 2024
<https://data.unhcr.org/en/documents/details/112905>

L'**ottimizzazione dei trasferimenti** rappresenta un ulteriore pilastro fondamentale all'interno del processo di smistamento dei MSNA. Per fare ciò, la Prefettura ha adottato una strategia che privilegia la partenza di gruppi consolidati di minori, piuttosto che trasferimenti frammentati. Tale pratica alleggerisce significativamente il carico operativo sia per le autorità locali che per gli enti gestori dei centri di accoglienza, che spesso devono affrontare trasferte impegnative da altre regioni italiane con tempi di viaggio che possono superare le dodici ore. A tal riguardo, l'invio tempestivo di una nota di inserimento da parte dell'Ufficio II, anticipata sempre da una comunicazione informale tramite chiamata, consente ai centri di accoglienza di **pianificare in modo più efficiente il prelievo dei ragazzi direttamente dall'hotspot di Porto Empedocle**. Questa prassi garantisce un'organizzazione più snella del trasporto, riducendo i tempi di attesa e ottimizzando le risorse logistiche. In aggiunta, il completamento delle procedure di identificazione e fotosegnalamento già durante le operazioni di sbarco permette ai centri di accoglienza di ricevere i minori con una documentazione anagrafica preliminare completa, accelerando ulteriormente le pratiche di presa in carico e facilitando il lavoro degli operatori. Inoltre, l'ottimizzazione dei trasferimenti consente di approfondire i colloqui e i controlli sanitari prima della partenza da Lampedusa, permettendo una più accurata emersione delle vulnerabilità e assicurando che ogni minore venga indirizzato verso la struttura più adeguata alle sue necessità. Difatti, come si vedrà meglio in seguito, la **corretta e tempestiva rilevazione delle vulnerabilità** rappresenta un pilastro fondamentale del sistema d'identificazione e smistamento dei MSNA, per la quale la **previsione di un'efficace flessibilità delle procedure appena descritte** permette inoltre di attivare percorsi di emergenza specifici per i casi urgenti.

Infine, risulta importante sottolineare come il **superiore interesse del minore sembra essere prioritariamente tutelato durante l'ospitalità presso l'hotspot di Porto Empedocle**. Qui, i minori sono ospitati in un settore separato rispetto agli adulti e il tempo di permanenza appare limitato, generalmente inferiore alle 24 ore, durante le quali vengono principalmente espletati i bisogni essenziali, come pasti e igiene personale, prima di proseguire verso la destinazione finale. Un ulteriore elemento di valore è rappresentato dalla configurazione dell'hotspot, frutto di un attento lavoro di pianificazione e miglioramento condotto dalla Prefettura. Tra gli interventi più significativi vi sono la creazione di spazi dedicati all'infanzia, come una sala giochi e un campo sportivo, nonché un'opera di abbellimento e decorazione degli ambienti, realizzata grazie alla collaborazione con alcuni enti del territorio, tra cui la Fondazione Farm Cultural Park di Favara. A tal proposito, l'uso strategico dell'arte non solo contribuisce a trasmettere sensazioni di positività ma funge anche da strumento di supporto psicologico per gli ospiti, in special modo i minori, che, spesso traumatizzati, giungono nella struttura. Rendere i container meno impersonali e più accoglienti si traduce in un approccio più umano all'accoglienza, evidenziando l'importanza di creare un ambiente che favorisca fiducia e rassicurazione.

Figura 19 - Container dipinto presso l'hotspot di Porto Empedocle



L'emersione e la presa in carico delle vulnerabilità

Come precedentemente accennato, un aspetto cruciale che caratterizza le procedure adottate dalle autorità locali sul territorio d'Agrigento è l'**attenzione dedicata all'emersione e alla presa in carico delle vulnerabilità dei MSNA sin dal loro arrivo**. Tale processo inizia già a partire dall'hotspot di Lampedusa, dove viene effettuato un **primo screening approfondito che include colloqui specifici e visite mediche ad hoc**, al fine di identificare eventuali fragilità di natura sanitaria o psicosociale.

Durante la fase del trasferimento dei minori, poi, **le informazioni sulle loro vulnerabilità vengono trasmesse attraverso due canali distinti ma complementari**. Il primo è il canale formale, che prevede l'invio di certificazioni ufficiali via email, in cui vengono dettagliati i risultati dello screening effettuato. Questi documenti vengono trasmessi alle autorità locali competenti, che a loro volta provvedono ad inoltrarli ai centri di accoglienza di destinazione. Ciò rappresenta un progresso significativo rispetto al passato: difatti, la **trasmissione sistematica delle valutazioni effettuate**, spesso accompagnate da relazioni dettagliate degli psicologi o medici della Croce Rossa di Lampedusa, agevola notevolmente il successivo lavoro dei centri di accoglienza che dovranno prendere in carico i minori. Questi possono ora attivare in tempi rapidi le prassi necessarie, come colloqui psicologici, valutazioni psichiatriche e visite mediche approfondite, riducendo così il carico operativo che in precedenza gravava interamente su di loro e migliorando sensibilmente la qualità della presa in carico dei MSNA.

Il secondo canale, più informale ma altrettanto essenziale, consiste invece in comunicazioni per le vie brevi, attraverso le quali gli operatori della Croce Rossa di Lampedusa **anticipano eventuali segnalazioni relative a problematiche specifiche, come urgenze sanitarie, alle autorità locali di Agrigento**, consentendo in questo modo di sopperire ad eventuali ritardi sull'invio delle certificazioni e rendere più efficiente la presa in carico immediata, se necessario. Ad esempio, nel caso di un minore affetto da una patologia cronica come il diabete e quindi bisognoso di un intervento sanitario tempestivo, la Croce Rossa locale che gestisce l'hotspot di Porto Empedocle ha la possibilità in questo modo di intervenire direttamente all'arrivo in banchina del ragazzo, evitando possibili peggioramenti e garantendo un trattamento medico immediato.

Infine, nei casi in cui vulnerabilità significative emergano durante la fase del trasferimento, **un'efficace flessibilità delle procedure previste dalle linee guida precedentemente delineate permette di attivare percorsi di emergenza specifici**. Ad esempio, per minori affetti da gravi condizioni di salute si può prevedere l'ospedalizzazione temporanea e il ricovero in strutture locali per un'assistenza immediata. Tale soluzione è particolarmente utilizzata nei casi in cui arrivino **ragazze incinte o vittime di violenza e abusi o comunque in stato di vulnerabilità fisica o psicosociale grave**. In tali situazioni, una volta segnalata comunque la presenza di queste ragazze all'Ufficio II della Direzione Centrale, la prassi che viene applicata è di affidarle immediatamente al CAT prefettizio gestito dalle suore salesiane di Agrigento, in modo da garantire loro un supporto psicosociale ed un'assistenza adeguati durante la degenza ospedaliera. In questa fase, vengono inoltre allertate le organizzazioni non governative che operano nel settore, come Save the Children e Medici Senza Frontiere (MSF), per fornire un doppio controllo delle necessità mediche e psicosociali ed assicurare un follow-up costante.

Parallelamente, viene avviato un dialogo continuo con l'Ufficio II per individuare la comunità più idonea per l'accoglienza definitiva. Grazie a questa rete integrata di supporto, al momento delle dimissioni ospedaliere le ragazze vengono trasferite rapidamente nella comunità individuata o, se necessario, accolte temporaneamente presso il CAT delle suore salesiane fino all'organizzazione del trasferimento finale. Questo sistema garantisce che, in tempi brevi, le minori siano **inserite direttamente nei progetti SAI più adeguati**, mentre viene sollecitata la Procura presso il Tribunale per i Minorenni per l'apertura della tutela legale. Tale approccio sinergico tra istituzioni e altri enti coinvolti, unito alla flessibilità operativa, rappresenta un modello efficace per garantire che anche i casi più complessi ricevano un supporto adeguato e tempestivo, contribuendo a costruire percorsi di accoglienza personalizzati e adeguati alle esigenze individuali.

La collaborazione tra gli enti del territorio

Un ulteriore elemento che distingue positivamente il territorio di Agrigento è costituito dalla **stretta ed efficace collaborazione instaurata nel corso degli anni tra le istituzioni locali e tra queste ultime e gli altri enti**, pubblici e privati, che operano nel settore della tutela, accoglienza e integrazione dei migranti.

Innanzitutto, la **collaborazione tra Prefettura, Questura e le strutture di accoglienza** appare di enorme importanza per una gestione adeguata dei MSNA: difatti, sono diversi i casi in cui un'attivazione congiunta e un dialogo costante hanno permesso di affrontare con efficienza anche situazioni complesse.

Un esempio significativo riguarda, tra gli altri, casi in cui alcuni minori vittime di naufragi, giunti a Lampedusa in condizioni di shock e trauma, abbiano fornito generalità errate, venendo **inizialmente identificati e accolti come maggiorenni**. Tuttavia, grazie alle relazioni approfondite redatte da organizzazioni come MSF – che opera con progetti di supporto psicologico alle vittime di naufragi – e dai gestori dei CAS dove erano ospitati, è emerso il dubbio fondato sulla loro reale maggiore età. Nell'attesa quindi che il Tribunale per i Minorenni avviasse la procedura di accertamento dell'età, la Prefettura e la Questura hanno collaborato strettamente per trasferire tempestivamente questi ragazzi in comunità per MSNA, garantendo così il rispetto del loro superiore interesse.

Un altro esempio rilevante è relativo al **rilascio del permesso di soggiorno per minore età**. Grazie a un dialogo costante tra le strutture di accoglienza e la Questura, è stato possibile infatti affinare le procedure in risposta alle necessità operative riscontrate sul campo. Di conseguenza, attualmente non è più necessaria la nomina e la presenza del tutore per richiedere il rilascio del permesso di soggiorno ma tale funzione può essere svolta direttamente dai responsabili dei centri di accoglienza. Inoltre, il passaggio intermedio della ricevuta – il cosiddetto “cedolino” – è stato eliminato, e il permesso di soggiorno giallo viene rilasciato direttamente. Entrambe queste modifiche hanno permesso di ridurre drasticamente i tempi burocratici, garantendo maggiore tutela per i ragazzi e minore aggravio amministrativo per gli uffici coinvolti. Attualmente, dalle indagini condotte emerge che, mediamente, le pratiche vengono completate in due settimane. Dopo appena due giorni dall'ingresso del minore in una struttura, viene avviata la richiesta del permesso, seguita dalla programmazione dell'appuntamento per il fotosegnalamento entro una settimana. Nel giro di quindici giorni al massimo, il permesso è rilasciato. Questa velocità rappresenta un caso esemplare, considerando che in altri contesti simili i tempi possono dilatarsi a tal punto che i MSNA raggiungono la maggiore età senza essere ancora in possesso del documento.

Un altro aspetto che vale la pena menzionare a proposito delle collaborazioni instaurate sul territorio è rappresentato dal **ruolo di leadership assunto dalla Prefettura di Agrigento nel creare e mantenere una rete integrata di collaborazione** tra enti pubblici, organizzazioni internazionali e associazioni locali, che si manifesta attraverso una serie di iniziative sia istituzionali che operative.

Sul piano istituzionale, questo impegno si concretizza innanzitutto attraverso l'**avvio del Tavolo Vulnerabilità Locale** alla fine del 2023, convocato con altri cinque tavoli tematici in seno al Consiglio Territoriale Immigrazione ed in coerenza con il *Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione e di accoglienza*, al fine di garantire il confronto ed il coordinamento su problematiche specifiche segnalate da parte del territorio.

A questo Tavolo partecipano, oltre alla Prefettura, attori come la Questura, la Commissione Territoriale, i Comuni in cui insistono i CAS e gli Hotspot, l'Azienda Sanitaria Provinciale (ASP), gli enti gestori dei CAS e diverse organizzazioni quali il Comitato Locale della Croce Rossa Italiana, la Caritas Diocesana, Save the Children, OIM, UNHCR, UNICEF, MEDU, ASGI, e molte altre. Al suo interno, ulteriori tavoli tecnici sottotematici, tra cui quello sui MSNA, permettono di approfondire temi specifici, coinvolgendo inoltre ulteriori attori rilevanti per la trattazione del tema in oggetto, come ad esempio la Procura della Repubblica e il Tribunale per i Minorenni di Palermo, Intersos e MSF, la Capitaneria di Porto di Porto Empedocle. Parallelamente, uno specifico gruppo di lavoro ristretto, formato da rappresentanti della Prefettura, EUAA, UNHCR, Save the Children e UNICEF, è stato istituito

al fine di elaborare delle **procedure operative standard (SOPs)** che garantiscano un approccio standardizzato all'attuazione del Vademecum sopra citato nel territorio della provincia di Agrigento.

Oltre alle iniziative di carattere istituzionale, un ulteriore punto di forza delle collaborazioni sul territorio è rappresentato, operativamente, dall'**interlocazione costante avviata dalla Prefettura con le principali organizzazioni internazionali e associazioni attive nell'area**, tra cui UNICEF, UNHCR, Save the Children, Intersos, MSF, Caritas e altre, grazie al quale tali enti vengono messi nelle condizioni di svolgere al meglio gli interventi di loro competenza, in linea con le rispettive *mission*. Il coinvolgimento di queste organizzazioni avviene su più livelli, ad esempio con azioni mirate rivolte ai minori vulnerabili, come illustrato in precedenza, o attraverso un'attività capillare di monitoraggio e supporto all'interno dei centri di accoglienza. In questo contesto, **la Prefettura svolge un ruolo di coordinamento**, promuovendo riunioni periodiche per il confronto e l'organizzazione degli interventi, facilitando lo scambio di buone prassi e la risoluzione condivisa delle problematiche emergenti. A supporto di questa rete di collaborazione, viene inoltre utilizzata ancora una volta una chat dedicata per la gestione e la pianificazione settimanale delle attività delle diverse organizzazioni, consentendo di evitare sovrapposizioni inefficaci e di ottimizzare la distribuzione delle risorse disponibili, rendendo gli interventi più efficienti e sinergici.

A completare il quadro delle azioni di coordinamento promosse dalla Prefettura, un ulteriore ambito di intervento riguarda la **formazione e il capacity building degli operatori coinvolti nell'accoglienza e nella tutela dei MSNA**. In questo contesto, la Prefettura si configura come un punto di raccordo strategico, promuovendo iniziative formative e tavoli di confronto con i diversi enti impegnati sul territorio. Un'iniziativa significativa è stata, ad esempio, la formazione organizzata a giugno 2024 presso la Caritas, curata da Save the Children e UNICEF, che ha coinvolto tutti gli enti gestori delle comunità per minori con un approccio formativo molto ampio, affrontando diverse problematiche connesse all'accoglienza e alla tutela dei minori. Oltre a queste iniziative di carattere generale, la Prefettura facilita inoltre alcuni tavoli tecnici più mirati, organizzati in forma bilaterale con enti specifici per affrontare problematiche concrete, che possono nascere sia da segnalazioni delle associazioni sul territorio sia su iniziativa diretta della Prefettura, che si occupa di raccogliere e analizzare il bisogno per poi indirizzarlo all'ente più competente. Ad esempio, sono stati organizzati momenti di confronto tra i centri di accoglienza e le amministrazioni locali per agevolare il rilascio della carta d'identità, incontri con l'Agenzia delle Entrate per risolvere criticità legate ai codici fiscali e sessioni con l'ASP per affrontare problematiche relative alle prescrizioni mediche. Questo approccio consente di rispondere in modo tempestivo ed efficace alle necessità operative, migliorando la qualità del sistema di accoglienza e tutela dei minori nel suo complesso.

Conclusioni

Le procedure innovative adottate dalle autorità locali nella provincia di Agrigento rappresentano un **modello esemplare e potenzialmente replicabile su scala nazionale** per la gestione della presa in carico e dell'accoglienza dei MSNA sul territorio. La combinazione di standardizzazione e flessibilità delle procedure, rapidità operativa, coinvolgimento multi-attore e attenzione alle vulnerabilità ha permesso infatti di garantire un'accoglienza efficace e rispettosa del superiore interesse dei minori.

Un elemento centrale di questo sistema è rappresentato dalla **definizione e condivisione di linee guida operative** che delineano innanzitutto un *iter* chiaro e ben strutturato per lo sbarco e lo smistamento dei minori sul territorio nazionale, assicurando in questo modo una gestione fluida e standardizzata del processo. Di questo sistema fanno parte in particolare l'ottimizzazione dei trasferimenti, la garanzia di un'ospitalità adeguata presso i punti di transito nonché la **corretta e tempestiva rilevazione delle vulnerabilità**, nei confronti delle quali inoltre un'efficace flessibilità delle procedure permette di attivare percorsi di emergenza specifici per i casi più delicati.

Un ulteriore punto di forza è rappresentato dalla **capacità di consolidare reti di collaborazione** che coinvolgono enti pubblici, organizzazioni internazionali e associazioni locali, promuovendo una sinergia unica nel suo genere. Questo approccio integrato ha permesso di affrontare con successo anche sfide logistiche complesse e la gestione e presa in carico delle situazioni più fragili. Attraverso un'azione concertata, le autorità locali hanno creato un sistema di supporto efficace capace di integrare le competenze dei vari attori coinvolti, favorendo un ambiente operativo sinergico e costruttivo. In questo contesto, vale la pena menzionare come il **ricorso a canali di comunicazione diretta** tra le autorità locali e i vari enti coinvolti nella presa in carico e accoglienza dei MSNA, affiancati alle tradizionali comunicazioni formali, si sia rivelato essenziale per accelerare i processi e rendere più fluide le procedure.

Infine, anche nelle fasi successive, come la gestione delle pratiche burocratiche, emergono buone prassi che migliorano significativamente il percorso di integrazione dei minori. In particolare, l'adozione di un **sistema rapido ed efficiente per il rilascio del permesso di soggiorno per minore età** risulta di fondamentale importanza: il possesso tempestivo di un documento è infatti cruciale per i minori, poiché consente loro di accedere rapidamente ai servizi e di iniziare il proprio percorso di inserimento. Inoltre, il fatto che, in presenza di dubbi sull'età dei ragazzi, si proceda con il trattamento come se fossero MSNA in attesa dell'accertamento formale da parte del Tribunale rappresenta una garanzia concreta del rispetto del superiore interesse del minore, pienamente in linea con la normativa vigente, che sancisce la presunzione della minore età in caso di incertezza. Infine, l'**organizzazione di tavoli di confronto ad hoc tra centri di accoglienza ed enti pubblici** facilita la risoluzione di problematiche specifiche, garantendo una maggiore ottimizzazione degli iter burocratici che coinvolgono i minori.

In definitiva, l'esperienza della provincia di Agrigento dimostra come innovazione, collaborazione e determinazione possano trasformare la gestione dei MSNA in un modello di accoglienza efficace e rispettoso del superiore interesse del minore. Questo sistema, radicato in un continuo scambio tra le istituzioni e gli attori coinvolti, evidenzia **non solo la rilevanza di procedure chiare e condivise, ma anche il ruolo cruciale del fattore umano nel tradurre tali principi in azioni concrete ed efficaci**. Con le parole di un'operatrice: *"Sono accordi che con l'esperienza, la fiducia e la stima reciproca si sono creati. Sì, perché poi queste cose sono gestite dalla singola persona, dal singolo ufficio, e questo fa la differenza tra un territorio e un altro e tra un ufficio e un altro"*.

SFIDE E SOLUZIONI NELL'ACCOGLIENZA DELLE MINORI STRANIERE NON ACCOMPAGNATE

Questo caso studio si propone di esaminare **le complesse sfide e le soluzioni adottate per garantire un'accoglienza efficace e mirata alle minori straniere non accompagnate in Italia**. La specificità di questa particolare categoria di MSNA risiede nelle particolari vulnerabilità di cui si ritrovano spesso portatrici queste ragazze e pone sfide specifiche e complesse che richiedono strategie di intervento personalizzate e mirate che meritano di essere analizzate come caso a parte. L'indagine si è soffermata in particolar modo sulle dinamiche che si instaurano all'interno del centro di accoglienza, gli aspetti educativi e ricreativi per l'accoglienza specifica delle ragazze, nonché le sfide poste dalle particolari vulnerabilità fisiche e psico-sociali che si incontrano per questo sottogruppo di MSNA.

Per lo sviluppo del caso studio, il team di valutazione ha scelto di focalizzarsi su uno dei due centri di prima accoglienza per ragazze istituiti attraverso le risorse del PN FAMI 2021-2027. Il centro preso in esame è stato attivato **nella provincia di Trapani all'interno del progetto "Iter"** (PROG-29), che vede come capofila il Consorzio Umana Solidarietà, in partenariato con Opera Prossima, Liberi d'intrecciare, Cepaid Onlus ed il Comune di Petrosino. La **metodologia adottata** ha incluso sia la raccolta di dati secondari, attraverso la ricerca bibliografica e l'analisi della documentazione di progetto, sia la raccolta di dati primari, mediante la visita diretta al centro arricchita dalla conduzione di un'intervista semi-strutturata con la responsabile del centro e di un focus group. Questo ha coinvolto, oltre alla responsabile, un totale di 12 operatori: un avvocato, due operatori notturni, tre educatori, due mediatori culturali, una psicologa, un'insegnante di italiano L2, un'assistente sociale e un operatore socio-assistenziale (OSA). A completare il quadro, sono state coinvolte alcune figure esterne che collaborano nelle attività del centro, in particolare la referente per l'attività sportiva, due operatrici dell'ente antitrattra Maddalena e una case manager UNICEF presso la Prefettura di Trapani. Tale approccio ha consentito di approfondire l'oggetto di studio attraverso diversi punti di vista, permettendo una comprensione approfondita delle pratiche messe in atto e delle dinamiche operative all'interno del centro.

Il fenomeno migratorio delle ragazze sole

Le ragazze minori straniere non accompagnate rappresentano una **categoria minoritaria ma particolarmente vulnerabile** nel contesto del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati.

Se, difatti, i MSNA rientrano già di per sé nella categoria delle persone vulnerabili ai sensi dell'art. 17 del c.d. "Decreto Accoglienza"⁹⁶ e beneficiano, in quanto tali, di misure di protezione specifiche, l'aggiunta dell'**ulteriore condizione di fragilità legata al loro sesso e identità di genere** aggrava la loro situazione già precaria, rendendo necessaria una presa in carico ancora più specialistica da parte degli enti preposti alla loro tutela e protezione (si parla, in questi casi, di "vulnerabilità multiple"). Al 30 settembre 2024, se si esclude il gruppo nazionale delle ragazze ucraine, spesso inserite in canali di affido familiare grazie alla presenza di forti reti di connazionali

⁹⁶ Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142

radicate nel Paese⁹⁷, erano **544 le minori femmine presenti in Italia, circa il 3,4% del totale dei MSNA**. Di queste, circa la metà ha 17 anni. Le nazionalità più rappresentate sono la Costa d'Avorio (20,6%), la Guinea (13,8%), l'Eritrea (11,8%), la Tunisia (7,7%) e la Nigeria (6,6%), mostrando un quadro molto differente rispetto a quello dei MSNA maschi. Per quanto riguarda la distribuzione geografica, la maggior parte di loro è ospitata in Sicilia (34,5%), seguita dal Piemonte (13%), dalla Puglia (10,1%), dalla Basilicata (8,3%) e dalla Lombardia (5,6%)⁹⁸.

Grafico 24 - Età, nazionalità e regioni di accoglienza delle MSNA – escluse le Ucraine



La loro presenza nei centri di accoglienza riflette **storie personali complesse, spesso segnate da esperienze traumatiche, quali violenze e torture, e contesti di estrema povertà e disagio sociale**. Molte di queste giovani fuggono da situazioni in cui sono obbligate a contrarre matrimonio con uomini più anziani per ragioni economiche, mentre altre intraprendono il viaggio migratorio con l'aspirazione di migliorare la propria qualità di vita attraverso lo studio o nuove opportunità lavorative. Sempre più ragazze, inoltre, arrivano in stato di gravidanza o con figli al seguito, spesso come conseguenza di abusi subiti nel corso del viaggio nei Paesi di transito. Per quanto riguarda il viaggio migratorio, quest'ultimo è spesso caratterizzato da un **senso di solidarietà tra le ragazze** che si ritrovano ad intraprendere ed affrontare questo lungo e pericoloso tragitto nella speranza di una vita migliore. Molte partono in compagnia di un'amica, una cugina o una zia, ma spesso capita che si ritrovino separate nel corso dell'itinerario, perdendo i pochi legami di supporto che avevano. Comunque, è raro che viaggino totalmente sole, preferendo formare gruppi fin dall'inizio del viaggio per difendersi dai pericoli. Tuttavia, molte di loro diventano purtroppo **vittime di tratta durante il tragitto**, spesso affidandosi in maniera inconsapevole a reti di trafficanti che approfittano della loro vulnerabilità. Queste esperienze evidenziano la complessità delle loro storie e l'importanza di fornire un sistema di supporto adeguato nei centri di accoglienza, capace di affrontare sia le loro esigenze immediate che i traumi profondi legati al loro percorso migratorio.

Ruoli e dinamiche all'interno del centro di accoglienza

Il centro di accoglienza per ragazze attivato all'interno del progetto "Iter" si trova nella contrada Fontanelle, alla periferia est del Comune di Marsala. Si tratta di una delle 34 **strutture governative di prima accoglienza ad alta**

⁹⁷ L'inclusione dei dati relativi alle ragazze ucraine modifica infatti significativamente le caratteristiche socio-demografiche del gruppo analizzato. Basti pensare che il sottogruppo delle ucraine conta 1.865 ragazze, un numero più di tre volte superiore al totale complessivo di tutte le altre nazionalità. Inoltre, si tratta per lo più di minori molto giovani, il che incide notevolmente sulla distribuzione per età, facendo salire al 44% la quota della fascia 7-14 anni. Anche la distribuzione geografica dell'accoglienza risulta influenzata, con la Lombardia che si situa al primo posto con il 22,6% delle ospiti.

⁹⁸ Dashboard del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali:

<https://analytics.lavoro.gov.it/t/PublicSIM/views/HomePage/HomePage-SIM?%3Aembed=y&%3Aiid=1&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y>

specializzazione istituite ai sensi dell'art.19 co.1 del c.d. "Decreto Accoglienza"⁹⁹ e finanziate dal Ministero dell'Interno a valere sulle risorse del PN FAMI 2021-2027. Qui, le MSNA sono accolte per il tempo strettamente necessario – tra i 30 ed i 45 giorni – ad espletare le necessità di soccorso, identificazione e protezione immediata, anche se a volte queste tempistiche si allungano a causa dell'assenza di posti nella seconda accoglienza della Rete SAI a cui le minori sono destinate. Con una capienza di 20 posti, il centro, ad agosto 2024 – dopo un anno dalla sua apertura –, aveva offerto ospitalità a circa 175 ragazze¹⁰⁰. Al suo interno, un **gruppo multidisciplinare** costituisce l'equipe incaricata di occuparsi in modo olistico dell'accoglienza delle minori, garantendo l'accesso a una vasta gamma di servizi, tra cui l'assistenza legale, il supporto psico-sociale e sanitario, la mediazione culturale, l'alfabetizzazione di italiano, etc.

Le **dinamiche relazionali che si vengono ad instaurare all'interno del centro** sono profondamente influenzate dal background culturale e personale delle ragazze. Ad esempio, le minori provenienti da contesti familiari prevalentemente femminili tendono a sviluppare rapporti più stretti con le operatrici donne, percepite come figure di supporto e comprensione. Questo avviene anche per tutte quelle situazioni in cui il padre è assente o associato a ruoli di autorità, come nel caso delle minori in fuga da matrimoni forzati: in questi contesti, infatti, è spesso la madre o una zia a facilitare la loro fuga, il che consolida una fiducia a relazionarsi prevalentemente con figure femminili. Ciò è ancora più evidente per tutte quelle ragazze che sono state vittime di tratta durante il viaggio, per le quali la figura maschile rappresenta il "*braccio armato dei gruppi*" e che riporta a galla il vissuto traumatico di violenze ed abusi subiti. In generale, le ragazze mostrano una maggiore maturità emotiva rispetto ai ragazzi ospitati nel centro gemello del progetto "Iter", un aspetto che appare evidente anche nella gestione del trauma: sebbene tendano a nascondere di più, le minori sembrano poi riconoscere meglio i momenti e le modalità appropriati per esprimerlo, a dispetto dei ragazzi che spesso si ritrovano a manifestare il trauma in maniera più estemporanea e sregolata.

Definire una strategia universale per rispondere ai loro bisogni si rivela complesso, poiché le esigenze variano ampiamente a causa di fattori culturali e delle esperienze personali. Di conseguenza, nel relazionarsi con loro, gli operatori e le operatrici tendono a ricorrere ad un approccio generale che viene poi adattato caso per caso. Questi adottano quindi un **approccio empatico e flessibile**, cercando di calibrare con attenzione la vicinanza emotiva e il rispetto dello spazio personale in base alle necessità individuali di ogni ragazza. Soprattutto nei casi più fragili e complessi, ciò permette di instaurare un rapporto di fiducia che diventa il presupposto essenziale per intervenire sulle vulnerabilità e facilitare il percorso recupero delle giovani, offrendo loro un ambiente sicuro in cui sentirsi comprese e protette. In tutto ciò, **il lavoro di équipe svolge un ruolo fondamentale**: laddove un operatore o un'operatrice incontra difficoltà nel creare un legame di fiducia, è prevista una collaborazione tra i membri del team che permette di intervenire in modo congiunto e complementare. In questo contesto, **la presenza di un mediatore e una mediatrice all'interno del centro è cruciale** per superare le barriere linguistiche e culturali. A tal proposito, nel caso di ragazze che parlano lingue o dialetti particolari, come nel caso delle somale o delle eritree, la mancanza di mediatori specializzati rappresenta un ostacolo significativo alla costruzione di legami di fiducia. Quando i mediatori interni non sono disponibili, si ricorre a figure esterne, ma ciò rende sicuramente più difficoltosa la comunicazione e la presa in carico, già resa non semplice dal breve periodo di permanenza nel centro che spesso limita di per sé la possibilità di instaurare relazioni profonde e durature.

Le MSNA mostrano una **varietà di dinamiche relazionali anche tra loro**, che dipendono molto, in questo caso, dal background linguistico di ciascuna di loro. La lingua emerge difatti come un elemento cruciale nella formazione dei gruppi: le ragazze provenienti da Paesi dove si parla la stessa lingua, come quelle francofone o arabe, tendono a stringere legami più facilmente, indipendentemente dalla loro nazionalità. Tuttavia, oltre alla

⁹⁹ Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142

¹⁰⁰ <https://www.telesudweb.it/01-08-2024/un-anno-di-accoglienza-per-il-progetto-fami-29-iter-di-marsala>

lingua, emergono significative differenze legate alla nazionalità e al contesto culturale, che plasmano ulteriormente le relazioni e i rapporti interpersonali. Le somale, ad esempio, tendono ad essere più solitarie, mentre le eritree mostrano un forte senso di gruppo, caratterizzato da educazione e riservatezza verso gli estranei, ma grande apertura tra di loro. Al contrario, ragazze provenienti dalla Costa d'Avorio o dalla Guinea si rivelano spesso più socievoli e solari. In alcuni casi, come tra ragazze tunisine e subsahariane, possono emergere conflitti che riflettono tensioni culturali preesistenti, evidenziando come **la sfida all'inclusione inizi spesso all'interno del centro stesso**, prima che nei rapporti con il contesto italiano: *"devono accettarsi quando si sentono estranee anche fra di loro"*.

Al fine di favorire l'integrazione all'interno del gruppo, l'équipe propone una **varietà di attività mirate**. Tra queste, le attività di *ice breaking* e *team building* rappresentano un primo passo fondamentale per stimolare le interazioni iniziali, cui si vanno ad aggiungere proposte ricreative diversificate, come laboratori artistici, sessioni sportive e iniziative culinarie, che offrono un'occasione per approfondire la conoscenza reciproca. Un'attenzione particolare viene riservata alle attività che promuovono la condivisione delle culture di appartenenza, incoraggiando lo scambio di ruoli e l'esplorazione delle diverse tradizioni. In presenza di ragazze o di gruppetti che tendono a isolarsi, l'équipe adotta inoltre strategie specifiche per favorirne l'integrazione, ad esempio attraverso la disposizione strategica dei posti a sedere o l'assegnazione di ruoli collaborativi all'interno delle attività. L'obiettivo finale è superare le barriere legate al senso di appartenenza culturale, creando un ambiente inclusivo che rafforzi il senso di comunità e la coesione all'interno del gruppo.

La vita quotidiana: aspetti educativi e ricreativi

L'organizzazione della vita quotidiana all'interno del centro mira a **fornire stabilità e routine**, elementi essenziali del percorso educativo volto a favorire l'adattamento e la resilienza delle ragazze dopo il trauma del viaggio. Il passare della settimana è scandito da una pianificazione precisa e accurata, che include ad esempio le lezioni di alfabetizzazione generalmente tenute tre volte a settimana, o le attività sportive organizzate due volte a settimana. La giornata tipo delle ragazze è strutturata con orari ben definiti per ogni attività, compresi i pasti, le pause e persino l'accesso alla lavanderia, per creare un senso di sicurezza e prevedibilità. Anche le attività quotidiane, come la cura personale e l'organizzazione degli spazi comuni, fanno parte di un percorso educativo volto a promuovere l'autonomia. Ogni ragazza è infatti incoraggiata a prendersi cura della propria stanza, a contribuire al mantenimento dell'ordine e alla gestione condivisa degli ambienti comuni, partecipando attivamente allo svolgimento delle mansioni collettive.

La pianificazione settimanale delle attività tiene inoltre conto **delle passioni e delle preferenze delle ragazze accolte** in quel determinato momento, che vengono coinvolte attivamente nelle decisioni affinché percepiscano il valore delle proprie opinioni. Per questo motivo, le attività proposte possono **variare sensibilmente in base al periodo e alle ospiti presenti**, spaziando da laboratori creativi e artistici ad iniziative sportive e ricreative di vario tipo, proposte sia dall'équipe multidisciplinare che da enti esterni al progetto. Durante l'inverno, le attività si svolgono prevalentemente all'interno della struttura, mentre in estate il programma si arricchisce con escursioni e momenti all'aperto, offrendo ulteriori occasioni di spensieratezza e socializzazione. Un'attenzione particolare è rivolta alla scoperta del territorio, attraverso visite guidate e percorsi di orientamento nella città, organizzati con il supporto della figura dell'orientatore. Queste esperienze non solo facilitano l'apprendimento culturale e la socializzazione, ma rafforzano anche il senso di appartenenza delle ragazze al territorio circostante. Allo stesso tempo, promuovono una maggiore consapevolezza e conoscenza da parte della comunità ospitante nei confronti delle loro esperienze e culture, favorendo così una reciproca integrazione. La scelta delle attività è infine influenzata anche dalle barriere linguistiche: in caso di difficoltà di comunicazione, si possono privilegiare

attività più artistiche o sportive, mentre per gruppi con una maggiore uniformità linguistica possono essere proposte attività che favoriscono l'interazione verbale.

Un **elemento centrale nelle attività proposte è il gioco**, utilizzato non solo come strumento ricreativo ma anche come mezzo per favorire lo sviluppo cognitivo, sociale ed emotivo, oltre che per promuovere interazioni positive all'interno del gruppo. Le lezioni di alfabetizzazione, ad esempio, integrano frequentemente elementi ludici, adattati in base alle esigenze e alle preferenze delle partecipanti. Questo approccio dinamico stimola la loro partecipazione attiva, trasformando l'apprendimento in un'esperienza piacevole e coinvolgente, capace di abbattere eventuali barriere legate al trauma o alla timidezza.

Un focus particolare è inoltre dedicato all'**attività fisica e sportiva**, riconosciuta come uno strumento educativo, formativo e pedagogico di grande valore, la cui pratica è capace di apportare benefici significativi a livello mentale, fisico e sociale. Queste attività contribuiscono a promuovere uno stato complessivo di benessere, particolarmente importante per ragazze che spesso arrivano nei centri in condizioni di estrema vulnerabilità psicosociale. La tipologia di sport proposta viene anche in questo caso attentamente calibrata in base agli interessi e alle necessità del gruppo. Tra queste, si annoverano ad esempio pratiche meditative e introspettive, come yoga e pilates, che favoriscono il rilassamento e la connessione con sé stesse, e attività più dinamiche e liberatorie, come la danza, che aiutano a canalizzare le energie e a stimolare il divertimento. In ogni caso, l'approccio adottato tiene conto della diversità delle ragazze, cercando di creare un ambiente che incoraggi il coinvolgimento di tutte le giovani ospiti.

Infine, diversi **laboratori creativi dedicati al disegno, al teatro e alla musica** offrono spazi sicuri in cui le ragazze possono esprimere le proprie emozioni e avviare un processo di elaborazione del trauma. Le attività artistiche e creative si sono infatti dimostrate strumenti particolarmente efficaci per supportare questo processo, specialmente nei casi in cui le ragazze mostrano inizialmente una chiusura emotiva, come quelle che arrivano in età avanzata. In questi casi, laboratori del genere permettono una "pre-metabolizzazione" del trauma, facilitando un'apertura graduale in un ambiente percepito come protetto e sicuro. Ad esempio, la psicologa del progetto utilizza spesso il disegno come strumento per interpretare il vissuto delle ragazze nel corso dei propri colloqui: questo infatti può rivelarsi un mezzo molto utile per evidenziare dinamiche emotive profonde che potrebbero non emergere altrimenti in un colloquio verbale, fornendo indicazioni preziose sulla coerenza tra il racconto e l'esperienza vissuta.

Figura 20 - Disegni delle ospiti dal titolo "La valigia degli oggetti preziosi"



Le specifiche vulnerabilità socio-sanitarie

Come accennato in precedenza, le minori straniere non accompagnate rappresentano un **sottogruppo particolarmente vulnerabile all'interno della già fragile categoria dei MSNA**. La loro vulnerabilità è strettamente legata al proprio sesso e identità di genere, che le espone a una serie di rischi specifici e complessi. Molte di loro portano i segni di esperienze traumatiche, come abusi, violenze sessuali, mutilazioni genitali femminili (MGF), sfruttamento durante il viaggio, o giungono all'interno dei centri in stato di gravidanza, tutte situazioni che richiedono un'assistenza sanitaria e psicologica immediata. Nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni per migliorare l'emersione tempestiva delle vulnerabilità al momento dello sbarco, molte ragazze arrivano ancora nei centri senza una segnalazione preliminare, a causa del poco tempo a disposizione per condurre una valutazione approfondita prima del trasferimento. Gli operatori e le operatrici del centro si trovano quindi a rilevare queste situazioni critiche attraverso colloqui diretti e osservazioni. Spesso, per senso di autodifesa, molte ragazze evitano di raccontare le violenze subite o scelgono di mentire per paura o vergogna. Tuttavia, i segni del trauma sono evidenti e si manifestano attraverso indicatori evidenti, quali disturbi del sonno e dell'appetito, irritabilità, difficoltà nel controllo delle emozioni, ansia, etc.

Le **pratiche di mutilazione genitale femminile** rappresentano un fenomeno particolarmente delicato, con un'incidenza elevata in molti dei Paesi di provenienza delle ragazze, arrivando a toccare picchi superiori all'80% in alcune regioni¹⁰¹. Sebbene molte ragazze abbiano subito la mutilazione in età precoce e non abbiano quindi ricordi diretti, portano con sé i segni fisici e psicologici di questa violenza. Spesso tali pratiche vengono eseguite dalle stesse donne della comunità o della famiglia, secondo modalità e livelli di gravità differenti¹⁰². La maggior parte delle ragazze riferisce di non conoscere le reali motivazioni dietro questa pratica, riportando spiegazioni che riflettono credenze e tradizioni locali profondamente radicate. A questo proposito, gli operatori e le operatrici del centro, in stretta collaborazione con il mediatore e la mediatrice culturali, lavorano per **sensibilizzare le ragazze sull'illegalità di tali pratiche e per promuovere una consapevolezza dei loro diritti**. Questo lavoro di sensibilizzazione si concentra non solo sull'aspetto legale ma anche sulla comprensione del significato di questa pratica come trattamento inumano e degradante e sul suo impatto sulla salute fisica e mentale. I mediatori svolgono un ruolo chiave in questo senso nel tradurre e rendere comprensibili queste informazioni per le ragazze, affrontando il delicato equilibrio tra sensibilità culturale e riconoscimento dei diritti umani universali. Al fine di facilitare il percorso successivo delle minori, il centro collabora inoltre con l'ospedale di Trapani per far ottenere alle ragazze le **relazioni mediche delle mutilazioni subite**. Queste certificazioni, allegate alla cartella sociale che accompagna le ragazze nel loro trasferimento verso i centri di seconda accoglienza della rete SAI, rappresentano infatti un elemento cruciale per poter sostenere un'eventuale richiesta di protezione internazionale, offrendo alle ragazze un importante strumento di tutela.

Le **vittime di tratta** rappresentano un altro gruppo estremamente vulnerabile all'interno del centro di accoglienza. Alcune ragazze manifestano gli "indicatori di tratta" attraverso i racconti o il comportamento osservato dagli operatori e dalle operatrici al loro arrivo, mentre altre giungono già accompagnate dalle segnalazioni fatte al momento dello sbarco. Frequentemente emergono casi di giovani sfruttate sessualmente in Libia, dove vengono confinate in stanze chiuse all'interno delle cosiddette "connection houses", senza alcuna possibilità di interazione con il mondo esterno se non attraverso i propri aguzzini. Tuttavia, la tratta non si limita allo sfruttamento sessuale, ma include anche lo sfruttamento lavorativo, il traffico di organi e altre forme di coercizione, tutte accomunate dall'obiettivo di estinguere il debito contratto con le reti di trafficanti per intraprendere il viaggio. Nella maggior parte dei casi, queste ragazze **non sono consapevoli del loro**

¹⁰¹ <https://genderdata.worldbank.org/en/indicator/sh-sta-fgms-zs>

¹⁰² La maggior parte delle ragazze accolte, che ha subito mutilazioni genitali femminili, risulta portatrice di MGF di I° livello, che consiste nella rimozione parziale o totale del glande clitorideo e/o del prepuzio/cappuccio clitorideo.

sfruttamento: a volte possiedono un contatto in Italia, ma ignorano le reali implicazioni di ciò che le attende. Da questo punto di vista, una problematica ricorrente nel centro è infatti proprio quella degli allontanamenti: le MSNA tendono a fuggire spesso, con un'incidenza maggiore rispetto ai ragazzi, spesso legate a destinazioni preordinate o a contatti già stabiliti. Anche in questo caso, il fenomeno varia a seconda della nazionalità e ha subito cambiamenti nel corso degli anni. In passato, il principale flusso riguardava la tratta nigeriana, mentre oggi interessa prevalentemente le ragazze ivoriane. Tuttavia, non sempre gli allontanamenti sono riconducibili a situazioni di tratta: in alcuni casi, le ragazze lasciano il centro per raggiungere, in quanto donne, un familiare di riferimento, come avviene per esempio spesso per le minori tunisine ed eritree.

Per gli operatori e le operatrici del centro, è fondamentale quindi **identificare rapidamente se le ragazze sono vittime di tratta, quale forma di sfruttamento abbiano subito e se la tratta si sia conclusa nel Paese di transito o prosegua in Italia**. In questo senso, il coinvolgimento di operatrici e mediatrici donne è essenziale per creare un clima di fiducia che favorisca l'apertura delle ragazze. A tal proposito, un importante lavoro di collaborazione viene portato avanti con l'ente antitratta Maddalena, che offre supporto nella presa in carico delle vittime, coadiuvando gli operatori del centro nel rapporto con la ragazza. Un elemento chiave delle attività svolte è rappresentato dalle informative, mirate a sensibilizzare le ragazze sui rischi della tratta, spiegando cosa comporti affidarsi a sconosciuti o abbandonare prematuramente il percorso di accoglienza. Durante queste sessioni vengono trattati temi come lo sfruttamento lavorativo e i pericoli della clandestinità, utilizzando immagini dei ghetti informali per illustrare le difficoltà di ottenere un contratto di lavoro o di affitto senza documenti regolari. L'obiettivo è incoraggiare le ragazze a seguire un percorso regolare, spiegando che ciò rappresenta la strada più sicura per costruire una vita dignitosa in Italia. Nonostante questi sforzi, molte ragazze **percepiscono i centri di accoglienza come un ostacolo al proprio percorso**, specialmente quando la destinazione di trasferimento in seconda accoglienza non coincide con le grandi città di cui hanno sentito parlare, come Roma o Milano. Per ridurre il rischio di fughe, gli operatori adottano quindi come strategia quella di comunicare le disposizioni di trasferimento solo all'ultimo momento. Anche sul piano della sicurezza interna, vengono adottate misure specifiche per tutelare le ragazze. Telecamere monitorano le aree comuni e l'esterno della struttura, mentre gli operatori effettuano controlli ogni ora, in particolare durante la notte, per verificare la presenza delle ragazze e, in caso di assenze, attivare una segnalazione immediata al commissariato. Durante la prima settimana di permanenza, le ragazze non sono autorizzate ad uscire; successivamente, le uscite sono regolamentate con orari precisi e gestite tramite un gruppo WhatsApp, dove ogni uscita e rientro deve essere comunicato. Infine, nel prosieguo del percorso di accoglienza, i casi di tratta vengono sempre segnalati dall'équipe multidisciplinare, con l'inserimento nella cartella sociale di tutte le informazioni necessarie per una presa in carico adeguata nella fase successiva. Tra le indicazioni più frequenti viene ad esempio consigliata la presa in carico da parte dell'ambulatorio specialistico per sopravvissuti a violenza intenzionale, gestito da MSF in collaborazione con l'ASP di Palermo, cercando quindi di indirizzare il trasferimento delle ragazze verso strutture situate in quel territorio.

Nei casi invece in cui arrivino **minori in stato di gravidanza o con un sospetto di gravidanza**, il centro adotta un protocollo specifico, sviluppato nel corso dell'esperienza, per cercare di fornire un supporto tempestivo e adeguato alle ragazze. La prima fase prevede un colloquio immediato con la giovane per comprendere la sua situazione, le circostanze della gravidanza e le sue condizioni di salute. In parallelo, viene offerta subito l'assistenza psicologica e si procede agli esami medici necessari. Gli accertamenti includono un test di gravidanza immediato e, in caso di risultato positivo, l'esame Beta HCG che viene eseguito entro la giornata o al massimo entro 24 ore presso un laboratorio privato. Questa scelta è dettata dalla necessità di accelerare i tempi, poiché il percorso ospedaliero richiederebbe il possesso del tesserino STP, che le ragazze appena arrivate ovviamente non possiedono. Una volta confermata la gravidanza, questa viene comunicata alla minore e si avvia un percorso di accompagnamento per comprendere insieme quale decisione intenda prendere. L'équipe del centro fornisce un'**informativa completa sulle possibilità a sua disposizione**: l'accoglienza in strutture dedicate

a madri con bambini, considerare l'opzione dell'adozione, oppure optare per l'interruzione volontaria di gravidanza (IVG). Le ragazze vengono accompagnate passo dopo passo, ricevendo dettagli su ogni fase del percorso e confermando di volta in volta la propria decisione, con la libertà di cambiare idea in qualsiasi momento. L'intero processo è supportato da un **lavoro psicologico attento e rispettoso**, portato avanti dagli operatori insieme ai mediatori culturali, che si impegnano a mantenere una posizione neutrale, ma al tempo stesso vicina alle esigenze della ragazza. Questo accompagnamento risulta particolarmente delicato, poiché spesso la decisione della ragazza è influenzata da valori culturali e religiosi complessi. **Nei casi in cui si opta per l'IVG, il percorso presenta ulteriori complessità.** Nella provincia di Trapani, infatti, si registra un'elevata percentuale di obiezione di coscienza tra il personale sanitario, e l'IVG è effettuata esclusivamente presso l'ospedale di Trapani, limitatamente a un giorno a settimana, il martedì. Per superare queste difficoltà, il centro collabora con il Centro Salute Globale dell'ASP di Trapani, che si occupa di inviare le richieste di visita ginecologica e di coordinarsi con l'ospedale per programmare l'intervento. Nei casi di emergenza, tuttavia, si accede direttamente al pronto soccorso ginecologico. In situazioni particolarmente critiche, come gravidanze che si avvicinano al limite delle tempistiche consentite per l'IVG, il centro si avvale poi dell'intervento del Servizio Centrale per agevolare, ad esempio, il trasferimento della ragazza in un territorio dove il percorso risulti meno complesso e più rapido.

Conclusioni

L'accoglienza delle ragazze minori non accompagnate necessita di **attività di supporto e presa in carico altamente specializzate**, capaci di rispondere alle molteplici vulnerabilità fisiche, psicologiche e sociali di cui spesso è portatore questo particolare sottogruppo di MSNA. Nonostante le sfide legate al breve periodo di permanenza nella struttura di prima accoglienza e alla complessità dei background culturali e migratori delle ragazze, le strategie adottate dall'**esperienza del progetto "Iter"** risultano essere utili per permettere alle giovani di avviare un percorso di guarigione e di costruire una base solida per il loro futuro.

Tra queste, l'**adozione di un approccio empatico e flessibile nella relazione con le ospiti**, che bilancia con attenzione la vicinanza emotiva e il rispetto dello spazio personale, emerge come un pilastro fondamentale nel creare le condizioni necessarie per instaurare un rapporto di fiducia essenziale al percorso di recupero delle ragazze. A ciò si aggiunge il **lavoro di équipe**, che permette di calibrare in modo congiunto e complementare gli interventi per rispondere in maniera mirata alle esigenze specifiche di ciascuna minore, e la **presenza di mediatori e mediatrici**, che si rivela altresì cruciale per abbattere barriere linguistiche e culturali, facilitando la comunicazione e favorendo la costruzione di un legame di fiducia.

Inoltre, la **creazione di un ambiente sicuro e accogliente** rappresenta un ulteriore elemento chiave nella presa in carico delle ragazze. L'adozione di una pianificazione strutturata, sia settimanale che giornaliera, contribuisce a fornire **stabilità e routine**, elementi essenziali per ricostruire un senso di normalità, sviluppare l'autonomia e migliorare il benessere psicologico delle ospiti. La varietà delle proposte e l'**attenzione agli interessi individuali** delle ragazze, che vengono coinvolte attivamente nelle decisioni sulla vita comune del centro, le aiutano a percepire il valore delle proprie opinioni. Un ruolo di rilievo è inoltre riservato alle **attività ludiche, sportive e creative**: queste infatti non solo favoriscono lo sviluppo cognitivo, sociale ed emotivo, ma si rivelano strumenti efficaci per elaborare i traumi e facilitare la costruzione di relazioni positive sia tra le ospiti che con gli operatori e la comunità ospitante. A tal proposito, un'attenzione specifica viene dedicata alle attività che promuovono la **condivisione delle culture di origine**, incoraggiando lo scambio interculturale e il superamento delle barriere legate al senso di appartenenza, contribuendo alla creazione di un ambiente inclusivo e rispettoso delle diversità.

Per quanto riguarda infine la presa in carico delle particolari condizioni di fragilità di queste ragazze, esse richiedono un **accompagnamento multidisciplinare e un delicato equilibrio tra sensibilità culturale e riconoscimento dei diritti**. Spesso, infatti, si tratta di tematiche estremamente delicate, per le quali le ragazze attivano meccanismi di autodifesa che rendono cruciale un approccio allo stesso tempo competente e rispettoso che le aiuti ad affrontare i traumi e ad iniziare un percorso di recupero. Le modalità di intervento degli operatori e delle operatrici in questi casi spaziano tra una pluralità di iniziative. In particolare, insieme ad un **supporto immediato di natura medica, legale e psicologica**, risultano di particolare importanza le **informative volte a sensibilizzare** le giovani sulle opzioni disponibili, garantendo loro il diritto di scegliere il proprio percorso in maniera consapevole. Questi interventi sono resi possibili anche grazie a **collaborazioni strategiche con enti, organizzazioni internazionali e istituzioni specializzate**. Esempi significativi includono l'ospedale di Trapani, che fornisce certificazioni mediche per i casi di mutilazioni genitali femminili, l'ente antitratta Maddalena e l'ambulatorio specialistico gestito da MSF in collaborazione con l'ASP di Palermo, che mettono a disposizione competenze specifiche per la presa in carico delle vittime di tratta, così come il Centro Salute Globale dell'ASP di Trapani per il supporto nelle interruzioni di gravidanza. Tali collaborazioni si dimostrano indispensabili per costruire percorsi di protezione mirati e per garantire a queste giovani un futuro basato su dignità, sicurezza e opportunità, consolidando un sistema di supporto a promozione della loro integrazione.

LA TUTELA VOLONTARIA IN EMILIA-ROMAGNA

Il presente caso studio si propone di analizzare l'attività delle associazioni di tutori volontari attive in Emilia-Romagna volta a favorire una corretta implementazione dell'istituto all'interno della regione. In particolare, l'attività di queste associazioni si è articolata in diverse iniziative finalizzate **a far conoscere e promuovere la figura dei tutori, a migliorarne la formazione e ad ottimizzare le relazioni fra i diversi soggetti** coinvolti nella tutela e nella presa in carico dei MSNA, anche attraverso la realizzazione di una serie di proposte scaturite dal basso.

La **metodologia utilizzata** per la realizzazione del caso studio ha incluso innanzitutto la raccolta di dati di natura secondaria, attraverso la ricerca bibliografica e l'analisi di documenti specifici condivisi dagli *stakeholder* interessati. In secondo luogo, essa ha previsto la raccolta di dati di natura primaria, attraverso due interviste semi-strutturate ai referenti delle Associazioni Tutori nel tempo e Associazione Tutori Emilia-Romagna, e un focus group di quattro partecipanti, che ha coinvolto alcuni tutori facenti parte delle due associazioni succitate e di una terza associazione attiva sul territorio regionale: l'Associazione Famiglie Accoglienti. In questo modo è stato possibile analizzare nel dettaglio le attività promosse dai tutori e poste in essere in Emilia-Romagna in loro favore.

Il territorio emiliano-romagnolo

Al 30 settembre 2024 in Emilia-Romagna erano presenti **1.524 MSNA**, di cui 570 ucraini e 954 di altre nazionalità, ponendo la regione al quarto posto fra le regioni per numero di minori ospitati in Italia¹⁰³. Il **numero di tutori** iscritti nell'elenco del Tribunale per Minorenni di Bologna, competente per tutto il territorio regionale, era invece nel 2022 – ultimo dato disponibile¹⁰⁴ – **pari a 230**, valore che pone l'Emilia al quinto posto fra le Regioni italiane.

Figura 21 - MSNA e tutori in Emilia-Romagna



Per quanto riguarda il terzo settore, **il volontariato emiliano-romagnolo si contraddistingue per essere connotato da una forte spinta proattiva nell'ambito della tutela volontaria**, motivo per il quale si è ritenuto interessante approfondirne la conoscenza. Le realtà attive sul territorio collaborano infatti strettamente per promuovere iniziative e portare avanti buone prassi che possano alimentare un mutuo aiuto e soccorso fra gli attori coinvolti nell'universo della tutela volontaria. L'associazionismo in questo ambito nasce sulla scia di una serie di spinte propulsive, tra cui un momento

¹⁰³ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/pagine/dati-minori-stranieri-non-accompagnati>

¹⁰⁴ Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, *Rapporto di monitoraggio sul sistema di tutela volontaria - Quinto rapporto di monitoraggio, 2022*

particolarmente significativo è stato rappresentato dall'avvio del corso di formazione organizzato dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza regionale in Emilia-Romagna, dal 2018. In precedenza, infatti, i corsi erano stati organizzati esclusivamente da alcuni grandi Comuni, sempre in collaborazione con la Garante, limitando così le opportunità di confronto a livello regionale. Tali incontri formativi hanno rappresentato un'occasione preziosa per i tutori, permettendo loro di conoscersi, confrontarsi e riconoscere l'importanza di una rete stabile per condividere esperienze, progetti e buone pratiche. Da questa esperienza si è quindi costituito un gruppo informale che si è poi tramutato in Associazione di Promozione Sociale (APS) a maggio 2024, andando a formare quella che è attualmente l'**Associazione Tutori volontari Emilia-Romagna**, di stampo regionale. Erano, invece, già attive l'**Associazione Tutori nel Tempo** di Ferrara e l'**Associazione Famiglie Accoglienti**, che opera nel bolognese e nel modenese; quest'ultima è in realtà un'associazione di stampo nazionale che tiene al suo interno sia le famiglie coinvolte nel progetto "Vesta" – progetto attivo in Emilia-Romagna per l'ospitalità in famiglia di ragazzi migranti neomaggiorenni –, sia un sottogruppo di tutori attivi su Bologna.

Conoscenza e promozione della figura del tutore

Il contesto emiliano-romagnolo si distingue per essere **particolarmente attivo nella promozione e nella sensibilizzazione circa l'istituto della tutela volontaria**; esistono infatti diverse iniziative, attivate o in procinto di essere attivate, che vengono portate avanti dalle associazioni operanti sul territorio, in collaborazione con enti di diversa natura.

L'Associazione Tutori volontari Emilia-Romagna ha avviato, nella seconda parte del 2024, un **progetto con le scuole dal nome "Tutela volontaria e società accogliente"**, che mira a sensibilizzare la popolazione sul tema dei MSNA e sulla figura del tutore volontario, cominciando innanzitutto dai giovani, dagli insegnanti e dai genitori. Questa iniziativa, scaturita da un'idea promossa dal basso dai tutori attivi sul territorio, ha preso forma con un primo incontro presso un importante istituto scolastico di Bologna – IPSAS Aldrovandi Rubbiani –, mentre, al momento della scrittura del presente caso studio, ulteriori appuntamenti con un'altra scuola di San Lazzaro di Savena e con due licei di Ferrara sono in via di definizione. La scelta di far partire l'iniziativa in concomitanza con l'anno scolastico è legata anche all'opportunità di promuovere il nuovo corso di formazione regionale finalizzato alla preparazione di nuovi tutori volontari.

Un'altra iniziativa attualmente in fase di realizzazione, promossa dalle associazioni con il supporto della Garante regionale, mira a **raccogliere e valorizzare le esperienze di numerosi tutori della regione**, attraverso la realizzazione di una serie di "*flash*" narrativi, che raccontano episodi significativi vissuti nell'ambito della tutela, sia positivi che negativi. Queste testimonianze saranno raccolte in una pubblicazione – sottoforma di fascicolo – destinata ad offrire ai cittadini interessati una visione concreta e realistica di cosa significhi intraprendere un percorso di tutela. L'obiettivo è fornire un quadro chiaro e coerente della realtà quotidiana dei tutori, evidenziando sia le sfide che le soddisfazioni legate a questo ruolo. Oltre ai racconti, il fascicolo includerà anche schede informative sulle principali problematiche riscontrate dai tutori e sulle strategie per affrontarle efficacemente. Queste schede conterranno inoltre riferimenti utili, come i contatti delle associazioni e i loro siti web, per garantire ai tutori, o agli aspiranti tali, un accesso immediato a risorse di supporto e orientamento. L'idea della pubblicazione è nata su impulso del gruppo associativo regionale e si propone anche di raccogliere e diffondere un ampio spettro di informazioni sulle iniziative locali attivate nei diversi territori, favorendo così una maggiore condivisione e divulgazione delle buone pratiche.

Infine, un'iniziativa simile, anch'essa in fase di realizzazione, è portata avanti dall'Associazione Famiglie accoglienti con la collaborazione della casa editrice Altreconomia, ed è finalizzata alla pubblicazione di un libro

che narra **storie di integrazione che hanno avuto successo**, attraverso i racconti di ragazzi ospitati nelle succitate famiglie del progetto "Vesta", o di ragazzi che abbiano fruito delle opportunità offerte dalle esperienze di tutela volontaria.

La formazione dei tutori

Il **corso di formazione per i tutori volontari in Emilia-Romagna** è organizzato su base regionale dalla Garante, per una durata complessiva di **24 ore totali di formazione** – 20 ore di formazione e 4 ore di lavoro individuale, attraverso la redazione di un breve contributo scritto –; la frequenza minima prevista è di almeno l'80% delle ore. Il corso è rivolto a tutti i cittadini di tutti i comuni di tutte le province del territorio, tramite la candidatura ad un bando pubblico.

Secondo le testimonianze raccolte tra le associazioni, il corso permette di avere una **base di conoscenza dei primi elementi di varie materie**, anche se ciò non è sufficiente, a causa della sua brevità, per offrire una formazione approfondita sugli aspetti giuridici, socio-pedagogici e sulla comunicazione sociale legati all'esercizio di questa funzione. Un elemento di particolare interesse, però, è costituito dal fatto che, a differenza di molte altre regioni italiane, in Emilia-Romagna i corsi prevedono una buona pratica considerata essenziale dalle analisi condotte finora sul tema: la **partecipazione dei diversi soggetti coinvolti nell'istituto della tutela**, che possono offrire così una pluralità di punti di vista per approfondire gli aspetti specifici che coinvolgono ciascuno di essi. Tra i relatori figurano quindi rappresentanti dell'ANCI, delle comunità di accoglienza e dei servizi sociali locali, che contribuiscono a fornire una visione completa del sistema che esiste intorno all'istituto. Questo approccio si rivela particolarmente efficace, poiché il tutore, nell'esercizio della sua funzione, non opera in maniera isolata, ma deve interagire con una rete complessa di soggetti, tra cui le comunità, le autorità locali e il Tribunale per i Minorenni. L'aspetto relazionale, dunque, riveste un ruolo centrale nella formazione, preparando i tutori a gestire al meglio i rapporti con tutti gli attori coinvolti nel percorso di tutela. Tra gli ospiti solitamente invitati è inoltre **prevista la partecipazione degli stessi tutori volontari già operanti sul territorio**, nel numero di due per incontro, in qualità di portatori di esperienza. A questo proposito, il coinvolgimento delle associazioni di tutori riveste un ruolo di fondamentale importanza: sono infatti queste ultime a ricevere l'invito e ad occuparsi della raccolta delle disponibilità – in base alle tempistiche e all'argomento trattato –, per poi comunicarle alla Garante regionale che si occupa dell'organizzazione del corso. I tutori già formati partecipano attivamente alle lezioni, intervenendo durante o al termine dell'incontro per condividere esperienze concrete e fornire informazioni pratiche relative al tema in questione. Si tratta sempre, quindi, di un dialogo aperto, basato sull'interazione, e mai di una dinamica frontale. Questo approccio "ibrido" permette di fornire informazioni di carattere generale sull'istituto della tutela ma, contemporaneamente, di mettere i partecipanti nella condizione di **conoscere meglio anche la realtà locale** all'interno della quale andranno ad operare.

Le testimonianze raccolte dalle associazioni sottolineano inoltre l'**importanza della formazione continua**, che tuttavia, ad oggi, non risulta ancora adeguatamente strutturata a livello centrale. Attualmente, l'aggiornamento sulle tematiche legate alla tutela volontaria è infatti lasciato all'iniziativa del singolo tutore, che deve provvedere autonomamente iscrivendosi alle associazioni regionali o reperendo notizie tramite siti di enti specializzati ed altri canali d'informazione. In questo ambito, **svolge un ruolo particolarmente attivo l'ANCI**, contribuendo alla diffusione di materiali informativi e di aggiornamento attraverso, ad esempio, l'invio regolare di *newsletter* ai direttivi delle associazioni, che hanno poi il compito di trasmettere le informazioni ai soci tutori, assicurando così una maggiore diffusione delle iniziative formative e delle opportunità di aggiornamento disponibili. Gli eventi organizzati dall'ANCI non coinvolgono solo i tutori volontari, ma si estendono anche alle comunità e ai servizi sociali, includendo così tutti i principali attori della rete di sostegno e integrazione in favore dei MSNA. In questo

contesto, l'ANCI si dimostra una presenza costante e importante a livello territoriale, collaborando strettamente con la Garante regionale per garantire un aggiornamento continuo su temi cruciali quali i ricongiungimenti familiari, la formazione specifica sugli aspetti psico-sociali relativi all'accoglienza dei migranti, e così via. Ci sono poi **altre organizzazioni**, come ad esempio Save the Children, **che organizzano sessioni specifiche** su alcuni temi settoriali, oltre agli incontri mensili organizzati dalle associazioni o dai gruppi informali di tutori, sia online che in presenza, per favorire il confronto e l'approfondimento su temi di interesse.

Tutte queste varie tipologie di incontri formativi, dai corsi ufficiali organizzati dalla Garante regionale agli eventi di formazione e confronto promossi dai diversi enti e associazioni, costituiscono un ambiente altamente stimolante, da cui scaturiscono spunti e idee che si sono poi tradotti, molto spesso, in iniziative concrete e in molti dei progetti attualmente in fase di implementazione. La partecipazione ai corsi rappresenta, infatti, un'**occasione estremamente preziosa per instaurare e rafforzare legami e contatti tra i tutori**, creando una rete di collaborazione e supporto che risulta cruciale per il miglioramento continuo del sistema di tutela. Questi momenti di formazione non solo permettono di condividere conoscenze e *best practice*, ma offrono anche un'opportunità fondamentale per il confronto diretto tra esperienze diverse, contribuendo alla nascita di nuove idee e proposte. Ed è infatti proprio attraverso queste interazioni che sono state fondate le associazioni di tutori oggi attive sul territorio, punto di riferimento fondamentale per tutti coloro che operano nel settore.

Collaborazioni con le istituzioni

La scelta di condurre il presente caso studio sul territorio dell'Emilia-Romagna è motivata, tra le altre ragioni, dalla **forte proattività dimostrata dalle associazioni locali nel migliorare le condizioni relative alla tutela volontaria e alla sua implementazione**. A tal proposito, un ruolo fondamentale è giocato dai peculiari rapporti che si instaurano con i diversi attori coinvolti nelle varie fasi del processo di abbinamento tutore-minore. In particolare, le associazioni dei tutori volontari dell'Emilia-Romagna hanno sempre mantenuto un rapporto diretto e costruttivo con la Garante regionale, cui forniscono regolarmente aggiornamenti sulle criticità riscontrate – specialmente in relazione alle mancate nomine. Meno frequenti, ma comunque significativi, sono i contatti con la Presidente del Tribunale, con la quale è stato comunque possibile individuare alcune buone prassi operative.

Uno degli aspetti su cui, attualmente, le associazioni sono maggiormente impegnate è quello dell'individuazione di *modus operandi* che consentano di velocizzare le pratiche burocratiche, **verificando a priori la fattibilità della tutela prima di procedere con una nomina ufficiale**, ed evitando dunque abbinamenti che potrebbero portare poi a rinunce. A tal proposito, si stanno valutando modalità di comunicazione informale – come mail o contatti telefonici – con la Garante e/o con il Tribunale per accertare preventivamente la disponibilità del tutore, verificare la distanza fra la sua residenza e quella del minore, e ottenere conferma dai servizi sociali locali sulla permanenza del minore presso la comunità indicata. Nella medesima direzione si inseriscono gli **elenchi aggiornati dei tutori attualmente disponibili a ricevere la nomina**, stilati dall'Associazione Tutori nel Tempo e dall'Associazione Famiglie Accoglienti, e inviati periodicamente via PEC sia alla Garante regionale che alla Presidente del Tribunale. Tra le iniziative significative, si annoverano inoltre gli accordi, anche informali, definiti con alcuni servizi sociali per lo **scambio di informazioni sui MSNA** per cui si è ricevuta – o si sta per ricevere – la delega di tutela, definendo degli *iter* specifici, come quello stabilito fra l'Associazione Famiglie Accoglienti, il Comune e l'Azienda di Servizi alla Persona (Asp) di Bologna.

Un ulteriore aspetto rilevante su cui le associazioni stanno concentrando i propri sforzi per favorire l'integrazione dei MSNA sul territorio riguarda il **sostegno ai ragazzi anche dopo il compimento dei diciotto anni**. In questo ambito, il Comune di Bologna si sta distinguendo positivamente, in particolar modo promuovendo il concetto di

"genitorialità sociale". Tale approccio prevede un affiancamento al neomaggiorenne che richiama in qualche modo il ruolo svolto durante la tutela volontaria, svuotato, però, della parte concernente la rappresentanza legale. L'obiettivo è quello di garantire ai giovani una figura istituzionale di riferimento che li possa accompagnare nel percorso verso una piena integrazione sociale, supportandoli nell'affrontare le principali sfide del passaggio all'età adulta. In modo simile, anche il Comune di Ferrara ha introdotto la figura del "mentore" per continuare ad offrire un supporto ai giovani una volta raggiunta la maggiore età. Questo ruolo, formalizzato attraverso un accordo con i servizi sociali del comune, consente al tutore di rimanere un punto di riferimento per il ragazzo, assicurandogli una guida adulta nel delicato periodo di transizione verso l'autonomia.

Conclusioni

Le attività e le iniziative promosse dalle associazioni di tutori volontari in Emilia-Romagna rappresentano un **modello virtuoso di collaborazione tra enti del terzo settore, istituzioni ed altri enti coinvolti a vario titolo nell'accoglienza dei MSNA**, finalizzato a migliorare l'integrazione e il benessere dei minori sul territorio. Questi sforzi si articolano in azioni di sensibilizzazione, progetti formativi e proposte di interventi operativi che mirano a superare le criticità del sistema, favorendo un dialogo costruttivo tra i diversi soggetti in gioco.

In particolar modo, le iniziative scaturite dal basso svolgono un ruolo determinante nella **promozione della figura del tutore volontario**, valorizzando non solo le competenze tecniche, ma anche le dimensioni relazionali ed esperienziali del ruolo. In particolare, la collaborazione con istituti scolastici e la pubblicazione di storie significative permettono di sensibilizzare un pubblico ampio di *stakeholder*, creando consapevolezza sulle sfide e sulle opportunità legate all'esercizio di questa funzione.

Inoltre, la **partecipazione ai corsi di formazione** da parte di tutori volontari già formati e attivi nel settore, insieme al contributo di altri enti coinvolti nell'accoglienza dei minori, rappresenta una pratica fondamentale per arricchire la base teorica fornita durante gli incontri con un prezioso valore aggiunto di tipo esperienziale, offrendo a chi si avvicina per la prima volta alla tutela elementi pratici e concreti che possono rivelarsi decisivi per affrontare con maggiore consapevolezza e competenza il proprio ruolo. Sempre nell'ambito della formazione, un ulteriore contributo significativo è fornito dall'ANCI, in collaborazione con la Garante regionale, e da altre organizzazioni, come ad esempio Save The Children, attraverso la **diffusione di materiali informativi e l'organizzazione di incontri tematici e di aggiornamento**, che ampliano le opportunità di apprendimento per i tutori.

Da ultimo, un buon dialogo con le istituzioni, in particolare con l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza regionale e la Presidente del Tribunale per i Minorenni, permette di stabilire un'**efficace collaborazione che contribuisce a definire buone prassi operative** per il miglioramento delle condizioni relative alla tutela volontaria e alla sua implementazione. Tra queste, degne di nota sono, ad esempio, il tentativo di verificare in via preliminare la fattibilità degli abbinamenti, al fine di snellire le procedure burocratiche ed evitare il fenomeno delle rinunce, e le iniziative di affiancamento dei neomaggiorenni, per accompagnarli durante il delicato periodo di transizione verso l'autonomia e favorire una loro piena integrazione sociale.

In conclusione, il contesto emiliano-romagnolo si distingue per la **forte proattività del terzo settore**: le esperienze raccolte e analizzate dimostrano infatti come le associazioni sul territorio stiano affrontando con determinazione le sfide legate alla tutela dei MSNA, mettendo in atto strategie innovative e partecipative che pongono il benessere dei minori al centro delle priorità, con una visione integrata e orientata al miglioramento continuo. In questo, il **supporto delle istituzioni** nell'implementazione pratica della tutela volontaria e nel processo di armonizzazione dei

differenti *modus operandi* potrebbe rappresentare un elemento cruciale per favorire una collaborazione ancora più sinergica e per promuovere in modo ancora più efficace l'istituto della tutela volontaria sul territorio.

