

INDICE

Sigle e abbreviazioni	3
Introduzione	4
1 Il fenomeno dei minori stranieri in Italia: definizione, presenze e problematiche	7
1.1. Migrazioni internazionali: uno sguardo d'insieme	7
1.2. L'immigrazione in Italia: lo scenario contemporaneo	12
1.3. Il minore straniero non accompagnato. Le diverse definizioni	16
1.4. L'evoluzione del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati in Italia e la situazione attuale	19
1.4.1 La situazione attuale	22
1.4.2 MSNA vittime di tratta e sfruttamento	27
1.5 La condizione psicologica e relazionale del minore non accompagnato	29
1.5.1 La questione identitaria	29
1.5.2 La dimensione familiare della scelta di emigrare	35
1.5.3 Bisogni e desideri dei minori stranieri non accompagnati.	37
1.5.4 Considerazioni in merito alle modalità di conoscenza ed accoglienza dei MSNA	39
2. Legislazione e politiche in favore dei minori stranieri non accompagnati in Italia	43
2.1. Le politiche di accoglienza in Italia	44
2.1.1 Breve excursus storico delle politiche di accoglienza italiane: dal 2008 a oggi	44
2.2. La disciplina nazionale e internazionale in materia di minori stranieri non accompagnati	50
2.2.1 I diritti dei minori nelle norme internazionali	52
2.2.2 La normativa Europea	55
2.2.3 Il quadro giuridico italiano: dalla Costituzione alle leggi sull'immigrazione	62
2.2.4 Legge 47 del 7 aprile 2017 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati". Approfondimento	71
2.2.1. Un sistema italiano di protezione ed accoglienza dei MSNA caratterizzato da una Governance Multilivello	93
2.3.1 Gli attori dell'accoglienza	95
2.4 Prassi operative e ruolo dell'assistente sociale nell'accoglienza locale dei minori stranieri non accompagnati	101
2.4.1 L'intercettazione e identificazione dei MSNA	101
2.4.2 Presa in carico da parte dei servizi sociali e stesura del progetto educativo	105
2.4.3 Monitoraggio e accompagnamento all'autonomia	108
3 L'affido familiare omoculturale con minori stranieri non accompagnati	110
3.1 L'affidamento familiare. Cenni normativi	111

3.2	Caratteristiche principali dell'affidamento familiare: definizione, tipologie, protagonisti e procedure	114
3.2.1	Definizione e principi di riferimento	114
3.2.2	Tipologie di affidamento familiare	116
3.2.3	I protagonisti	122
3.2.4	Fasi di attivazione dell'istituto dell'affidamento familiare	127
3.3	L'istituto dell'affidamento familiare come possibile risposta per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati	129
3.3.1	Affido etero-culturale	130
3.3.2	Affidamento omoculturale	132
3.4	Affido omoculturale e minori stranieri non accompagnati. Rischi e opportunità	133
3.5	Affido omoculturale di MSNA. Esperienze italiane	135
3.6	Esperienze internazionali di affido familiare di minori stranieri non accompagnati	141
4	Esperienze di affido omoculturale nel comune di Venezia	152
5	L'esperienza dell' Unità Operativa Complessa Minori Stranieri Non Residenti del servizio "Politiche cittadine per l'infanzia e l'adolescenza" del Comune di Venezia	172
5.1	Le nazionalità più presenti e la questione dei MSNA albanesi	173
5.2	Obiettivi e approccio metodologico dell'UOC Minori Stranieri Non Residenti del comune di Venezia	175
5.3	Attori sociali e strumenti di accoglienza del territorio Veneziano	176
5.4	Fasi operative: come funziona il sistema di prima e seconda accoglienza	178
5.5	La valutazione delle famiglie affidatarie	182
	Osservazioni conclusive	184
	Riferimenti bibliografici	187
	Ringraziamenti	

SIGLE E ABBREVIAZIONI

ANCI	Associazione Nazionale Comuni Italiani
CASF	Centro per l’Affido e la Solidarietà Familiare
CEAS	Sistema Europeo Comune di Asilo
CPA	Centri di accoglienza penale
CRC	Convention on the Rights of the Child
d.lgs	Decreto legislativo
DGR	Delibera di Giunta Comunale
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
DPR	Decreto Presidente della Repubblica
L.	Legge
MSNA	Minore straniero non accompagnato
OCR	Organismo Centrale di Raccordo
OIM	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
ONG	Organizzazioni non governative
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PEI	Progetto Educativo Individualizzato
SIM	Sistema Informativo Minori
SPRAR	Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati
SSN	Servizio Sanitario Nazionale
T.U.	Testo Unico
UE	Unione Europea
UNHCR	United Nations High Commission for Refugees
UOC	Unità Operativa Complessa

INTRODUZIONE

L'idea del presente elaborato di tesi nasce da un'esperienza professionale di affidamento omoculturale realizzata, in qualità di assistente sociale, in favore di una minore adolescente di origine straniera per la quale, inizialmente, era stato disposto dal Tribunale per i Minorenni l'allontanamento dalla famiglia d'origine con il conseguente inserimento in comunità. Valutate tuttavia l'età, le caratteristiche personali della ragazza e i bisogni del nucleo familiare d'origine, si è giunti alla conclusione che un eventuale inserimento in struttura non avrebbe risposto alle reali esigenze della minore e non avrebbe permesso di poter progettare un lavoro costruttivo con le figure genitoriali, volto a favorire un successivo rientro della figlia in famiglia.

Tale tipologia di affidamento in favore dei minori stranieri non risulta, però, essere ancora così diffusa da prevedere all'interno dei servizi un'organizzazione specifica e operatori con una formazione transculturale che permetta di svolgere adeguate valutazioni di potenziali famiglie affidatarie, nonché attività di supporto e accompagnamento sia a quest'ultime che alle famiglie d'origine. Per tale motivo, con la collaborazione dei genitori e di un'associazione che da anni lavora con minori e adulti provenienti da diverse aree geografiche e culturali, si è cercata una risorsa all'interno della rete sociale della famiglia e, valutati i requisiti minimi e fondamentali per regolarizzare il collocamento, si è provveduto a formalizzare l'affido.

Nel frattempo, il percorso di studi previsto dalla laurea magistrale in "Politiche e servizi sociali per la famiglia, i minori e la comunità" mi ha ulteriormente avvicinata alla tematica delle migrazioni e, in particolar modo, il mio interesse è stato attratto dall'approfondimento del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati. La presenza di minori migranti soli, soprattutto negli ultimi anni, ha infatti assunto un ruolo rilevante nei processi migratori internazionali e l'Italia, come altri Paesi dell'Unione Europea, è divenuta luogo di destinazione o passaggio di un consistente numero di bambini ed adolescenti soli che lasciano i

propri luoghi d'origine con la speranza di migliorare le proprie condizioni di vita. La portata di tale fenomeno sta richiedendo, così, ai Paesi di destinazione di provvedere a formulare risposte adeguate di assistenza e protezione per uscire da soluzioni emergenziali in favore di prassi e strumenti di accoglienza che possano incentivare realmente processi di inserimento, integrazione sociale, crescita e sviluppo.

Dall'incontro tra l'esperienza personale professionale di affido omoculturale soprariportata e lo studio teorico del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, è nata così la volontà di approfondire il dispositivo di tutela dell'affido omoculturale come possibile strumento di accoglienza in favore dei minori stranieri non accompagnati che si presentano ai servizi.

Nel capitolo primo sarà fornita una presentazione del recente scenario migratorio internazionale, focalizzando in particolare l'attenzione sul contesto italiano per poi approfondire il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati: quando esso inizia, come si sviluppa e la questione definitiva. Ci si soffermerà poi sulle varie tipologie di minori stranieri non accompagnati presenti nel Paese cercando di capire le ragioni che li spingono ad emigrare da soli. A conclusione del capitolo saranno affrontati, invece, gli aspetti psicologici e relazionali nonché i bisogni e i desideri di questo target di minori.

Nel capitolo secondo sarà affrontata la questione del trattamento giuridico dei minori stranieri non accompagnati. Si tratta di una materia complessa, in continua evoluzione e che ha dato origine a grandi difficoltà di orientamento agli operatori coinvolti nell'accoglienza di tali minori. Nei paragrafi che compongono il secondo capitolo si tenterà di ricostruire, così, il percorso che ha portato alle principali disposizioni europee e norme italiane che regolano i diritti di questi minori con un particolare approfondimento della recentissima legge organica emanata dal governo italiano in materia di minori stranieri non accompagnati. Infine, sarà presentato il sistema di protezione ed accoglienza italiano in favore dei minori stranieri non accompagnati con un breve approfondimento rispetto al ruolo dell'assistente sociale.

Nel capitolo terzo sarà, invece, analizzato lo strumento di tutela dell'affido familiare omoculturale in favore dei minori stranieri non accompagnati. Ci si

soffermerà inizialmente sulla descrizione dell'istituto dell'affido familiare, quindi la cornice normativa, la definizione, le tipologie, i protagonisti e le procedure per poi porre il proprio interesse sulla risorsa dell'affido omoculturale come possibile risposta di accoglienza in favore dei minori stranieri non accompagnati riportando alcune esperienze italiane ed europee.

Nel capitolo quarto, sarà invece presentato uno studio di alcune esperienze di affido omoculturale effettuate nel Comune di Venezia in favore dei minori stranieri soli, con l'obiettivo di approfondire tale modalità di accoglienza per poter stabilire se questo tipo di risposta possa rappresentare un valido strumento del servizio sociale in alternativa all'inserimento in comunità. Tale studio è stato compiuto attraverso interviste svolte con due operatori che lavorano nei servizi di accoglienza in favore dei minori stranieri non accompagnati del Comune di Venezia e con sei ragazzi, ora maggiorenni, che sono stati in carico a tale servizio e che hanno vissuto l'esperienza dell'affido omoculturale.

Il lavoro termina, poi, con il capitolo quinto in cui sarà descritta l'esperienza dell'Unità Operativa Complessa Minori Stranieri Non Residenti del servizio "Politiche cittadine per l'infanzia e l'adolescenza" del Comune di Venezia che da anni attiva affidi omoculturali in favore dei MSNA che si presentano al servizio.

1. IL FENOMENO DEI MINORI STRANIERI IN ITALIA: DEFINIZIONE, PRESENZE E PROBLEMATICHE.

1.1. Migrazioni internazionali: uno sguardo d'insieme.

I movimenti migratori hanno attraversato e ritmato il corso della civiltà, arricchendo di scambi e fusioni la storia dell'umanità. La specie umana è, infatti, una "specie migratoria" e in tutte le fasi storiche, uomini e donne, hanno dimostrato una propensione alla mobilità umana non solo per motivi di sopravvivenza ma anche per poter intraprendere attività e professioni. Nonostante questo, le migrazioni internazionali che noi oggi viviamo, rappresentano un fenomeno relativamente recente che possiamo collegare alla nascita dell'idea di Stato-nazione, che porta in sé quella di confine che non può essere oltrepassato dai non-cittadini senza esserne autorizzati. Possiamo così dire che l'inizio delle migrazioni dell'età moderna coincide con l'epoca delle grandi esplorazioni geografiche, quando gli europei hanno cominciato a esplorare il mondo con l'obiettivo di allargare le proprie attività commerciali e di sottomettere i popoli nativi (Zanfrini, 2007).

Secondo quanto pubblicato dal dipartimento degli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite nell'International Migration Report 2015, negli ultimi cinquant'anni il numero di migranti internazionali è aumentato rapidamente, passando dai 173 milioni registrati nel 2000 ai 244 milioni rilevati nel 2015. Nell'attuale mondo sempre più interconnesso, le migrazioni internazionali sono, infatti, diventate una realtà che interessa quasi tutti gli angoli del globo, considerato i paesi d'origine, di transito e di destinazione. I moderni mezzi di trasporto hanno, inoltre, reso più semplice, economico e rapido il movimento delle persone e, allo stesso tempo, conflitti, povertà, ineguaglianza e mancanza di un lavoro dignitoso rappresentano spesso le ragioni che inducono le persone a

lasciare la propria casa in cerca di un futuro migliore per se stesse e per i propri familiari. Le migrazioni costituiscono così, come evidenziato dai più autorevoli sociologi delle migrazioni (Zanfrini, 2007), “*fatti sociali totali*, ossia sono il risultato di una pluralità di fattori, economici, sociali, culturali e psicologici, la cui complessità si riflette sull’identità dei soggetti coinvolti.”

La migrazione così, se supportata da appropriate politiche, può contribuire alla crescita e allo sviluppo sia del paese di nascita che di quello ospitante. Da un lato, infatti, le rimesse dei migranti sono usate per migliorare i mezzi di sussistenza dei familiari e del paese attraverso investimenti nell’educazione, nella sanità, negli alloggi e nelle infrastrutture e, dall’altro lato, nel paese ospitante il migrante spesso colma la carenza di manodopera nei lavori più critici, crea posti di lavoro come imprenditore e contribuisce in termini di tasse e contributi previdenziali. Nonostante questo, purtroppo, i migranti rappresentano comunque spesso i membri più vulnerabili della società: sono solitamente i primi a perdere il lavoro in caso di crisi economica, lavorano per salari più bassi, per più ore, e in peggiori condizioni.

Se da un lato, quindi, la migrazione rappresenta per molte persone un’esperienza arricchente, dall’altro molti altri si trovano costretti a sopportare violazioni dei diritti umani, violenze, abusi e discriminazioni, in particolare donne e bambini. Nonostante questo, in molte parti del mondo, la migrazione rimane una delle poche opzioni per le persone, soprattutto le più giovani, per trovare un lavoro dignitoso e scappare dalla povertà, dalle persecuzioni e dalla violenza (United Nations, 2016).

Proprio in merito a quest’ultimo aspetto, l’UNHCR, come riportato nella pubblicazione del “Global Trends – Forced displacement 2016”, ha rilevato che alla fine del 2016 le persone che hanno dovuto migrare forzatamente nel mondo a causa di conflitti, persecuzioni e violazione di diritti umani sono state 65,6 milioni, con un aumento di 300.000 persone rispetto al 2015. Il totale di questo numero di persone è costituito principalmente da tre componenti:

1) i rifugiati, che a livello mondiale, toccando i 22,5 milioni, rappresenta il record mai raggiunto. Il conflitto in Siria risulta essere la principale causa di origine di rifugiati (5,5 milioni), anche se nel 2016 la principale novità è stato il Sud Sudan,

dove, stando ai dati raccolti relativi alla fine del 2016, l'interruzione del processo di pace ha contribuito alla fuga di 739.900 persone (divenute a giugno 2017, 1,87 milioni);

2) le persone sfollate all'interno del proprio Paese, il cui numero si è attestato a 40,3 milioni alla fine del 2016. Gli spostamenti forzati all'interno di Siria, Iraq e Colombia sono stati i più significativi, sebbene tale problema sia presente ovunque e rappresenti quasi i due terzi delle migrazioni forzate a livello globale;

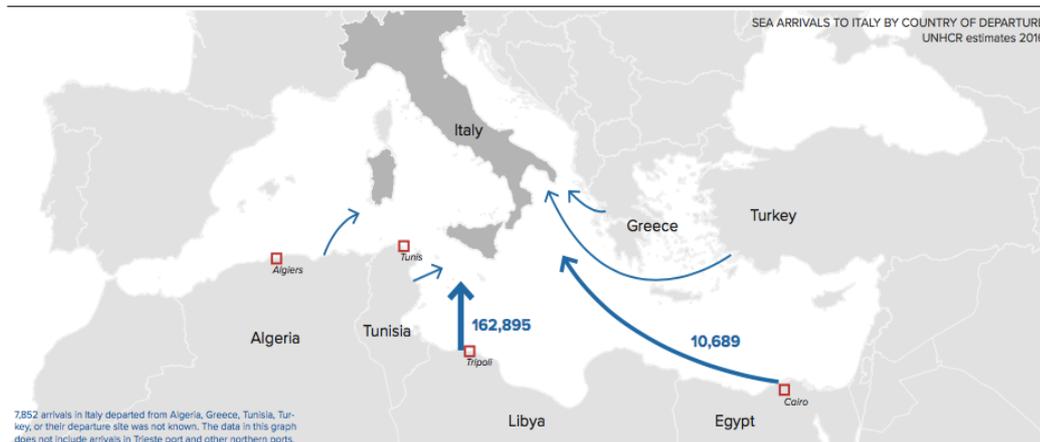
3) i richiedenti asilo, persone fuggite dal proprio Paese e attualmente alla ricerca di protezione internazionale come rifugiati. Alla fine del 2016 il numero di richiedenti asilo a livello mondiale è stato di 2,8 milioni. La Siria è ancora il Paese con il numero più alto di persone in fuga: 12 milioni di individui (quasi due terzi della popolazione) sfollati interni al Paese o fuggiti all'estero come rifugiati o richiedenti asilo. Lasciando da parte la situazione dei palestinesi rifugiati di lunga data, colombiani (7,7 milioni) e afgani (4,7 milioni) rappresentano anche quest'anno, rispettivamente, la seconda e la terza popolazione di rifugiati più vasta, seguiti da iracheni (4,2 milioni) e sud sudanesi (il cui numero ha raggiunto i 3,3 milioni alla fine del 2016).

Il 51% del totale dei rifugiati mondiali risultano essere minori di diciotto anni, che a causa della loro situazione di maggiore vulnerabilità, si trovano a dover affrontare rischi e sofferenze maggiori. Di quest'ultimi, circa 75.000 sono minori stranieri non accompagnati (MSNA) o minori separati dai loro familiari, anche se quantificare il fenomeno con precisione risulta difficile, in quanto gli ingressi e le presenze sono per gran parte irregolari.

Focalizzando la nostra attenzione rispetto a quanto accade nel continente Europeo, la maggior parte dei rifugiati e dei migranti che cercano di raggiungere l'Europa percorrono principalmente tre percorsi: la rotta del Mediterraneo Centrale (dall'Africa Settentrionale all'Italia), la rotta del Mediterraneo Orientale (quindi dalla Turchia alla Grecia, alla Bulgaria e Cipro) e la rotta dell'Europa Occidentale (dall'Africa Settentrionale alla Spagna) (UNHCR, 2017b). A seguito della chiusura delle frontiere poste sulla rotta dei Balcani, dovuto in particolare agli accordi tra Unione Europea e Turchia che hanno drasticamente ridotto gli arrivi dal mese di maggio 2016, la via del Mediterraneo Centrale è tornata ad essere il

primo punto d'ingresso in Europa (Fondazione Ismu, 2016), dove la Libia rappresenta il principale punto di partenza, anche se un numero minore parte anche dall'Egitto e dalla Turchia.

CENTRAL MEDITERRANEAN ROUTE

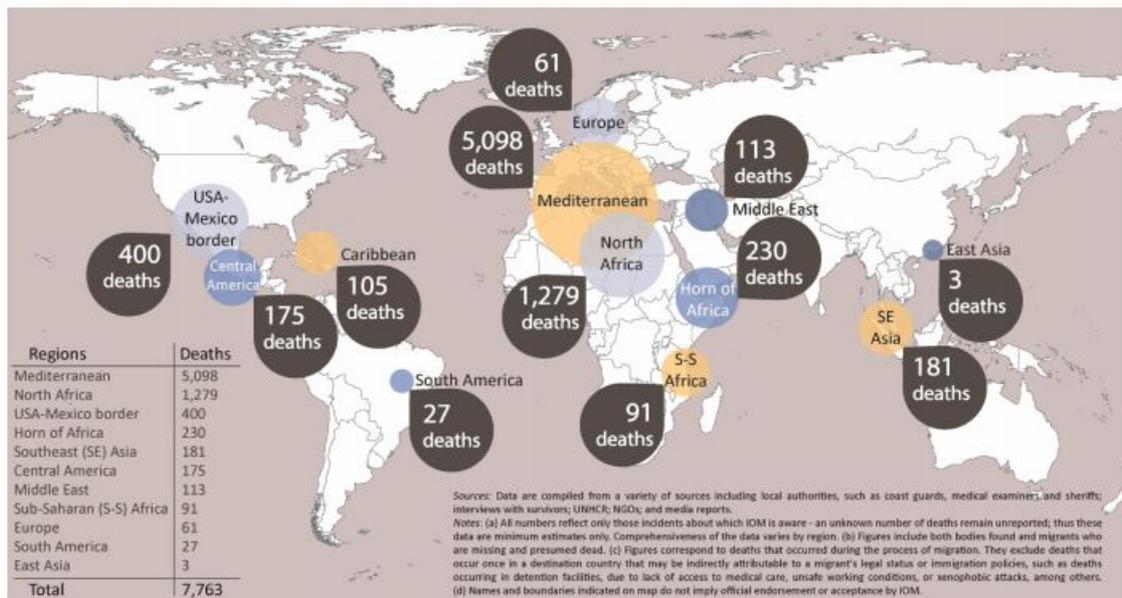


(Fonte: UNHCR)

Tuttavia, tale riduzione dei flussi registrata in Grecia, non ha sgombrato il campo dalle pressanti questioni relative alle modalità con cui la crisi migratoria è stata affrontata e gestita dai diversi paesi europei e, nonostante il susseguirsi di proposte legislative, non si è ancora raggiunta una politica europea comune sul tema dell'immigrazione (Fondazione Ismu, 2016). A tal proposito, il Direttore Generale dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), William Lacy Swing, in un comunicato del 6 gennaio 2017, ha sottolineato come questo aumento di morti in mare non si fermerà fino a quando tutti i governi dell'area mediterranea non troveranno modalità adeguate per gestire i flussi migratori, affermando che *“migranti e rifugiati non arrivano in Europa perché pensano di essere salvati in mare, ma arrivano perché pensano che le loro vite sarebbero senza speranza se non partissero. È necessario trovare nuovi meccanismi che rendano la migrazione sicura e legale, quali ad esempio la previsione di più visti per lavoro o per ricongiungimento familiare, o il rilascio di permessi per protezione. Invece di continuare a seguire strategie che non funzionano, approfittiamo del nuovo anno per avviare qualcosa di veramente nuovo”*.

Ad oggi, infatti, un numero sempre più crescente di rifugiati e migranti affidano le loro vite e il loro futuro a gommoni e imbarcazioni insicure in un disperato tentativo di raggiungere l'Europa. La traversata del Mar Mediterraneo, come già affermato nel 2014 dall'Agenzia Onu per i rifugiati dopo il bilancio record di 3.419 migranti che vi hanno perso la vita, risulta infatti essere ancora oggi “la strada più mortale del mondo” in cui migliaia di migranti continuano a morire tentando di raggiungere L'Europa via mare. Nel 2016, inoltre, è notevolmente aumentato il numero di migranti deceduti o dispersi nelle acque del Mediterraneo: sono stati infatti 5.096, circa un terzo in più rispetto all'anno precedente. Una quota quindi pari al 65,64% della totalità dei migranti che hanno perso la vita in tutte le rotte migratorie mondiali tenuto che, come riportato a marzo 2017 dall'OIM Global Migration Data Analysis Centre, le persone morte o disperse nel mondo nel 2016 sono state in totale 7.763.

Map 1: Migrant deaths worldwide in 2016



Source: Missing Migrants Project, 2017.

Dopo essere riusciti ad entrare in Europa, molti rifugiati e migranti si spostano all'interno dei diversi paesi europei e, tenuto conto degli ostacoli che si trovano a dover affrontare nelle diverse frontiere, più volte teatro purtroppo di incidenti, violenze e scontri con militari e polizia di confine, si trovano costretti a rivolgersi a contrabbandieri e trafficanti di esseri umani, in quanto unica alternativa per

poter proseguire il loro percorso nonostante i rischi e gli abusi che tale soluzione porta con sé (UNHCR, 2017b).

1.2 L'immigrazione in Italia: lo scenario contemporaneo

Fino agli anni '70, e per quasi circa un secolo, anche l'Italia è stata una terra caratterizzata da rilevante emigrazione e, solo dopo il periodo post-industriale (anni '60 – primi anni '70), contraddistinto dall'avvento di politiche restrittive e quindi dalla chiusura delle tradizionali mete del centro-nord Europa, ha cominciato la sua trasformazione in Paese d'immigrazione. Si è trattato di flussi "spontanei", giunti inizialmente al di fuori di qualunque politica di reclutamento attivo e senza alcun legame con il passato coloniale, attratti dalla relativa facilità d'ingresso e permanenza in condizioni irregolari e dall'ampia possibilità d'inserimento nell'economia sommersa, che rappresenta la caratteristica distintiva di quello che successivamente verrà definito, da diversi autori, il "*modello d'immigrazione mediterraneo*" (Zanfrini, 2010).

Negli ultimi anni, l'Italia è divenuta inoltre protagonista nell'accoglienza di flussi migratori irregolari senza precedenti e quotidianamente tale tema risulta essere al centro del dibattito politico e sociale. Infatti, gran parte delle persone giunte in Italia, tenuto conto delle restrizioni imposte dagli Stati confinanti, non sono riuscite a continuare il loro viaggio e alla fine del 2016 si sono contate 176.000 persone ospitate nei centri di accoglienza (UNHCR, 2017a).

A tal proposito, si precisa che nel 2016, l'Italia ha raggiunto un nuovo record per quanto riguarda gli sbarchi di migranti: sono oltre 181mila, infatti, gli arrivi via mare registrati nell'anno, cifra superiore a quella raggiunta nell'anno 2014 che ha contato 170mila arrivi, e a quella del 2015 (154mila arrivi), facendo rilevare quindi un aumento del 18%.

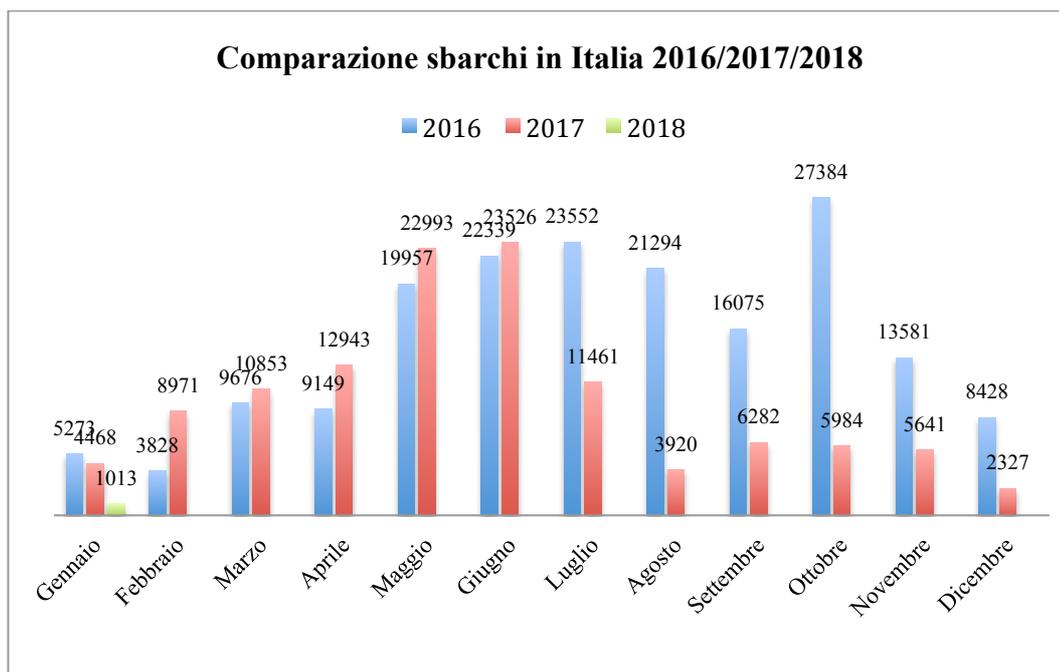
I dati annuali evidenziano inoltre il primato dell'Italia per numero di sbarchi nel Mediterraneo: degli oltre 361mila migranti giunti via mare in Europa, la metà è approdata sulle coste italiane, il 48% degli sbarchi è avvenuto in Grecia (174mila arrivi), mentre sono stati 8.826 i migranti sbarcati in Spagna, come si può rilevare dal prospetto sottostante.

	Valori assoluti			Valori %		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Grecia	41.038	856.723	173.447	19,0	84,4	48,0
Italia	170.100	153.842	181.436	78,7	15,2	50,2
Malta	568	105	0	0,3	0,0	0,0
Spagna	4.348	4.408	6.826	2,0	0,4	1,9
Totale Mediterraneo	216.054	1.015.078	361.709	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni ISMU su dati UNHCR

Nel 2017, invece, come si può notare dal grafico sotto riportato, è stata registrata una notevole riduzione degli sbarchi sia rispetto ai mesi precedenti che allo stesso periodo del 2016. Tale inversione di tendenza può derivare da diversi principali eventi: l'aumento degli interventi di pattugliamento e soccorso della guardia costiera libica, che in parte ha scoraggiato le partenze e in parte ha riportato a terra migliaia di persone; minacce e attacchi da parte della stessa guardia costiera libica alle principali ONG attive nel soccorso e nel salvataggio di migranti nel Mediterraneo, tali da indurre le autorità italiane a diramare un'allerta sicurezza e la richiesta di sospensione delle attività; l'introduzione, nel luglio 2017, del Codice di Condotta¹ delle ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare promosso dal Ministero dell'Interno.

¹ “In occasione della riunione informale dei Ministri della Giustizia e degli Affari Interni, tenutasi il 6 luglio a Tallinn, sotto la presidenza estone, i Ministri dell'Interno dell'UE hanno accolto con favore l'iniziativa delle autorità italiane intesa a garantire che le navi delle ONG impegnate in attività di Search and Rescue (SAR) operino secondo una serie di regole chiare da rispettare, sotto forma di un codice di condotta che dovrà essere urgentemente finalizzato ad opera delle Autorità italiane, in consultazione con la Commissione e in cooperazione con le parti interessate, tra cui le stesse ONG. L'iniziativa italiana è stata inclusa anche nel "Piano d'azione sulle misure per sostenere l'Italia, ridurre la pressione lungo la rotta del Mediterraneo centrale e accrescere la solidarietà, presentato dalla Commissione europea lo scorso 4 luglio. Le Autorità italiane e le ONG firmatarie che svolgono attività SAR condividono pertanto l'esigenza di prevedere disposizioni specifiche per far fronte alla complessità delle operazioni di soccorso nel Mar Mediterraneo, in conformità con il Codice di Condotta, anche per salvaguardare la sicurezza dei migranti e degli operatori” (estratto del Codice di Condotta di Condotta per le ONG impegnate nelle operazioni di salvataggio dei migranti in mare).



Fonte: Ministero dell'Interno (dati al 17 gennaio 2018)

Continua inoltre il meccanismo della cosiddetta Relocation² e, sempre sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Interno, alla data del 31.12.2017, i richiedenti asilo ricollocati negli altri paesi membri risultano essere 11469.

Diverse, sono le nazionalità di provenienza dei migranti che sbarcano sulle nostre coste, anche se per l'anno 2017 il primato lo detiene la Nigeria, seguita dalla Guinea e dalla Costa d'Avorio.

² Con Decisione del Consiglio dell'Unione Europea n. 1523/2015 e 1601/2015 sono state istituite misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia che, per collocazione geografica, sono i paesi europei maggiormente soggetti alla pressione del fenomeno migratorio. In particolare viene istituita la procedura di ricollocazione (*Relocation*) di persone in evidente bisogno di protezione internazionale, con l'obiettivo di migliorare la gestione di flussi misti in ingresso. Questa procedura prevede che, in parziale deroga al Regolamento "Dublino III" (604/2013), i richiedenti protezione internazionale appartenenti a nazionalità (o apolidi residenti) per le quali il tasso di riconoscimento della protezione internazionale è pari o superiore al 75% - sulla base dei dati Eurostat dell'ultimo quadrimestre - possono essere trasferiti in uno Stato Membro, secondo le quote messe a disposizione dai Paesi che hanno aderito al programma di ricollocazione, nel quale sarà esaminata la loro domanda. Tale trasferimento presuppone la pre-identificazione, il foto-segnalamento e la formalizzazione della domanda di protezione internazionale. Attualmente le principali nazionalità che possono beneficiare del programma di ricollocazione sono i richiedenti asilo eritrei, siriani e centrafricani.

Nazionalità dichiarate al momento dello sbarco anno 2017	
(aggiornato al 31/12/2017)	
Nigeria	18.153
Guinea	9.693
Costa d'Avorio	9.504
Bangladesh	8.995
Mali	7.114
Eritrea	6.953
Sudan	6.172
Tunisia	6.092
Senegal	5.994
Marocco	5.928
altre*	34.712
Totale	119.310

Fonte: Ministero dell'Interno, 2018

I flussi migratori verso l'Italia registrano inoltre una componente costante e in continuo aumento di minori stranieri non accompagnati e negli ultimi anni si è intensificato l'arrivo via mare, spesso in condizioni di particolare vulnerabilità psicologica e fisica. Si tratta di un fenomeno multiforme, caratterizzato da una pluralità di elementi che richiedono l'attivazione di strumenti e procedure adeguate a garantire la protezione dei diritti riconosciuti dalla normativa internazionale, europea e italiana, e che pone alle società occidentali ospitanti complesse questioni di carattere legislativo e operativo.

Prima di fornire dati in merito a tale fenomeno però, è necessario definire a quali minori si fa riferimento quando si parla di minori stranieri non accompagnati.

1.3 *Il minore straniero non accompagnato. Le diverse definizioni.*

Allo stato attuale non esiste una definizione unica a livello europeo di minore straniero non accompagnato, e conseguentemente anche le norme di trattamento e protezione nei vari stati membri risultano differenti.

Nel momento in cui il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati ha cominciato a rappresentare un aspetto costante nelle migrazioni internazionali al punto da richiederne una particolare attenzione, l'Unione Europea, con la risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997, ne ha fornito una descrizione ampia definendo i MSNA *“cittadini di paesi terzi di età inferiori ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente custodia un adulto per essi responsabile [...] e i minori, cittadini di paesi terzi, rimasti senza accompagnamento successivamente al loro ingresso nel territorio degli Stati membri”* (art.1).

Nel rispetto però delle Convenzioni e delle Dichiarazioni delle Nazioni Unite, secondo le quali ogni stato adotta le proprie misure in merito all'immigrazione e ai minori, la grande maggioranza dei Paesi europei non ha introdotto nella normativa nazionale la definizione di minore non accompagnato oppure è stato classificato in categorie differenti in base all'età o alla provenienza o sulla base della sua posizione di vittima di tratta o rifugiato (Bertozzi, 2005).

A livello italiano, visto il rilevante aumentare del fenomeno, l'allora Comitato per i Minori Stranieri³, istituito nel 1998 con il compito di tutelare i diritti dei minori non accompagnati e dei minori accolti in conformità alle indicazioni della Convenzione sui diritti del fanciullo sottoscritta a New York nel 1989, sulla scorta della normativa europea, ha chiarito che per *“minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello stato “si deve intendere” il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri stati dell’Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell’ordinamento italiano”* (art. 1.2 del DPCM 535/1999) (Silva e Moyersoén, 2006). Come si può notare, la definizione sopra riportata escludeva esplicitamente i minori richiedenti protezione internazionale dalla categoria dei “non accompagnati”, come anche coloro che sono stati riconosciuti vittima di *trafficking* e che non sono inseriti nel sistema penale, riservando loro una tutela specifica e distinti percorsi di presa in carico (Bichi, 2014). Erano, inoltre, esclusi i minori non accompagnati con cittadinanza di un paese membro dell’Unione Europea, che in realtà rappresentavano una parte consistente di tale fenomeno.

La tendenza europea era ed è, invece, quella di non dividere le due categorie considerando il minore straniero soggetto avente diritto di protezione indipendentemente dalla sua posizione formalmente definita.

³ L'espressione *“l'allora Comitato per i minori stranieri”* si giustifica con il fatto che, con L. 135/2012, tale organismo è stato soppresso e la tutela e la protezione dei MSNA sono state trasferite alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Anche la dicitura utilizzata in Italia - “minori non accompagnati” - non è totalmente condivisa in ambito europeo e l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) raccomanda di utilizzare l’espressione *separated children*, volendo indicare così <<*minori al di sotto dei 18 anni di età che si trovano fuori dal loro Paese di origine, separati da entrambi i genitori o da un adulto che (...) è responsabile della sua cura e della sua protezione*>> (Save the Children-Acnur, 1999). Alcuni minori, infatti, possono apparire di fatto “accompagnati” anche se solo provvisoriamente, o vivere con membri della famiglia estesa o conoscenti, che risultano però non adeguati per assumersi delle responsabilità nei loro confronti. L’aggettivo “separati” permette così di comprendere e tutelare anche coloro che a prima vista appaiono accompagnati, ma che in realtà vivono gli stessi rischi dei minori non accompagnati.

Con il recente decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015, nel quale i minori stranieri non accompagnati sono definiti come “*i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione Europea e gli apolidi di età inferiore agli anni 18 che si trovano, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale privi di assistenza e rappresentanza legale*” (art.2), in Italia la divisione tra richiedenti asilo e non richiedenti asilo, tra soli e separati, è stata superata.

Tale formulazione è sostanzialmente ripresa anche dalla recente L. 47 del 7 aprile 2017, detta anche Legge Zampa, dove all’art. 2 indica che “*per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell’unione Europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri*

adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano"(Save the Children, 2017).

Da questa definizione, continuano però a rimanere esclusi i minori non accompagnati, cittadini dei Paesi facenti parte dell'Unione Europea, che necessitano di protezione e sostegno. Esempio rappresentativo per la realtà italiana riguarda i minori romeni che, dall'ingresso a pieno titolo della Romania nell'Unione Europea dal 1 gennaio 2014, non vengono più segnalati, pur essendo una parte consistente del fenomeno migratorio in oggetto (Bichi, 2014). È però utile precisare che comunque, con lo scopo di garantire i diritti ai minori comunitari non accompagnati presenti sul territorio italiano, con Decreto del Ministero dell'Interno nel 2007 è stato istituito l'Organismo Centrale di Raccordo (OCR), che ha il compito di garantire la tutela dei minori comunitari non accompagnati presenti sul territorio nazionale, dare attuazione all'Accordo italo-romeno e valutare i progetti di assistenza e di rientro in patria dei minori romeni che ne facessero richiesta.

1.4 L'evoluzione del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati in Italia e la situazione attuale.

La presenza di minori che migrano soli, senza genitori, non è qualcosa di completamente nuovo nel contesto europeo e la letteratura novecentesca ne è una testimonianza (Pizzi, 2014).

Secondo la ricostruzione di Campani, Lapov e Carchedi, è possibile individuare differenti fasi di arrivo in Italia di minori stranieri non accompagnati, per lo meno a partire dal secondo dopoguerra (Pizzi, 2014). Nello specifico gli studiosi

individuano 4 fasi: 1) anni Cinquanta e Sessanta del secolo corso: gruppi di richiedenti asilo giungono dall'Ungheria e dalla Cecoslovacchia, in attesa di ottenere i documenti necessari per emigrare negli Stati Uniti o in Canada; 2) primi anni Sessanta: arrivo di minori vietnamiti e cambogiani, vittime del conflitto bellico che vedeva contrapposti gli Stati Uniti e i loro paesi; successivamente giunsero anche profughi dal Corno d'Africa, a seguito della guerra tra Etiopia ed Eritrea; 3) anni Ottanta: ai minori eritrei ed etiopi, si aggiungono minori provenienti dalla Somalia e dall'area confinante con il Sudan; tali minori fuggivano da zone di guerra; nella seconda metà del decennio, il fenomeno si estese ulteriormente con l'arrivo di giovani provenienti dal Maghreb, principalmente per ragioni economiche; 4) anni Novanta: giungono in Italia immigrati dall'area balcanica, da quella del mar Nero (Ucraina e Albania) e dalla zona del Kurdistan; all'interno di tali flussi, si formarono lentamente ma costantemente micro-flussi caratterizzati dalla minore età dei migranti e dall'assenza di figure adulte.

Sebbene quindi il fenomeno dei minori non accompagnati non fosse del tutto nuovo, in Italia ha iniziato ad avere visibilità alla fine degli anni Novanta ed è cresciuto in maniera repentina nella seconda metà del decennio successivo, con l'intensificarsi dei movimenti migratori globali e il deterioramento della situazione sociale, politica ed economica che ha investito l'Europa dell'Est e i Balcani in particolare.

A partire quindi dalle cause della migrazione in Italia, possiamo vedere delineati differenti tipologie di minori stranieri non accompagnati:

1) minori in fuga da guerre, persecuzioni e conflitti per i quali è prevista la

protezione internazionale o protezioni temporanee per motivi umanitari: il loro percorso è caratterizzato da una molteplicità di tappe e dalla continua ridefinizione delle aspettative e della meta da raggiungere;

2) minori mandati dalle famiglie, migranti per ragioni economiche, alla ricerca di opportunità lavorative: la decisione di emigrare viene spesso maturata in famiglia che investe importanti risorse per pagare il viaggio, con la convinzione che le rimesse dei ragazzi potranno poi migliorare le condizioni di vita dell'intero nucleo familiare; l'Italia viene considerata, così, come un Paese in grado di offrire opportunità di lavoro;

3) minori attratti da differenti stili di vita e che quindi emigrano principalmente per il desiderio di sperimentare un nuovo modo di vivere e dallo stile occidentale considerato come non segnato dalla deprivazione;

4) minori spinti dalla destrutturazione sociale del loro paese d'origine, ossia spinti dalla constatazione che il proprio contesto di vita viene progressivamente svuotato dall'emigrazione (Giovannetti e Pacini, 2014);

5) minori sfruttati dalla criminalità organizzata: nel nostro Paese la tratta dei minori è legata in modo particolare allo sfruttamento sessuale (prostituzione, pedo-pornografia), ma anche ad altre forme di sfruttamento, quali l'accattonaggio, le adozioni illegali, la microcriminalità e il lavoro minorile (Silva e Moyersoen, 2006);

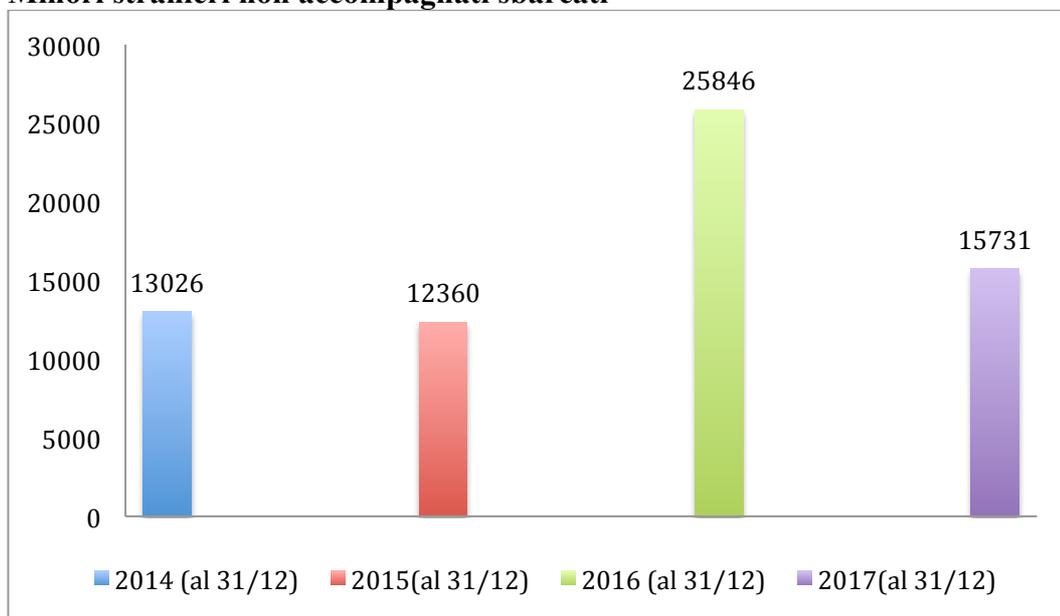
6) minori che giungono in Italia ricongiungersi con i propri genitori o altri parenti, che non hanno però i requisiti per avviare procedure per un ricongiungimento familiare regolare (Valtolina, 2008).

1.4.1 La situazione attuale

Le traversate del mare, coinvolgono sempre più spesso minori e, come si può rilevare nel grafico sottostante, l'anno 2016 è stato caratterizzato da una notevole crescita di sbarchi di minori stranieri non accompagnati. Secondo i dati del Ministero dell'Interno, in tale anno, gli arrivi di minori migranti soli nel nostro Paese sono stati oltre 25mila, un numero più che doppio rispetto al 2015, quando arrivarono via mare 12.360 minori soli. I minori non accompagnati nel 2016 hanno rappresentato il 14% di tutti gli arrivi via mare, mentre erano l'8% nel 2015 e il 7,7% nel 2014.

Anche per il 2017, seppur nettamente inferiore all'anno precedente, si conferma significativo il numero di minori non accompagnati giunti in Italia, per un totale di 15731 ragazzi.

Minori stranieri non accompagnati sbarcati



Fonte: Ministero dell'Interno, 2018

I minori non accompagnati presenti e censiti, alla data del 30 novembre 2017, sul suolo italiano sono 18.508, dei quali il 93% di sesso maschile, con una netta prevalenza tra i 15 e 17 anni (93,2%).

GENERE	PRESENTI E CENSITI	%
MASCHILE	17.217	93,0
FEMMINILE	1.291	7,0
TOTALE	18.508	100

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2017

FASCE D'ETA'	PRESENTI E CENSITI	%
17 ANNI	11.106	60,0
16 ANNI	4.328	23,4
15 ANNI	1.811	9,8
7 – 14 ANNI	1.145	6,5
0 – 6 ANNI	118	0,6
TOTALE	18.508	100

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2017

La nazionalità di questi minori non accompagnati evidenzia una provenienza in gran parte africana, come si evince dai dati pubblicati dal Ministero dell'Interno relativi al periodo gennaio – agosto 2017. Al primo posto in graduatoria sono i Gambiani (2.476), poi Egiziani (2.093) e poi provenienti dalla Guinea (1.656).

CITTADINANZA	PRESENTI E CENSITI	%
GAMBIA	2565	13,7
EGITTO	2.054	11,0
GUINEA	1.769	9,5
ALBANIA	1.659	8,8
NIGERIA	1.519	8,1
COSTA D'AVORIO	1.372	7,3
ERITREA	1.319	7,1
MALI	1.022	5,5
BANGLADEH	987	5,3
SENEGAL	973	5,2
SOMALIA	739	4,0
PAKISTAN	378	2,0
GHANA	356	1,9
AFGHANISTAN	326	1,7
KOSOVO	279	1,5
MAROCCO	257	1,4
SUDAN	133	0,7
SIERRA LEONE	144	0,6
CAMERUN	93	0,5
BURKINA FASO	91	0,5
TUNISIA	90	0,5

ETIOPIA	84	0,4
ALGERIA	62	0,3
GUINEA BISSAU	60	0,3
BENIN	57	0,2
SIRIA	38	0,2
TOGO	32	0,1
CIAD	27	0,1
NIGER	27	0,1
IRAQ	21	0,1
LIBERIA	20	0,1
CONGO	16	0,1
UCRAINA	15	0,1
LIBIA	15	0,1
BRASILE	15	0,1
ALTRE	126	0,7
TOTALE	18.701	100

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2017

Osservando i dati relativi alla nazionalità, si evidenzia che, nonostante una significativa prevalenza africana sul totale dei MSNA, al quarto posto spiccano i minori di origine albanese. La loro migrazione è iniziata alla fine degli anni '90 del secolo passato, in seguito alla caduta del comunismo e ad una profonda crisi economica e sociale nel loro paese. Per un periodo di tempo, quella dei minori stranieri non accompagnati albanesi è stata addirittura la comunità nazionale più presente in Italia. Sono principalmente “minori lavoratori”, ossia emigrati in cerca

di lavoro o con progetti di studio ben chiari, con l'obiettivo di costruirsi una nuova vita. Secondo alcuni operatori, si tratta di un progetto di emigrazione ben pianificato, dovuto anche al fatto che alcune famiglie albanesi considerano i servizi sociali e le comunità residenziali italiane come una sorta di collegio dove poter garantire lo studio e l'educazione dei propri figli (Carchedi e Censi, 2009). Altri gruppi, invece, migrano per spirito di avventura, alla ricerca di nuove esperienze di vita e di maggiori possibilità di consumo, oppure sono vittime di traffici illeciti, portati in Italia per essere avviati alla prostituzione o all'accattonaggio (Pizzi, 2014).

Infine, sempre alla data del 30 novembre 2017, il numero degli irreperibili, cioè di coloro che dopo essere stati censiti hanno fatto perdere le proprie tracce, fuggendo dalle comunità in cui erano stati inseriti, risulta essere di 5.581, distribuiti nelle varie nazionalità come indicato nella tabella sottostante.

CITTADINANZA	IRREPERIBILI	%
SOMALIA	898	16,1
ERITREA	825	14,8
EGITTO	772	13,8
AFGHANISTAN	566	10,1
GUINEA	432	7,7
COSTA D'AVORIO	311	5,6
NIGERIA	206	3,7
GAMBIA	189	3,4
BOSNIA-ERZEGOVINA	152	2,7
PAKISTAN	126	2,3

TUNISIA	117	2,1
SUDAN	110	2,0
MAROCCO	100	1,0
SENEGAL	77	1,4
ALBANIA	71	1,3
BANGLADESH	61	1,1
ETIOPIA	61	1,1
SERBIA	55	1,0
ALTRE	296	5,2
TOTALE	5.581	100

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2017

1.4.2 MSNA vittime di tratta e sfruttamento

Una particolare attenzione, all'interno del fenomeno dei MSNA, deve essere riservata ai minori vittime di tratta e sfruttamento.

Come riportato da Save the Children (Save the Children Italia, 2015), a livello europeo le statistiche più aggiornate sono quelle di Eurostat, secondo cui sono oltre 9.500 le vittime di tratta accertate e presunte nel 2010, di cui il 15% è rappresentato da minori, con un incremento pari al 18% nel triennio 2008-2010. In particolare, il numero totale delle vittime accertate e presunte in Europa nel 2008 è stato di 6.309, nel 2009 di 7.795 e nel 2010 di 9.528. L'Italia è il Paese dove è stato segnalato il maggior numero di vittime accertate e presunte, pari a quasi 2.400 nel 2010, con un calo rispetto ai 2.421 del 2009 ma un notevole aumento rispetto ai 1.624 del 2008.

In Italia, le vittime di tratta inserite in programmi di protezione dal 2012 al 2015 sono 1.679 e i principali paesi di origine di questi minori sono la Nigeria, seguita da Romania, Marocco, Ghana, Senegal e Albania.

E' bene ricordare che questi dati non tengono conto della gran parte di minori che rimangono invisibili e che non vengono identificati come vittime di tratta e sfruttamento, sia perché il fenomeno è di per sé sommerso, come nel caso dello sfruttamento sessuale spesso esercitato in appartamenti e luoghi chiusi, sia perché i minori vengono spostati frequentemente e rimangono nascosti ai controlli, sia perché molti minori sono solo in transito in Italia, in quanto la meta finale del loro viaggio migratorio è costituita da altri paesi europei.

Per quanto riguarda la tratta⁴ a scopo di sfruttamento sessuale, Save the Children (2015) ha potuto confermare, nel corso dell'ultimo anno, che i due gruppi di minori maggiormente a rischio sono le adolescenti provenienti dai paesi dell'Europa dell'Est e dalla Nigeria.

In riferimento allo sfruttamento⁵, invece, i gruppi più a rischio comprendono: le minori provenienti dalla Romania o le ragazze rom nate in Italia, sfruttate in attività illegali o costrette a matrimoni forzati; i minori afgani e i minori eritrei, in quanto principali gruppi di migranti in transito in Italia, lungo un viaggio estenuante di mesi o anni nel quale subiscono violenze anche molto efferate; i minori egiziani, che sono il gruppo più coinvolto in situazioni di sfruttamento lavorativo nel nostro Paese.

⁴ Un minore vittima di tratta è ogni persona al di sotto dei 18 anni che è reclutata, trasportata, trasferita, ospitata o accolta a fine di sfruttamento, sia all'interno che all'esterno di un Paese, anche senza che vi sia stata coercizione, inganno, abuso di potere o altra forma di abuso (Save the Children, 2015).

⁵ Per sfruttamento si intende il trarre un ingiusto profitto dalle attività (o da un'azione) altrui, tramite una "imposizione" che si basa su una condotta che incide significativamente sulla volontà dell'altro o che deliberatamente leva su una capacità di autodeterminazione della vittima sensibilmente diminuita. In particolare il grave sfruttamento può includere: sfruttamento sessuale, lavori e servizi forzati, schiavitù, adozioni illegali e asportazione di organi (Save the Children, 2015).

1.5 La condizione psicologica e relazionale del minore non accompagnato

La letteratura scientifica che affronta e approfondisce il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati nel campo delle scienze umane e sociali è ancora molto limitata e poco approfondita. Ciò nonostante, si riscontra un sostanziale accordo tra gli studiosi nel ritenere questi minori ad alto rischio psicosociale ed anche psicopatologico. La separazione dalla famiglia, il vivere un viaggio il più delle volte caratterizzato da violenze e privazioni e la difficoltà d'integrazione nel nuovo contesto sociale e culturale, rappresentano infatti rilevanti fattori di rischio (Valtolina, 2014). Questi minori, d'altro canto, vivono l'esperienza di un viaggio lungo, incerto e al limite della fatica, compiuto nella clandestinità e per lunghi tratti a piedi o nascosti in autocarri o stive delle imbarcazioni (Fratini, Bastianoni, Zullo e Taurino, 2011). Decidere di partire, per qualsiasi persona che decida di migrare, significa lasciare la propria famiglia e da un punto di vista psicologico tollerare emozioni antitetiche ed ambivalenti, accettare una serie di rischi e la fatica di superare inevitabili frustrazioni che possono modificare radicalmente in senso peggiorativo la propria vita. Per i minori stranieri non accompagnati la scelta migratoria però può essere motivata e sostenuta da un certo livello di curiosità e dal desiderio di sperimentare il "nuovo" tipico dell'età adolescenziale (Valtolina, 2008). Tale esperienza, si connota dunque come un momento importante di prova della propria identità adulta in via di formazione.

1.5.1 La questione identitaria

La fase adolescenziale, pone la questione dell'identità, cruciale per ogni minore

che emigra dopo aver passato diversi anni nel proprio paese d'origine. Gli studiosi Phinney, Horenczyk, Liebkind e Vender (citati in Valtolina, 2014) in riferimento ai minori migranti, utilizzano l'espressione "sfida dell'identità" per porre l'accento su un compito che implica un impegno in una situazione pericolosa e delicata che richiede il confronto con ostacoli interni ed esterni, il cui esito dipenderà da come tale ostacolo viene fronteggiato. Tal esito permette di raggiungere o meno adeguate forme di adattamento che subiscono variazioni a seconda della diversa percezione dello stress, delle strategie di coping ed ai significati attribuiti alle nuove condizioni di vita. La sfida per questi minori, quindi, si concretizza nell'essere chiamati ad essere autosufficienti e responsabili in conformità ai codici culturali del proprio paese d'origine, in un contesto però dove tali codici sono del tutto nuovi e disorientanti. Cambiando contesti ed interlocutori, cambiano anche i criteri di categorizzazione sociale e la sfida maggiore per i minori stranieri non accompagnati risulta essere quella di riuscire a considerare come compatibili le diverse possibilità di comparazione del sé. La strategia positiva può allora consistere nel gestire la varietà delle possibilità di adattamento conservando il senso del sé e percependo l'appartenenza ad ambienti e riferimenti molteplici come opportunità, acquisendo la così detta "bilocalizzazione identitaria", che consente di muoversi in modo non conflittuale tra due diversi spazi di appartenenza (Favaro, 2002). Come riportato, infatti, dal politologo americano Robert Putnam, se si intende favorire il processo di inclusione e il sentimento di appartenenza alla comunità di arrivo delle persone immigrate, il mantenimento dei valori della cultura di origine va considerato positivamente, poiché l'identità etnica è fattore di sicurezza e di identificazione.

Dalla letteratura (Valtolina 2014) possiamo rilevare quattro elementi, in particolare, che vanno a influire nel percorso di definizione identitaria dei minori stranieri non accompagnati. Nello specifico:

- 1) il minore, nella quasi totalità dei casi, non ha scelto di emigrare ed ha accettato un progetto familiare “imposto” dalla situazione di precarietà e di disagio, come espliciterò in modo maggiormente approfondito nel paragrafo successivo. La scelta di migrare nasce più per sfuggire da un qualcosa più che per raggiungere uno specifico luogo. D'altra parte, non sempre il paese d'accoglienza riesce ad offrire opportunità al minore straniero non accompagnato ed anche il differenziale tra le aspettative del minore e la loro realizzazione ha talvolta conseguenze traumatiche. La migrazione, quindi, è un evento fortemente segnato dal “pericolo”, un evento che spesso rappresenta un salto nel buio attraverso il quale si tenta il tutto per tutto. In questo clima di incertezza e di poca chiarezza sul proprio destino, dove il minore ha scarsa possibilità di decidere in merito al proprio futuro e l'assenza di una duratura e concreta politica d'integrazione che cela il rischio di un rientro forzato al compimento dei diciotto anni, non facilita la scelta identitaria del minore. Per il minore straniero non accompagnato, quindi, la migrazione è un'esperienza basata in primo luogo sulla precarietà e poi su obblighi imposti da un'altra “cultura” che difficilmente può avere una conseguenza differente da quella che è stata definita “lacerazione e identitaria”. Il passaggio da questa condizione, segnata dall'aver dovuto accettare un progetto, ad una caratterizzata dalla possibilità di scegliere, richiede, infatti, risorse e strumenti che il minore raramente possiede in modo

pieno ed autonomo;

- 2) le diverse proposte identitarie con cui egli entra in contatto nel corso della sua permanenza in Italia tendono a scontrarsi e in diversi casi anche in modo brutale. Questo perché spesso le differenze culturali sono molto profonde e la società d'accoglienza risulta incapace nel prevedere specifiche iniziative volte a valorizzare le peculiarità che caratterizzano le identità etniche. Si verifica così un passaggio tanto rapido quanto doloroso da una cultura ad un'altra, senza che siano previsti interventi di mediazione. Emigrando, il minore straniero non accompagnato rimane di fatto solo, perde affetti e certezze e accanto a lui non vi è un familiare a garantire la presenza di un contenitore emotivo, in grado di facilitare la rielaborazione di nuove condizioni di vita. Questo elemento, risulta essere inevitabilmente di significativa rilevanza per la definizione della propria identità.
- 3) Altro elemento che possiamo rilevare, è il fatto che nel paese di accoglienza si tiene scarsamente conto della sua presenza e dei suoi interessi e dove le sue prospettive di integrazione sono tutt'altro che esplicite. In altri termini il minore si trova a vivere al contempo una situazione di presenza "invisibile", in quanto irregolare dal punto di vista dei diritti, e una situazione di presenza "eccessivamente visibile" per il colore della sua pelle, per la lingua che parla e per le scelte compie. Anche questo doppio messaggio è probabilmente una delle principali cause della "lacerazione identitaria" di cui si è fatto accenno sopra e può portare a comportamenti estremi e diametralmente opposti: vivere nascosto con pochissimi contatti sia con gli altri connazionali sia con gli autoctoni, oppure esasperare la propria visibilità con comportamenti

esibizionistici al limite della legalità e spesso carichi di disperazione.

- 4) Infine, merita di essere ricordato il fatto che, essendo per lo più adolescenti, custodiscono nel loro immaginario veri e propri sogni di realizzazione professionale ed economica relativi al futuro. Tuttavia, risulta predominante in loro una propensione all'essere operativi e concreti lasciando così spazio di fatto quasi solamente a progetti di facile e immediata realizzazione, soprattutto in campo lavorativo. Ciò ha come conseguenza un'indeterminatezza dai confini indecifrabili per quanto riguarda tutti i progetti a lunga scadenza, come la consistenza del progetto migratorio.

A questo riguardo, si deve segnalare, come sottolineato da Monacelli N. e Fruggeri L. (2012), che lo studio del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati può essere affrontato da prospettive di analisi diverse che portano inevitabilmente a risultati differenti. Le due prospettive sono quella della “carezza”, che pone risalto alle fragilità dei soggetti coinvolti, e quella della “resilienza”, che invece focalizza la propria attenzione sulle risorse che i soggetti attivano nel fronteggiare i fenomeni che li coinvolgono. Nell'ambito specifico dei minori stranieri non accompagnati, la prima prospettiva poggia sull'idea che il MSNA sia un bambino solo (e non un adolescente), senza famiglia e senza protezione. Ne deriva quindi un approccio assistenziale dove le posizioni dei personaggi in campo sono rigidamente stabilite: la famiglia d'origine è un riferimento irresponsabile, giustificata solo da gravi carenze del contesto; il bambino è una vittima degli squilibri tra i paesi del Sud e del Nord del mondo e in quanto tale dev'essere accolto con magnanimità da quest'ultimi, viste le grandi

risorse di cui dispongono; gli operatori ricoprono un ruolo salvifico che attiva le risorse disponibili sul territorio di accoglienza, per compensare le gravi mancanze a cui il minore straniero non accompagnato è esposto. Ne deriva così un modello di intervento definito “della sostituzione” che tende a recidere il legame tra minore e famiglia, proponendosi come sostitutivo idoneo a garantire sostegno, cura e protezione. La prospettiva della resilienza, invece, tende ad interrogarsi in merito alle risorse che i minori coinvolti mettono in atto e da dove provengono tali risorse. Le risorse a cui si fa riferimento non sono definite da “chi detiene le risorse” ma vengono individuate adottando un approccio interessato a legittimare il punto di vista altrui per far emergere ciò che dall’esperienza altrui può costituirsi come risorsa per affrontare gli eventi. Ne deriva quindi che bambini e ragazzi hanno un proprio percorso personale e familiare. Sono ricchi quindi di un passato caratterizzato da affetti ed esperienze positive e negative nel paese d’origine e vivono un presente con esperienze ed affetti più o meno solidi nel paese ospitante. Alla luce di quanto sopra riportato, emerge che i minori stranieri non accompagnati ritengono fondamentale mantenere il legame con la propria famiglia rimasta nel paese d’origine, in quanto perderlo significherebbe perdere le proprie radici e cancellare la propria storia. La famiglia, così, per quanto lontana sia, è percepita come vicina emotivamente, anche se questa presenza “assente”, pone il minore in una situazione di estrema fragilità, poiché il genitore non si costituisce come modello attrattivo al quale fare riferimento nel meccanismo psicologico dell’identificazione che implica il fare propri atteggiamenti e valori genitoriali. Per questo le figure di riferimento alternative (educatori, insegnanti, ecc.) risultano essere di fondamentale importanza poiché, oltre a fungere da

contenitore emotivo in assenza dei genitori, risultano anche fondamentali nel fornire strumenti adeguati perché l'immagine di se non venga eccessivamente svalutata.

1.5.2. La dimensione familiare della scelta di emigrare

Come illustrato da Valtolina G.G. (2016), il contesto familiare di provenienza è il luogo in cui solitamente prende forma la decisione di migrare e si decide quale dei membri della famiglia dovrà partire. Questo perché tale contesto risulta essere caratterizzato da una generale situazione di precarietà economica e sociale in cui la scelta migratoria appare la soluzione più praticabile per il sostentamento economico della famiglia rimasta nel paese d'origine. In molti casi, la scelta di emigrare è addirittura sostenuta dai genitori che aiutano concretamente il figlio ad emigrare clandestinamente in Italia. Nel caso di molti giovani migranti è presente quindi una sorta di socializzazione familiare alla migrazione (De Stefani e Butticci, 2005), un avviamento all'emigrazione, legato al fatto, per esempio, che nel vissuto familiare vi siano altre esperienze migratorie, passate o correnti, di genitori, nonni, ecc. I legami provvedono dunque a mantenere in vita la catena migratoria, convogliando in essa il passaggio di informazioni, servizi, beni, supporto materiale e morale.

Per quanto riguarda la migrazione in Italia, soprattutto in relazione ai minori che provengono dai Paesi dell'Est Europa e dall'America Centrale, non è però sempre facile distinguere i minori che migrano perché la famiglia necessita di una fonte di sostentamento economico, da coloro che migrano invece perché i genitori li vogliono sottrarre ai rischi di una società in crisi e svantaggiata, in cui la "mancanza di tranquillità" (Giovannetti, 2002) è un elemento che va a comporre

l'immagine dei luoghi dai quali provengono, poiché sconvolti da conflitti endemici dove le situazioni, già precarie di sicurezza personale, si sono trasformate in disordine e instabilità. Nel primo caso i sentimenti e le emozioni variano dalla paura di non vedere più il proprio caro all'orgoglio di avere un figlio che si prende carico della propria famiglia, mentre nel secondo caso l'emigrazione è vista come un percorso alternativo e molto meno rischioso di formazione scolastica e lavorativa.

Nonostante quanto detto sopra, talvolta la scelta di emigrare viene assunta dal minore in totale autonomia e la famiglia viene addirittura informata solo dopo aver raggiunto l'Italia. Ne consegue che i vissuti che accompagnano questi minori siano differenti rispetto a quelli di chi ha assunto tale decisione con il consenso e l'appoggio della famiglia. Alla combinazione di diversi fattori di spinta di cui si è fatto accenno nelle righe sopra e che stanno alla base della decisione di partire, infatti, si combinano, inoltre, le conoscenze e le relative immagini mitizzate dell'Italia nell'immaginario dei minori che spesso prendono forma dai racconti di chi è già emigrato o dalle fonti mediatiche che spesso poi si rivelano in contrasto con la realtà che poi si trovano a dover affrontare.

La condizione d'isolamento sociale, le umiliazioni e gli episodi di razzismo cui essi spesso vanno incontro provocano in loro un sentimento di sfiducia in se e verso gli adulti. Ne deriva una perdita di autostima e la possibilità di entrare in uno stato che possa favorire comportamenti lesivi da un lato (assunzione di droghe e alcolici) o atteggiamenti trasgressivi di bullismo in risposta al sentimento di impotenza che li assale. Si trovano a dover affrontare situazioni da adulti senza disporre degli strumenti necessari e per questo l'esito del loro percorso migratorio

dipende, oltre dalle loro risorse interne personali di resilienza per far fronte agli urti alle avversità che incontrano, anche dalla fortuna nell'incontro di persone positive (Silva e Moyersoen, 2006).

1.5.3. Bisogni e desideri dei minori stranieri non accompagnati.

Come già affermato in precedenza, la ricerca scientifica e clinica sui minori stranieri non accompagnati presenta una carenza di ricerche empiriche sulla condizione psico-sociale dei MSNA residenti nel nostro paese e quelle effettuate sono pressoché basate sulla rilevazione della sintomatologia psichiatrica attraverso questionari di autovalutazione. Fratini T., Bastianoni P, Zullo. F, e Taurino A. (2012) hanno così voluto rispondere a tali mancanze, mettendo a punto una ricerca che intende indagare più in profondità gli aspetti inerenti il funzionamento psicologico, la rappresentazione del Sé e la dimensione emotiva in termini di qualità del vissuto e dell'esperienza soggettiva, focalizzando l'attenzione sul concetto di bisogno emotivo e su quello diritto evolutivo. Il costrutto di bisogno può essere concettualizzato nei termini di una richiesta nei confronti degli altri significativi e dell'ambiente umano funzionale al soddisfacimento di una necessità evolutiva o talvolta difensiva avvertita come cruciale per una parte o rappresentazione di sé. Il campione di tale ricerca era costituito da 20 soggetti maschi di diverse nazionalità, compresi tra i 16 e i 18 anni, che vivono in Italia da un minimo di 8 mesi ad un massimo di 5 anni.

I risultati della ricerca, evidenziano l'espressione di una costellazione di bisogni e desideri di natura multipla e non priva di contraddizioni. Nello specifico, emergono tre bisogni peculiari: 1) *l'imporsi e riuscire*, che delinea il bisogno

fondamentale di ogni adolescente di assolvere il compito della separazione dai genitori e dell'individuazione e, nel caso dei minori che hanno partecipato alla ricerca, attraverso il perseguimento di uno scopo, ossia quello di raggiungere il paese ospitante, che appare funzionale alla realizzazione e definizione di sé, come ricerca di migliori condizioni di vita e di investimento in un progetto futuro. 2) *aiutare gli altri*, cioè i propri genitori e la propria famiglia, anche se è difficile affermare con sicurezza quanto questo bisogno si caratterizzi in senso altruistico e ispirato da istanze riparatorie verso il nucleo familiare e quanto invece sia vissuto come responsabilità incombente che può interferire con il compito della separazione-individuazione. 3) *essere accolto, aiutato, sentirsi sicuro e protetto*, ossia di essere accettati e ben voluti all'interno del paese e della comunità ospitante attraverso la strutturazione di rapporti che possa garantire stabilità, protezione e sicurezza.

A tali bisogni, come descritto in Arnosti e Milano (2006), si aggiungono quelli di riconoscimento, di ascolto e di comunicazione.

Il ragazzo, infatti, arriva nel nuovo paese ricco di aspettative ed ideali e si trova ad essere confuso poiché il viaggio l'ha introdotto in un contesto nuovo che forse non si era raffigurato. Affronta, così, il futuro con sentimenti ambivalenti ed ambigui presentando il bisogno di essere riconosciuto per non rimanere schiacciato dalla percezione della sua estraneità sia esterna, rispetto al nuovo contesto che lo circonda, sia interna, rispetto quindi a se stesso e alle proprie reazioni.

Spesso, poi, i MSNA che arrivano ai nostri servizi si presentano disorientati, provati e delusi con il forte bisogno di raccontare e raccontarsi la loro storia dando

così forma al loro viaggio, ripercorrere ciò che hanno vissuto e poter da lì ripartire nell'individuare strade possibili che possono dare un senso alla loro migrazione.

Arnosti e Milano (2006), fanno infine riferimento al bisogno di comunicare e di imparare a comunicare all'interno dei nuovi codici culturali. Un'accentuata mancanza di comunicazione con l'ambiente può provocare, infatti, un ritiro depressivo che amplifica il senso di inadeguatezza, di estraneità e di perdita della propria identità. Il minore avrà quindi bisogno di imparare un nuovo linguaggio che lo aiuti a comunicare con le altre persone e comprendere la nuova realtà in cui si trova.

Alla luce di quanto sopra riportato, si deduce che la richiesta di questi ragazzi è quella di essere aiutati nello svolgere una serie di compiti che caratterizzano la loro fase evolutiva per acquisire gradualmente una piena e consapevole autonomia. Il fallimento in questo processo di autonomizzazione sembra condurre all'arresto evolutivo, all'atteggiamento parassitario nei confronti della società che li ospita, con la prospettiva di un futuro purtroppo portatore di nuovi disagi e avversità.

1.5.4. Considerazioni in merito alle modalità di conoscenza ed accoglienza dei MSNA

La presenza di minori stranieri non accompagnati pone complesse sfide agli operatori sociali coinvolti da questo fenomeno migratorio a partire già dal primo incontro.

Sulla base di quanto indicato nei paragrafi precedenti, nell'accoglienza di un MSNA risulta così fondamentale offrire uno spazio relazionale, professionale ed affettivo che permetta al minore di sentirsi legittimato di raccontare chi è e qual è

la propria storia, senza il bisogno difensivo di utilizzare una narrazione strumentale della propria vicenda, finalizzata all'ottenimento di ciò che ritiene aver bisogno, esternalizzato solitamente con l'espressione "mi spetta". Chiamando in causa la definizione di empatia fornita da Rogers, secondo il quale significa *"capacità di mettersi al posto dell'altro, di vedere il mondo come lo vede costui(...) nei suoi significati più intimi e personali come se fossero propri, senza dimenticare che in realtà non lo sono"* (Rogers, 1970, pp. 1965) , se l'operatore è empaticamente disponibile ad accogliere le emozioni ed i sentimenti del ragazzo allora lui potrà narrare la sua storia e l'operatore potrà aiutarlo realmente a rielaborare il proprio progetto migratorio che risulta essere il punto di partenza per innescare un percorso educativo. Dare la possibilità a questi minori di poter rielaborare il proprio progetto migratorio significa fornire loro uno spazio di ascolto per verificare le loro aspettative, confrontarle con la realtà, orientarli e facilitare l'espressione delle loro risorse in un percorso volto all'autonomia (Zamarchi, 2014).

Gli operatori dovranno quindi essere in grado di costruire con loro relazioni, rapporti e legami che li aiutino a conservare il significato della loro storia e fungere da punto di riferimento per la loro crescita mantenendo comunque un ponte tra la terra madre e il nuovo paese.

La conoscenza dell'altro, inoltre, non può avvenire senza l'accoglienza poiché il minore si apre solo quando sente il desiderio da parte dell'interlocutore di instaurare con lui una relazione. Senza l'accoglienza avviene così solo uno scambio d'informazioni sconnessi dal vissuto personale del minore e, al contempo, un accoglienza senza conoscenza fa correre il rischio di porre in atto gesti

incomprensibili o addirittura offensivi. Nell'accoglienza, poi, il minore ha bisogno di essere riconosciuto nelle sue attitudini, nella sua identità e nei suoi desideri per evitare un'accoglienza standardizzata e somministrata a "pacchetto" dimenticando l'importanza dell'individualità della persona e provocando in essi atteggiamenti negativi e di pretesa. Solo, quindi, con il riconoscimento del minore, i servizi potranno porre in essere un'accoglienza individualizzata.

Per promuovere processi di aiuto a fronte di complesse situazioni esistenziali, come quelle riportate dai MSNA, gli operatori devono così riconoscere e connettersi alla motivazione delle persone di cambiare in meglio la propria condizione di vita, alla capacità di azione delle persone di far fronte a quel determinato problema e individuare strategie di cambiamento possibili e condivise in primo luogo dalle persone coinvolte e quindi dai minori stessi (Folgheraiter, 2011)

Tale tipo di approccio, si ritiene debba essere inevitabilmente accompagnato anche da una considerazione del minore che ponga l'attenzione sul bagaglio di resilienza che il MSNA porta con se e che gli ha permesso, nella maggior parte dei casi, di sopravvivere a viaggi e soprusi fisici e mentali. Ciò non toglie che l'operatore, nelle modalità di primo contatto e conoscenza, debba sempre mantenere un atteggiamento di rispetto e attenzione nell'avvicinarsi ai vissuti, ai possibili traumi e i bisogni di questi minori, ma non deve mai dimenticare di *"far emergere le loro risorse e a trasformare le loro sofferenze in vite degne di essere vissute"* (Valtolina, 2008, pp. 84).

I MSNA, infatti, a causa delle loro condizione di giovani separati, sviluppano una grande autonomia che si manifesta spesso con una maturazione precoce e con

enormi capacità di resilienza che spesso cozzano con la situazione di dipendenza in cui si trovano una volta arrivati nel paese ospitante (Martelli, Magnani, Costa, 2011). Sulla base di quanto detto sopra, si ritiene così opportuno che gli operatori, pur nel rispetto dell'organizzazione di accoglienza in cui sono inseriti, instaurino, in particolare con gli adolescenti, una relazione “*tra adulti*”(Valtolina, 2008) che non preveda la considerazione dei ragazzi come bambini bisognosi di cure e incapaci di decidere della propria vita.

Si ritiene, così, importante richiamare il concetto caro in ambito educativo dell'*enkrateia*, parola greca che connota il ruolo dell'operatore come colui che “aiuta l'altro nel gestire la propria libertà” che invoca la visione dell'essere umano, in questo caso dei MSNA, quali esseri unici, irripetibili, dalle molteplici potenzialità, e che il suo diventare adulto si connota con la capacità di gestire e divenire nella sua globalità (Zamarchi, 2014).

2 LEGISLAZIONE E POLITICHE IN FAVORE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA.

Gli orientamenti delle politiche nazionali europee presentano una rilevante frammentazione in merito alla materia dei minori stranieri non accompagnati. Oltre alla mancanza di una definizione di status valida per tutti gli stati europei e la considerazione o meno di questi minori come richiedenti asilo che implica inevitabilmente diversità nelle politiche e negli interventi ad hoc istituiti, come ampiamente illustrato precedentemente, si rilevano significative differenze anche in merito alle procedure attivate al momento della segnalazione del MSNA, degli organi competenti, degli strumenti di identificazione, dei luoghi di accoglienza, dei tempi di decisione e delle soluzioni adottate.

Uno dei temi centrali per le politiche sociali è rappresentato dai bisogni educativi dei minori, non solo perché richiama i diritti all'educazione e all'istruzione sanciti nella Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989, ma anche perché necessitano di risposte complesse che tengano presente di diversi fattori per arrivare a definire percorsi educativi coerenti con i loro bisogni. Ancora una volta però, le declinazioni nazionali relative a educazione, istruzione, formazione professionale e integrazione dei minori stranieri nei Paesi dell'unione Europea vedono soluzioni differenti e, come sostenuto da Smith T., *“l'integrazione è il capitolo mancante in molti Paesi nell'approccio ai temi dell'asilo e dell'immigrazione”* (Bertozzi, 2005, p. 81). L'attenzione risulta essere infatti posta più sul deterrente e sul rafforzamento dei controlli, piuttosto che sul superiore interesse del minore con conseguente perdita di coerenza delle politiche e delle pratiche.

Di seguito si focalizzerà, così, l'interesse sulle politiche socio-educative previste per i minori stranieri non accompagnati adottate in Italia, con particolare

attenzione all'iter di accoglienza che riconosce un ruolo fondamentale alla figura dell'assistente sociale.

2.1. Le politiche di accoglienza in Italia

2.1.1. Breve excursus storico delle politiche di accoglienza italiane: dal 2008 a oggi.

La sfida per le politiche sociali è quella di promuovere percorsi e interventi socio-educativi che accompagnino i MSNA non solo nella fase concreta di inserimento, ma anche nei processi di costruzione dell'identità intesa come *“esperienza di lento aggiustamento tra molteplici appartenenze, non per forza escludentesi reciprocamente”* (Giovannini, 2004, p. 235).

La centralità del governo locale nell'ambito delle politiche migratorie, in particolare nella gestione dell'accoglienza e dell'integrazione sociale delle persone più vulnerabili quali profughi, minori non accompagnati e vittime di tratta, è andata via via aumentando di pari passo con i processi di decentramento che nel corso degli anni novanta ha assegnato ai Comuni un'autonomia sempre maggiore anche nelle politiche dei servizi⁶. I governi locali, infatti, in qualità di soggetti deputati all'accoglienza del minore e all'attivazione della rete dei servizi sociali, negli ultimi diciassette anni, si sono trovati a gestire una realtà così complessa da richiedere importanti investimenti in termini di risorse economiche, sociali ed operative e li ha costretti a ripensare il proprio sistema di welfare. (Giovannetti, 2008). A tutto questo si aggiungono, inoltre, le difficoltà legate alla non prevedibilità dei flussi e conseguentemente dell'onere economico destinato ai percorsi di accoglienza dei minori: una spesa chiaramente non pianificabile poiché legata alle dimensioni e alle dinamiche del flusso migratorio dei minori stranieri medesimi e ai loro successivi movimenti all'interno del Paese.

⁶ Nel settore specifico delle politiche sociali, questo processo ha trovato compimento nella legge 328/2000 “ Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” che ha l'obiettivo di creare un sistema di servizi “a rete” attraverso l'assegnazione ai Comuni di funzioni di programmazione e realizzazione dei servizi sul territorio in accordo con le altre istituzioni interessate.

Fino alla realizzazione del Programma Nazionale di Protezione Minori Stranieri Non Accompagnati, avviato nel 2008 e concluso nel 2011⁷, i comuni italiani sono stati costretti ad affrontare le problematiche relative alla gestione e presa in carico dei MSNA senza il sostegno del governo centrale nell'elaborazione delle politiche e di strumenti e risorse sufficienti per poter seguire adeguatamente la gestione dei singoli casi. Ogni realtà territoriale ha così sviluppato prassi diversificate in merito alla gestione diretta dei minori stranieri non accompagnati, riportando difficoltà nei rapporti, in termini di efficienza e concertazione, con i vari soggetti coinvolti nel percorso di protezione e tutela del minore (Questure, prefetture, tribunali per i minori ecc.).

Proprio per le ragioni e le difficoltà sopracitate, con il “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, si è attribuito al Ministero dell'Interno la responsabilità dell'organizzazione della loro accoglienza, superando inoltre il precedente regime che distingueva minori non accompagnati richiedenti asilo dai non richiedenti asilo. Il Ministero dell'Interno si è così impegnato ad aumentare la capienza dei posti nel Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (d'ora in avanti SPRAR⁸) per garantire l'accoglienza di tutti i minori, richiedenti asilo e non, e a predisporre procedure finalizzate all'immediata accoglienza degli stessi (CITTALIA, 2017). Il Piano, riconoscendo l'esigenza di ricondurre ad una governance di sistema la presa in carico di minori stranieri non accompagnati, prevedeva l'attivazione di una rete di centri governativi di prima accoglienza ad alta specializzazione, nei quali i minori soli appena giunti in Italia potevano permanere per massimo 90 giorni e dove venivano espletate le procedure di identificazione e assicurati i primi interventi a loro tutela. Al termine del periodo di primissima accoglienza il minore straniero non accompagnato era segnalato al Servizio centrale per proseguire la seconda accoglienza nell'ambito dei progetti SPRAR specificatamente destinati all'accoglienza del MSNA.

⁷ Il Programma, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con ANCI, era volto a sperimentare un sistema nazionale di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati con particolare riguardo alla fase della pronta accoglienza.

⁸ Per un maggiore approfondimento rispetto allo SPRAR si veda la Figura 2.1 a pag. 46

Tale sistema è stato poi successivamente confermato dal d.lgs. 142/2015 “Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”, configurando progressivamente lo SPRAR come il sistema nazionale di accoglienza per tutti i minori stranieri non accompagnati, coerentemente con l’approccio e la qualità dei servizi che lo SPRAR è in grado di poter garantire in maniera uniforme e omogenea a livello nazionale.

Figura 2.1 La rete di accoglienza SPRAR

Lo SPRAR è stato istituito ai sensi dell’art. 32 della L. 189/2002 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo", in seguito a un protocollo d’intesa del 2001 stipulato dal Ministero dell’Interno, dall’ANCI e dall’Alto Commissariato Onu per i Rifugiati (UNHCR), che ha cercato di razionalizzare i programmi di accoglienza in precedenza gestiti a livello locale. Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di “accoglienza integrata” che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure d’informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali d’inserimento socio-economico. L’intera rete è coordinata e monitorata da un Servizio Centrale, gestito dall’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), in seguito ad una convenzione stipulata con il Ministero dell’Interno.

L’obiettivo principale dello SPRAR è rappresentato dalla riconquista dell’autonomia individuale dei richiedenti/titolari di protezione internazionale e umanitaria accolti. Le persone accolte non sono, quindi, meri beneficiari passivi ma protagonisti attivi del proprio percorso d’integrazione sociale. Come più in generale in materia di servizi sociali, si fa quindi riferimento al concetto di *empowerment*, inteso come processo individuale e organizzato attraverso il quale le singole persone possono ricostruire le

proprie capacità di scelta e riacquisire la percezione delle proprie potenzialità.

I servizi garantiti dai progetti territoriali dello SPRAR sono: mediazione linguistica e interculturale⁹, accoglienza materiale, orientamento e accesso ai servizi del territorio, formazione e riqualificazione professionale, orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, abitativo, sociale e legale nonché tutela psico-fisica-sanitaria in un'ottica olistica volta a favorire la presa in carico della singola persona nella sua interezza.

L'equipe è composta da diverse figure professionali ognuna titolare di competenze specifiche, quali:

- ✓ l'assistente sociale, importante per la definizione degli elementi del contesto nel quale inserire l'interventi di accoglienza, è in grado di far sì che il beneficiario possa esprimere i propri bisogni e facilita il rapporto con i servizi del territorio;
- ✓ l'educatore professionale che, nel rapporto diretto con i singoli beneficiari e le comunità, accompagna la persona nel percorso di inclusione sociale nonché gestisce la collettività degli accolti;
- ✓ lo psicologo, anche se non è una figura professionale necessariamente inserita in maniera stabile nell'equipe, è importante nell'intervento di supporto specifico di particolari fragilità e deve avere una formazione "trans-culturale/etnopsichiatrica"¹⁰;

⁹ La figura del mediatore culturale è indubbiamente centrale nella costruzione di una relazione che si riveli il più possibile proficua per il MSNA e l'ambiente con il quale entra in contatto una volta arrivato in Italia. "Agganciare" positivamente il minore, infatti, rappresenta una condizione necessaria per far sì che, da un lato, il minore abbia fiducia nel sistema che si mobilita nei suoi confronti e, dall'altro, il sistema sia in grado di costruire risposte il più idonee alle necessità e specificità del minore stesso. Con i minori stranieri non accompagnati, oltre a rendere possibile la comunicazione e avviare un confronto dialettico nella fase dell'accoglienza è colui che, davanti al disorientamento del minore e alla sua ricerca di punti di riferimento, può, in virtù della sua stessa esperienza migratoria, aiutarlo a costruire un rapporto con la società di accoglienza. Complessivamente, si possono quindi identificare tre funzioni della mediazione: 1) interpretariato linguistico e sociale; 2) ascolto e accompagnamento del minore nei percorsi di integrazione; 3) gestione e prevenzione di situazioni conflittuali (Bracalenti e Saglietti (a cura di), 2011).

¹⁰ L'*etnopsichiatria* è definita come "...una tecnica terapeutica che riserva uguale importanza alla dimensione culturale del disturbo e della sua presa in carico da un lato, all'analisi dei funzionamenti interni della mente, dall'altro". È una disciplina comparativa che ingloba dentro di sé un sapere medico occidentale e altri saperi provenienti da molteplici culture; nel tempo essa si è assunta il difficile compito di tradurre tutto questo in efficace pratica terapeutica: "la sfida, dunque, è quella dell'elaborazione di un saper fare nuovo, multidisciplinare e multiculturale, che nasca dal vedere dall'alto, e in parallelo, i vari sistemi culturali e quindi anche i vari modelli antropologici e saper-fare terapeutici, tra i quali, ma sullo stesso livello gerarchico, anche quello prodotto in Occidente. Un saper-fare capace di rispettare e contenere differenze e specificità, in grado di mediare conflitti tra gli inevitabili, ma anche auspicabili, perché portatori di diversità, localismi", non senza riconoscere distinzioni e peculiarità fra un sapere e l'altro. (http://www.cestim.it/argomenti/21salute/21salute_deluca-01.pdf)

- ✓ l'operatore socio-sanitario, che svolge attività indirizzate a soddisfare i bisogni della persona per favorirne il benessere e l'autonomia oltre che effettuare interventi igienico-sanitari qualora la situazione specifica di un beneficiario lo richiedesse;
- ✓ lo psichiatra, che deve avere anch'egli una formazione "transculturale/etnopsichiatrica" e che, insieme allo psicologo, interviene nella definizione del progetto personalizzato di accoglienza, inclusione, supporto e riabilitazione e delle procedure operative da seguire per le differenti misure di accoglienza e nella gestione delle situazioni di crisi e di carattere emergenziale;
- ✓ l'operatore legale, che pone in essere interventi volti a supportare i beneficiari in termini di orientamento e informazione rispetto alla propria domanda di protezione.

Le forme di accoglienza previste all'interno dei progetti SPRAR in favore dei minori stranieri non accompagnati possono essere l'ospitalità in struttura o l'affido familiare. Per quanto riguarda le strutture devono essere regolarmente autorizzate e certificate secondo la normativa regionale e nazionale vigente in materia di minori, dev'essere rispettato il rapporto tra il numero del personale e quello dei ragazzi accolti (da un minimo di 15 a un massimo di 30) e devono essere dotate di regolamento interno tradotto nelle lingue comprese dagli ospiti. Rispetto all'affido familiare, invece, il riferimento prioritario è rappresentato dalla normativa vigente in materia¹¹. Quest'ultimo istituto rappresenta una forma di accoglienza di alto valore educativo anche per i minori stranieri non accompagnati se attivata con una progettualità specifica che tenga conto delle peculiarità dei MSNA. Anche la L.47/2017 ne incentiva l'adozione. (Ministero dell'Interno, 2015b)

All'art. 18, la sopraccitata legge sancisce, inoltre, il carattere di priorità del superiore interesse del minore che deve così costituire il criterio guida delle misure di accoglienza. A tal fine il minore dev'essere sempre ascoltato, tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità, anche per conoscere le sue esperienze precedenti e valutare il rischio che possa essere stato vittima di tratta, nonché verificare la possibilità di ricongiungimento con familiari eventualmente presenti in un altro paese UE. Con l'art. 19, poi continua prevedendo che il

¹¹ Legge 184/83, modificata con la Legge 149/2001 che sarà oggetto di approfondimento nel prossimo capitolo del presente elaborato.

Ministero dell'Interno istituisca e gestisca, anche in convenzione con gli enti locali, centri specializzati per le esigenze di soccorso e protezione immediata dei minori non accompagnati, per il tempo strettamente necessario alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età¹², comunque non superiore ai sessanta giorni. All'interno di tali strutture deve essere garantito al minore un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva e gli standard di accoglienza e dei servizi da erogare dovevano essere fissati con un decreto del Ministero dell'Interno. Per la prosecuzione delle misure di accoglienza, i minori stranieri non accompagnati, che richiedano o meno asilo, devono avere accesso ai servizi delle strutture del sistema SPRAR. Inoltre, in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture l'accoglienza del minore, l'accoglienza è temporaneamente assicurata dal Comune che può accedere ai contributi disposti dal Ministero dell'Interno a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. L'articolo esclude, poi, che il minore non accompagnato possa essere trattenuto in centro di identificazione ed espulsione o in una struttura di accoglienza non specializzata. (Ministero dell'Interno, 2015b).

Nonostante le migliorie apportate dal d.lgs 142/2015, come denunciato da Save the Children (2017b) nel documento nell'ambito del progetto *Children Come First*¹³ – *Intervento in frontiera, finanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 - Obiettivo Specifico 1.Asilo - Obiettivo nazionale 1.*

¹² Vedi Figura 2.3. a pag. 103

¹³ Il progetto “Children Come First – Intervento in frontiera”, si pone l’obiettivo generale di rafforzare il sistema di protezione e accoglienza dei minori migranti che giungono in Italia.

Tramite il progetto “Children Come First – Intervento in frontiera”, l’organizzazione si pone l’obiettivo generale di rafforzare il sistema di protezione e accoglienza dei minori migranti, siano essi soli o accompagnati dai genitori, in tutti i principali luoghi di sbarco e presso i principali valichi di confine terrestre.

Le principali attività mirano a supportare e assistere i minori fin dal momento del loro primo ingresso in Italia, nonché a migliorare le capacità degli operatori e di tutti i soggetti impegnati nella gestione dei flussi migratori misti attraverso specifiche attività di informazione, formazione e capacity building.

Le azioni previste nel progetto “Children Come First – intervento in frontiera” sono complementari e si realizzano in sinergia con quelle già in corso di realizzazione ai fini del “Potenziamento dei servizi di accoglienza e assistenza specifica per MSNA”, nonché con quelle realizzate dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) e dell’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni in frontiera (OIM).

Nell’ambito del progetto, Save the Children elabora e diffonde, su base trimestrale, un dossier contenente informazioni quantitative e qualitative (profili) relative ai minori migranti in ingresso in Italia, nonché eventuali cambiamenti fenomenologici nei progetti migratori dei minori, delle loro aspettative, motivazioni e rotte percorse per raggiungere l’Italia.

Accoglienza/Asilo - lett.b) Supporto informativo e legale per migranti e target vulnerabili nelle zone interessate dagli arrivi via mare, i minori soli non accompagnati che sbarcavano nel nostro Paese, dopo il terribile viaggio che avevano affrontato, si trovavano davanti un *sistema di accoglienza* nel quale il numero di posti non era adeguato e non erano ancora garantiti gli standard qualitativi di vita. Da qui ne deriva la promozione da parte dell'organizzazione non governativa sopraccitata del Disegno di Legge "Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", meglio conosciuta come "Proposta di Legge Zampa", approvata poi il 7 aprile 2017 e divenendo così Legge 47/2017 recante il titolo "Disposizioni in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati". L'entrata in vigore di tale legge ha costituito una svolta fondamentale in materia di accoglienza e tutela dei minori stranieri non accompagnati; in tal modo l'Italia si è dotata finalmente di un sistema nazionale strutturato di accoglienza e protezione, lasciandosi alle spalle anni in cui si è continuato a seguire un approccio emergenziale, con le istituzioni nazionali e locali spesso costrette a rimpallarsi competenze e responsabilità, esponendo così bambini e adolescenti vulnerabili a ulteriori gravissimi rischi.

2.2 La disciplina nazionale e internazionale in materia di minori stranieri non accompagnati.

La figura del minore straniero non accompagnato riassume in sé tre caratteristiche che possiamo definire "problematiche" per l'immaginario della cultura occidentale: l'essere minorenne e quindi bisognoso di assistenza e di una guida; l'essere straniero e di fatto percepito come non socializzato nel paese ospitante; l'essere solo cioè senza alcun adulto che si faccia carico della sua tutela. Questi aspetti conducono quasi inevitabilmente alla costruzione di uno stereotipo negativo relativo al livello di preoccupazione che ispirano e dall'altra,

paradossalmente, un maggior senso di protezione e tutela verso i MSNA rispetto agli stranieri in genere (Pizzi, 2014).

Queste tre diverse componenti fanno sì che il trattamento giuridico del minore straniero, dal punto di vista sostanziale, costituisca un terreno estremamente delicato essendo al confine tra due legislazioni di segno opposto, una di favore, quella relativa ai minori, improntata a principi di protezione e di sostegno, e una di sfavore, quella relativa agli stranieri, nata come legislazione di pubblica sicurezza e improntata almeno in parte a principi di controllo e difesa (Miazzi, 2006).

Alla luce della particolare condizione dei minori stranieri non accompagnati e il significativo rilievo che ha assunto nel tempo questa realtà da un punto di vista quantitativo, ne deriva la necessità di mettere a punto misure normative e di tutela adeguate.

Il quadro giuridico italiano relativo ai MSNA si presenta particolarmente complesso perché, come anticipato, si colloca al centro di diversi sistemi di regole. In primo luogo spiccano le norme internazionali, europee e interne che mirano a proteggere i MSNA, proprio in quanto bambini e adolescenti e, ad esse, si affianca la legislazione relativa alla loro condizione di migranti, richiedenti asilo, rifugiati o vittime di tratta. Per tale motivo, l'evoluzione della legislazione italiana in materia di MSNA è stata caratterizzata fino a tempi recenti, da un "guazzabuglio" normativo dovuto, sia all'incompatibilità dei due sistemi legislativi (minori e stranieri) chiamati in causa, sia alla mancanza di un nucleo fondamentale di principi condivisi. Questo aspetto ha inoltre determinato

frequenti casi di incertezza e spesso la prevalenza della legislazione degli stranieri rispetto a quella sui minori (Bertozzi, 2005).

Solo con l'approvazione della tanto attesa Legge n. 47 del 7 aprile 2017 relativa alle “*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*” l'ordinamento italiano è stato, infatti, dotato di una legge organica in materia di MSNA, che permette il superamento delle difficoltà di orientamento generato dall'incompatibilità dei sistemi legislativi sopraccitati.

2.2.1 I diritti dei minori nelle norme internazionali

Per cercare di fare chiarezza rispetto ai principi che stanno alla base delle politiche italiane in materia di MSNA e all'evoluzione che le ha contraddistinte, è opportuno ricostruire il quadro delle politiche italiane a partire dai diritti e dalle tutele universali dichiarati in diversi accordi e convenzioni a livello internazionale. La stella polare in tale ambito è la Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia di New York del 1989, ratificata dal Parlamento italiano con la L. 176/91, che rappresenta la fonte internazionale più importante e completa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia. Tale accordo riconosce diritti e doveri universali da garantire a tutti i minori, a prescindere dall'origine nazionale, etnica e sociale (principio di non discriminazione, art. 2) e impone una considerazione primaria del “superiore interesse del minore” (art. 3) come principio guida di ogni decisione della pubblica amministrazione, del sistema giudiziario, degli organi legislativi, e delle istituzioni private riguardanti chi ha meno di 18 anni, in vista della sua condizione speciale rispetto alla dipendenza dagli adulti, alla maturità, allo status legale, e alla difficoltà di far sentire la

propria voce. Obiettivo del valutare il “superiore interesse” del minore è, così, garantirne il benessere attraverso un’analisi olistica della sua condizione e delle sue esigenze. Questa valutazione deve tenere conto del diritto del minore di essere ascoltato (art.12) in tutti i casi in cui l’età e la maturità lo consentano e di vedere assicurata la considerazione delle sue opinioni. La Convenzione sancisce, inoltre, un insieme di diritti che gli Stati sono chiamati a garantire su basi eque a tutti i minori. In particolare: il diritto alla vita, alla sopravvivenza e a allo sviluppo (art. 6), alla salute e alle cure mediche (artt. 24 e 25), all’istruzione e allo sviluppo della personalità (artt. 28 e 29), all’assistenza sociale (art. 26), al gioco e al tempo libero (art. 31), a una protezione speciale se privati dell’ambiente familiare (art.20), a essere tutelati da ogni forma di sfruttamento (art. 34 e 36), a professare la propria religione, parlare la propria lingua e mantenere la propria cultura (art. 30).

Alla luce di quanto sopra sinteticamente riportato, si evince che la Convenzione del 1989 rappresenta una grande evoluzione in merito alla concezione del minore, considerato non più solo oggetto di speciale protezione nei rapporti giuridici familiari ed extra familiari ma anche titolare di diritti fondamentali, pari all’adulto, superando così la visione incentrata sull’assistenzialismo. La Convenzione, infatti, fa riflettere sul fatto che il fanciullo non può più essere considerato come un soggetto passivo, ma una persona che entra da subito attivamente in relazione con il mondo (Pizzi, 2014).

Un altro importante documento internazionale, che ha influenzato il quadro delle politiche italiane in materia di minori stranieri non accompagnati e che merita di essere citato, è la “*Convenzione dell’Aja sulla Protezione dei Minori*” del 1961,

resa esecutiva in Italia con la Legge n. 742/1980. Essa sostiene che lo Stato di residenza abituale del minore, per il tramite delle proprie autorità amministrative e giudiziarie, è responsabile della protezione della sua persona e dei suoi beni (art.1). Inoltre, in caso di emergenza, lo Stato in cui si trova il minore, anche se non residente, è tenuto ad adottare le necessarie misure di protezione nei suoi confronti, finché le autorità competenti non intervengano con i dovuti provvedimenti (art. 9). L'ambito di applicazione della Convenzione comprende tutti i minori che sono ritenuti tali dalla legislazione interna dello Stato di cui sono cittadini, nonché dallo Stato di abituale residenza (art.12). Come conseguenza, così, anche i minori stranieri non accompagnati hanno diritto di ricevere la necessaria protezione dal Paese in cui si trovano a vivere (Pizzi, 2014).

Infine, sempre nell'ambito di dispositivi internazionali rivolti specificatamente alla condizione minorile, è importante citare la "*Convenzione Europea sul Rimpatrio dei Minori*", ratificata in Italia con la Legge n. 396/1975. Secondo tale fonte legislativa, il rimpatrio è inteso come il trasferimento del minore da uno Stato a un altro, anche se quest'ultimo non è lo Stato di cittadinanza del minore (art. 1-a). Sulla base di detta Convenzione è possibile, così, rimpatriare un minore per rispondere a un suo interesse o a quello dello Stato in cui risiede e può essere disposto per tre motivi: quando la presenza del minore nel territorio dello Stato richiesto è contraria alla volontà della persona che su di lui esercita la patria potestà; quando la presenza del minore nel territorio dello Stato richiesto è incompatibile con una misura di protezione o di rieducazione adottata nei suoi confronti dalle autorità competenti dello Stato richiedente; quando la presenza del

minore nel territorio dello Stato richiesto è necessaria a causa di una procedura intesa ad adottare nei suoi confronti misure protettive o rieducative (Pizzi, 2014).

Chiariti i principi e i diritti fondamentali che l'ordinamento italiano ha riconosciuto ai minori in generale attraverso la ricezione delle convenzioni sopra ricordate, passiamo a presentare un'analisi della normativa europea, che inevitabilmente influenza il quadro normativo italiano.

2.2.2 La normativa Europea

L'Unione Europea non prevede una legislazione specifica dedicata ai minori stranieri non accompagnati e per questo, visto l'aumentare significativo del fenomeno nei paesi membri, il Consiglio d'Europa ha introdotto numerose direttive per dare maggiore organicità alle numerose e articolate normative nazionali in materia.

Come conseguenza, nella recente legislazione, sono stati inclusi diversi tipi di garanzie per i MSNA, soprattutto negli atti giuridici emanati dal Sistema europeo comune di asilo (CEAS¹⁴) e negli atti normativi legati all'immigrazione e alla prevenzione del traffico e dell'abuso.

Vi sono tre tipi di diritti garantiti ai minori stranieri non accompagnati: il primo gruppo comprende quelli in materia d'ingresso, procedure di asilo, procedure che determinano il loro status di residenza e anche disposizioni in materia di adeguata

¹⁴ Il Sistema europeo comune di asilo (CEAS) stabilisce norme minime comuni per il trattamento di tutti i richiedenti asilo e delle loro domande. Il CEAS consiste di un quadro giuridico comprendente tutti gli aspetti del procedimento di asilo e di un'agenzia di sostegno, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO). Nella pratica, tuttavia, l'attuale sistema continua a essere caratterizzato da trattamenti diversi dei richiedenti asilo e da tassi di riconoscimento variabili da uno Stato membro all'altro. (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160406/factsheet_-_the_common_european_asylum_system_it.pdf)

rappresentazione legale nei procedimenti; il secondo gruppo comprende quelli relativi all'accoglienza, tra cui i diritti sociali, come l'alloggio, l'istruzione e l'accesso alle cure mediche; infine, il terzo gruppo è invece legato alla protezione dei MSNA dall'essere vittime di tratta, sfruttati e abusati.

Come ricordato più sopra, i diritti dei bambini sono garantiti da un gran numero di documenti internazionali sui diritti umani, di cui la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (CRC) del 1989 è quello principale. Tuttavia, per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati, solo poche disposizioni di questi documenti si riferiscono ai diritti dei bambini che si trovano in uno Stato membro senza la tutela di un adulto. L'unico articolo relativo ai MSNA risulta essere quello che riguarda i bambini rifugiati non accompagnati. L'art. 22 della convenzione sopraccitata, infatti, vincola gli Stati membri ad assicurare l'adeguata assistenza ai bambini separati (non accompagnati o meno) che sono alla ricerca di protezione. Inoltre, questo articolo prevede che gli Stati membri pongano in atto sforzi per proteggere e assistere i bambini e per rintracciare i genitori o altri membri della famiglia, se questo è il principale interesse del bambino.

L'Unione Europea non ha firmato la CRC, tuttavia il trattato sull'Unione Europea (92/C 191/01) promuove la tutela dei diritti del bambino e l'Unione Europea si è impegnata a rispettare i trattati fondamentali sui diritti umani, come la CRC e la Convenzione ONU del 1951 relativa allo status dei rifugiati.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000/C 364/01), promulgata nel 2000 e divenuta giuridicamente vincolante con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha riconosciuto inoltre una serie di diritti personali, civili, politici, economici e sociali ai cittadini e ai residenti dell'Unione Europea. Le

disposizioni della Carta di rilevanza specifica per i diritti dei bambini si trovano enunciate in particolare nell'articolo 24. Nello specifico, esso afferma che i bambini hanno il diritto di ricevere protezione e le cure necessarie per il loro benessere; essi possono esprimere liberamente la propria opinione che viene presa in considerazione in base alla loro età e maturità (com. 1); in tutti gli atti relativi ai bambini, anche quelli compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente (com. 2); ogni bambino ha il diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con entrambi i suoi genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse (com. 3).

La direttiva relativa al diritto al ricongiungimento familiare (2003/86/CE) contiene, invece, disposizioni relative ai minori riconoscendo il loro diritto di vivere con la propria famiglia. Tuttavia, queste istruzioni, interessano per lo più minori in generale, mentre solo una disposizione è indirizzata ai MSNA aventi lo status di rifugiato. Ai sensi dell'art. 10, così, se il rifugiato è un minore straniero non accompagnato, lo Stato membro può autorizzare l'ingresso e il soggiorno dei genitori, senza applicare condizioni generali più severe. La normativa indica, inoltre, che tutori o altri membri della famiglia possono essere autorizzati ad entrare e risiedere nello Stato membro, nel caso in cui i genitori non possono essere rintracciati.

Il Codice Frontiere Schengen (Regolamento CE 562/2006), inoltre, prevede l'assenza del controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere interne dello spazio Schengen e stabilisce le regole per la gestione del controllo di frontiera di coloro che attraversano i confini Extra UE. Per quanto riguarda i

minori, ciascuno Stato membro deve includere una formazione specializzata per le guardie di frontiera, al fine di individuare e affrontare le situazioni che coinvolgono persone vulnerabili, come i minori stranieri non accompagnati. Inoltre, i punti di contatto nazionali devono essere consultati dagli Stati membri ogni volta che esistono dubbi riguardanti le condizioni dei minori.

Sulla stessa linea dei precedenti documenti, si pone la direttiva sul rimpatrio (2008/115/CE). Questa direttiva, finalizzata a gestire la presenza irregolare dei cittadini dei Paesi terzi, include anche indicazioni relative al ritorno e al rimpatrio dei minori stranieri non accompagnati. A questo proposito, prima del rimpatrio del MSNA, le autorità devono essere sicure che il minore si unirà ad un membro della propria famiglia o sarà affidato a un tutore designato o a un'adeguata struttura di accoglienza nel paese del rimpatrio. Uno degli aspetti più controversi della presente direttiva riguarda però il provvedimento di detenzione. Il minore straniero non accompagnato può anche essere posto in detenzione se questa rappresenta l'unica soluzione possibile, e comunque per un breve periodo di tempo. In ogni caso, in questo periodo i MSNA hanno accesso alle attività del tempo libero e, se il soggiorno all'esterno lo permette, frequentare anche attività scolastiche. A causa della loro età, però, i MSNA non devono essere accolti in centri di detenzione ma in istituzioni specifiche.

Il percorso nel promuovere il benessere e la tutela dei minori, e dei MSNA in particolare, ha fatto un nuovo passo nel giugno 2009 grazie al cosiddetto Programma di Stoccolma. In effetti, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, dal titolo *“Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini”* (COM (2009) 262 def), afferma che *“i minori*

non accompagnati, che sono entrati nel territorio dell'UE illegalmente, presentano un'altra sfida che deve essere approfondita. Questa sarà seguita da un piano d'azione per sostenere e integrare i pertinenti strumenti legislativi e finanziari e rafforzare forme di cooperazione con i Paesi di origine, compresa la cooperazione per facilitare il ritorno dei minori ai loro Paesi di origine". Pochi mesi dopo, nel novembre 2009, il Parlamento europeo ha chiesto *“una particolare attenzione da prestare ai minori, sia accompagnati o no, al fine di garantire che essi non siano tenuti in qualsiasi forma di detenzione”*. Inoltre, il Parlamento ha esortato l'UE ad identificare *“l'azione che sosterrà gli Stati membri a trovare una soluzione sicura, concreta e durevole per ogni bambino nel migliore interesse dello stesso”*.

In linea con la risoluzione europea e il programma di Stoccolma, nel 2010, la Commissione Europea ha approvato il *“Piano d'azione 2010-2014 sui minori non accompagnati”* con l'obiettivo di sviluppare politiche e strumenti adeguati per garantire in tutti gli Stati la protezione dei minori e l'individuazione in tempi brevi di soluzioni durature¹⁵. In particolare, fra le questioni su cui concentrarsi, è stato annoverato lo scambio d'informazioni e delle buone pratiche migliori, il contrasto alla tratta di minori, la cooperazione con i Paesi d'origine, l'accertamento dell'età, l'identificazione e il rintraccio della famiglia (Biondi Dal Monte, 2014).

Infine, un altro quadro politico importante, previsto nel programma di Stoccolma, è stata la strategia dell'Unione Europea per lo sradicamento del traffico di esseri umani adottata nel 2012, dove la situazione dei bambini vittime di tratta è stata

¹⁵ Le soluzioni durature vanno trovate sulla base della valutazione individuale dell'interesse superiore del minore. Si può trattare del rimpatrio nel Paese d'origine dove occorrerà garantirne il reinserimento; del riconoscimento dello status di protezione internazionale o di altro status giuridico che consenta al minore di integrarsi nello Stato membro di residenza; del reinsediamento nell'Unione Europea.

indicata come prioritaria.

Disposizioni relative ai minori stranieri non accompagnati, si trovano anche all'interno della normativa europea relativa al tema della protezione internazionale.

In primo piano vi è la direttiva sulle norme minime per la protezione temporanea attuata nel 2001 (2001/55/CE), che ha l'obiettivo di fornire indicazioni rigorosamente in questa materia in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi al di fuori dell'UE. I MSNA sono compresi nell'art. 16 che contiene disposizioni sulla necessità di assicurare loro un'adeguata *advocacy*. Nel procedimento, inoltre, si deve tener conto del parere del minore conformemente all'età e alla maturità dello stesso.

Ad oggi, il documento più controverso in materia di asilo è il regolamento di Dublino che è lo strumento per decidere quale Stato membro deve essere a capo di ogni domanda d'asilo. All'interno vi sono diverse regole rivolte specificamente ai minori stranieri non accompagnati, dove il primo interesse da tutelare è quello del minore e vengono forniti alcuni strumenti per valutare ciò che deve essere considerato il miglior interesse del minore. Infatti, nel regolamento si può leggere che lo Stato membro deve tener conto, in particolar modo, della possibilità di ricongiungimento familiare, il benessere e lo sviluppo sociale, la sicurezza e la visione del minore in funzione della loro età e maturità. Gli esperti sottolineano che, anche se è possibile affermare che passi in avanti sono stati fatti, questo tipo di variabili lasciano ancora spazio a diverse interpretazioni sempre più differenti tra gli Stati membri. Quindi, possiamo dire che il criterio relativo al ricongiungimento familiare è il più chiaro, dato che il regolamento prevede che lo

Stato Membro, nel momento in cui riceve una domanda d'asilo da un MSNA deve, al più presto possibile, identificare i membri della famiglia, fratello o parenti sul territorio della UE.

In materia di richiedenti asilo, vi sono altre tre direttive relative all'accoglienza, all'identificazione e alle procedure che contengono al loro interno riferimenti ai MSNA. Nello specifico la direttiva sull'accoglienza (2003/9/CE), modificata dalla successiva direttiva 2013/33/CE, considera i MSNA come persone vulnerabili e rivolge loro disposizioni specifiche. A loro dev'essere garantita una rappresentanza corretta e gli Stati membri, a tal scopo, sono invitati a fare una valutazione periodica. Anche in questa direttiva, sono previste regole finalizzate al mantenimento dell'unità familiare e altre disposizioni relative ai luoghi di accoglienza, come la necessità per le persone che si occupano di MSNA di avere una formazione adeguata.

Vi è inoltre la direttiva relativa all'identificazione (2004/83/CE riconsiderata dentro la direttiva 2011/95/CE) che, oltre a ribadire l'importanza del ricongiungimento familiare, ha lo scopo di fornire standard minimi per l'attribuzione dello status di rifugiato a coloro che possono essere considerati bisognosi di protezione internazionale.

Alle direttive precedenti, si aggiunge anche la direttiva sulle procedure di asilo (2005/85/CE modificata dalla 2013/32/CE) che assicura che i MSNA siano nelle migliori condizioni per affrontare tutto il procedimento. Ciò significa che, come indicato anche nelle altre due direttive, è fondamentale che i minori siano adeguatamente supportati da un rappresentante professionalmente qualificato.

Infine, per quanto riguarda le misure d'integrazione, agli interessati devono essere

fornite le cosiddette "condizioni di accoglienza non materiali", tra cui ad esempio l'accesso alla consulenza legale, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, l'occupazione, ecc. Queste misure devono essere fornite sia ai MSNA che presentano richiesta di asilo, sia a chi non la richiede.

Ora, dopo questo breve excursus sulla normativa europea, nel prossimo paragrafo passeremo a presentare il quadro giuridico italiano, relativo ai minori stranieri non accompagnati, così come si è man mano evoluto cercando di garantire a questi ultimi il riconoscimento dei diritti.

2.2.3 Il quadro giuridico italiano: dalla Costituzione alle leggi sull'immigrazione.

Prima dell'entrata in vigore delle leggi sull'immigrazione, le norme di diritto minorile riguardanti il minore straniero si ricavano dalla Costituzione, dalle Convenzioni internazionali, dalle norme di diritto civile e dalla disciplina sull'adozione e sull'affidamento.

Nella legislazione italiana, i diritti del minore sono sanciti in primo luogo nella Costituzione, che all'art. 2 e 3 riconosce e garantisce a *tutti* i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo menzionando anche la "formazione della personalità" e all' art. 31 dove dichiara che lo Stato ha il dovere di proteggere l'infanzia e la gioventù. La norma statuisce così l'applicabilità delle norme costituzionali anche al minore straniero in base alla sua condizione non di straniero o minore ma bensì di essere umano.

Più fonti normative (art.147 del Codice Civile, art. 30 della Costituzione Italiana e art. 1 delle legge n. 149/2001), inoltre, assegnano alla famiglia il compito di

tutelare e guidare il minore nel rispetto delle sue "inclinazioni naturali" e il legislatore ha previsto forme di aiuto e di sostegno in favore della famiglia stessa, prevedendo che lo Stato supplisca laddove vi siano problematiche di natura economica, per evitare che l'incapacità dei genitori a provvedere al minore sia causata da situazioni di indigenza. In tal modo, viene così coniugato il diritto-dovere del minore di crescere all'interno della propria famiglia con il diritto-dovere allo sviluppo della sua personalità.

Per ciò che concerne specificatamente i minori stranieri, tale sostegno si deve concretizzare in riferimento all'irregolarità della loro presenza sul territorio o alle difficoltà derivanti dalla diversità tra la cultura del Paese d'origine e quella del Paese ospitante.

La Legge 184/83 recante la «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», successivamente modificata dalla legge 149/2001, afferma inoltre, che, qualora si sia in presenza di una situazione di impossibilità temporanea da parte della famiglia naturale a sostenere le esigenze primarie del minore, è previsto l'istituto dell'affidamento inteso come forma di protezione sostitutiva, in conformità alla legge: l'art. 2 comma 2 della legge 142/2001 afferma, infatti, che il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, potrà essere affidato a un'altra famiglia, possibilmente con figli minori, oppure ad una singola persona, così come ad una comunità di tipo familiare, affinché gli vengano assicurati il mantenimento, l'educazione e l'istruzione. Tenuto conto che nell'art. 1 comma 5 la suddetta legge recita che *“il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto dell'identità culturale del*

minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento", anche l'istituto dell'affidamento può essere tenuto in considerazione per i minori stranieri.

Diversa è l'ipotesi in cui la situazione di difficoltà della famiglia risulta essere definitiva e in quel caso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 343 del Codice Civile, è necessario assicurare al minore una tutela e una rappresentanza stabile. Il tutore, oltre al dovere di curare il minore, lo rappresenta in tutti gli atti civili e ne amministra i beni. In questa fattispecie, l'apertura della tutela è obbligatoria e perciò essa deve trovare applicazione anche nei confronti dei minori stranieri, qualunque sia il loro *status* giuridico.

Per un'interpretazione positiva, oltre al disposto dell'art. 343 del Codice Civile già citato, il 10.02.1999 si è pronunciata la Corte d'Appello di Torino, che nel decreto riconosce quanto sia importante per il minore straniero disporre della rappresentanza di un tutore nell'ambito del procedimento in cui si decide sul suo interesse a restare in Italia o ad essere rimpatriato e, inoltre, indica la "stabile lontananza dei genitori" fra le cause che impediscono loro di esercitare la potestà con i diritti-doveri e, conseguentemente, una delle precise ipotesi in cui deve essere aperta la tutela del minore.

Diversa è la fattispecie relativa all'ipotesi in cui il minore si trovi in una situazione di abbandono, ovvero privo di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a cause di forza maggiore di carattere transitorio. L'art. 37 *bis* della legge n. 184/83 come modificato dalla legge n. 476/98 che ratifica la Convenzione europea in tema di adozione e di affidamento, stabilisce che "*al minore straniero che si trova*

nello Stato in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso d'urgenza". In tal caso il Tribunale per i Minorenni competente per territorio è tenuto a dichiarare, previo accertamento in merito all'esistenza dei presupposti voluti dalla norma, lo stato di adottabilità del minore, disponendo l'inserimento stabile e definitivo dello stesso in un'altra famiglia.

L'ordinamento giuridico italiano prevede, dunque, in relazione alle situazioni sostanziali, differenti procedimenti giuridici idonei a garantire al minore le forme di rappresentanza e di tutela per l'attuazione dei suoi diritti. Si sono incontrate comunque molte difficoltà nell'applicazione di tali forme di protezione ai minori stranieri. In particolare, è stato problematico l'adattamento della nozione "interna" di abbandono ai minori stranieri non accompagnati, che giungevano in Italia privi dei genitori, ma con il consenso di questi. Il distacco volontario dal figlio, secondo il metro di valutazione contenuto nella normativa, coincide con l'abbandono. I Tribunali quindi, inizialmente, in questi casi hanno affermato l'esistenza dello stato legale di abbandono, ma successivamente si è arrivati a ripensare l'applicazione di tale istituto e a ritenerlo non sussistente nel caso dei minori albanesi che si allontanavano dal proprio paese d'origine con il presumibile consenso della famiglia, ma che mantengono rapporti a distanza con i propri familiari, poiché, in tale ipotesi, questi ultimi continuano a fornire assistenza morale al minore, mentre l'assistenza materiale è di fatto impedita dalla lontananza da casa e dal volontario esodo del minore stesso (Martini, 2007).

Anche se il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati ha iniziato ad essere evidente in Italia già all'inizio degli anni 90', il primo intervento legislativo

rilevante in materia di immigrazione, ossia la legge 39/90 (la cosiddetta “legge Martelli”), non conteneva una trattativa specifica del fenomeno, prevedendo solo la segnalazione al Tribunale per i Minorenni dei MSNA richiedenti lo status di rifugiati, introducendo la definizione di “*minore straniero non accompagnato*” poi successivamente ampiamente utilizzata (Bertozzi, 2005).

Nel periodo vigente di tale norma di legge (1990-1998), la mancata regolamentazione giuridica della materia ha portato il Ministero dell’Interno, il Ministero della Giustizia e quello del Lavoro all’emanazione di una serie di circolari tese a uniformare il trattamento dei minori stranieri non accompagnati sul territorio, che poggiavano sulla convinzione che quest’ultimi dovessero essere rappresentati da una figura adulta di riferimento, prevedendo quindi la nomina di un tutore.

Successivamente, altra tappa importante in materia d’immigrazione è stata l’emanazione della Legge 40/98 e il successivo Dlgs 286/98 “*Testo unico sull’immigrazione*”, dove i minori stranieri per la prima volta vengono riconosciuti come soggetti di diritti. In particolare, all’art. 19 viene affermato il principio di inespellibilità del MSNA, tranne che per motivi di sicurezza nazionale e di ordine pubblico; all’art. 32 si stabilisce la possibilità del rilascio di un permesso di soggiorno fino alla maggiore età per motivi di studio, accesso al lavoro, esigenze sanitarie o di cura, per i minori stranieri non accompagnati ai sensi della legge L.184/83, a prescindere dalle quote annuali; agli art. 35 e 38 vengono inoltre riconosciuti sia la tutela della salute, sia l’obbligo scolastico per tutti i minori presenti sul territorio. La norma in oggetto risultò, inoltre, di estrema importanza per quanto enunciato all’art. 31 comma 3, dove attribuisce al

Tribunale per i Minorenni la possibilità di autorizzare l'ingresso e la permanenza di un familiare, per un periodo di tempo determinato, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico del minore, tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova sul territorio italiano. Essa, infatti, rappresentava l'unico strumento che consentiva di tutelare le esigenze del minore sia in relazione alla migliore prospettiva di vita in Italia, sia al mantenimento dei legami affettivi (Pizzi, 2014). Infine, con l'art. 33, attribuiva al Comitato per i minori stranieri competenze relative alla tutela dei diritti dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio e il coordinamento delle attività di accoglienza e integrazione. Non vi era però alcun riferimento ai MSNA, che comunque rappresentavano un universo diverso rispetto ai minori stranieri temporaneamente presenti nello Stato Italiano. Con un decreto successivo, i compiti del Comitato così aggiornati, allargando la sua competenza anche ai minori stranieri non accompagnati.

In seguito venne così emanato il DPCM 535 del 9 dicembre del 1999 con il quale viene definito il Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, organo fondamentale per la materia dei minori non accompagnati. In tale DPCM, viene infatti - per la prima volta - indicata la definizione di minore straniero non accompagnato, ispirata alla sopraccitata Risoluzione europea del 1997 e viene definita la misura del rimpatrio assistito¹⁶. All'art. 2 del suddetto documento legislativo vengono indicati, inoltre, tra le competenze del Comitato,

¹⁶ DPCM 535/99, art.1 comma 4: *Per "rimpatrio assistito" si intende l'insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore interessato l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento coi propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese d'origine, in conformità alle convenzioni internazionali, alla legge, alle disposizioni dell'autorità giudiziaria ed al presente regolamento. Il rimpatrio assistito deve essere finalizzato a garantire il diritto all'unità familiare del minore e ad adottare le conseguenti misure di protezione.*

quella di vigilare sulle modalità di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio dello Stato; delinea i compiti di impulso e di raccordo di tale organismo con le amministrazioni interessate ai fini dell'accoglienza, del rimpatrio assistito, del ricongiungimento del minore con la sua famiglia nel Paese d'origine o in un Paese terzo. È stato, inoltre, stabilito che il provvedimento di rimpatrio del minore straniero non accompagnato fosse di esclusiva competenza del Comitato, che doveva quindi valutarne il superiore interesse per il minore.

Successivamente, con la legge 182/2009 (la cosiddetta “legge Bossi-Fini”) vi è stata un’ampia modifica del Testo Unico sull’immigrazione che ha inciso direttamente sulla condizione dei minori stranieri non accompagnati, introducendo il comma 1 *bis* dell'art. 32 T.U. n. 286/98, che disciplinava la possibilità di conversione del permesso di soggiorno per i minori stranieri non accompagnati che, non avendo ricevuto un provvedimento di rimpatrio assistito, siano entrati in Italia da almeno tre anni, cioè prima del compimento del quindicesimo anno d'età, che abbiano seguito per almeno due anni un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che sia iscritto in un apposito registro, che frequentino corsi di studio o svolgano attività lavorativa legale o siano in possesso di un contratto di lavoro e abbiano la disponibilità di un alloggio. Riassumendo, se, in presenza di un affidamento, la conversione del permesso per minore di età in quello per affidamento non avveniva rapidamente, il minore veniva a trovarsi - al compimento dei diciotto anni - ancora con un permesso per minore età, quindi di difficile conversione in uno per studio o per lavoro, soprattutto se il ragazzo era emigrato dopo aver

compiuto quindici anni di età e aveva iniziato un progetto di integrazione solo recentemente. Con l'introduzione di questo comma, la situazione divenne più tutelante per il minore.

Altro passaggio che segna l'evoluzione della normativa relativa ai minori stranieri non accompagnati si ha negli anni 2008 e 2009, quando viene emanato il cosiddetto "Pacchetto sicurezza", ossia una serie di provvedimenti che contengono anche la legge n. 125/08 e la n. 94/09, molto importanti in materia di immigrazione e di minori non accompagnati, in quanto mantengono aperta la questione della conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età e delle possibili prospettive di permanenza e residenza sul suolo italiano. Viene eliminato di fatto il percorso di regolarizzazione dato dall'affidamento, ai sensi dell'art. 2 della Legge n. 184/83, e viene mantenuta come unica opzione quella già introdotta dalla legge "Bossi-Fini". Ma l'opzione di rimanere sul suolo italiano a condizione di aver svolto questo percorso di integrazione era però nella pratica molto difficile da attuare, stante i numerosi requisiti richiesti. L'effetto principale di tale provvedimento fu quindi quello di inserire nella clandestinità i minori al compimento dei 18 anni.

È importante precisare che le procedure sopra descritte riguardavano i minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo, poiché chi invece presentava richiesta d'asilo, essendo escluso dalla definizione di MSNA indicata nell'art 2 del DPCM 535/99, seguiva una specifica procedura, che vedeva la presa in carico da parte del giudice tutelare e l'affidamento al sistema nazionale di protezione per richiedenti asilo.

Successivamente, con la legge 135 del 2012, il Comitato per i Minori Stranieri è

stato disciolto e le sue competenze sono state trasferite alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Nonostante tale trasferimento di funzioni, il DPCM 535/1999 ha continuato a rappresentare la cornice di riferimento all'attività amministrativa in materia di minori stranieri non accompagnati fino al 2017, anche se con il Decreto Legislativo n. 142/2015, il Sistema integrato di protezione internazionale è stato esteso anche a quei minori che non abbiano chiesto (o ottenuto) la protezione internazionale.

La constatazione dell'incremento migratorio che ha investito l'Italia negli ultimi anni e l'aumento del numero di minorenni non accompagnati che ogni anno raggiungono le coste italiane ha indotto, infatti, il legislatore a superare la disorganicità delle molteplici disposizioni in materia di MSNA, con l'obiettivo di individuare interventi più idonei per la tutela dei minori stranieri non accompagnati e garantirne in modo uniforme il loro diritto alla protezione, alla rappresentanza e all'accoglienza.

Ad oggi, quindi, l'ordinamento italiano in materia di minori stranieri non accompagnati risulta disciplinato dalla legge 47 del 7 aprile 2017 recante *“Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”* che verranno analizzate nello specifico nel paragrafo successivo.

In breve, le principali novità rispetto alla normativa precedente, riguardano le misure per l'accoglienza dei minori e più in generale il rafforzamento dei diritti e delle tutele in loro favore. Sinteticamente: 1) introduce esplicitamente il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei MSNA, 2) modifica la disciplina

relativa al divieto di espulsione dei minori stranieri, 3) disciplina una procedura unica di identificazione del minore, 4) istituisce il sistema informatico nazionale dei minori stranieri non accompagnati, 5) estende l'accesso ai servizi del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati a tutti i minori non accompagnati, 6) introduce il criterio di preferenza dell'affidamento familiare, 7) modifica la disciplina del cosiddetto rimpatrio assistito, 8) viene estesa la piena garanzia dell'assistenza sanitaria, 9) favorisce l'assolvimento dell'obbligo scolastico, 10) implementa garanzie processuali e procedurali anche, attraverso la nomina di un tutore, e 11) introduce misure speciali di protezione per specifiche categorie di minori non accompagnati come ad esempio le vittime di tratta.

2.2.4. Legge 47 del 7 aprile 2017 “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”. Approfondimento.

La L.47/2017 “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati” ha introdotto una serie di modifiche alla normativa vigente in materia di minori stranieri non accompagnati al fine di garantire una disciplina organica che rafforzi gli strumenti di accoglienza e tutela garantiti dall'ordinamento. Di seguito si cercherà quindi di fare un'analisi approfondita delle principali novità introdotte dalla suddetta disposizione in comparazione a quanto previsto in precedenza dalla normativa.

La legge inizia dando una definizione di MSNA indicando così che le disposizioni ivi previste si applicano ai minori non aventi cittadinanza italiana o dell'UE che si trovano, a prescindere dal motivo, nel territorio dello Stato o che sono altrimenti sottoposti alla giurisdizione italiana, privi di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano

“Ai fini di cui alla presente legge, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.” (Art.2 comma 1)

Prosegue introducendo esplicitamente all'art. 3 un *divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati* andando così a modificare l'art. 19 del TU sull'immigrazione¹⁷.

Testo unico sull'immigrazione <i>Vecchio testo</i>	Testo unico sull'immigrazione <i>Nuovo testo</i>
<p>Articolo 19 Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili.</p> <p>1. In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvitato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.</p> <p>1.1. Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'extradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.</p> <p>(...)</p>	<p>Articolo 19 Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili.</p> <p>1. In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvitato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.</p> <p>1.1. Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o</p>

¹⁷ Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”

	<p>l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani¹⁸.</p> <p>1-bis. In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati. (...)</p>
--	--

Fonte: www.altalex.it

L'art. 3 continua variando l'art. 31 comma 4 del TU apportando così *modifiche alla disciplina relativa al divieto di espulsione dei minori stranieri* che, in base alla normativa vigente, può essere derogato esclusivamente per motivi di ordine pubblico e sicurezza della Stato, stabilendo ulteriormente che, in ogni caso, il provvedimento di espulsione può essere adottato a condizione che non comporti “un rischio di danni gravi per il minore”. È altresì specificato che la decisione del tribunale per i minorenni, che ha competenza in materia, deve essere assunta tempestivamente e comunque nel termine di 30 giorni.

Testo unico sull'immigrazione <i>Vecchio testo</i>	Testo unico sull'immigrazione <i>Nuovo testo</i>
<p>Articolo 31 Disposizioni a favore dei minori.</p> <p><i>Comma 4</i> Qualora ai sensi del presente testo unico debba essere disposta l'espulsione di un minore straniero il provvedimento è adottato, su richiesta del questore, dal Tribunale per i minorenni.</p>	<p>Articolo 31 Disposizioni a favore dei minori.</p> <p><i>Comma 4</i> Qualora ai sensi del presente testo unico debba essere disposta l'espulsione di un minore straniero il provvedimento è adottato , a condizione</p>

¹⁸ Comma inserito dall'art. 3 della Legge 14 luglio 2017, n. 110 “Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano”

	<p>comunque che il provvedimento stesso non comporti un rischio di danni gravi per il minore, su richiesta del questore, dal Tribunale per i minorenni. Il Tribunale per i minorenni decide tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni.</p>
--	---

Fonte: www.altalex.it

In tema di accoglienza, all'art. 4 il testo introduce alcune modifiche alle disposizioni recate in proposito dal decreto n. 142 del 2015¹⁹, con le quali:

- è ridotto da 60 a 30 giorni il termine massimo di trattenimento dei minori nelle strutture di prima accoglienza;
- è stabilito un termine massimo di 10 giorni per le operazioni di identificazione, mentre attualmente non è previsto alcun termine;
- è introdotto in via generale il principio di specificità delle strutture di accoglienza riservate ai minori.

D.lgs 142/2015 <i>Vecchio testo</i>	D.lgs 142/2015 <i>Nuovo testo</i>
<p>Art. 19 Accoglienza dei minori non accompagnati 1. Per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza, istituite con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 27 agosto 1997, n. 281, per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a <u>sessanta</u> giorni, alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal</p>	<p>Art. 19 Accoglienza dei minori non accompagnati 1. Per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza a loro destinate, istituite con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 27 agosto 1997, n. 281, per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a trenta giorni, alla identificazione, che si deve concludere entro dieci giorni, e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a</p>

¹⁹ D.lgs 142/2015 “ Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”

<p>Ministero dell'interno anche in convenzione con gli enti locali. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, sono fissati le modalità di accoglienza, gli standard strutturali, in coerenza con la normativa regionale, e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età, nel rispetto dei diritti fondamentali del minore e dei principi di cui all'articolo 18. Durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, ove necessario in presenza di un mediatore culturale²⁰, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio effettuato, nonché' le sue aspettative future. La prosecuzione dell'accoglienza del minore è assicurata ai sensi del comma 2.</p> <p>2. I minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale hanno accesso alle misure di accoglienza predisposte dagli enti locali ai sensi dell'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, fermo restando per i minori non accompagnati non richiedenti protezione internazionale l'accesso alle medesime misure di accoglienza nei limiti di cui all'articolo 1, comma 183, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. A tal fine gli enti locali che partecipano alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo di cui all'articolo 1-septies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, prevedono specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati.</p> <p>(...)</p>	<p>ricevere, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal Ministero dell'interno anche in convenzione con gli enti locali. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, sono fissati le modalità di accoglienza, gli standard strutturali, in coerenza con la normativa regionale, e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età, nel rispetto dei diritti fondamentali del minore e dei principi di cui all'articolo 18. Durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, ove necessario in presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio effettuato, nonché' le sue aspettative future. La prosecuzione dell'accoglienza del minore è assicurata ai sensi</p>
---	--

²⁰ Il mediatore culturale, secondo la definizione offerta dall'Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione ed educazione), è la figura professionale che "ha il compito di facilitare l'inserimento dei cittadini stranieri migranti nel contesto sociale del Paese di accoglienza, esercitando la funzione di tramite tra i bisogni dei migranti e le risposte offerte dai servizi pubblici" (Bracalenti e Saglietti (a cura di), 2011). All'interno dei servizi sociali e sanitari (ASL, Consultori, ospedali, servizi sociali), l'attività del mediatore linguistico-culturale è orientata a favorire l'integrazione sociale degli immigrati, attraverso interventi di intermediazione linguistica e culturale. Fornisce informazione, orientamento e accompagnamento ai servizi, alla normativa e alle abitudini del paese ospitante e nell'attivazione di reti sociali, al fine di favorire il confronto e lo scambio interculturale, migliorare la partecipazione sociale e prevenire eventuali situazioni di disagio e di conflitto.

	<p>del comma 2.</p> <p>2. I minori non accompagnati sono accolti nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati, di cui all'art. 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e in particolare nei progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili. La capienza del Sistema è commisurata alle effettive presenze dei minori non accompagnati nel territorio nazionale ed è, comunque, stabilita nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo di cui all'articolo 1-septies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, da riprogrammare annualmente. A tal fine gli enti locali che partecipano alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo di cui all'articolo 1-septies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, prevedono specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati.</p> <p>2-bis. (...)</p>
--	---

Fonte: www.altalex.it

A completamento della disciplina vigente, l'art. 5 della disposizione in oggetto, disciplina una *procedura unica di identificazione del minore* che costituisce il passaggio fondamentale per l'accertamento dell'età, da cui a sua volta dipende la possibilità di applicare le misure di protezione in favore dei minori non

accompagnati. I minori così non sono più sottoposti inutilmente a esami medici invasivi e, soprattutto, ovunque si trovino vengono loro garantiti i diritti, tra cui quello a un'assistenza adeguata, con la presenza di mediatori culturali, anche durante l'accertamento dell'età.

Tale procedura prevede:

- un colloquio del minore con personale qualificato, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale;
- la richiesta di un documento anagrafico in caso di dubbio sull'età e, eventualmente, di esami socio-sanitari, con il consenso del minore e con modalità il meno invasive possibile;
- la presunzione della minore età nel caso in cui permangono dubbi sull'età anche in seguito all'accertamento.

“Art. 5 Identificazione dei minori stranieri non accompagnati

1. Dopo l'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n.142, è inserito il seguente:

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

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

3. L'identità di un minore straniero non accompagnato è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, coadiuvate da mediatori culturali, alla presenza del tutore o del tutore provvisorio se già nominato, solo dopo che è stata garantita allo stesso minore un'immediata assistenza umanitaria. Qualora sussista un dubbio circa l'età dichiarata, questa è accertata in via principale attraverso un documento anagrafico, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari. L'intervento della rappresentanza diplomatico-consolare non deve essere richiesto nei casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale ovvero quando una possibile esigenza di protezione internazionale emerga a seguito del colloquio previsto dal comma 1.

Tale intervento non è altresì esperibile qualora da esso possano derivare pericoli di persecuzione e nei casi in cui il minore dichiari di non volersi avvalere dell'intervento

dell'autorità diplomatico-consolare. Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il Ministero dell'interno promuovono le opportune iniziative, d'intesa con gli Stati interessati, al fine di accelerare il compimento degli accertamenti di cui al presente comma.

4. Qualora permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato, la Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa.

5. Lo straniero è informato, con l'ausilio di un mediatore culturale, in una lingua che possa capire e in conformità al suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età può essere determinata mediante l'ausilio di esami socio-sanitari, del tipo di esami a cui deve essere sottoposto, dei possibili risultati attesi e delle eventuali conseguenze di tali risultati, nonché di quelle derivanti dal suo eventuale rifiuto di sottoporsi a tali esami. Tali informazioni devono essere fornite altresì alla persona che, anche temporaneamente, esercita i poteri tutelari nei confronti del presunto minore.

6. L'accertamento socio-sanitario dell'età deve essere svolto in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati e, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Non devono essere eseguiti esami socio-sanitari che possano compromettere lo stato psico-fisico della persona.

7. Il risultato dell'accertamento socio-sanitario è comunicato allo straniero, in modo congruente con la sua età, con la sua maturità e con il suo livello di alfabetizzazione, in una lingua che possa comprendere, all'esercente la responsabilità genitoriale e all'autorità giudiziaria che ha disposto l'accertamento. Nella relazione finale deve essere sempre indicato il margine di errore.

8. Qualora, anche dopo l'accertamento socio-sanitario, permangano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge.

9. Il provvedimento di attribuzione dell'età è notificato allo straniero e, contestualmente, all'esercente i poteri tutelari, ove nominato, e può essere impugnato in sede di reclamo ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. In caso di impugnazione, il giudice decide in via d'urgenza entro dieci giorni ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne e sospeso fino alla decisione.

Il provvedimento è altresì comunicato alle autorità di polizia ai fini del completamento delle procedure di identificazione».

2. All'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovo maggiori oneri per la finanza pubblica.”

Con l'art. 6, che aggiunge al d.lgs. 142/2015 art. 19 i commi 7-bis, 7-ter, 7-quarter, si affronta il tema delle *indagini familiari* rendendo così più celere l'attivazione di tale procedura per porre poi in atto eventuali interventi che mirano al superiore interesse del minore, come il rimpatrio assistito o *l'affido ai familiari* che sono da preferirsi all'accoglienza in comunità.

Art. 6 Indagini familiari

1. (...)

2. All'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«7-bis. Nei cinque giorni successivi al colloquio di cui all'articolo 19-bis, comma 1, se non sussiste un rischio per il minore straniero non accompagnato o per i suoi familiari, previo consenso informato dello stesso minore ed esclusivamente nel suo superiore interesse, l'esercente la responsabilita' genitoriale, anche in via temporanea, invia una relazione all'ente convenzionato, che avvia immediatamente le indagini.

7-ter. Il risultato delle indagini di cui al comma 7 e' trasmesso al Ministero dell'interno, che e' tenuto ad informare tempestivamente il minore, l'esercente la responsabilita' genitoriale nonche' il personale qualificato che ha svolto il colloquio di cui all'articolo 19-bis, comma 1.

7-quater. Qualora siano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, tale soluzione deve essere preferita al collocamento in comunita'».

3. (...)

4. (...)

Come già detto sopra, per favorire e promuovere gli istituti di assistenza e protezione dei minori in stato di abbandono (tutela e affidamento), che già oggi si applicano anche ai minori stranieri non accompagnati, la legge in oggetto, favorisce l'istituto dell'*affidamento familiare in luogo del ricovero in una struttura di accoglienza* e, con l'art. 7 che aggiunge i commi 1-bis e 1-ter all'art. 2 della L. 184/83, assegna così agli enti locali il compito di sensibilizzare e formare affidatari per accogliere minori non accompagnati.

Art. 7 Affidamento familiare

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n.184, e successive modificazioni, sono inseriti i seguenti:

«1-bis. Gli enti locali possono promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza.

1-ter. Dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1-bis non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; gli enti locali provvedono nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci».

Altro ambito d'intervento che mira a potenziare l'efficacia delle tutele nei confronti dei minori stranieri non accompagnati riguarda le modifiche alla

disciplina del c.d. *rimpatrio assistito*²¹ (art. 8), che consiste nel rimpatrio del minore finalizzato a garantire il diritto all'unità familiare dello stesso. Il provvedimento può essere adottato solo se, in seguito a un'indagine specifica (c.d. indagini familiari) si ritiene che il rimpatrio sia opportuno nell'interesse del minore. Inoltre, la competenza ad adottare i provvedimenti di rimpatrio assistito è stata spostata dal Ministero del Lavoro al Tribunale per i minorenni²², che già oggi decide in merito ai provvedimenti di espulsione.

Art. 8 Rimpatrio assistito e volontario

1. Il provvedimento di rimpatrio assistito e volontario di un minore straniero non accompagnato e' adottato, ove il ricongiungimento con i suoi familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo corrisponda al superiore interesse del minore, dal tribunale per i minorenni competente, sentiti il minore e il tutore e considerati i risultati delle indagini familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo e la relazione dei servizi sociali competenti circa la situazione del minore in Italia.

2. All'articolo 33 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2-bis, al primo periodo, le parole: «dal Comitato di cui al comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «dal tribunale per i minorenni competente» e il secondo periodo e' soppresso;

b) il comma 3 e' sostituito dal seguente: «3. All'attuazione delle disposizioni contenute nel presente

articolo si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

²¹ L'art.1 comma 4 del D.P.C.M. n. 535/1999 definisce l'istituto del "rimpatrio assistito" stabilendo che per "rimpatrio assistito" "si intende l'insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore interessato l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento coi propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese d'origine, in conformità alle convenzioni internazionali, alla legge, alle disposizioni dell'autorità giudiziaria ed al presente regolamento. Il rimpatrio assistito deve essere finalizzato a garantire il diritto all'unità familiare del minore e ad adottare le conseguenti misure di protezione."

²² Tale trasferimento di competenze, a livello pratico, rende più difficile l'organizzazione di un rimpatrio assistito poiché, mentre prima era previsto un fondo per l'implementazione di tale procedura, ora la spesa prevista ricade sull'ente locale che inevitabilmente, se non supportato da associazioni del privato sociale, non riesce a sostenere.

Testo unico sull'immigrazione <i>Vecchio testo</i>	Testo unico sull'immigrazione <i>Nuovo testo</i>
<p>Articolo 33 (Comitato per i minori stranieri)²³</p> <p>1.(...) 2.(...) 2-<i>bis</i>. Il provvedimento di rimpatrio del minore straniero non accompagnato per le finalità di cui al comma 2, è adottato dal Comitato di cui al comma 1. Nel caso risulti instaurato nei confronti dello stesso minore un procedimento giurisdizionale, l'autorità giudiziaria rilascia il nulla osta, salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali. (2) 3. Il Comitato si avvale, per l'espletamento delle attività di competenza, del personale e dei mezzi in dotazione al Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ha sede presso il Dipartimento medesimo.</p>	<p>Articolo 19 (Comitato per i minori stranieri)</p> <p>1.(...) 2.(...) 2-<i>bis</i>. Il provvedimento di rimpatrio del minore straniero non accompagnato per le finalità di cui al comma 2, è adottato dal tribunale per i minorenni competente. Nel caso risulti instaurato nei confronti dello stesso minore un procedimento giurisdizionale, l'autorità giudiziaria rilascia il nulla osta, salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali. 3. All'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi oneri per la finanza pubblica.</p>

Fonte: www.altalex.it

La nuova normativa, inoltre, all'art. 9 *istituisce il Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati*, presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, nel quale confluiranno le cartelle sociali dei minori non accompagnati, compilate dal personale qualificato che svolge il colloquio con il minore nella fase di prima accoglienza. La cartella include tutti gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo per il minore, nel suo superiore interesse.

²³ Con la legge 135 del 2012, il Comitato per i Minori Stranieri è stato disciolto e le sue competenze sono state trasferite alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

**Art. 9 Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati.
Cartella sociale**

1. In attuazione dell'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e' istituito il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati.

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

3. La registrazione dei dati anagrafici e sociali dichiarati dal minore straniero non accompagnato e' finalizzata a tutelare il suo superiore interesse e i suoi diritti e, in particolare, il suo diritto alla protezione.

4. Si applicano le disposizioni dell'articolo 7 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

5. All'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Con l'art.11, la legge prevede l'istituzione, presso ogni tribunale per i minorenni, di *elenchi di tutori volontari* disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato. *Sino alla nomina di un tutore*, come specificato nell'art. 6 comma 3 della presente legge, *i compiti relativi alla richiesta di permesso di soggiorno o di protezione internazionale possono essere svolti dal responsabile della struttura di prima accoglienza*. Prima questo non era possibile e, nella pratica, l'accesso alle procedure di asilo per i minori non accompagnati era spesso ritardata a causa dei lunghi tempi di attesa per la nomina dei tutori, che poteva arrivare anche a undici mesi. In molti casi, inoltre, lo stesso tutore veniva nominato per un gran numero di minori, con ripercussioni negative sulla possibilità di instaurare una relazione di fiducia e un rapporto di tutela attento e curato (Ministero dell'Interno, 2015a).

Art. 11 Elenco dei tutori volontari

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, presso ogni tribunale per i minorenni e' istituito un elenco dei tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati, da parte dei garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di piu' minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle. Appositi protocolli d'intesa tra i predetti garanti per l'infanzia e l'adolescenza e i presidenti dei tribunali per i minorenni sono stipulati per promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari. Nelle regioni e nelle province autonome di Trento e di Bolzano in cui il garante non e' stato nominato, all'esercizio di tali funzioni provvede temporaneamente l'ufficio dell'Autorita' garante per l'infanzia e l'adolescenza con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori, nonche' degli enti locali, dei consigli degli ordini professionali e delle universita'.

2.(...)

In relazione alla rete di accoglienza, inoltre, con l'art.12, la nuova legge modifica l'art. 19 del d.lgs. 142/2015 aggiungendo il comma 2 –bis ed estende così pienamente l'accesso ai servizi del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR²⁴) a tutti i minori non accompagnati, a prescindere dai posti disponibili, come attualmente previsto.

D.lgs. 142/2015 <i>Vecchio testo</i>	D.lgs. 142/2015 <i>Nuovo testo</i>
Art. 19 Accoglienza dei minori non accompagnati 1.(...) 2.(...)	Art. 19 Accoglienza dei minori non accompagnati 1(...) 2(...) 2-bis. Nella scelta del posto, tra quelli disponibili, in cui collocare il minore, si deve tenere conto delle esigenze e delle caratteristiche dello stesso minore risultanti dal colloquio di cui all'articolo 19-bis, comma 1, in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura di accoglienza. Le strutture nelle quali vengono

²⁴ L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nell'ambito dello SPRAR rappresenta una risposta altamente tutelante per i minori poiché si inserisce in un percorso di rete basato su competenze specifiche e di cura dei percorsi integrazione e sulla valorizzazione dell'esperienza dei comuni coinvolti nella protezione e nell'accoglienza di tutti i MSNA (Ministero dell'Interno, 2015b).

	<p>accolti i minori stranieri non accompagnati devono soddisfare, nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni ed essere autorizzate o accreditate ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia. La non conformità alle dichiarazioni rese ai fini dell'accreditamento comporta la cancellazione della struttura di accoglienza dal Sistema»;</p>
--	--

Fonte: www.altalex.it

Infine, alcune disposizioni della proposta sono poi finalizzate a rafforzare singoli diritti già riconosciuti ai minori non accompagnati.

In particolare, con l'art. 14 viene estesa la piena garanzia *dell'assistenza sanitaria* ai minori non accompagnati prevedendo la loro iscrizione al Servizio sanitario nazionale, mentre prima si considerava obbligatoria solo per i minori in possesso di un permesso di soggiorno, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, dopo il ritrovamento a seguito della segnalazione. È incentivata, inoltre, l'adozione di specifiche misure da parte delle istituzioni scolastiche e delle istituzioni formative accreditate dalle regioni, idonee a *favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico* e formativo da parte dei minori, anche mediante convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato.

Art. 14 Diritto alla salute e all'istruzione

1. Al comma 1 dell'articolo 34 del testo unico e' aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«b-bis) i minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale».

2. In caso di minori non accompagnati, l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale e' richiesta dall'esercente, anche in via temporanea, la responsabilita' genitoriale o

dal responsabile della struttura di prima accoglienza.

3. A decorrere dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza, le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e le istituzioni formative accreditate dalle regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano attivano le misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico, ai sensi dell'articolo 21, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e formativo da parte dei minori stranieri non accompagnati, anche attraverso la predisposizione di progetti specifici che prevedano, ove possibile, l'utilizzo o il coordinamento dei mediatori culturali, nonché di convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni del presente comma nei limiti delle risorse finanziarie, strumentali e umane disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

4. In caso di minori stranieri non accompagnati, i titoli conclusivi dei corsi di studio delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado sono rilasciati ai medesimi minori con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione, anche quando gli stessi hanno compiuto la maggiore età nelle more del completamento del percorso di studi.

Con l'art. 15, che aggiunge all'art. 18 del d.lgs. 142/2015 i commi 2-bis e 2-ter, sono altresì implementate le *garanzie processuali e procedurali* a tutela del minore straniero, mediante la garanzia di assistenza affettiva e psicologica dei minori stranieri non accompagnati in ogni stato e grado del procedimento.

D.lgs. 142/2015 <i>Vecchio testo</i>	D.lgs. 142/2015 <i>Nuovo testo</i>
<p>Art. 18 Disposizioni sui minori</p> <p>1. Nell'applicazione delle misure di accoglienza previste dal presente decreto assume carattere di priorità il superiore interesse del minore in modo da assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere ed allo sviluppo anche sociale del minore, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dalla legge 27 maggio 1991, n. 176.</p> <p>2. Per la valutazione dell'interesse superiore del minore occorre procedere all'ascolto del minore, tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e di sviluppo personale, anche al fine di conoscere le esperienze pregresse e valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta di esseri umani, nonché a verificare la possibilità di</p>	<p>Art. 18 Disposizioni sui minori</p> <p>1. Nell'applicazione delle misure di accoglienza previste dal presente decreto assume carattere di priorità il superiore interesse del minore in modo da assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere ed allo sviluppo anche sociale del minore, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dalla legge 27 maggio 1991, n. 176.</p> <p>2. Per la valutazione dell'interesse superiore del</p>

<p>ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, purché corrisponda all'interesse superiore del minore.</p> <p>3. I figli minori dei richiedenti e i richiedenti minori sono alloggiati con i genitori, i fratelli minori non coniugati o altro adulto legalmente responsabile ai sensi degli articoli 343 e seguenti del codice civile. 4. Nella predisposizione delle misure di accoglienza di cui al presente decreto sono assicurati servizi destinati alle esigenze della minore età, comprese quelle ricreative. 5. Gli operatori che si occupano dei minori sono in possesso di idonea qualifica o comunque ricevono una specifica formazione e sono soggetti all'obbligo di riservatezza sui dati e sulle informazioni riguardanti i minori.</p>	<p>minore occorre procedere all'ascolto del minore, tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e di sviluppo personale, anche al fine di conoscere le esperienze pregresse e valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta di esseri umani, nonché a verificare la possibilità di ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, purché corrisponda all'interesse superiore del minore.</p> <p>2-bis. L'assistenza affettiva e psicologica dei minori stranieri non accompagnati è assicurata, in ogni stato e grado del procedimento, dalla presenza di persone idonee indicate dal minore, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza ai minori stranieri e iscritti nel registro di cui all'articolo 42 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, previo consenso del minore, e ammessi dall'autorità giudiziaria o amministrativa che procede.</p> <p>2-ter. Il minore straniero non accompagnato ha diritto di partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e di essere ascoltato nel merito. A tale fine è assicurata la presenza di un mediatore culturale.</p> <p>3. I figli minori dei richiedenti e i richiedenti minori sono alloggiati con i genitori, i fratelli minori non coniugati o altro adulto legalmente responsabile ai sensi degli articoli 343 e seguenti del codice civile. 4. Nella predisposizione delle misure di</p>
---	--

	accoglienza di cui al presente decreto sono assicurati servizi destinati alle esigenze della minore età, comprese quelle ricreative. 5. Gli operatori che si occupano dei minori sono in possesso di idonea qualifica o comunque ricevono una specifica formazione e sono soggetti all'obbligo di riservatezza sui dati e sulle informazioni riguardanti i minori.
--	--

Fonte: www.altalex.it

Il riconoscimento del diritto del minore di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia, anche attraverso il tutore nominato o i legali rappresentanti delle comunità di accoglienza, e di avvalersi del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento, è invece sostenuto nell'art. 16 che aggiunge all'art. 76 del D.P.R. 115 del 2002²⁵ il comma 4-quarter.

D.P.R.115/2002 <i>Vecchio testo</i>	D.P.R.115/2002 <i>Nuovo testo</i>
<p>Art. 76 Condizioni per l'ammissione</p> <p>1. Può essere ammesso al patrocinio chi è titolare di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 9.296,22.(7a) (17) (34a) (42) (46)</p> <p>2. Salvo quanto previsto dall'articolo 92, se l'interessato convive con il coniuge o con altri familiari, il reddito è costituito dalla somma dei redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni componente della famiglia, compreso l'istante.</p> <p>3. Ai fini della determinazione dei limiti di reddito, si tiene conto anche dei redditi che per legge sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) o che sono soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, ovvero ad imposta sostitutiva.</p> <p>4. Si tiene conto del solo reddito personale quando</p>	<p>Art. 76 Condizioni per l'ammissione</p> <p>1. Può essere ammesso al patrocinio chi è titolare di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 9.296,22.(7a) (17) (34a) (42) (46)</p> <p>2. Salvo quanto previsto dall'articolo 92, se l'interessato convive con il coniuge o con altri familiari, il reddito è costituito dalla somma dei redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni componente</p>

²⁵ Decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio 2002 n. 115 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia"

<p>sono oggetto della causa diritti della personalita', ovvero nei processi in cui gli interessi del richiedente sono in conflitto con quelli degli altri componenti il nucleo familiare con lui conviventi.</p> <p>4-bis. Per i soggetti gia' condannati con sentenza definitiva per i reati di cui agli articoli 416-bis del codice penale, 291-quater del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, e 74, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonche' per i reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attivita' delle associazioni previste dallo stesso articolo, ai soli fini del presente decreto, il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti.</p> <p>4-ter. La persona offesa dai reati di cui agli articoli 572, 583-bis, 609-bis, 609-quater, 609-octies e 612-bis, nonche', ove commessi in danno di minori, dai reati di cui agli articoli 600, 600-bis, 600-ter, 600-quinquies, 601, 602, 609-quinquies e 609-undecies del codice penale, puo' essere ammessa al patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito previsti dal presente decreto.</p>	<p>della famiglia, compreso l'istante.</p> <p>3. Ai fini della determinazione dei limiti di reddito, si tiene conto anche dei redditi che per legge sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) o che sono soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, ovvero ad imposta sostitutiva.</p> <p>4. Si tiene conto del solo reddito personale quando sono oggetto della causa diritti della personalita', ovvero nei processi in cui gli interessi del richiedente sono in conflitto con quelli degli altri componenti il nucleo familiare con lui conviventi.</p> <p>4-bis. Per i soggetti gia' condannati con sentenza definitiva per i reati di cui agli articoli 416-bis del codice penale, 291-quater del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, e 74, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonche' per i reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attivita' delle associazioni previste dallo stesso articolo, ai soli fini del presente decreto, il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti. (20)</p> <p>4-ter. La persona offesa dai reati di cui agli articoli 572, 583-bis, 609-bis, 609-quater, 609-octies e 612-bis, nonche', ove commessi in danno di minori, dai reati di cui agli articoli 600, 600-bis, 600-ter, 600-quinquies, 601, 602, 609-quinquies e 609-undecies del codice penale, puo' essere ammessa al patrocinio</p>
---	--

	<p>anche in deroga ai limiti di reddito previsti dal presente decreto. 4-quater. Il minore straniero non accompagnato coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale ha diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia, anche attraverso il tutore nominato o l'esercente la responsabilità genitoriale ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, e di avvalersi, in base alla normativa vigente, del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento. Per l'attuazione delle disposizioni contenute nel presente comma e' autorizzata la spesa di 771.470 euro annui a decorrere dall'anno 2017.</p>
--	---

Fonte: www.altalex.it

Concludendo, l'art. 17 prevede alcune disposizioni che introducono *misure speciali di protezione* per specifiche categorie di minori non accompagnati, in considerazione del particolare stato di vulnerabilità in cui si trovano, come i *minori non accompagnati vittime di tratta*.

Art. 17 Minori vittime di tratta

1. Al comma 2 dell'articolo 13 della legge 11 agosto 2003, n. 228, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Particolare tutela deve essere garantita nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, predisponendo un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore eta'».

2. In caso di minori vittime di tratta si applicano, in ogni stato e grado del procedimento, le disposizioni dell'articolo 18, commi 2, 2-bis e 2-ter, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e dell'articolo 76, comma 4-quater, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, anche al fine di garantire al minore un'adeguata assistenza per il risarcimento del danno.

3. Per le finalita' di cui al comma 2, e' autorizzata la spesa di 154.080 euro annui a decorrere dall'anno 2017.

4. All'attuazione delle restanti disposizioni contenute nel presente articolo, si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

A sei mesi dall'entrata in vigore della suddetta legge, nel mese di novembre 2017, le principali organizzazioni ed associazioni promotrici della legge e impegnate sul campo a sostegno dei minori stranieri soli si sono incontrate con i rappresentanti delle istituzioni di riferimento per un confronto diretto sugli aspetti cruciali della sua attuazione²⁶. Diversi sono stati i punti essenziali affrontati per garantire efficacia nell'applicazione della legge e di seguito si cercherà di esporli sinteticamente.

In primo luogo è stata affrontata la realtà dei tutori volontari, figura fortemente promossa dalla legge in oggetto, è che ha riscosso un significativo interesse da parte dei cittadini viste le oltre 2000 domande presentate. Si rileva necessario che gli enti locali e le istituzioni centrali investano risorse affinché venga loro garantito un adeguato supporto, anche psico-sociale, nell'esercizio della loro funzione. Ciò risulta indispensabile visto che si avvicinano al programma anche persone non necessariamente esperte in materia di immigrazione. Inoltre, risulta utile prevedere rimborsi per le spese vive sostenute dal tutore e i permessi lavorativi affinché tale esperienza di solidarietà non sia esclusiva per i cittadini abbienti. Infine, è emersa la necessità di prevedere procedure di prevenzione dei rischi di abusi o comportamenti inadeguati da parte dei tutori nei confronti dei minorenni tutelati.

In secondo luogo, è stato affrontato il tema dell'affido familiare. La legge infatti,

²⁶ Il comunicato stampa di tale incontro può essere consultato al seguente link <http://www.cnca.it/comunicazioni/news/2995-a-sei-mesi-dalla-legge-sui-msna-cosa-non-va-cosa-va-migliorato>

pur sottolineando la preferenza per tale strumento di accoglienza, attribuisce carattere facoltativo a tale misura lasciando così discrezionalità agli enti locali che devono inoltre attuarle senza aggravio di spesa. È emersa quindi la necessità di informare i comuni circa la possibilità di coprire il costo dell'affidamento familiare con i contributi disposti dal Ministero dell'Interno a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei MSNA entro i limiti delle risorse del medesimo fondo. Inoltre, è stata sottolineata l'importanza di garantire uno specifico e continuativo sistema di accompagnamento alle famiglie affidatarie e ai minorenni pre - e post - affidamento.

Terzo punto affrontato durante la suddetta occasione di incontro è stato quello del primo colloquio, della cartella sociale e del sistema informativo minori (SIM). Risulta importante, infatti, che vi sia un raccordo tra la cartella sociale e il SIM al fine di ottimizzare le risorse e armonizzare il sistema, elemento questo che non è molto chiaro nel testo della legge. È importante, inoltre, che vengano definiti gli elementi essenziali della cartella sociale sia chi ha il compito di gestire le informazioni contenute considerando la crucialità di tale strumento nella valutazione del superiore interesse del minore.

È stato poi affrontato il tema dell'identificazione e accertamento dell'età, in quanto le organizzazioni hanno rilevato che la prassi operativa appare ancora disomogenea, sebbene si cerchi di avvinarsi a quanto disposto dalla norma. Di fondamentale importanza quindi indicare nel dettaglio la scansione dei passaggi da compiere durante la fase di identificazione ed eventuale accertamento dell'età, comprendendo criteri relativi alla qualificazione della fondatezza del dubbio per evitare diverse applicazioni.

In merito al sistema di accoglienza integrato tra strutture di prima accoglienza (per soli minorenni) e un sistema di seconda accoglienza per MSNA affidato allo SPRAR, poi, è stata rilevata la necessità del consolidamento e rafforzamento del sistema ordinario in capo allo SPRAR per far sì che i minori possano rimanere effettivamente accolti in strutture di prima accoglienza per un massimo di 30 giorni come previsto dalla legge.

Per i richiedenti protezione internazionale è importante che venga definite e garantite le procedure attraverso le quali il minorenne sia informato puntualmente sui propri diritti, compresa la possibilità di esprimere la volontà di essere assistito da persone idonee da lui indicate o da organizzazioni di comprovata esperienza nel settore. Dev'essere, inoltre, garantito l'accesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato ed è quindi necessario specificare quale sia l'organo deputato ad ammettere il richiedente a tale beneficio.

In relazione ai permessi di soggiorno, come si è visto, la norma ne prevede di due tipi: per minore età e per motivi familiari in caso di affidamento. In realtà è stato rilevato che diverse questure non rilasciano permessi per minore età ai MSNA vicini al compimento del 18 anni. Risulta essenziale quindi che le Questure ricevano istruzioni per la predisposizione di modalità a "misura di minore" per la ricezione delle richieste chiarendo sia che il permesso di soggiorno per minore età consente di esercitare attività lavorativa (sempre nel rispetto della normativa vigente in materia) sia che il neo maggiorenne resta titolare di tutti i diritti a lui riconosciuti sulla base del permesso di soggiorno precedentemente posseduto.

È stato affrontato anche il tema del diritto alla salute, all'istruzione e alla formazione riconosciuto ai minori in oggetto e , per evitare che la norma resti

disattesa o applicata in modo disomogeneo è stata ritenuta cruciale l'emanazione di una direttiva che chiarisca e regoli le modalità di attribuzione del codice fiscale nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, l'iscrizione al SSN, l'assegnazione di un pediatra, l'identificazione di un codice di esenzione e le modalità per il rinnovo del libretto sanitario nel periodo di conversione del permesso alla maggiore età per evitare che rimangano scoperti in attesa del parere della Direzione Generale dell'immigrazione. Per quanto riguarda l'istruzione, invece, risulta essenziale assicurare che gli standard di accoglienza sia in prima che in seconda accoglienza garantiscano l'inserimento scolastico, l'accesso alla formazione professionale e l'accompagnamento all'inserimento lavorativo.

Infine, visto il diritto all'ascolto, alla partecipazione e all'assistenza legale previsto dalla normativa, è stata rilevata l'importanza di garantire che i Tutori, il personale delle strutture di accoglienza e le altre figure di riferimento informino effettivamente il MSNA circa il suo diritto di partecipare attivamente ai procedimenti giudiziari che lo riguardano.

Le organizzazioni promotrici di tale incontro hanno, inoltre, auspicato l'istituzione di un tavolo permanente di confronto inter-istituzionale per garantire il coordinamento delle misure di attuazione e il monitoraggio dell'implementazione della legge.

2.3 Un sistema italiano di protezione ed accoglienza dei MSNA caratterizzato da una Governance Multilivello.

Il sistema italiano di protezione dei minori stranieri non accompagnati, come illustrato da Matarese (citato in Valtolina (a cura di),2014), è caratterizzato da una

governance multilivello²⁷, in cui il governo degli interventi in materia di accoglienza e tutela è condiviso da una pluralità di soggetti statali e non governativi. Ne deriva così, inevitabilmente, un quadro operativo articolato in molteplici azioni che pongono al centro il minore e il suo superiore interesse. Tale apparato di governance trova la sua origine nelle peculiari caratteristiche ed esigenze dei minori stranieri non accompagnati, in quanto fenomeno di per se complesso.

La struttura multilivello riflette, infatti, la duplice condizione dei minori non accompagnati quali migranti minorenni: da un lato giungono spesso nel contesto di flussi migratori irregolari privi quindi di documenti d'identità validi, richiedendo così l'attivazione di procedure previste in materia di immigrazione, quali l'identificazione e la regolarizzazione della presenza; dall'altro, l'esperienza migratoria, acuendo la condizione di fragilità dei minori, richiede interventi di tutela e accoglienza mirati.

A questi aspetti si aggiunge la particolare condizione di “non accompagnati” e, l'assenza di figure di riferimento, determina una condizione di vulnerabilità cui lo Stato di accoglienza è tenuto a dare risposta individuando soggetti responsabili della tutela. Inoltre, non sempre la formale condizione di “non accompagnato” è riconducibile ad uno stato di abbandono in quanto i minori mantengono forti legami con la famiglia d'origine che spesso ha condiviso con lo stesso il progetto migratorio. Questo ulteriore aspetto ha inevitabilmente ricadute sul sistema di tutela, in quanto, quest'ultimo deve comunque garantire e favorire la relazione con i familiari.

Infine, occorre ricordare le esigenze connesse all'età, quali l'acquisizione dell'autonomia, il coinvolgimento nelle scelte e l'inserimento lavorativo che richiedono percorsi d'integrazione individualizzati per far sì che la struttura di protezione si riveli efficace.

²⁷ La definizione di governance multilivello è offerta dall'United Nations Development Programme (1996) ed è da intendersi come: *“The exercise of political, economic and administrative authority to manage a society's affairs. It is a broad concept that encompasses the organizational structures and activities of central, regional and local government, the parliament, and the judiciary and the institutions, organizations and individuals that comprise civil society and the private sector insofar as they actively participate and influence the shaping of public policy that affects people's lives”*.

Alla luce di quanto sopra riportato, ne deriva il necessario coinvolgimento di molteplici attori e di soggetti specializzati per definire strumenti amministrativi, giuridici e sociali idonei. Si desume, quindi, una struttura articolata su più livelli del sistema italiano dove le Amministrazioni Centrali, regionali ed Enti Locali interagiscano tra loro collaborando anche con altri attori, quali autorità diplomatico-consolari, organizzazioni internazionali, operatori sanitari, strutture scolastiche e soggetti del privato sociale. Cruciale diventa, quindi, la necessità di predisporre strumenti condivisi d'interazione e cooperazione per evitare l'implementazione di atti frammentari e discontinui e standard di accoglienza disomogenei laddove i soggetti competenti non siano in possesso delle medesime risorse finanziarie.

Nel seguente paragrafo, così, si illustreranno brevemente i soggetti chiamati ad intervenire, le funzioni ad essi attribuite dalla legge vigente e gli ambiti di interazione.

2.3.1. Gli attori dell'accoglienza

Come sopra illustrato, i soggetti del sistema italiano coinvolti nell'accoglienza e tutela dei minori stranieri non accompagnati sono molteplici e ciascuno agisce a proprio titolo nell'ambito della sfera di competenza. Nello specifico:

- Amministrazioni pubbliche e statali: A livello centrale, oltre al Ministero dell'Interno, sono chiamati in causa i Ministeri del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Salute, dell'Istruzione, della Giustizia e dell'Università e della Ricerca.

Nello specifico:

- ✓ Il *Ministero dell'Interno* è individuato come soggetto invocato a intervenire in prima istanza laddove sia rilevata la presenza di un minore straniero non accompagnato sul territorio nazionale. In particolare, in concerto con il Ministero dell'Economia e della Finanza, istituisce e attiva le strutture di I° accoglienza, fissando gli standard strutturali in coerenza con la normativa regionale, e i servizi da erogare (L.142/2015 art 19

comma 1); promuove le opportune iniziative d'intesa con gli stati interessati al fine di accelerare il compimento degli accertamenti identificativi (L.47/2017 art. 5 comma 3); sentiti il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, stipula convenzioni con organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie per l'attuazione di programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori stranieri non accompagnati (L.142/2015 art 19 comma 7).

- ✓ *La Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali assicura il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori stranieri non accompagnati sulla base delle segnalazioni che ad esso pervengono da parte dei pubblici ufficiali, degli incaricati di pubblico servizi e degli enti (L.142/2017 art 19 comma 5); svolge attività di cooperazione e raccordo con le altre amministrazioni coinvolte ed ha compiti di impulso e di ricerca per la promozione di indagini familiari avvalendosi della collaborazione delle amministrazioni pubbliche e degli organismi nazionali ed internazionali (es. l'Organismo Internazionali per le Migrazioni OIM di cui di specificherà in seguito) al fine di procedere all'individuazione dei familiari nel Paese di origine dei minori stranieri non accompagnati; ha il compito di rilasciare un parere per la conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, sulla base della valutazione dei percorsi individuali di integrazione;
- ✓ *L'Autorità di Pubblica Sicurezza* da immediata comunicazione della presenza di un minore straniero non accompagnato al giudice tutelare, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni e al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Inoltre, provvede allo svolgimento delle procedure di accertamento dell'età in caso di assenza di documenti validi e di incertezza sulle dichiarazioni rese dal minore. (L. 47/2017 art. 5 comma 3). Infine, segnala all'Ente Locale la presenza del msna per la presa in carico di quest'ultimo e il reperimento di un'idonea struttura di accoglienza.

- ✓ La *Questura*, una volta identificati i minori stranieri non accompagnati, ha invece il compito di rilasciare loro il permesso di soggiorno per minore età ed è incaricata di convertire il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età in raccordo con la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- ✓ Il *Ministero della Giustizia* è competente sia per la nomina di un tutore che per l'affido del minore. Il Giudice Tutelare, ha il compito di adempiere all'apertura della tutela e alla nomina di un tutore (L.142/2015 art 19 comma 5), mentre il Tribunale per i Minorenni adotta i provvedimenti di espulsione (T.U. art. 31 comma 4), ratifica le misure di accoglienza predisposte (L.142/2015 art 19 comma 5), attua il provvedimento di rimpatrio assistito (L.47/2017 art. 8 comma 2) e dispone, con decreto motivato, un proseguo dell'affidamento ai servizi sociali non oltre comunque al ventunesimo anno di età finalizzato al buon esito del percorso finalizzato all'autonomia (L. 47/2017 art 13 comma 2). Inoltre, in caso di dubbi in merito all'età dichiarata da un MSNA, la Procura della Repubblica presso il Tribunale i Minorenni dispone esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa (L.47/2017 art. 5 comma 4).
- ✓ Il *Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* promuove le opportune iniziative d'intesa con gli stati interessati al fine di accelerare il compimento degli accertamenti identificativi (L.47/2017 art. 5 comma 3).
- ✓ Il *Ministero dell'Istruzione* è coinvolto nelle misure di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati poiché le istituzioni scolastiche e formative sono tenute ad attivare misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo da parte dei MSNA attraverso la predisposizione di progetti specifici e convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato (L.47/2017 art. 14 comma 3).
- ✓ Il *Ministero della Salute* è chiamato in causa sia perché i MSNA hanno l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale ed hanno la parità di trattamento ed uguaglianza rispetto ai cittadini italiani in merito al diritto

all'assistenza erogata in Italia dal servizio sanitario nazionale, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno (T.U art. 34), sia perché coinvolto nell'accertamento dell'età nel momento in cui risultino necessari esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa (L.47/2017 art.5 comma 4)

- ✓ ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) che al compito di gestire il Servizio Centrale istituito dal Ministero dell'Interno Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione con L 182/2002 che ricopre il ruolo di coordinamento e consulenza anche verso servizi speciali di accoglienza, attivati nell'ambito del Sistema di protezione e dedicati alle persone appartenenti alle cosiddette categorie più vulnerabili, quali minori non accompagnati, disabili anche temporanei, soggetti che richiedono assistenza domiciliare, sanitaria, specialistica e prolungata, anziani e vittime di tortura e di violenza. Il Servizio Centrale cura, inoltre, la formazione e l'aggiornamento degli operatori, e – in una logica di scambio tra centro e periferia – opera affinché le esperienze dei territori diventino patrimonio comune e i servizi offerti garantiscano standard di qualità. del progetto SPRAR.

- Regioni ed Enti Locali: All'interno del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, Regione ed Enti Locali partecipano in particolar modo per quanto riguarda l'accoglienza e l'erogazione dei servizi sociali. Secondo l'art. 8 della L. 328/2000, le Regioni sono competenti per lo sviluppo di politiche integrate in materia sociale, coordinando gli interventi gestiti dagli Enti Locali e provvedendo alla formazione, al controllo e al monitoraggio. L'art.6 della suddetta legge, invece, definisce le attribuzioni della funzioni in capo agli Enti Locali che sono dunque tenuti alla concreta gestione territoriale, attraverso la progettazione, realizzazione ed erogazione dei servizi e delle prestazioni adattandoli all'ambiente di riferimento. Da tali presupposti, ne consegue che rilevanti sono le funzioni attribuite alle regioni ad agli Enti Locali per quanto riguarda le strutture di accoglienza dedicate ai MSNA. Allo Stato, infatti, spetta il compito di definire i requisiti minimi nazionali per

l'accreditamento delle strutture di tipo familiare e gli organismi regionali definiscono con propria normativa le caratteristiche strutturali e funzionali delle comunità, prevedendone la capacità ricettiva, i requisiti minimi regionali e gli aspetti legati al personale. Infine, i Comuni sono incaricati dell'autorizzazione e dell'accreditamento delle strutture, previa verifica delle conformità alla legislazione regionale. Nella complessità delle funzioni dell'Ente Locale, inoltre, cruciali sono quelle relative alla tutela del minore non accompagnato che si riassumono nella sua presa in carico e con tale espressione si intende la responsabilità, anche economica, rispetto alla pluralità di azioni in cui si pianifica il progetto di inserimento sociale individuale del minore. Tale aspetto sarà approfondito nel prossimo paragrafo. Secondo la L.142/2015 art. 19 comma 3, l'Ente Locale ha inoltre il compito di assicurare l'assistenza e l'accoglienza del minore in caso di momentanea indisponibilità delle strutture governative di prima accoglienza e secondo la L.184/1983 art.2 comma 1-bis di promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei MSNA.

- Altri attori: All'interno delle norme normative di riferimento si rilevano altri attori anche non istituzionali che a diverso titolo collaborano con il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati. In particolare:
 - ✓ Le *autorità diplomatico-consolare* del paese di origine del minore che collaborano con l'autorità di pubblica sicurezza nel procedimento di accertamento dell'identità e(L.47/2017 art. 5 comma 3);
 - ✓ *Organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie* che, sulla base di convenzioni stipulate con il Ministero dell'Interno, attuano programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori non accompagnati (L. 142/2015 art. 19 comma 7) in modo da fornire informazioni utili a sostenere le autorità italiane nella comprensione delle prospettive d'integrazione più idonee a rispondere alle aspettative e ai bisogni individuali dei minori. In particolare l'Italia collabora con l'OIM (Organizzazione Internazionale delle Migrazioni)

che rappresenta la principale organizzazione intergovernativa in ambito migratorio²⁸.

Ruolo fondamentale lo ricopre anche l'UNHCR che, su richiesta del Ministero dell'Interno, svolge attività di consulenza e di supporto a favore del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, delle Commissioni territoriali e della Commissione Nazionale nella procedura di asilo politico. Più in generale, al richiedente asilo, la legge italiana prevede la possibilità di contattare l'UNHR in ogni fase della procedura (Ministero dell'Interno, 2015a).

A tali organizzazioni, si aggiungono anche le realtà del terzo settore, come ad esempio Croce Rossa Italiana, Save the Children, Emergency, Medici Senza Frontiere, Caritas, Arci, Terre del Homes, che intervengono in maniera positiva nel soccorso e nell'accoglienza dei migranti in generale.

- ✓ Infine, ma per questo non meno importanti, le realtà che intervengono nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati attraverso la gestione nei territori di *strutture accreditate e autorizzate* all'erogazione di servizi dedicati. Tali realtà, per garantire l'individuazione del più idoneo percorso individuale dei minori, coinvolgono diverse figure professionali portatrici di competenze

²⁸ L'OIM è stata fondata nel 1951 Dal settembre 2016 l'OIM è entrata nel sistema ONU diventando Agenzia Collegata alle Nazioni Unite. I rapporti tra il governo italiano e l'Organizzazione sono regolati dall'accordo di sede, concluso a Roma il 23/6/1967, approvato ed eseguito con la legge n. 441 del 22/02/1968. In esso si definiscono le attività dell'Organizzazione in Italia e si garantisce il raggiungimento degli obiettivi comuni, in accordo con il mandato dell'OIM. Con riferimento ai minori non accompagnati, l'OIM collabora con il Ministero dell'Interno e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, rispettivamente sulle questioni relative all'accoglienza e all'integrazione. Le principali attività dell'OIM in merito ai MSNA ospitati in Italia, la missione di Roma si occupa di:

- Eseguire indagini familiari e valutazioni nei paesi di origine o di residenza della famiglia. L'OIM riporta poi i risultati alle autorità competenti italiane (per es. tutori legali, Servizi Sociali, giudici nei tribunali minorili, autorità amministrative). L'OIM e i suoi partner poi identificano la migliore e più duratura soluzione per salvaguardare gli interessi del minore;
- Organizzare il ritorno volontario assistito e le procedure di reinserimento se il ricongiungimento familiare è richiesto dal minore stesso e se le autorità competenti lo considerino come una valida possibilità per gli interessi del beneficiario;
- Fornire informazioni sui servizi summenzionati ai MSNA presenti in Italia e gli stakeholder italiani.

specifiche, quali assistenti sociali, mediatori linguistico-culturali, psicologi, insegnanti, formatori, datori di lavoro ecc. (Valtolina, 2014).

2.4. Prassi operative e ruolo dell'assistente sociale nell'accoglienza locale dei minori stranieri non accompagnati.

In virtù della normativa citata nei precedenti paragrafi, ora si cercherà di ricostruire brevemente il percorso istituzionale “ideale” (De Stefani e Butticci ,2005) del minore straniero non accompagnato, nonché le procedure che vengono attivate dai servizi sociali per far fronte alla gestione del fenomeno in oggetto. Si utilizza il termine “ideale”, in quanto non sono ad oggi stati elaborati i decreti attuativi della Legge 47/2017 e pertanto si possono ancora riscontrare differenze nelle modalità di intervento poste in atto in favore dei MSNA nelle varie realtà del territorio italiano.

2.4.1. L'intercettazione e identificazione dei MSNA

I minori stranieri non accompagnati possono essere intercettati alla frontiera, generalmente quando avvengono gli sbarchi sulle coste meridionali, o nascosti nelle navi, su quelle adriatiche. Per le frontiere terrestri l'intercettazione è molto difficile e in questi casi la procedura può avvenire solo quando si trova nelle strade della città dove cerca di stabilirsi (Pizzi, 2014).

Nel primo caso, i MSNA sono immediatamente accolti in strutture governative di prima accoglienza destinate ai minori stranieri non accompagnati. Tali strutture sono di tipo residenziale con un ampio numero di posti letto e con un basso rapporto tra numero di operatori e accolti. Esse intervengono nei casi di emergenza e disagio estremo, senza un preventivo piano di intervento. (Saglietti, 2012). Qui vi possono permanere per un periodo non superiore ai trenta giorni ed, entro dieci giorni si deve provvedere all'identificazione o all'eventuale accertamento dell'età se necessario. In tale sede, inoltre, gli operatori devono fornire al minore ogni informazione relativa ai diritti a loro riconosciuti, nonché le

modalità di esercizio di quest'ultimi, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. In tali strutture è garantito, inoltre, un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva in presenza di un mediatore culturale, ove necessario, per accertare la situazione personale del minore, le motivazioni del proprio viaggio e le aspettative future (L. 142/2015 art.19 comma1). Durante la permanenza nelle strutture di prima accoglienza i minori sono introdotti in corsi di alfabetizzazioni o direttamente a scuola se sono molto giovani e in attività sportive e ricreative per favorire la socializzazione. Infine, una volta terminato il periodo di prima o pronta accoglienza, il minore viene trasferito in una struttura di seconda accoglienza Sprar dove i servizi sociali elaboreranno un progetto educativo a lungo termine (Pizzi, 2014). Con l'espressione "seconda accoglienza" ci si riferisce all'insieme di comunità educative, gruppi appartamento e comunità di tipo familiare che si caratterizzano per un intervento di tipo educativo e di lunga permanenza svolto da un equippe di operatori professionali finalizzato all'accoglienza di un ristretto numero di minori. Le strutture di semi-autonomia o i gruppi appartamento si rivolgono invece all'accoglienza di adolescenti avviati verso percorsi di autonomia (Saglietti, 2012).

Nel secondo caso, invece, come indicato dalla coordinatrice dei Centri minorili del Comune di Firenze (Candia, Carchedi, Giannotta e Tarzia, 2009) le modalità di contatto che i minori hanno con i servizi possono essere di tre tipi: 1) intercettazione dei minori per strada da parte delle forze dell'ordine; 2) presentazione dei minori presso le Questure dichiarando la minore età e chiedendo l'attivazione dei percorsi di regolarizzazione; 3) presentazione spontanea dei minori direttamente presso i servizi sociali.

L'intercettazione dei minori, comunque, viene quasi sempre effettuata dalla polizia o dalla polizia locale e avviene in due circostanze particolari (Pizzi, 2014): la prima è quando il minore è fermato dopo aver commesso qualche reato di micro-criminalità e in tal caso è in seguito trasferito nei centri di prima accoglienza penale (CPA); la seconda è quando il minore straniero non accompagnato è trovato in situazione di evidente abbandono o in condizioni di potenziale pericolosità e in tal caso è inviato ai servizi sociali e inserito nel circuito di protezione.

L'intercettazione, ad ogni modo, si accompagna all'identificazione del minore in questura e in caso di dubbi rispetto alla minore età dichiarata dal ragazzo viene chiesta autorizzazione alla Procura della Repubblica per poter procedere con esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa (L.47/2017 art. 5 comma 4).

Figura 2.3. L'accertamento dell'età

L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati è stato per diversi anni oggetto di intenso dibattito internazionale. Questo perché la condizione di “minore” fa sì che sia loro consentito di accedere ad un regime di tutela e protezione particolare che ha condizionato, da un lato, che venisse pratica comune dichiarare la minore età per accedere a tali benefici e ,dall'altro, la necessità per i paesi di accoglienza di tentare di accertare la veridicità delle dichiarazioni per garantire i benefici solo a chi ne avesse veramente diritto.

Con l'entrata in vigore della L. 47/2017, le norme previste dal DPCM n. 234/16 *“Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24.”* sono state applicate anche ai minori stranieri non accompagnati che non siano vittime di tratta, nel rispetto delle principali raccomandazioni adottate in materia a livello internazionale e nazionale²⁹.

Come sottolineato nel comunicato *“Norme chiare sull'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati”* del 12 gennaio 2017, pubblicato in occasione dell'entrata in vigore il 6 gennaio 2017 del DPCM sopraccitato, ad oggi non esiste alcun metodo scientifico che consenta una determinazione certa dell'età perché le differenze di maturazione scheletrica fra soggetti della stessa età anagrafica sono frequenti, ampie e fisiologiche. Il metodo attualmente più utilizzato consiste nella valutazione della maturazione ossea del polso e della mano che comporta comunque un margine di errore di più o meno 2 anni. Continua affermando che tale metodo si

²⁹ Con quest'ultima affermazione ci si riferisce in particolare alle raccomandazioni dell'UNHCR del 2014 (nelle quali sono stati indicati principi, criteri e garanzie procedurali che avevano l'intento di orientare lo svolgimento dell'accertamento dell'età al fine di fornire dei consigli per l'adozione in Italia di una procedura per l'accertamento dell'età dei minorenni non accompagnati e separati uniforme, multidisciplinare e rispettosa dei loro diritti e superiore interesse), e al parere del Consiglio Superiore della Sanità del 2009. Per un maggiore approfondimento di tali raccomandazioni si consiglia la lettura completa dei testi di tali documenti reperibili ai seguenti link: <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/accertamento.pdf> e <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/03/Parere-Consiglio-Superiore-Sanita.pdf>.

basa su standard ormai datati e comunque identificati su popolazioni differenti rispetto a quelle di appartenenza dei soggetti valutati. Il DPCM n. 234/16 chiarisce, così, le procedure che devono essere adottate per determinare l'età dei minori vittime di tratta e introduce alcune fondamentali garanzie, prevedendo, in particolare in relazione agli esami socio-sanitari, che tale accertamento sia condotto, nel rispetto del superiore interesse del minore, da un'équipe multidisciplinare presso una struttura sanitaria pubblica, individuata dal giudice, ed è svolto attraverso un colloquio sociale, una visita pediatrica auxologica e una valutazione psicologica o neuropsichiatrica, alla presenza di un mediatore culturale, tenendo conto delle specificità relative all'origine etnica e culturale dell'interessato.

Il delicato tema dell'accertamento dell'età è stato affrontato anche dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati" approvato il 3 marzo 2016 che attende però ancora l'approvazione definitiva da parte della Conferenza Unificata. Secondo le indicazioni di tale documento il protocollo olistico multidisciplinare per l'accertamento dell'età si svolge presso strutture pubbliche dei Servizi Sanitari Regionali secondo le rispettive organizzazioni territoriali (es. Casa della salute, Consultorio Familiare, Reparto di Pediatria, Dipartimento Materno-infantile, Servizi per l'età Evolutiva, Distretto Sanitario). Il protocollo è condotto da équipe multidisciplinari funzionali appositamente individuate e formate composte da professionisti del Servizio Sanitario, nello specifico, un assistente sociale, un pediatra con competenze auxologiche, uno psicologo dell'età evolutiva e/o un neuropsichiatra infantile e un mediatore interculturale.

È quindi previsto un colloquio sociale approfondito, una visita pediatrica-auxologica, una valutazione neuropsichiatrica/psicologica, tutti sempre con l'ausilio di un mediatore interculturale se il presunto minore è straniero, secondo i seguenti passaggi:

- ✓ colloquio sociale: svolto dall'assistente sociale e volto a comprendere la storia e la biografia personale, familiare e sociale del minore. Ove nel corso del colloquio si evincano elementi certi circa la minore età non sarà necessario procedere alle fasi successive;
- ✓ visita pediatrica-auxologica³⁰: svolta dal pediatra con competente auxologiche

³⁰ Sulla base dell'allegato A del "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati" delle Conferenze delle Regioni e delle Province autonome approvato il 3 marzo 2016, *tale visita inizia con una visita medica generale tesa a valutare il grado di maturazione corporea. Solo se la valutazione esperta pediatrico-*

che comprende la rilevazione di tutti quei parametri utili a fornire indicazioni sull'età. Inoltre il pediatra-auxologo, a completamento della valutazione e con le dovute cautele per la sensibilità del presunto minore, nel rispetto del suo genere e sesso, cultura e religione, può anche effettuare una valutazione dello sviluppo puberale, avendo chiesto ed ottenuto il suo assenso;

- ✓ valutazione neuropsichiatrica/psicologica: svolto dallo psicologo dell'età evolutiva o da un neuropsichiatra infantile attraverso un colloquio approfondito, tenendo presente che attualmente non sono disponibili test psicologici specifici per valutare il livello di maturazione psicologica del presunto minore straniero. Il colloquio è organizzato con una modalità di raccolta standardizzata di informazioni attraverso un'intervista semi strutturata al fine di ridurre la variabilità data dal giudizio soggettivo dell'operatore e svolta in condizioni tali da potere avere la massima collaborazione da parte del soggetto in esame.

Qualora, anche dopo l'accertamento socio-sanitario, permangano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge (L.47/2017 art. 5 comma 8). Una volta accertata la minore età e concluse le pratiche di identificazione, le forze dell'ordine lo affidano all'ente locale accompagnandolo al servizio di assistenza preposto o direttamente alla comunità di pronta accoglienza convenzionata con l'ente locale (Valtolina, 2014). Al contempo, come delineato dal comma 5 dell'art. 19 del d.lgs. 142/15, l'autorità di pubblica sicurezza da immediata comunicazione della presenza di un minore straniero non accompagnato al giudice tutelare competente per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli artt. 343 e ss. c.c., al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali competente per il censimento e

auxologica, integrata con la valutazione neuropsicologica e con quella sociale lascia grossi dubbi sull'età dichiarata o certificata da documentazione indiretta o probabilmente falsa, "si potrà ricorrere all'esecuzione di una radiografia della mano sinistra per una valutazione dell'età ossea, ed eventualmente anche ad una ecografia pelvica per valutazione del grado di maturazione delle ovaie. Ricordare che la valutazione dell'età ossea da un giudizio (in anni) sulla maturazione scheletrica che non necessariamente corrisponde alla vera età anagrafica. Nel 95% dei casi l'errore è di più o meno 2 anni, ma in un 5% può essere superiore a questo valore."

monitoraggio della presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale (Cascone, 2017).

2.4.2. Presa in carico da parte dei servizi sociali e stesura del progetto educativo

Una volta che l'autorità giudiziaria ha reso noto all'ente locale la presenza di un minore straniero non accompagnato, il servizio sociale preposto si adopera tempestivamente per l'individuazione di una struttura idonea che confermi la disponibilità ad accogliere il minore in oggetto. Nel caso in cui le strutture a loro destinate o le comunità accreditate del territorio di competenza comunale risultino non avere posti fruibili, il minore straniero non accompagnato può essere trasferito presso una struttura di un altro comune o regione che confermi la propria disponibilità. In tal caso si precisa però che il minore, anche da un punto di vista economico, rimane in carico al servizio sociale del comune in cui è stato intercettato.

Successivamente al provvidenziale collocamento in struttura, l'assistente sociale incontra il prima possibile il minore straniero non accompagnato per un colloquio volto alla valutazione dell'adeguatezza della sistemazione abitativa del minore. In tale occasione d'incontro l'assistente sociale, con il supporto di un mediatore culturale, del personale qualificato della struttura e, "ove possibile, da organizzazioni enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori" (L. 47/2017 art. 5 comma 1), approfondisce la storia familiare e di migrazione del minore per far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione. Tale colloquio risulta essere molto importante anche per la stesura di un adeguato progetto educativo in favore del minore per evitare un'inutile dispersione di tempo e risorse³¹. Infine, una volta terminato il periodo di prima o pronta accoglienza, il minore viene trasferito in una struttura di seconda accoglienza dove i servizi sociali elaboreranno un progetto educativo a lungo termine.

³¹ Se il motivo della migrazione del minore risulta essere puramente economico e quindi con l'obiettivo di inviare denaro alla propria famiglia di origine, il progetto sarà centrato ad esempio principalmente sull'attivazione di tirocini lavorativi o corsi professionalizzanti che possano facilitare l'entrata del ragazzo nel mondo del lavoro.

Dopo di che, nei cinque giorni successivi al suddetto colloquio, l'assistente sociale si adopera per la segnalazione agli uffici competenti. Nello specifico:

- ✓ alla Direzione generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione ai fini del censimento e, "se non sussiste un rischio per il minore straniero non accompagnato o per i suoi familiari, previo consenso informato dello stesso minore ed esclusivamente nel suo superiore interesse" (L.47/2017 art. 6 comma 2), per chiedere l'avvio delle indagini familiari in collaborazione con l'OIM finalizzate a verificare se vi siano le condizioni per il rimpatrio assistito o il ricongiungimento del minore alla famiglia d'origine;
- ✓ alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte;
- ✓ al tribunale civile competente per territorio affinché vengano avviate le procedure per la nomina di un tutore;
- ✓ alla questura per fissare un appuntamento per il rilascio del permesso di soggiorno³².

Al contempo, nei primi 60 giorni il personale qualificato della struttura di accoglienza osserva il minore accolto e compila un'apposita cartella sociale in cui sono evidenziati gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore nel superiore interesse del msna (L. 47/2017 art. 9 comma 2). Tale documento sarà poi trasmesso ai servizi sociali del comune che ha in carico il minore e alla Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni. Successivamente, sulla base di tali informazioni, l'assistente sociale provvede alla stesura di un progetto quadro e, in collaborazione con i referenti della struttura e

³² Secondo l'art. 10 comma 1 della L. 47/2017 "Permessi di soggiorno per minori stranieri non accompagnati per i quali sono vietati il respingimento o l'espulsione" <<Quando la legge dispone il divieto di respingimento o di espulsione, il questore rilascia il permesso di soggiorno: a) per minore età. In caso di minore straniero non accompagnato, rintracciato nel territorio nazionale e segnalato alle autorità competenti, il permesso di soggiorno per minore età è rilasciato, su richiesta dello stesso minore, direttamente o attraverso l'esercente la responsabilità genitoriale, anche prima della nomina del tutore ai sensi dell'articolo 346 del codice civile, ed è valido fino al compimento della maggiore età; b) per motivi familiari, per il minore di quattordici anni affidato, anche ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, o sottoposto alla tutela di un cittadino italiano con lo stesso convivente, ovvero per il minore ultraquattordicenne affidato, anche ai sensi del medesimo articolo 9, comma 4, della legge n. 184 del 1983, e successive modificazioni, o sottoposto alla tutela di uno straniero regolarmente soggiornante nel territorio nazionale o di un cittadino italiano con lo stesso convivente>>.

del tutore se già nominato, un progetto educativo individualizzato³³ (PEI) in favore del minore in oggetto.

L'accompagnamento educativo per l'integrazione dei minori soli si articola maggiormente intorno a due percorsi principali: quello formativo (nelle scuole, nei Centri Territoriali Permanenti e nei centri di formazione professionale) e quello lavorativo (borse lavoro o contratti di apprendistato).

2.4.3. Monitoraggio e accompagnamento all'autonomia

L'assistente sociale, una volta stilato il progetto, in collaborazione con i referenti della struttura di accoglienza, manterrà il monitoraggio dell'andamento delle attività individuate e del perseguimento degli obiettivi generali ed individuali prefissati. Il ruolo dei servizi sociali risulta essere così determinante per realizzare una positiva uscita dalla comunità con un sufficiente grado di autonomia e per convertire il suo permesso di soggiorno al compimento del 18° anno di età. Il permesso di soggiorno per minore età, al compimento del diciottesimo anno, non è infatti automaticamente convertibile in altre tipologie di permesso come per esempio per motivi di studio. È convertibile solo se è stato emesso un parere positivo dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali oppure se il neomaggiorenne, presente in Italia da almeno tre anni, sia inserito da almeno due anni in un progetto di integrazione sociale, disponga di un alloggio, frequenti un corso di studio o svolga attività lavorativa. Visto che l'età media dei MSNA si attesta intorno ai 17 anni è evidente però che solo una quota minima dei minori/neomaggiorenni rientrano in quest'ultima fattispecie (Ministero dell'Interno, 2015b). L'inserimento del minore in struttura potrà durare, quindi, fino al raggiungimento della maggiore età, oppure, nell'eventualità in cui la

³³ Il progetto educativo individualizzato (PEI) consiste nella declinazione scritta degli obiettivi generali fissati nel complessivo progetto di presa in carico, in base alle caratteristiche e alle esigenze del minore, sia che sia accolto in comunità che in affidamento familiare. Risulta fondamentale che il minore, insieme agli operatori, partecipi attivamente all'elaborazione del suo PEI e importante è anche il coinvolgimento della famiglia d'origine ove possibile. Non si esclude, infatti, la possibilità per la famiglia di essere informata e per quanto possibile coinvolta, al fine di contribuire al successo dello stesso rasserenandolo rispetto alle finalità degli interventi in individuati in suo favore. Tale aspetto risulta garantire una maggiore aderenza del ragazzo al progetto (Ministero dell'Interno, 2015b)

permanenza del minore in tale struttura è invece non positiva, l'assistente sociale provvede ad un cambio di collocazione e ne dà comunicazione alla Direzione generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni e alla Questura.

In alcuni casi e se ve n'è la possibilità, viene chiesta alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni una proroga di sei mesi successivi al compimento della maggiore età in cui il ragazzo può essere inserito nei cosiddetti appartamenti di sgancio, o il proseguo dell'affido ai servizi sociali fino al compimento dei 21 anni qualora il ragazzo abbia dimostrato una significativa collaborazione e volontà d'integrazione e si ritiene sia necessario ulteriore tempo per raggiungere il miglior grado di autonomia.

Nel percorso di accoglienza sopra delineato, oltre all'inserimento all'interno di strutture per minori, altra possibile proposta di accoglienza è rappresentata dall'istituto dell'affidamento familiare che si configura come un intervento di sostegno che permette al minore di trovare in un'altra famiglia il supporto educativo, affettivo e materiale che la propria non è in grado di dargli momentaneamente. Per l'approfondimento di tale opportunità, si rimanda però alla lettura del prossimo capitolo.

Si ritiene, infine, importante sottolineare un fenomeno tutt'altro che marginale tra i minori stranieri non accompagnati: la fuga. Essa può avvenire dopo uno sbarco, mentre il personale di polizia e di assistenza sono impegnati nei soccorsi o dopo il loro ingresso nei servizi di accoglienza, spinti dall'incertezza di un futuro non chiaro o perché decisi a raggiungere una meta già stabilita dove ad attenderli vi sono parenti o conoscenti. Quanto sopra riportato, chiarisce il fatto che la procedura di accoglienza non è sempre lineare ma anzi spesso ci sono interruzioni o problematiche che mettono in crisi il percorso "standard" delineato nel presente paragrafo (Pizzi, 2014).

3. L’AFFIDO FAMILIARE OMOCULTURALE CON MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

L’affido familiare, come delineato nei precedenti capitoli, accanto all’inserimento in comunità, rappresenta l’altra forma di accoglienza che i servizi sociali competenti possono attivare in favore dei minori stranieri non accompagnati. Tale strumento si configura come una forma di accoglienza di alto valore educativo se attivata con specifica progettualità che tenga conto del contesto e dei soggetti in favore dei quali si sviluppa il progetto, a partire dalle peculiari caratteristiche ed esigenze dei MSNA (Ministero dell’Interno, 2015b).

Come si evince dal VI Rapporto Anci, tale istituto risulta però ancora poco praticato, in quanto solo il 5,7%³⁴ (418) dei minori stranieri non accompagnati accolti hanno usufruito di accoglienza presso famiglie, sia italiane che straniere. Nello specifico, di questi, il 25,3% sono stati affidati a connazionali, il 23,8% a parenti, il 15,2% a italiani e il 4,8% a stranieri non connazionali.

Nonostante questo, si ritiene opportuno soffermarsi su tale pratica in quanto, oltre a rappresentare uno strumento qualificante dei percorsi d’inserimento sociale, rende meno impellente la questione del passaggio alla maggiore età prolungando quella protezione che difficilmente i servizi sociali possono garantire una volta compiuti i diciotto anni. D’altra parte, a tale forma d’accoglienza, possono essere sollevate alcune questioni, quali la difficoltà di inserire un singolo adolescente in un nucleo familiare e la complessità di gestione nel reperire, formare, sostenere famiglie disponibili e compiere verifiche in merito all’andamento del progetto (Pizzi, 2014).

Nel presente capitolo, inizialmente, si delinerà quindi la cornice normativa dell’istituto dell’affidamento familiare per poi approfondire le implicazioni e gli

³⁴ Tali dati si riferiscono al 2014.

aspetti pratici che ne derivano, ponendo una particolare attenzione sulle esperienze di affidamento omoculturale poste in essere in alcuni Comuni italiani.

3.1 L'affidamento familiare. Cenni normativi

L'affidamento familiare è un intervento sociale complesso la cui configurazione è la conseguenza di una lunga ma lenta evoluzione che trova i “paletti” di riferimento all'interno di un'ampia serie di testi legislativi che ne costituiscono il quadro di riferimento sia teorico sia operativo.

In primo luogo, la Costituzione Italiana, che agli articoli 30 e 31, afferma il diritto inalienabile del minore ad essere educato all'interno della famiglia ed assegna allo Stato il compito di intervenire a sostegno delle famiglie in difficoltà.

Altro importante riferimento è rappresentato dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia, approvata nel 1989 e riconosciuta dall'Italia con la legge n. 176 del 1991, che sancisce la famiglia come nucleo fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei bambini e dei ragazzi, riconoscendo altresì che il bambino, per il pieno e armonioso sviluppo della sua personalità, deve crescere in un ambiente familiare, in una atmosfera di felicità, di amore e comprensione.

Anche la legge n. 328 del 2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, che disciplina i livelli essenziali delle prestazioni e degli interventi sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, contiene riferimenti allo strumento dell'affido. All'art 22 comma 2, infatti, recita *“Ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, nonché le disposizioni in materia di integrazione socio-sanitaria di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale: (...) c) interventi di sostegno per i*

minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;(...)"

Nello specifico, poi, la prima legge ad aver disciplinato in modo tendenzialmente organico l'istituto dell'affidamento familiare fu la legge n. 184 del 1983 "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", ora "Diritto del minore ad una famiglia" in seguito alle modifiche apportate dalla legge 149/2001 "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile".

Come indicato dall'art. 1 della suddetta legge

“1. Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia.

2. Le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. A tal fine a favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno e di aiuto.

3. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia. Essi promuovono altresì iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare, organizzano corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori. I medesimi enti possono stipulare convenzioni con enti o associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie per la realizzazione delle attività di cui al presente comma.

4. Quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, si applicano gli istituti di cui alla presente legge.

5. Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento (4).

(3) Rubrica così sostituita dall'art. 1, L. 28 marzo 2001, n. 149.

(4) Articolo così sostituito dall'art. 1, L. 28 marzo 2001, n. 149.”

Tale articolo individua così i presupposti per l'attuazione del diritto di ogni bambino, senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale, di crescere in una famiglia, prioritariamente la propria, e assegna allo Stato, alle Regioni e agli Enti locali il compito di sostenere i nuclei familiari in difficoltà, al fine di prevenire l'abbandono, offrendo, ove ve ne sia la necessità, l'istituto dell'affidamento familiare il quale, da un lato, si pone come un diretto supporto al minore attraverso il suo temporaneo affidamento ad altra famiglia o a anche ad una singola persona, e dall'altro, rappresenta un aiuto indiretto alla famiglia d'origine allo scopo di superare il suo temporaneo stato di difficoltà.

La Legge 149 del 2001, che come sopraindicato apporta diverse modifiche alla legge 183/1984, rappresenta ad oggi il punto di riferimento fondamentale per chi si occupa di affido familiare che già dal titolo "Diritto del minore ad avere una famiglia" sottolinea in modo marcato le sue finalità e priorità (Regione del Veneto, 2008). Essa, infatti, identifica che cosa è l'affido familiare, ne sottolinea il carattere di intervento temporaneo ed identifica i soggetti dell'affido con i rispettivi compiti. Si precisa, inoltre, che alcune regioni, sulla base delle disposizioni sopraccitate, hanno provveduto a redigere linee guida regionali relative all'affidamento familiare con l'intento di fornire prassi, indirizzi e strumenti uniformi agli Enti locali titolari della gestione dell'affido familiare, e ai soggetti, istituzionali e non, coinvolti in tutto o in parte nel percorso di affidamento.

Infine, meritevole di nota è anche la legge 173/2015 "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare" che riconosce il diritto alla continuità dei rapporti affettivi dei minori in affido familiare. Tale normativa, come indicato dal Coordinamento Nazionale Servizio Affidi (2016)³⁵, prevede la possibilità che un minore affidato, se dichiarato adottabile, possa, a tutela del suo prioritario interesse, essere adottato dagli affidatari, ma sottolinea anche la necessità di assicurare la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidatesi durante l'affidamento" con gli affidatari anche quando egli "fa ritorno nella

³⁵ Documento scaricabile dal sito www.tavolonazionaleaffido.it

famiglia di origine o sia dato in affidamento ad un'altra famiglia o sia adottato da altra famiglia". Inoltre, la legge in oggetto valorizza il ruolo degli affidatari in tutti i procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato prevedendo la facoltà per gli stessi di presentare memorie scritte nell'interesse del minore ed introducendo l'obbligo a pena la nullità del provvedimento, (e non più la facoltà), per i giudici minorili di convocare gli affidatari prima di decidere sul futuro dei minori.

Infine, altri importanti documenti ai quali necessariamente i servizi sociali devono fare riferimento nell'applicare l'istituto dell'affidamento familiare sono le "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare" pubblicate nel 2013 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e " Parole Nuove per l'affidamento familiare – Sussidiario per operatori e famiglie" pubblicato sempre dal Ministero sopraccitato nel 2014 che rappresentano strumenti di orientamento nazionale delle pratiche dei territori, cui non solo gli amministratori e gli operatori possono far riferimento, ma anche i cittadini.

3.2 Caratteristiche principali dell'affidamento familiare: definizione, tipologie, protagonisti e procedure.

3.2.1 Definizione e principi di riferimento

L'affidamento familiare è uno strumento dei servizi sociali che affonda le sue radici in una pratica dalle origini antiche. Le storie di personaggi mitici di diverse tradizioni, come Edipo e Mosè che furono accolti in una nuova famiglia dopo essere stati abbandonati dalla propria, sono infatti una testimonianza della memoria collettiva della cura dei bambini da parte di figure adulte che assumo il ruolo e i compiti genitoriali senza essere effettivamente i genitori biologici (Arnosti, 2006). Infatti, afferma Scaparro³⁶, "*fin dalle origini della lingua italiana "affidare" è stato uno dei verbi più carichi di significato dal punto di vista affettivo e, quando non si raffredda entrando nell'uso burocratico, indica una*

³⁶ Dal sito <http://www.anfaa.it/famiglia-come-diritto/affidamento-familiare/cose/cenni-storici/>

delle più antiche ed emotivamente ricche esperienze umane, quella di chi, non potendo, per un tempo determinato o per sempre, provvedere a ciò che gli è caro, lo consegna alla cura, alla custodia, alle capacità di persone di fiducia.”

Secondo l'attuale quadro normativo, analizzato nel precedente paragrafo, l'affidamento familiare si configura come uno strumento introdotto a tutela del minore che risulti temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo a causa di difficoltà di diversa natura che si ripercuotono negativamente sulle condizioni di vita del minore stesso, nonostante interventi di sostegno e aiuto posti in essere dallo Stato, dalla Regione e dagli Enti Locali. Concretamente si realizza attraverso l'inserimento dei minori coinvolti in un nucleo familiare affidatario, o presso una persona singola, che per un periodo di tempo determinato gli garantisca un ambiente adeguato nel quale ricevere stimoli e cure di cui necessitano, tenendo presente le prescrizioni dell'Autorità competente. L'affido, pertanto, presuppone la transitorietà delle difficoltà familiari e la possibilità di recupero della famiglia di origine del minore, prefigurando così il rientro dello stesso presso la propria famiglia d'origine una volta risolta la situazione di difficoltà che ne ha determinato l'allontanamento. Alla base vi è quindi il principio del “supremo interesse del bambino” alla luce dell'importanza di mantenere e promuovere i precedenti legami affettivi nonché di svilupparne di nuovi.

- Alla luce di quanto detto sopra, l'affidamento familiare rappresenta uno strumento che supera la logica del controllo e della sanzione, ma anzi si fonda su una visione positiva delle possibilità di cambiamento delle persone e in particolare dei bambini (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013) e pone l'accento sulla recuperabilità della famiglia d'origine. Il bambino e i suoi genitori, quindi, sono considerati portatori di risorse, piuttosto che oggetti di diagnosi e cura.

L'affidamento familiare si pone così sia come un dispositivo preventivo in situazioni che non presentano difficoltà familiari e sociali conclamate, sia riparativo in situazioni di crisi già manifesta.

3.2.2 Tipologie di affidamento familiare

Ai sensi della legge 184/1983 modificata dalla legge 194/2001 e come indicato nelle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare e nel successivo Sussidiario per operatori e famiglie, le differenti tipologie di affidamento rappresentano un continuum di interventi che va dai più "leggeri", quindi con meno necessità di intervento istituzionale e che richiedono meno formazione, agli affidi più "pesanti" e convenzionali, con maggiore necessità di intervento istituzionale in quanto le situazioni da sostenere presentano maggiori difficoltà (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014). Le diverse tipologie di affidamento familiare corrispondono quindi alla necessità di dare risposte adeguate ai differenti bisogni del minore e della sua famiglia facendo comunque riferimento alla stessa finalità di riunificazione tra minore e famiglia d'origine (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013).

Pertanto, per ragioni di chiarezza, le diverse tipologie di affido familiare possono essere così distinte:

1. Secondo la manifestazione di consenso (o il tipo di provvedimento adottato):

- *consensuale*: i genitori o i tutori del bambino o ragazzo minore di età in una situazione di rischio e/o pregiudizio acconsentono al progetto di affidamento e lo formalizzano in uno specifico contratto stipulato con il servizio pubblico titolare del caso. La consensualità dei genitori, soprattutto se riconosciuta fin da subito, può contribuire a rendere questo tipo di affidamento con alta previsione di rientro, quindi breve.

La consensualità è comunque da intendersi come la risultante di un processo relazionale, dinamico, gestito professionalmente dall'équipe titolare del caso.

- *giudiziale*: avviene, spesso su proposta del servizio titolare e con provvedimento del Tribunale per i Minorenni, in assenza del consenso dei genitori e/o in tutti i casi in cui l'autorità giudiziaria ritenga necessario disporlo. Solitamente riguarda situazioni in cui vi sono forti elementi di preoccupazione riguardo alla sicurezza e alla protezione del bambino.

Può rappresentare una necessità per far fronte a una situazione transitoriamente critica o se si rileva un'incapacità dei genitori a comprendere la situazione del bambino.

Non si esclude che le due forme di affidamento (consensuale e giudiziale), a seconda dei bisogni del bambino e della famiglia, possono temporalmente succedersi l'una all'altra nei due sensi: dal giudiziale al consensuale, come anche dal consensuale al giudiziale, laddove non si arrivi a costruire una reale partecipazione al progetto della famiglia del bambino.

2. Secondo il legame di consanguineità fra il bambino o il ragazzo affidato e gli affidatari:

- *Intra-familiare*: il bambino o il ragazzo è affidato all'interno della rete parentale naturale, che si mostra capace di farsi carico di un problema che coinvolge uno dei suoi membri, qualora il servizio titolare verifichi l'esistenza di un legame affettivamente significativo tra lui e i parenti interessati. In linea di massima è opportuno che si proceda con un'attenta valutazione delle caratteristiche del nucleo ma anche del preesistente rapporto con i genitori affidanti e il minore stesso. La relazione familiare tra l'affidante e l'affidatario, secondo molteplici ricerche (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014), costituisce un fattore protettivo considerevole³⁷ e solamente in seconda battuta può rappresentare, all'opposto, un elemento di ulteriore complessità nel processo di accoglienza del bambino poiché la consapevolezza della storia e della qualità dei legami familiari può indurre i parenti affidatari ad ostacolare il processo di ricongiungimento familiare (Regione del Veneto, 2008).

³⁷ “Il fatto di essere affidato all'interno della cerchia familiare, secondo queste ricerche, rappresenta un fattore protettivo per la crescita del bambino in quanto: permette ai bambini/ragazzi accolti di mantenere le radici personali, il legame affettivo con la famiglia e l'entourage familiare e sociale, le amicizie; facilita il mantenimento del legame con i genitori del bambino favorendo i processi di riunificazione familiare; diminuisce le probabilità di dover fare ricorso a collocamenti multipli, fattore che favorisce il buon esito dell'affidamento; mantiene e rinforza le relazioni con la fratria; facilita il senso di identità culturale e etnica; promuove un senso di sicurezza maggiore nei bambini accolti e contribuisce a diminuire le esperienze di stigmatizzazione sociale.” (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014, pp. 38).

- *Etero-familiare*: il bambino o ragazzo viene affidato a terzi che non hanno legami di consanguineità con la famiglia d'origine del bambino. Rispetto all'affidamento intra-familiare possono essere presenti altri vantaggi, quali: la presenza di una risorsa accogliente con capacità educative appositamente formate; l'introduzione di una discontinuità con la vita precedente che, evidentemente è stata ritenuta necessaria e che non presuppone, di per sé, una rottura con la famiglia del bambino, con la quale va comunque costruito, a seconda del progetto, un piano di visite e incontri;

3. Secondo i tempi dell'affido:

- *diurno*: Il bambino o il ragazzo è affidato per parte della giornata ad un altro nucleo familiare perché i genitori, per diversi motivi, non sono in grado di assicurargli la loro presenza costante per garantirgli il mantenimento, l'educazione e l'istruzione. Nella maggior parte dei casi è un affido in cui la famiglia d'origine dà il proprio consenso;
- *a tempo parziale*: Il bambino o il ragazzo è affidato per parte della settimana ad un altro nucleo familiare sempre per i motivi sopracitati ed anche in questo caso la famiglia d'origine è solitamente consenziente;
- *residenziale*: si tratta di una risposta ad un minore alla sua famiglia che si trova a vivere una situazione di significativa vulnerabilità e comprende almeno cinque notti a settimana presso la famiglia affidataria. Si effettua quando si prevede un possibile rientro del minore nella sua famiglia d'origine entro un tempo limitato;
- *breve*: è una forma di affido che normalmente non dura più di qualche giorno o settimana (alle volte qualche mese) e che riguarda in particolare i bambini piccolissimi o comunque sotto i sei anni, quando si può prevedere con ragionevole certezza una collocazione definitiva del minore in tempi molto rapidi; riguarda ad esempio bambini piccolissimi in attesa di adozione, o per rispondere al bisogno di pause di breve periodo per aiutare le famiglie in condizione di particolare stress (lutti familiari, eventi

traumatici); in alcuni contesti, questo tipo di affido viene chiamato anche “affido-ponte” (Regione Veneto, 2008).

- *emergenziale*: prevede la disponibilità immediata ad accogliere nella propria abitazione bambini che, per gravi motivi, si trovano a vivere in situazione di emergenza o pericolo e che conseguentemente necessitano di allontanarsi per un breve e definito periodo di tempo dal luogo dove vivono in attesa di vedere risolta la propria situazione familiare o di un progetto più stabile e duraturo.

4. Secondo l'età e le caratteristiche dei bambini o ragazzini affidati:

- *Affido di bambini piccoli (0-24 mesi)*: affidamento familiare rivolto a bambini molto piccoli per i quali risulta fondamentale da subito la presenza di una figura stabile di attaccamento. Tale affidamento ha una breve durata, che corrisponde al tempo necessario agli operatori per svolgere la valutazione delle capacità genitoriali e all'Autorità Giudiziaria per decidere in merito al percorso futuro del bambino (ossia eventuale rientro in famiglia, affidamento familiare o adozione).
- *Affido di adolescenti*: l'affidamento di adolescenti è ancora poco pensato e poco praticato nel nostro Paese e sembra quindi perdurare un generico pregiudizio secondo cui, “*se i bambini sono piccoli, va bene l'affido, se sono più grandi va bene la comunità*” (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2014, pp.41). L'affidamento familiare di preadolescenti e adolescenti si può presentare, infatti, particolarmente complesso, poiché questa fase evolutiva si caratterizza per la tensione all'emancipazione e differenziazione dalle figure genitoriali e per la costruzione di una nuova identità che trae i suoi riferimenti principalmente dal gruppo dei pari o da altre figure al di fuori della famiglia anche se nel frattempo le figure genitoriali continuano a costituire i fondamentali riferimenti di appartenenza (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2013). In realtà, se la scelta dell'affidamento familiare è rispettosa delle esigenze del ragazzo e soprattutto costruita in modo partecipato anche con lui, l'affidamento familiare si può rivelare una scelta appropriata anche nell'adolescenza. Ovviamente l'intensità della partecipazione del ragazzo

stesso al progetto di affidamento risulta essere una condizione necessaria ed imprescindibile per il successo di tale esperienza (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2014);

- *Affido a seguito di situazioni complesse*: è una tipologia di affidamento utilizzata negli ultimi decenni al posto dell'istituzionalizzazione (o in alcuni casi: successiva a una istituzionalizzazione) per dare risposta ai bisogni di bambini con problematiche gravi, quali maltrattamento intra-familiare, problematiche gravi della famiglia naturale (problemi di dipendenza o di salute mentale dei genitori, ecc.) e bambini/ragazzi con problemi importanti di salute fisica (quali malattie croniche, disabilità, ecc.) o mentale o emotiva, che possono essere causa di gravi disturbi del comportamento;
- *Affido di minori stranieri non accompagnati*: è una tipologia di affido simile a quella dell'affidamento di adolescenti, che ha però anche caratteristiche sue proprie. Il progetto di affidamento va infatti costruito a partire dalla comprensione del progetto migratorio di ogni ragazzo, delle ragioni che lo hanno portato nel nostro Paese e del legame esistente con la sua famiglia. A partire dall'analisi approfondita di almeno questi tre fattori, realizzata con il ragazzo stesso, sarà possibile scegliere la migliore forma di collocamento esterno. Occorre, infatti, ricordare che nella maggior parte dei casi sono migranti economici e quindi sostenuti nel viaggio dalla famiglia e che la città dove approdano spesso sono scelte perché vi abitano parenti o connazionali. Esiste quindi, in loco, una possibile rete personale di accoglienza, soprattutto per alcune nazionalità. Le esperienze di affido familiare di MSNA a livello nazionale sono di tipo residenziale, sia con famiglie italiane che hanno rappresentato esempi di riuscita integrazione, sia con famiglie straniere, in alcuni casi della stessa nazionalità del ragazzo. (Regione Veneto, 2008).

5. Altre forme di accoglienza familiare:

- *Accoglienza genitore-bambino:* l'affidamento familiare di sostegno, rivolto sia al genitore sia al bambino (o anche all'intero nucleo familiare), motivato dalla necessità di favorire il più possibile l'unità della famiglia, rinforzando le competenze genitoriali e promuovendo lo sviluppo di abilità sociali verso un percorso di crescita e autonomia;
- *Affidamento professionale:* questo tipo di affido familiare è pensato per affidamenti particolarmente impegnativi, in cui l'intervento è molto complesso. È una forma di accoglienza familiare che si caratterizza per la specifica struttura organizzativa che prevede l'individuazione all'interno della famiglia del referente professionale, partner in tutte le fasi della gestione e monitoraggio dell'affido, il sostegno di un tutor con competenza pedagogica che garantisce la reperibilità, e una breve durata dell'affido (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013).

Esistono, infine, molteplici forme di “solidarietà inter-familiare”, “prossimità fra famiglie” o “genitorialità sociale” quali il vicinato solidale, le famiglie di appoggio o affiancanti, la convivenza solidale, ecc. Si tratta di varie forme di solidarietà tra coppie, famiglie o singoli volontari (*family/natural helpers*) che, pur non essendo formalmente categorizzabili come affido familiare, ne possono essere una sua articolazione, avendo come finalità fondamentale quella di sostenere un nucleo familiare attraverso la solidarietà di un altro nucleo o di singoli “aiutanti naturali” e di prevenire l'allontanamento del bambino dalla propria famiglia, scegliendo però di stare sul terreno della famiglia stessa, piuttosto che di far transitare il bambino nel terreno dell'altra famiglia.

Si ritiene importante sottolineare, che, oltre all'importanza delle figure adulte affidatarie anche quelle dei pari assumono il loro rilievo: *”basti pensare a cosa succede nelle famiglie affidatarie quando i figli della famiglia affidataria costruiscono inedite forme di fratellanza, amicizia, complicità con bambini a loro sconosciuti e diventano così, a loro insaputa e in totale naturalezza, i loro “soffiatori d'anima”, persone cioè che gradualmente restituiscono a questi*

bambini, motivazione, forza, fiducia nel legame umano” (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2013, pp. 40)

3.2.3 I protagonisti

“Ogni affidamento familiare nasce ed è reso possibile dal coinvolgimento di più soggetti e attori, ciascuno dei quali svolge un ruolo preciso all’interno del progetto di affidamento: il bambino e i suoi familiari, i membri della famiglia affidataria o la persona singola affidataria, gli operatori dei servizi competenti in materia di affidamento familiare, l’autorità giudiziaria, gli operatori del privato sociale e gli altri soggetti coinvolti (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2014 - pp. 67).

L’attenzione dell’intervento dev’essere così ampliata al “mondo” del bambino/ragazzo, formato dalla costellazione delle sue relazioni significative, prime fra tutte naturalmente quelle che lo legano ai suoi genitori e a i suoi familiari. È quindi questa inscindibile unità sistemica e interattiva (il bambino con i suoi rapporti affettivi) che diventa soggetto del percorso di aiuto da parte dei servizi, ossia l’intero sistema familiare, considerato simbolicamente unito anche qualora si ritenga opportuno un allontanamento momentaneo del bambino.

Per esigenze di chiarezza, i protagonisti del percorso di affidamento saranno di seguito presentati separatamente, anche se nel processo di affidamento vanno a costituire un’equipe multi-professionale unitaria che opera con azioni concordate e coordinate all’interno della stessa progettazione.

- Il bambino/ragazzo e la famiglia d’origine: Come sopra affermato e particolarmente rilevato in Calcaterra (2014), il primo soggetto dell’intervento di affidamento è il mondo delle relazioni del bambino/ragazzo e quindi la famiglia tutta di quest’ultimo. In un’ottica di affido partecipato³⁸ i minori sono protagonisti in prima persona del progetto di affido e la famiglia d’origine ha il diritto di prendere parte alle

³⁸ L’affidamento partecipato si ha quando l’operatore coinvolto non si concepisce come unico erogatore titolare delle risposte sociali ma come facilitatore e promotore delle relazioni sociali tra tutti i soggetti coinvolti (Calcaterra, 2014).

decisioni che riguardano la vita dei propri figli nonostante questi siano già stati allontanati e collocati in un contesto di accoglienza. Infatti, quanto più la famiglia è coinvolta tanto meglio i minori potranno viverlo e, nonostante possano vivere un momento di difficoltà, sono risorse proprio perché vivono dall'interno e sulla propria pelle tali difficoltà portando così le proprie competenze esperienziali e la motivazione al cambiamento;

- La famiglia affidataria: Come indicato nell'art. 2 della legge 149/2001 gli affidatari possono essere *“una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno.”* Gli affidatari non devono essere definiti utenti o strumenti del servizio ma devono essere considerati come *“risorsa pensante”* (Calcaterra, 2014, pp. 51) che partecipa attivamente alla definizione e alla costruzione del progetto di affidamento. La famiglia affidataria è una *“famiglia in più”*, non si sostituisce o non si pone in alternativa alla famiglia dei bambini accolti ed è chiamata, oltre ad assicurare il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e la cura delle relazioni affettive del bambino in affidamento familiare *“tenendo conto delle indicazioni dei genitori per i quali non vi sia stata pronuncia ai sensi degli articoli 330 e 333 del codice civile, o del tutore”*(L.149/2001, art. 5), a saper rispettare ed accettare la famiglia del bambino mantenendo positivi rapporti con essa e favorire il rientro del bambino/ragazzo nella sua famiglia secondo gli obiettivi definiti nel progetto di affidamento (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2014);
- Gli operatori dei servizi: Ogni affidamento familiare richiede, nella sua predisposizione, attivazione e gestione, la costituzione di due equipe: una composta dagli operatori titolari del caso: (es. assistente sociale, educatore professionale, psicologo), garante del progetto di vita del bambino, l'altra composta dagli operatori responsabili del percorso dell'affidamento (ossia

gli operatori dei Centri per l’Affido e la Solidarietà Familiare “CASF³⁹”).
Nello specifico:

- *l’equipe responsabile del caso* esegue la valutazione diagnostica sul bambino e sulla sua famiglia e definisce il Progetto Quadro per il bambino e la sua famiglia e la valutazione della necessità e finalità di un affidamento familiare; coordina le attività di sostegno rivolte al bambino, alla sua famiglia e a quella affidataria, anche per aiutare la famiglia naturale a superare le difficoltà che hanno determinato l’allontanamento del bambino, onde consentirne il rientro in famiglia; coinvolge e collabora con altri operatori educativi e sanitari coinvolti nel progetto; tiene i rapporti con l’Autorità Giudiziaria, qualora coinvolta, con relazioni specifiche sull’andamento del progetto; prende decisioni in merito all’interruzione, modifica e/o conclusione dell’affidamento;
- *gli operatori del Centro per l’Affido*, invece, hanno il compito di organizzare colloqui informativi individuali e di gruppo per singoli, coppie e famiglie interessate all’affidamento; di predisporre e attuare percorsi di formazione (corsi, incontri, ...), conoscenza e valutazione e supporto degli affidatari (colloqui, gruppi d’incontro, eventi formativi, ...); di valutare le richieste di affidamento e la proposta e predisposizione dell’abbinamento; di supportare le equipe titolari dei casi per la gestione degli affidamenti; di monitorare con l’equipe titolare del caso l’andamento dei singoli affidamenti; fornire consulenza agli operatori dei servizi di tutela in situazioni di crisi dell’affidamento; predisporre e aggiornare la banca dati dei bambini in affidamento e delle famiglie affidatarie; attivare e gestire collaborazioni con associazioni di famiglie, ecc.; organizzare iniziative di promozione dell’affidamento familiare.

³⁹ Il CASF è un servizio che si occupa di individuare risposte di protezione e tutela a favore di bambini/e, ragazzi/e di minore età, temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo. A tal fine sensibilizza, forma e qualifica persone e/o famiglie disponibili ad accogliere un minore. Predisporre progetti individuali di affido familiare di minori in stretta collaborazione con i Servizi Sociali titolari del progetto di affidamento. Si occupa inoltre di sostegno a famiglie fragili e multiproblematiche attraverso progetti di Solidarietà Familiare con la partnership di associazioni familiari e di volontariato.

Come si può notare, l'operatore rappresenta il perno del progetto di affidamento e, sempre in ottica di approccio partecipativo, all'operatore è richiesto un cambio della propria posizione verso una dimensione di maggiore parità con le persone coinvolte nel progetto, pur mantenendo le proprie responsabilità istituzionali e professionali (Calcaterra, 2014).

- gli operatori del Terzo settore, la comunità, e le reti di famiglie affidatarie: la legge n. 149/2001 all'art. 5, nell'affidare la titolarità della promozione e della gestione dell'affidamento familiare all'Ente Pubblico, prevede un preciso spazio di collaborazione tra questo, le reti e le associazioni familiari: gruppi di famiglie volontarie aggregate, caratterizzati dalla spinta all'accoglienza di bambini in difficoltà e al sostegno della famiglia che possono essere strutturate in varie forme. L'azione del Privato sociale e delle reti di famiglie solidali richiama alla responsabilità che anche la comunità di appartenenza delle famiglie ha nella realizzazione e nel sostegno dei progetti di affidamento. La posizione degli operatori del Privato sociale permette, inoltre, l'incontro tra le famiglie e gli operatori delle istituzioni perché non compromessi da precedenti interventi di tutela (Calcaterra, 2014);
- attori istituzionali: come indicato nelle Linee di Indirizzo per l'Affidamento Familiare, lo sviluppo dello strumento dell'affidamento familiare necessita di alcune condizioni, che si determinano con l'apporto di diversi attori istituzionali, quali:
 - *regioni e province autonome*, che adottano atti di programmazione nel settore sociale e socio-sanitario sia con l'individuazione degli obiettivi di benessere dei bambini e degli interventi di prevenzione dell'allontanamento, sia con la definizione dei livelli territoriali ottimali per la gestione dei servizi e nello specifico per i servizi per l'affidamento familiare;

- *il comune*, che è responsabile del progetto quadro sui bambini e sulle famiglie in difficoltà in base a quanto disposto dalla legislazione vigente, nel cui ambito rientra, in quanto azione di tutela, l'affidamento familiare. La legge 184/83, infatti, affida specifiche funzioni al servizio sociale locale, che dopo averne valutato l'opportunità, dispone l'affidamento familiare e ne garantisce la regia.
- *l'Azienda Sanitaria Locale*, in quanto, secondo il D.P.C.M. 14 febbraio 2001 - "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio- sanitarie" ed il D.P.C.M. del 29 novembre 2001 "Definizione dei livelli essenziali di assistenza" sono a carico del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) le prestazioni medico specialistiche, psicoterapeutiche, di indagine diagnostica sui bambini e sulle famiglie affidatarie e le prestazioni riabilitative e socio-riabilitative per minori ed adolescenti;
- *la Magistratura Minorile e Tutelare*; le sue competenze sono distribuite tra i seguenti soggetti: il Giudice Tutelar, che rende esecutivo il provvedimento di affidamento familiare disposto dal Servizio Sociale con il consenso degli esercenti la responsabilità genitoriale e vigila sugli affidamenti consensuali per la durata dei due anni previsti dalla legge; il Tribunale per i Minorenni, che emette il provvedimento di affidamento familiare nei casi in cui manchi l'assenso da parte dei genitori esercenti la responsabilità, dispone la prosecuzione, oltre i 2 anni, degli affidamenti consensuali o dichiara l'adottabilità del bambino di cui sia accertata la situazione di abbandono.

Alla luce di quanto sopra indicato, l'affidamento familiare si configura quindi come un intervento di rete che necessita, per essere efficace, dell'integrazione tra servizi, professionisti, soggetti pubblici, privati e volontari, in un complesso processo multidimensionale di protezione del minore (Lombardi, 2013).

3.2.4 Fasi di attivazione dell'istituto dell'affidamento familiare

Come previsto dalla normativa sopraccitata in materia di Affidamento Familiare, il progetto di affidamento familiare è elaborato e proposto dal Servizio Sociale dell'Ente Locale o da altro ente da questi delegato che si avvale dell'intervento delle figure professionali di assistente sociale e/o educatore e psicologo. L'Ente Locale ne assume quindi la piena titolarità e responsabilità e il provvedimento di Affidamento è disposto dal Sindaco del Comune di residenza del minore.

Tale provvedimento dev'essere poi reso esecutivo con decreto del giudice tutelare nel caso di assenso da parte degli esercenti la responsabilità genitoriale (siamo quindi in regime di affidamento consensuale) o del Tribunale per i Minorenni nel caso in cui tale assenso non sia stato dato, verificandosi così l'apertura di un procedimento di affidamento familiare giudiziario.

Il servizio titolare dell'affidamento predispone, inoltre, il Progetto Quadro in favore del minore coinvolto che definisce la cornice complessiva degli interventi sociali, sanitari ed educativi finalizzati a promuovere il benessere del bambino/ragazzo ma anche la descrizione della precedente scelta relativa all'allontanamento e tutti gli altri interventi posti in atto in favore del minore e della sua famiglia. Delinea, quindi, quali siano gli obiettivi, le azioni, i tempi, gli impegni di ognuno all'interno dello specifico percorso di affidamento familiare.

A partire da questo iniziale Progetto quadro, il servizio titolare si rivolge al CASF e da questo momento si forma un'equipe sul caso formata da operatori appartenenti al servizio titolare e a operatori del CASF. L'unità di lavoro è responsabile dell'abbinamento familiare⁴⁰, dell'attuazione del progetto di affidamento e delle decisioni relative alla chiusura del progetto.

La famiglia affidataria ha sempre come referente il CASF che ha lo specifico

⁴⁰ Non si tratta di individuare la "famiglia migliore" ma di capire come le risorse e i desideri di quella particolare famiglia o persona singola possono essere conciliati con i bisogni di quel specifico bambino/ragazzo e di quella famiglia d'origine. Non ci sono criteri universali per giungere al "buon abbinamento" ma risulta cruciale ascoltare, conoscere e comprendere le logiche, i valori e le abitudini sia della famiglia d'origine sia di quella affidataria, mantenere uno sguardo sul futuro e quindi chiedersi se tale famiglia saprà affrontare le sfide evolutive del minore e valutare elementi di possibile incompatibilità tra le due famiglie (es. caratteristiche di personalità dei figli naturali). Importante inoltre tenere conto dell'appartenenza religiosa e culturale, rapporti con altri fratelli e l'eventuale presenza di problemi socio-sanitari/disabilità (Regione Veneto, 2008)

compito di accompagnarla nell'esperienza dell'affido, ossia costruire luoghi e tempi di riflessività e punti di riferimento stabili con cui verificare il proprio agire, esprimere dubbi e timori e programmare in maniera condivisa il quotidiano.

Anche alla famiglia d'origine dev'essere garantito l'accompagnamento affinché possa ricevere l'appoggio tecnico necessario a superare i problemi che hanno causa la necessità di ricorrere all'affido familiare. Il servizio titolare del caso, inoltre, dovrà favorire il più possibile i contatti fra bambino e famiglia d'origine, attraverso un programma di visite e incontri periodici e modulabili nel tempo. Spesso tale accompagnamento non è facile perché queste famiglie presentano problematiche complesse e multidimensionali, si presentano fragili ed isolate e non accettano l'aiuto dei servizi. Per questo motivo, il primo compito del servizio titolare si prefigura quindi quello di lavorare per giungere ad una libera adesione della famiglia al progetto di aiuto visto che l'assenso rappresenta uno degli elementi fondamentali perché il progetto d'affido raggiunga gli obiettivi prefissati in favore del minore e della famiglia d'origine stessa (Regione Veneto, 2008).

Infine, quando l'unità di lavoro verifica che la maggior parte degli obiettivi definiti nel Progetto quadro è stata raggiunta, inizia la fase propedeutica di rientro del minore a casa e tale momento di transizione, essendo particolarmente importante per tutti i soggetti coinvolti, va gradualmente preparato.

In conclusione, vista la complessità dell'intervento di affido familiare, gli operatori coinvolti nella programmazione degli interventi di aiuto non possono non prospettare percorsi di partecipazione dei minori stessi, delle loro famiglie d'origine, delle famiglie affidatarie e di tutti i soggetti coinvolti nella relazione e che fanno parte del "mondo del bambino". Questo implica il riconoscere le loro conoscenze esperienziali, porsi in una relazione paritaria e avere fiducia nelle loro capacità promuovendo una partecipazione sostanziale dove tutti soggetti ragionano assieme per comprendere come realizzare il progetto. Partecipare alla costruzione del progetto, infatti, aiuta le famiglie affidatarie a fare i conti con le loro paure, sostiene le famiglie d'origine a mantenere un ruolo nella vita dei figli ma soprattutto permette al minore di comprendere cosa sta accadendo e di essere ascoltato (Calcaterra, 2014).

3.3 L'istituto dell'affidamento familiare come possibile risposta per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

Come già più volte indicato nel presente elaborato e come ribadito con fermezza anche dalla L. 47/2017 (art.7), l'affidamento familiare rappresenta un intervento utile e, se possibile, da preferirsi all'accoglienza in comunità anche per i minori stranieri non accompagnati.

Secondo il VI Rapporto dell'Anci (2016), come già esposto in precedenza, le esperienze di affido familiare per i MSNA in Italia non sono ancora numerose, ma hanno coinvolto famiglie e/o persone singole della stessa nazionalità del minore o culturalmente affini (affido omoculturale), famiglie straniere, ma di nazionalità diversa dal minore, e famiglie italiane, sia con figli sia senza figli. Confermando come l'affido si costituisca come uno strumento qualificante dei percorsi di inserimento sociale per i minori stranieri non accompagnati che hanno potuto godere di tale opportunità.

L'affidamento di un minore straniero non accompagnato richiede una progettualità specifica che tenga ben presente il contesto, gli attori e il progetto migratorio del ragazzo. Nella maggior parte dei casi, come si è visto, si tratta di ragazzi tra i 14 e i 17 anni che si trovano in un Paese straniero, sconosciuto, senza adulti di riferimento e con lo scopo, il più delle volte, di lavorare per aiutare la famiglia rimasta in patria e ripagare il debito contratto per organizzare il viaggio. Sono ragazzi in stretto e costante contatto con i familiari e chiedono di essere messi presto in condizione di raggiungere l'autonomia, visto l'approssimarsi della maggiore età.

Come riportato dal Tavolo Nazionale Affidato (2016)⁴¹, diverse sono le riflessioni e le proposte che si possono avanzare in merito alla possibilità di attivare l'istituto dell'affidamento familiare in favore dei MSNA. Nello specifico si cercherà di seguito di evidenziare gli elementi fondamentali da non dimenticare nell'accoglienza familiare a favore di minorenni stranieri non accompagnati, nella consapevolezza che è necessario garantire condizioni praticabili reali perché tale istituto possa divenire una risorsa e un progetto possibile, ponendo inoltre

⁴¹ Documento scaricabile dal sito www.tavolonazionaleaffido.it

l'attenzione sulle differenze rispetto alle "tipiche" caratteristiche dell'affidamento familiare.

In primo luogo l'affido di MSNA è ovviamente una risposta "per il minore" e non è orientato al sostegno e alla rivalutazione delle competenze della famiglia d'origine (distante e spesso non conosciuta): si tratta quindi di una risposta relazionale/affettiva orientata a costruire il futuro per il minore. Si tratta, così, di una soluzione che, modificando in parte gli obiettivi e le finalità dell'affido, richiede specifica e chiara ridefinizione degli obiettivi che si intende perseguire. Si tratta infatti, di accoglienza familiare che può offrire un contesto relazionale caldo, affettivamente ricco, finalizzato al sostegno di un progetto futuro di autonomia che, in taluni casi, si prolunga anche oltre il compimento del diciottesimo anno di età.

Occorre quindi valutare attentamente la singola situazione, la storia del minore, il contesto sociale complessivo prima di dare l'avvio al progetto di accoglienza familiare, interrogandosi sulle condizioni di realizzazione e sulle aspettative dei soggetti coinvolti per "*ben utilizzare questa preziosa risorsa*".

Indicativamente, infatti, l'affido familiare non è proponibile come risorsa di "pronta accoglienza" o come soluzione emergenziale, ma può rappresentare una buona risposta in "seconda accoglienza" e laddove è sufficientemente chiaro il progetto del ragazzo.

La norma di riferimento rimane sempre la legge 184/1983 e sue modifiche e pertanto l'accoglienza familiare dev'essere progettata, monitorata e accompagnata dal servizio sociale titolare e dagli operatori del centro affidi senza alcuna differenza rispetto a forme di affido di qualunque altro minore presente sul territorio italiano. Allo stesso modo, inoltre, possono essere utilizzate tutte le forme possibili di affido sopra elencate: a famiglie italiane selezionate e formate, a famiglie della stessa nazionalità/cultura (affido omo culturale) e a famiglie/coppie o a single ecc.

Altro elemento fondamentale e che non si deve scordare è che, essendo i MSNA prevalentemente adolescenti, occorre sostenere azioni di accompagnamento all'autonomia, viste anche le attuali norme che rendono particolarmente difficile la regolarizzazione dopo il raggiungimento della maggiore età. Risulta, quindi,

fondamentale prevedere anche azioni orientate al raggiungimento della massima autonomia come programmi specifici per favorire l'inserimento professionale e scolastico, tirocini formativi, borse lavoro e accesso gratuito a servizi di sostegno psicologico e terapeutico, dove necessario.

Con tali presupposti, la famiglia affidataria, oltre a garantire un ambiente idoneo al suo sviluppo, è chiaramente chiamata anche a facilitare la conoscenza del contesto sociale di accoglienza e l'integrazione sul territorio. Per questo occorre ribadire l'importanza che le famiglie che accolgono siano consapevoli e in rete (attraverso associazioni o reti di famiglie), abbiano chiarezza delle norme e dei contesti e siano supportate da parte dei Servizi Sociali titolari della competenza.

Infine, sempre come indicato dal documento sopraccitato, risulta importante promuovere nei contesti cittadini e delle comunità locali una cultura della solidarietà, della reciprocità e dell'accoglienza attraverso azioni diffuse e integrate tra i diversi soggetti pubblici e privati, così da valorizzare anche l'esperienza dell'accoglienza familiare come risorsa del territorio.

3.3.1 Affidato etero-culturale

L'affidamento etero-culturale si ha quando il minore è affidato ad una famiglia di cultura diversa (sia essa italiana o di altra nazionalità) rispetto a quella del MSNA. L'esperienza professionale e la riflessione teorica sull'utilizzo dell'affido familiare alla quale si farà riferimento nei successivi paragrafi è documentata nel volume di Arnosti e Milano (2006) in cui espongono la loro ricerca, che ha cercato di verificare se la realizzazione di processi di evoluzione personale e di integrazione dei MSNA, rispettando e valorizzando le differenze culturali ed individuali, possono essere facilitati dallo strumento dell'affido familiare. Gli autori partono dall'assunto che *“la solitudine in cui oggettivamente si ritrovano sia riempita da fantasie, aspettative e idee inconsce che li hanno accompagnati nell'emigrazione”* (Arnosti e Milano, 2006, p. 11) e che l'affido familiare possa favorire l'integrazione nel nuovo paese attraverso la famiglia affidataria che si presta come ambito di gruppo per elaborare la confusione legata al progetto per il futuro e al contempo alimenta il ricordo e i legami con il paese di provenienza.

L'idea che sottende all'ipotesi di affidamento di un MSNA, e nella maggior parte dei casi adolescente, è che uno degli obiettivi principali che ci si pone è l'integrazione sociale. L'assunto di base per promuovere un'adeguata integrazione risulta essere il fondamentale coinvolgimento della comunità sociale, rendendola partecipe ed attiva, e la famiglia, intesa come parte integrante e cellula base della società, può essere considerata come il soggetto privilegiato ad assumere tale compito. Questa idea rispetto al ruolo della famiglia nella società, porta ad ipotizzare che la famiglia affidataria possa rappresentare per i MSNA un buon vettore d'integrazione per quest'ultimi ed essendo essenzialmente uno spazio relazionale, attraverso la reciproca conoscenza, può promuovere legami affettivi e lo sviluppo di un senso di appartenenza.

La capacità di mediazione interculturale, un'elaborazione che va sostenuta e orientata e il ruolo delle famiglie affidatarie sono incredibilmente importanti nell'offrire al minore uno spazio per elaborare il proprio vissuto e al contempo in cui riprendere, con un ritmo più adeguato, il proprio processo di crescita.

3.3.2 Affidamento omo culturale

In alcune città italiane sono stati attivati progetti sperimentali, che poi sono diventati delle vere e proprie prassi, di affido familiare di MSNA a famiglie immigrate della stessa nazionalità o di culture affini, che sono state coinvolte come risorsa per promuovere l'integrazione.

L'ispirazione di fondo nasce dal fatto che all'interno delle comunità immigrate è già solitamente radicata una sorta di sostegno informale, fondato sulla solidarietà, andando così a valorizzare e integrare tale spontanea tendenza.

Le famiglie immigrate ben integrate, inoltre, hanno presumibilmente raggiunto una buona conoscenza della cultura italiana, riuscendo comunque a preservare le radici della cultura d'origine valorizzando il presente (Pizzi 2014).

Nella pratica dell'affido familiare omo-culturale, come indicato in Pizzi (2014) è inoltre possibile individuare diversi fattori di innovazione ed efficacia, quali:

- la famiglia omoculturale è luogo di mediazione tra il contesto ospitante e la famiglia d'origine e attenua lo sradicamento culturale, favorendo la

costruzione di una nuova strategia identitaria;

- è spesso inserita in un contesto di “famiglie allargate” e quindi può essere facilitata nel suo compito;
- il progetto di affidamento è occasione di emancipazione della famiglia stessa, contribuendo a costruire “*reti virtuose*” all’interno della comunità locale. Le risorse presenti nelle famiglie immigrate vengono così attivate anche a beneficio dell’intero sistema. Tali esperienze hanno infatti permesso di costruire un rapporto di collaborazione tra famiglie immigrate e istituzioni, in grado di agevolare la costruzione di una cittadinanza attiva a partire dalla condivisione del principio universale della tutela del minore, di ridurre i costi dell’ente locale e di sperimentare nuove forme di mutuo-aiuto (Scivoletto, 2013);
- il minore rimane spesso nella famiglia affidataria anche dopo il raggiungimento della maggiore età e fino al conseguimento di una reale autonomia;
- è meno lacerante per i nuclei in cui il sentimento religioso è molto forte e in generale le barriere linguistiche e culturali vengono eliminate.

Poiché, a livello nazionale, diverse sono le esperienze di affido familiare in favore di MSNA, focalizzeremo ora l’attenzione sulle esperienze relative alla particolare forma dell’affido omo culturale.

3.4 Affido omoculturale e minori stranieri non accompagnati. Rischi e opportunità

Al di là delle diversità che ciascuna esperienza migratoria porta con sé, come già ampiamente sottolineato nel primo capitolo, l’elemento comune a tutte queste situazioni riguarda la difficoltà a costruirsi una propria identità e questo vale ancor di più per i MSNA, per i quali si aggiunge la mancanza di figure di riferimento con cui confrontarsi.

In tale condizione d’incertezza l’affido omoculturale può quindi costituire una risorsa specifica, poiché la famiglia affidataria è testimone di un percorso di

integrazione positiva e può favorire processi di identificazione positivi sia nei ruoli genitoriali che nella pianificazione del proprio futuro. Se da un lato però l'affidamento familiare omoculturale porta con sé opportunità come sopra indicato, dall'altro può "racchiudere" rischi che non devono essere sottovalutati.

Daniele (in AA.VV., 2009) ha cercato così di elencare gli eventuali rischi ed opportunità che l'affido omoculturale porta con sé, anche se le sue considerazioni possono essere per lo più fatte valere in relazione all'affido omoculturale per i minori stranieri e, come vedremo, meno per i MSNA. Nello specifico:

1. da un punto di vista sociologico, in primo luogo, l'affido omoculturale espone al rischio della "cristallizzazione" della cultura d'appartenenza del minore che nell'affidamento omoculturale coincide con quella della famiglia affidataria, andando così a rendere più facile l'indebolimento del processo di integrazione con la società ospitante. D'altra parte, però, la possibilità di non rimuovere brutalmente il suo vissuto precedente, consentendo di valorizzare le proprie origini, dovrebbe facilitare la costruzione di un'identità personale più equilibrata senza "*rimossi culturali*";
2. altro elemento degno di attenzione risulta essere il fatto che la comunità di appartenenza può rappresentare da un lato una risorsa importante per supportare l'integrazione del giovane minore senza riferimenti significativi, ma dall'altro può veicolare lo stigma sociale sugli stessi, se ritenuti mancanti o non meritevoli di supporto;
3. la possibilità di essere affidato ad una famiglia che condivide lingua, usi, costumi e riferimenti quotidiani consente di ridurre difficoltà di adattamento ad una realtà extrafamiliare che può risultare ostile, anche se comunque questo aspetto non sembra essere uno degli elementi più importanti a favore dell'omoculturalità nei progetti di affido, visto che i casi di adozioni internazionali non registrano particolari problematiche in relazione alla lingua o alle abitudini.

I punti ora riportati, come già sottolineato più sopra, possono valere solo in misura ridotta per i MSNA, che in realtà sono portatori, nella maggior parte dei casi, di

un progetto migratorio fortemente sostenuto dalla famiglia d'origine e dalla quale sono a tutti gli effetti considerati adulti, con tutto ciò che questo comporta in termini di obblighi sociali.

Occorre infine evidenziare anche il significato che le tradizioni culturali di ciascun gruppo etnico attribuiscono all'accoglienza di minori che provengono da altre famiglie: vi è, infatti, chi è abituato all'accoglienza in gruppi familiari allargati e quindi avrà meno difficoltà ad "accettare" l'affido omoculturale; in altre tradizioni culturali, invece, questa esperienza è vissuta come un disonore, anche se comunque permane una particolare attenzione per i bambini e i ragazzi, e quindi può esservi comunque apertura; altri gruppi ancora, per loro tradizione, sono aperti all'accoglienza ma non di un minore della propria etnia (Giovanetti, Moretti, 2012).

3.5 Affido omoculturale di MSNA. Esperienze italiane

A Progetto "Minori Stranieri non accompagnati" del Comune di Parma (2000-2008)

Nell'anno 2000, è iniziata una ridefinizione complessiva degli interventi e delle modalità di approccio alle tematiche emergenti, fra queste appunto il fenomeno dei MSNA sul territorio.

Da una ricerca effettuata nello stesso periodo, era emerso che i minori stranieri non accompagnati accolti a Parma fino a quel momento, per la maggior parte adolescenti di nazionalità albanese e marocchina, erano inseriti presso diverse comunità educative con progetti di lunga durata, mentre non erano stati ancora sperimentati percorsi di affidamento a parenti (affidamento parentale) o a famiglie affidatarie (affidamento eterofamiliare), attuati nei termini della L. 184/83 e successive modifiche, legge che disciplina l'adozione e l'affidamento del minore. L'inserimento in comunità educativa si era rivelato, fino ad allora, come l'unica forma di accoglienza per far fronte all'emergenza nata dal massiccio arrivo di minori stranieri.

Dall'analisi delle situazioni in carico era emerso inoltre come la maggior parte dei minori stranieri arrivavano a Parma perché in città erano presenti parenti o amici. Tale rete doveva essere coinvolta e responsabilizzata nell'accoglienza del minore,

anche per evitare dinamiche di assistenzialismo e di completa delega al Servizio Sociale del Comune.

L'équipe era formata da un referente-coordinatore, due educatori e due mediatori linguistico culturali, sostiene i percorsi di affidamento omoculturale nelle sue fasi: l'individuazione, valutazione, formazione e sostegno delle famiglie affidatarie e l'accompagnamento del minore nel percorso di autonomia.

L'attuazione del "Progetto di Affidato" del minore straniero non accompagnato a una famiglia affidataria della stessa etnia e cultura, oltre a soddisfare il diritto e il bisogno del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia, offre quello spazio di mediazione indispensabile al suo percorso di integrazione nel tessuto sociale. Dal 2000 al 2008 sono stati circa 220 i minori stranieri non accompagnati in carico al Comune di Parma che attraverso l'accoglienza in una famiglia hanno ottenuto la regolarizzazione e un contesto educativo e culturale adeguato per la propria crescita.

Obiettivi del progetto

- Promuovere nella società civile e in particolare nelle comunità di immigrati residenti della città, una cultura dell'accoglienza che vede nella famiglia la risorsa privilegiata.
- Sostenere e collaborare con l'associazionismo e le reti informali legate alle comunità di immigrati presenti sul territorio, per supportarne e agevolarne le funzioni di mutuo aiuto, ammortizzazione sociale e valorizzazione culturale.
- Offrire ai minori stranieri non accompagnati un'accoglienza che favorisca una reale integrazione nel tessuto sociale, individuando le risorse e metodologie adeguate al loro percorso e condizione.
- Accompagnare e sostenere la famiglia affidataria nel suo difficile ruolo educativo, dove alle problematiche legate al periodo adolescenziale del minore si aggiungono quelle culturali.
- Costruire e rendere significativa la rete tra i soggetti istituzionali coinvolti nel percorso del minore (Questura, Giudice Tutelare, Enti scolastici e formativi), affinché concordino le procedure e buone pratiche legate all'integrazione del minore.

- Responsabilizzare e coinvolgere la rete parentale e amicale del minore, spesso presente sul territorio.
- Supportare, formare e valorizzazione per quelle famiglie che hanno già sperimentato positivamente l'affido e che restano risorse privilegiate per il Servizio, sia per possibili nuovi percorsi di affidamento che per lo sviluppo delle comunità e dell'associazionismo delle famiglie immigrate.

Le procedure dell'accoglienza

Prima Accoglienza

Il minore al suo arrivo a Parma incontra il referente del progetto e il mediatore culturale per una prima fase di informazione, conoscenza e valutazione della problematica. Si cerca il contatto con i genitori nel paese di origine e dei parenti o amici di famiglia sul territorio.

Il minore viene accolto ex 403 c.c. dalla Pronta accoglienza o direttamente in famiglia se presente, è foto-segnalato e viene fatta una prima visita medica per accertare le condizioni di salute. Segue poi il percorso giuridico previsto per i minori stranieri non accompagnati (segnalazione all'autorità giudiziaria, apertura della tutela, ecc. come indicato nel capitolo 2 del presente elaborato)

Istruttoria per l'affidamento

La famiglia che ha accolto il minore dal suo arrivo in città perché parente o amica di famiglia o individuata successivamente dal Servizio, inizia un percorso di istruttoria che si differenzia a seconda del grado di parentela: se entro il 4° grado, la famiglia inizia un percorso di valutazione e informazione con l'équipe del progetto, che - nel caso di famiglia affidataria non parente entro il 4° grado - vedrà anche la collaborazione del personale del Centro per le famiglie.

L'iter per l'affidamento si svolge su due livelli: una prima fase nella quale la potenziale famiglia affidataria viene informata, conosciuta compiutamente anche a fini valutativi, e formata, e una fase successiva di sostegno e di verifica del percorso di affidamento.

Il sostegno e la verifica del percorso di affidamento

In questa seconda fase è di fondamentale importanza il lavoro educativo di supporto al percorso di affidamento dove l'educatore professionale referente e il mediatore culturale instaurano una relazione significativa col minore, lo

accompagnano nei percorsi di autonomia attraverso progetti educativi, scolastici e lavorativi condivisi. Dal momento della presa in carico da parte del Servizio Sociale, il minore straniero viene coinvolto insieme alla famiglia affidataria nel progetto educativo che lo accompagnerà fino alla maggiore età. La famiglia viene sostenuta dalle due figure educative nel suo ruolo e compito con l'attenzione a non sostituirsi ad essa.

Il percorso di integrazione

Di norma, il minore inizia il suo percorso frequentando un corso di alfabetizzazione; viene in seguito avviato ai percorsi scolastici per ottenere la licenza media inferiore e per accedere successivamente ai corsi di formazione professionale che facilitano l'ingresso nel mondo del lavoro. I minori inoltre sono avviati e sostenuti nei percorsi di integrazione grazie anche all'inserimento nei centri di aggregazione cittadini.

Soggetti coinvolti

Tali opportunità sono state costruite nel tempo attraverso la fattiva collaborazione con le Istituzioni scolastiche cittadine, gli Enti di formazione professionale, il Centro per l'Im-piego della Provincia, le comunità di immigrati, l'Ufficio minori e stranieri della Questura di Parma, il Giudice Tutelare del Tribunale Ordinario di Parma.

Fattori di efficacia ed innovazione rilevati

Nella pratica dell'affido omoculturale vissuta dal comune di Parma sono stati individuati diversi fattori di efficacia ed innovazione. Nello specifico:

- la famiglia è luogo di mediazione per la crescita del minore nel rapporto con il contesto ospitante e la famiglia di origine;
- la famiglia omoculturale rappresenta un contesto privilegiato per la comunicazione e la lettura dei bisogni (lingua, codici, significati, ecc);
- si modifica la catena migratoria (i minori migrano per raggiungere parenti o amici di famiglia e non le comunità di pronta accoglienza);
- la famiglia è ambito che favorisce il senso di appartenenza (è tramite per la relazione con i coetanei e la comunità di riferimento);
- la famiglia è possibile esempio di riuscita integrazione;

- la famiglia spesso appartiene ad una cultura di “famiglie allargate” ed è quindi facilitata nel suo compito;
- il contesto familiare attenua lo sradicamento culturale;
- il progetto di affidamento è occasione di emancipazione per la famiglia stessa che aumenta la conoscenza e la capacità di accesso alle risorse del territorio;
- dopo i 18 anni il minore può rimanere nel contesto familiare fino al raggiungimento di una reale autonomia;
- la famiglia resta risorsa per ulteriori affidamenti;
- l'economicità dell'intervento.

La cooperazione decentrata

Il Comune di Parma si propone di affrontare le problematiche legate ai minori stranieri non accompagnati, cercando anche di intervenire sulle cause del fenomeno migratorio attraverso progetti di *cooperazione decentrata*. Se attraverso l'affidamento omoculturale si è intervenuti modificando la catena migratoria, i minori partono dal paese di origine con l'obiettivo di raggiungere una famiglia e non una comunità di pronta accoglienza, rimangono i fattori che spingono il minore e la propria famiglia a progettare il percorso migratorio.

Il Comune di Parma si è, inoltre, impegnato come capofila in un progetto di cooperazione decentrata - “*L'accoglienza che supera i confini*” - con l'Albania, Paese d'origine della maggior parte dei minori stranieri non accompagnati accolti a Parma. Tale progetto si pone come obiettivo generale l'avvio di una concreta collaborazione tra i due Paesi, di origine e di destinazione del flusso migratorio minorile, attraverso azioni di prevenzione e governo di questo particolare fenomeno migratorio. Tra gli obiettivi del progetto la promozione dell'affidamento omoculturale nell'ambito regionale e nazionale.

Gli esiti positivi di tale progetto, nato come sperimentazione di una nuova forma di accoglienza in favore dei MSNA, hanno fatto sì che l'affido omoculturale sia diventato uno degli attuali strumenti al quale i servizi preposti del Comune di Parma ricorrono in favore dei minori stranieri soli che emergono sul territorio.

A. Sperimentazione dell'affido familiare dei minori stranieri non accompagnati" nel Comune di Padova (2007-2009).

Il servizio sociale per i minori stranieri non accompagnati ha iniziato la propria attività a metà degli anni 90' ed ha assunto una configurazione stabile a partire dal 2002.

L'idea di implementare l'affido familiare dei minori stranieri non accompagnati è partita dalla volontà di sperimentare percorsi di accoglienza ed integrazione del minore straniero in un ambiente familiare, ipotizzando che il esso potesse incontrare adulti connazionali immigrati capaci di essere testimoni di una valida esperienza migratoria. Nel 2007 è stata così approvata la sperimentazione che presentiamo, che prevedeva il coinvolgimento anche di famiglie della stessa tradizione familiare del minore *“perché rappresentano un contesto privilegiato per la comunicazione e la lettura dei bisogno; il progetto favorisce il senso di appartenenza e al tempo stesso l'integrazione nella nostra comunità del nucleo, favorendone il processo di emancipazione; le famiglie straniere esprimono (...) anche nel nostro contesto, una cultura in cui la famiglia si caratterizza come famiglia allargata; (...) il contesto familiare attenua lo sradicamento culturale e favorisce il processo di identificazione dell'adolescente immigrato”*(AA.VV., 2009).

In un primo momento è stata verificata l'esistenza di nuclei familiari capaci e disponibili all'accoglienza all'interno delle comunità dell'area culturale di appartenenza dei minori stranieri non accompagnati attraverso interventi di sensibilizzazione e il coinvolgimento delle Associazioni del territorio.

L'equipe tecnica che ha attivato la sperimentazione era composta da questi servizi:

- servizio sociale, che definisce il progetto quadro e valuta la possibilità di attivare l'intervento educativo in un ambiente familiare;
- servizio psicologico, che insieme a quello di servizio sociale conosce il minore, valuta la progettualità, conosce e valuta la potenziale famiglia affidataria che si candida per poi procedere all'abbinamento e alla conoscenza tra le parti;

- servizio educativo domiciliare, che funge da collegamento tra il servizio sociale e la famiglia affidataria e accompagna il minore nella scolarizzazione e nella socializzazione.

Nella valutazione della potenziale famiglia affidataria, oltre ai criteri solitamente utilizzati, sono stati aggiunti la definizione dell'identità culturale del nucleo, la regolarità del soggiorno in Italia, il livello di integrazione sociale, culturale ed istituzionale, la stabilità del progetto migratorio e le motivazione che le hanno spinte a candidarsi per l'esperienza di affido. Infine, l'adeguatezza dell'alloggio e dell'autonomia economica del nucleo.

Alla data del 30/06/2009 erano stati attivati 11 affidi omoculturali, di cui 2 chiusi positivamente.

Concluso il periodo di sperimentazione, visti i risultati positivi, l'accoglienza di MSNA in affido omoculturale è diventata stabilmente una delle forme di accoglienza previste dal Comune di Padova in favore dei MSNA che emergono sul territorio.

Un'altra esperienza italiana di affido omoculturale degna di approfondimento è rappresentata dal servizio accoglienza minori stranieri non accompagnati del comune di Venezia, che verrà presentato in dettaglio nel prossimo capitolo.

3.6 Esperienze internazionali di affido familiare di minori stranieri non accompagnati

Come riportato nel documento *“Reception and living in families. Overview of family based- reception for unaccompanied minors in the UE Member States”* del febbraio 2015, le modalità di accoglienza - e in particolare il ricorrere all'istituto di affido familiare in favore dei MSNA - cambiano a seconda dei diversi Stati europei in cui si trova il minore non accompagnato.

Di seguito saranno riportate le esperienze di alcuni di tali paesi, in particolare di Francia, Germania, Inghilterra e Svezia.

A. L'affido familiare di minori stranieri non accompagnati in Francia

Le autorità locali francesi si impegnano molto per fornire assistenza ai minori non accompagnati, ma purtroppo non esistono ancora famiglie affidatarie specializzate nell'accogliere i minori non accompagnati. Uno dei punti cruciali risulta essere, infatti, la mancanza di formazione per le famiglie affidatarie e una specializzazione basata sulla nazionalità esiste solo per i minori romeni. Nonostante gli sforzi delle autorità locali per sviluppare il sistema di assistenza per i minori non accompagnati, gli specialisti del settore hanno sottolineato che il problema di base per i minori migranti rimane il fatto che i dipartimenti sono liberi di scegliere le istituzioni con cui lavorare e non sono vincolati nello scegliere quelli specializzati nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Le organizzazioni che hanno maggiore esperienza con l'accoglienza di minori non accompagnati in famiglie affidatarie sono la Fondazione *Grancher*, il *Service d'Accueil familial du département* di Parigi e il *Service d'Accueil des Mineurs Isolés Etrangers du département du Pas-de-Calais*.

La Fondazione Grancher

Fondation Grancher è un servizio di affidamento, che lavora con famiglie affidatarie nella regione della Loira et Cher. L'organizzazione, nel momento della pubblicazione del documento analizzato, era responsabile di un totale di 157 bambini. Ha iniziato l'accoglienza dei minori non accompagnati nel 2013 assumendosi la responsabilità di 8 minori non accompagnati. Da allora, questo numero non è aumentato, in quanto la maggior parte dei minori ha più di 16 anni (il 45%) e quindi non viene collocata nelle famiglie affidatarie. Secondo la fondazione, dal momento che l'inclusione dei MSNA non è ancora diffusa in Francia e dal momento che l'utilizzo di famiglie di affidatari stranieri è considerato discriminante, funziona solo con le famiglie francesi. Queste famiglie possono prendersi cura di 1-3 minori non accompagnati. Un'altra ragione citata per non avviare un numero maggiore di minori non accompagnati in affido è il fatto che è molto difficile reclutare famiglie affidatarie per questo particolare gruppo di minori.

La fondazione è composta da assistenti sociali, operatori familiari e uno psicologo. Proprio come le altre organizzazioni, la fondazione può decidere se continuare a sostenere, anche economicamente, i minori che diventano maggiorenni, in quanto ciò non è obbligatorio.

Alla luce delle esperienze vissute, in particolare una madre affidataria ha riportato una certa difficoltà nella cura della ragazza che aveva in affidamento a causa del diverso background. Sosteneva che vivere con famiglie con lo stesso background culturale sarebbe stato meglio per la minore e per i minori non accompagnati in generale. Trovò, inoltre, particolarmente difficoltoso interagire con la ragazza, data la mancanza di informazioni sulla sua tradizione culturale.

Il Service d'accueil familial du Département de Paris

Il servizio di accoglienza familiare del dipartimento di Parigi lavora con 110 famiglie affidatarie immigrate, che da molto tempo vivono in Francia. Il 90% proviene dal Nord Africa, principalmente dal Marocco, dalla Tunisia e dall'Algeria. Secondo il servizio, le famiglie che lavorano con loro devono essere neutrali e non religiose, per il fatto che lavorano per un servizio pubblico.

Per tale servizio risulta difficile reclutare le famiglie e l'ultima ricerca di nuove famiglie è stata fatta nel 2012. Il servizio fornisce assistenza a 7 minori non accompagnati, alcuni dei quali si ritiene abbiano familiari in Francia, ma non si sa precisamente dove. Anche se così fosse, il pensiero degli operatori è che probabilmente i minori non hanno rivelato nulla sui familiari in Francia, perché potrebbe essere una ragione per cui essere tolti dal sistema di assistenza.

Il Service d'accueil des Mineurs Isolés Etrangers du Département du Pas-de-Calais

Da gennaio a settembre 2014, 452 minori non accompagnati sono entrati nel sistema di protezione di questo servizio. Di questi minori, 59 hanno deciso di rimanere in Francia e 393 hanno lasciato le istituzioni in cui erano stati inseriti. Il numero di migranti nei campi profughi del dipartimento di Pas-de-Calais è aumentato da marzo 2014 in poi. Il 31 agosto erano presenti 163 minori non accompagnati e 70 giovani adulti (dai 18 ai 21 anni). 138 dei minori non

accompagnati vivevano in istituti, mentre 25 di loro erano stati affidati a famiglie affidatarie.

Nel settembre 2014, il servizio ha adottato nuove misure per accogliere i minori non accompagnati. Insieme all'associazione *France Terre d'Asile* è stata istituita la "Casa dei giovani rifugiati", finanziata dal dipartimento. Si tratta di un approccio in due fasi, con attività che vanno dall'individuazione dei minori che vagano lungo le strade di Calais a sostenere e responsabilizzare coloro che desiderano stabilirsi sul territorio francese:

1. una prima accoglienza, che può ospitare un totale di 30 ragazzi e ragazze; dopo cinque giorni, coloro che decidono di voler ricevere protezione vengono valutati e - previa conferma da parte delle autorità giudiziarie - possono essere alloggiati nei cosiddetti appartamenti di stabilizzazione;
2. gli appartamenti di stabilizzazione (38 posti), che offrono, oltre all'ospitalità, anche un supporto socio-educativo; l'associazione propone attività educative (corsi di francese, laboratori educativi, scoperta del paese ospitante) e fornisce assistenza sociale e legale.

Oltre a tale tipo di risposta, il dipartimento vuole sviluppare ulteriormente l'accoglienza dei minori non accompagnati affidandoli a famiglie affidatarie, poiché l'esperienza ha dimostrato che molti minori non accompagnati beneficiano maggiormente di un ambiente familiare. Un'altra ragione importante è che i minori non accompagnati che vivono nelle istituzioni spesso non capiscono l'atteggiamento dei minori francesi, che troppo spesso non sembrano rispettare gli adulti, non desiderano andare a scuola e non vedono alcun vantaggio nel rimanere dove sono. Infine, un'ulteriore ragione risiede nel fatto che gli istituti e le comunità stanno rapidamente raggiungendo la saturazione, con il risultato che il dipartimento deve necessariamente pensare a soluzioni di collocamento alternative.

Il dipartimento segue 1.900 famiglie affidatarie, che possono ricevere un totale di 5.950 minori. Queste famiglie sono famiglie francesi, che si occupano principalmente di bambini francesi, ma che possono anche aiutare bambini stranieri. A parte il fatto che il reclutamento di famiglie con lo stesso background culturale del minore è quasi impossibile, a causa della limitata disponibilità di

famiglie straniere, occorre ricordare che in Francia l'affido omoculturale è considerato discriminatorio, in quanto l'obiettivo dell'affido deve essere l'integrazione in Francia di questi minori stranieri non accompagnati. Un aspetto sorprendente è che l'effetto collaterale – estremamente positivo - dell'accoglienza dei minori non accompagnati nelle famiglie affidatarie francesi è che i minori francesi imparano a rispettare gli adulti e a comprendere l'importanza della scuola. Il *Département du Pas-de-Calais* offre gruppi di sostegno per le famiglie affidatarie, ma non specificamente per le famiglie che accolgono i minori non accompagnati. Recenti ricerche sui bisogni formativi delle famiglie affidatarie di questo dipartimento hanno mostrato che è assolutamente necessaria una formazione su come prendersi cura dei minori non accompagnati. Pertanto, un corso di formazione di due giorni su questo argomento è stato svolto nel 2015, per affrontare questioni particolarmente critiche per le famiglie affidatarie, come le differenze di lingua, cibo e religione tra loro e i minori che sono affidati loro. Poiché solo 77 delle famiglie affidatarie hanno esperienza con minori non accompagnati, il dipartimento ha utilizzato anche il corso di formazione per cercare di reclutare ulteriori famiglie per l'affido di questo gruppo di minori. Pertanto, tutte le 1.900 famiglie affidatarie nel dipartimento sono state invitate a partecipare alla formazione.

La formazione è stata offerta ai genitori affidatari, ai referenti e agli educatori che lavorano nelle istituzioni. Il primo giorno del corso di formazione ha riguardato la presentazione di aspetti specialistici, da parte di professionisti che lavorano con i MSNA, mentre il secondo giorno ha previsto la visione di un filmato realizzato dai minori non accompagnati, che mostra come vivono la vita nel dipartimento del Pas-de-Calais. Alcuni di questi minori sono anche stati coinvolti nella seconda giornata di formazione, come “esperti”.

Rispetto a molte altre regioni della Francia, occorre sottolineare che il dipartimento del Pas-de-Calais ha un sistema di affido familiare molto sviluppato, per il quale è conosciuto su tutto il territorio nazionale. Questo è il risultato di una lunga tradizione di affidamento, che può godere della convergenza di diverse risorse: l'ampia popolazione di minori non accompagnati, l'aiuto e il supporto di un partner esperto come *France Terre d'Asile* e un clima politico sensibile, che

consente al dipartimento di attivare un buon sostegno per i MSN.

B. L'affido familiare di minori stranieri non accompagnati in Germania

La maggior parte dei 16 Stati federati non ha esperienza nel fornire accoglienza ai minori non accompagnati. Solo nello stato federato della Bassa Sassonia, nella città di Brema e nella città di Pforzheim in Baviera possiamo trovare significative pratiche di accoglienza dei minori non accompagnati in famiglie affidatarie dal 2010.

Il Progetto "Kinder im exil" a Brema

Il progetto "Kinder im exil", che l'organizzazione *Pflegekinder in Bremen (PiB)* di Brema ha organizzato per accogliere i minori non accompagnati nelle famiglie ospitanti, è iniziato nel 2010 ed è supportato economicamente dalla città di Brema. Due sono i responsabili del progetto e lavorano a stretto contatto con gli assistenti sociali dell'ufficio della gioventù, per fornire il collocamento familiare più adeguato ai minori non accompagnati. Ciò ha portato al positivo collocamento di 18 minori non accompagnati in famiglie affidatarie nel 2013 (rispetto ai 550 minori tedeschi affidati a 440 famiglie). In questa fase, l'organizzazione non ha ancora abbastanza famiglie per poter soddisfare la richiesta che proviene da questo particolare gruppo di minori stranieri. La maggior parte di queste famiglie affidatarie sono famiglie tedesche tradizionali, che sono venute direttamente in contatto con il programma o indirettamente, attraverso l'affiliazione a un programma locale di tutela dei minori. Molte delle famiglie che si iscrivono e si qualificano come una famiglia affidataria rimangono collegate al programma per i rifugiati e prendono in seguito anche altri giovani. Alcune famiglie hanno anche un background migratorio e l'organizzazione PiB punta a costruire una platea di famiglie di varie estrazioni culturali al fine di essere in grado di fornire una sistemazione adeguata a tutti i minori non accompagnati che ne abbiano bisogno. Le famiglie affidatarie ricevono una guida che è stata scritta appositamente per l'accoglienza dei minori non accompagnati e informa le famiglie su questioni importanti relative a questo gruppo di minori.

Il progetto della Jugendhilfe Süd-Niedersachsen

Jugendhilfe Süd-Niedersachsen (JSN), l'associazione degli uffici giovanili della parte meridionale della Bassa Sassonia, nel dicembre 2011 ha avviato un progetto per l'accoglienza dei minori non accompagnati nelle famiglie affidatarie.

Il progetto è iniziato con 60 minori non accompagnati: 47 ragazzi e 13 ragazze. La maggior parte di loro erano afgani, i più giovani avevano 11-13 anni e complessivamente erano presenti 12 nazionalità. Questi ragazzi sono stati autorizzati a rimanere in Germania fino ai 18 anni e la maggior parte di loro è riuscita a rimanere permanentemente in Germania. Nel 2014, tre operatori sociali di JSN hanno lavorato con 10 famiglie, sia tedesche sia immigrate, che hanno avuto in affido minori non accompagnati.

Il progetto "Affido" di Pforzheim, in Baviera

La città di Pforzheim, in Baviera, ha attivato un servizio di affido familiare per alcuni minori non accompagnati. Questa città ha una grande comunità irachena e questa è la ragione delle numerose richieste, da parte dell'Ufficio della Gioventù di Karlsruhe, per il collocamento di minori non accompagnati iracheni, che sono nelle comunità per minori di Karlsruhe e hanno parenti a Pforzheim. In questi casi, l'ufficio per i giovani a Pforzheim fa un controllo delle famiglie. Se il risultato del controllo è positivo, il minore non accompagnato può vivere con i propri parenti. Le famiglie in realtà non funzionano come famiglie affidatarie, in quanto la tutela del minore viene data a uno degli adulti della famiglia, cosa che non accade invece nei casi di affido familiare vero e proprio. Occorre però anche segnalare che l'affido per i MSNA è piuttosto l'eccezione che la regola in Germania. L'obiettivo del progetto è che gli standard generali utilizzati per i minori tedeschi siano gli stessi per i minori non accompagnati, senza differenze di standard di qualità, poiché l'affido può essere un'ottima opportunità per aiutare e sostenere anche i minori non accompagnati.

B. L'affido familiare di minori stranieri non accompagnati in Inghilterra

Il sistema generale di affido familiare del Regno Unito viene utilizzato anche per i

minori non accompagnati. Anzi, l'affido è considerato, dalla maggior parte degli istituti che si occupano dell'infanzia, la miglior forma di supporto per i minori non accompagnati.

Tuttavia, va notato che alcune autorità locali collocano i MSNA in apposite comunità, se il minore ha un'età compresa tra i 16 e i 17 anni, anche se questa non è considerata una buona pratica, a causa dei bisogni aggiuntivi che i minori non accompagnati possono avere, quali elaborazione del lutto, della perdita, stress post-traumatico.

L'utilizzo di affidatari con background culturali diversi da quello britannico non è la norma nel Regno Unito. Il sistema è rigoroso nel reclutamento: per esempio, devono essere famiglie che provengono da una comunità ben integrata, come quella pakistana o indiana, che sono nel Regno Unito da molto tempo. La necessità di affidatari con un background culturale simile a quello del minore non accompagnato è comunque minata dal fatto che i collocamenti all'interno di famiglie private non sono riconosciuti come collocazione di affidamento formale nel Regno Unito. Mentre i Servizi per l'infanzia locali devono essere informati di tali accordi, le famiglie ospitanti di solito non ricevono remunerazione o sussistenza per la cura e lo sviluppo del minore. C'è solo un intervento dei Servizi Sociali se ci sono preoccupazioni riguardo alla sicurezza o al benessere del minore. Mentre i collocamenti presso altri membri della famiglia - sotto forma di affidamento intra-familiare - possono essere considerati appropriati dai Servizi Sociali, la maggior parte dei minori non accompagnati che arrivano nel Regno Unito non dichiara di avere familiari già residenti nel Paese.

C. L'affido familiare di minori stranieri non accompagnati in Svezia

Il ricevimento dei minori non accompagnati è coperto sotto molti aspetti dalle stesse leggi e regole che si applicano ai bambini e ai giovani che necessitano di protezione o assistenza ai sensi della legge sulla sicurezza sociale. Il Servizio Sociale a livello di governo locale è responsabile dell'accoglienza dei minori, sia durante il processo di asilo, sia successivamente, per quei minori che ricevono i permessi di soggiorno e anche per i minori la cui domanda di asilo è stata rifiutata, fino a quando la decisione sul rifiuto diventa definitiva. In pratica, ciò significa

che un'inchiesta viene avviata non appena i Servizi Sociali ricevono la notifica che un minore non accompagnato risiede nel proprio comune di competenza. Se il minore non ha un posto dove stare, i Servizi Sociali forniscono immediatamente una sistemazione adeguata. Il tutore del minore deve comunque sempre approvare la pianificazione e il collocamento.

Il numero di minori non accompagnati in affido in Svezia è diminuito negli ultimi anni. Uno dei motivi è il fatto che il numero di minori non accompagnati che arrivano in Svezia è aumentato vertiginosamente e il reclutamento di un numero sufficiente di famiglie adottive per far fronte a questo aumento si è rivelato molto difficile. Un altro motivo è che la maggior parte dei minori che arrivano sono ragazzi di età compresa tra i 14 e i 17 anni, che vengono collocati in comunità residenziali. Inoltre, il fatto che non sia chiaro in anticipo a quale dei 290 comuni del Consiglio di Migrazione saranno inviati i MSNA rende ulteriormente difficile sapere dove reclutare le famiglie. Per questo motivo, risulta più facile ospitarli in strutture comunitarie. D'altra parte, i collocamenti presso i parenti già residenti in Svezia sono aumentati per i minori non accompagnati, con il risultato che oggi il 40% di loro vive in affidamento presso familiari. Stoccolma e Malmö sono le città che hanno maggiore esperienza nel fornire assistenza ai minori non accompagnati.

Comune di Malmö

Il Comune di Malmö ha circa 400 minori collocati presso famiglie affidatarie e dal 2006, la municipalità ha attivato un'unità che si occupa specificamente di minori non accompagnati. Nel 2013, il 50% di questi minori in affido era straniero. E il 30% di questi minori stranieri non erano accompagnati, cioè erano giunti in Svezia senza familiari di riferimento. Erano per lo più collocati in famiglie che già conoscevano o che in qualche modo erano imparentate con loro, sebbene queste non fossero sempre delle famiglie affidatarie adeguate. Alcune di queste famiglie affidatarie, ad esempio, avevano già 6 o 7 figli e non erano ben integrate nella società svedese. In Svezia, la prassi dei Servizi Sociali prevede che i minori autoctoni siano dati in affido a famiglie di parenti, ma, con i minori stranieri, questa modalità aveva causato diversi problemi. Per questo motivo, già dal 2011, poichè sempre più spesso arrivavano in Svezia ragazzi anche molto giovani, fu

creata una nuova unità, che si occupava specificamente del collocamento in affidamento di questi minori.

Tra novembre 2014 e fino alla pubblicazione del documento analizzato, ci sono stati 23 MSNA, la maggior parte dei quali tra i 12 e i 14 anni, in affidamento presso famiglie svedesi e famiglie con un background migratorio. Circa la metà delle attuali famiglie affidatarie ha differenti background culturali: sono famiglie afgane, somale, etiopi, iraniane e tedesche. Le famiglie affidatarie con differenti background culturali sono state scelte in funzione della loro buona integrazione nella società svedese in termini di lingua, lavoro e istruzione. Per quanto riguarda il dover ricominciare tutto da capo in un nuovo Paese, queste famiglie hanno avuto esperienze simili a quelle dei MSNA che accolgono, per cui - meglio delle famiglie svedesi - possono capire e sostenere questi minori. Secondo l'unità municipale che si occupa di affidamento dei MSNA, i risultati sono molto soddisfacenti. Non in tutti i casi, però. Gli operatori di questa unità sottolineano che è fondamentale una valutazione individuale dei bisogni di questi minori e una buona corrispondenza tra la famiglia affidataria e il MSNA. Per alcuni minori, infatti, una famiglia affidataria svedese è risultata più adeguata.

Il reclutamento di famiglie affidatarie è un nodo importante. I MSNA hanno infatti tutti dei problemi: perdita dei genitori, esposizione a traumi, avendo purtroppo viaggiato in Europa da soli, problematiche culturali (ad esempio in Afghanistan, in Eritrea e in Etiopia a 12 anni si è considerati adulti). E la maggior parte delle famiglie è disponibile ad accogliere un minore di età non superiore ai 12 anni. Nel reclutamento, il supporto dei diversi media è importante: vengono spesso trasmesse interviste radio e TV sull'argomento dell'affidamento, è stata creata una pagina Facebook dedicata e anche la pagina web della città di Malmö viene utilizzata per cercare famiglie che parlano le lingue dei MSNA. Le aspiranti famiglie affidatarie per i MSNA sono dapprima selezionate accuratamente, poi ricevono una formazione iniziale e successivamente sono molto supportate, ad esempio attraverso incontri con altre famiglie affidatarie. La municipalità prevede anche una formazione per gli assistenti sociali che lavorano con i MSNA in affidamento e per gli assistenti sociali che lavorano con le famiglie affidatarie, e una parte di questa formazione è comune ad entrambi i gruppi, ad esempio su traumi,

educazione, salute, sessualità e rischi di Internet. Ogni famiglia affidataria della regione è poi invitata a un grande incontro, almeno una volta all'anno.

Comune di Stoccolma

Il reclutamento di famiglie affidatarie che vivono a Stoccolma risulta particolarmente difficile. Uno delle cause di questa situazione è che molte persone sentono di non avere il tempo per prendersi cura di un minore. Un altro motivo è il fatto che molte famiglie vivono in appartamenti piccoli e non hanno quindi sufficiente spazio per accogliere un altro ragazzo. Di conseguenza, i MSNA finiscono per essere accolti in famiglie che vivono in contesti rurali, scelta che non sempre risulta essere efficace.

Una prima formazione generale viene fornita a tutti coloro che vogliono essere una famiglia affidataria e successivamente viene impartita una formazione specifica alle famiglie parenti del minore o che lavorano in rete. La sfida più impegnativa è comunque quella di convincere le famiglie a frequentare i corsi di formazione, anche perché le sessioni si svolgono nel centro della città, mentre le famiglie vivono in diverse parti della città. Poiché le famiglie sono molto educate, spesso dicono che verranno, ma poi, alla data stabilita, non si presentano. Per favorire la partecipazione delle famiglie, è allo studio la possibilità che le sessioni di formazione tornino ad essere effettuate nelle diverse parti della città, come già avveniva in passato.

4 ESPERIENZE DI AFFIDO OMOCULTURALE NEL COMUNE DI VENEZIA

Introduzione

L'analisi fin qui effettuata ha sottolineato come le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, nonostante la portata del fenomeno, vedano ancora soluzioni differenti nei vari Paesi dell'Unione Europea e come le politiche sociali italiane abbiano cercato di individuare un sistema nazionale strutturato di accoglienza e protezione con l'obiettivo di superare l'approccio emergenziale che per anni ha caratterizzato gli interventi posti in essere. Tale ricerca ed evoluzione normativa è arrivata, così, all'approvazione ed entrata in vigore della L. 47 del 17 aprile 2017 che, come già indicato, rappresenta il primo testo normativo organico in materia di minori stranieri non accompagnati non solo in Italia ma anche in Europa.

Con tale legge viene definito un sistema di prima e seconda accoglienza che come si è visto, estende per quest'ultima il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati SPRAR anche ai minori stranieri non accompagnati. La legge, inoltre, attribuisce agli enti locali un ruolo centrale nel garantire attività di sensibilizzazione e formazione per favorire l'affidamento familiare in via prioritaria rispetto alla permanenza in una struttura di accoglienza.

Tale esperienza, però, dai dati riportati nel terzo capitolo, risulta essere un intervento di accoglienza ancora poco utilizzato se non in alcuni comuni italiani che, ben prima di essere sollecitati dalla legge sopraccitata, nel dover far fronte alle problematiche relative alla gestione e presa in carico dei MSNA senza il sostegno di un indirizzo da parte del governo centrale, hanno cercato di sviluppare prassi efficienti con l'obiettivo di uscire dai percorsi di istituzionalizzazione e da logiche assistenzialistiche sperimentando così l'affido etero ed omo culturale.

L'affido familiare, infatti, come ampiamente esplicitato nel terzo capitolo si configura, in generale, come uno strumento di ampio valore educativo che si

fonda nel riconoscimento del diritto del minore a crescere in famiglia, nel rispetto in particolare della Convenzione di New York e della legge 184 del 1983 successivamente modificata dalla legge 149 del 2001, assecondando il bisogno del minore di vivere e formarsi in un nuovo ambiente protettivo e responsabilizzante allo stesso tempo.

Focalizzando poi la nostra attenzione sull'adolescente migrante non accompagnato, vista la costante prevalenza tra i 16 e 17 anni come riportato dai dati, si è visto come questi ultimi si trovino, oltre a dover affrontare le problematiche legate alla tipica fase adolescenziale, anche ad un cambiamento profondo che non si esaurisce con il semplice spostamento geografico da un luogo all'altro. I soggetti, infatti, si ritrovano a confrontarsi con una realtà nuova e sconosciuta, a dover elaborare la perdita dei propri punti di riferimento, delle proprie consuetudini culturali e del proprio ambiente di vita, mettendo così in crisi la propria identità e rischiando di non riuscire ad integrare gli universi valoriali passati con quelli presenti e le differenze tra le aspettative e la realtà che invece trovano.

Studi effettuati in merito ai bisogni ed ai desideri dei MSNA, come indicato nel corso del presente elaborato, hanno evidenziato poi come essi siano rappresentati principalmente dalla voglia di vivere una vita migliore, dalla conseguente acquisizione di una graduale e piena autonomia, dal bisogno di contenimento emotivo in modo da non sentirsi soli e poter contare su qualcuno di cui potersi fidare, dalla necessità di forme concrete di aiuto materiale, dalla possibilità di integrare le molteplicità di esperienze culturali, dall'essere accolto all'interno del paese e della comunità ospitante attraverso la strutturazione di rapporti che possa garantire un significativo grado di integrazione, e dal bisogno di aiutare gli altri, quindi i propri genitori e la propria famiglia.

Nell'accogliere i MSNA e nell'aiutarli a costruire un progetto occorre così tenere in considerazione i desideri che ogni ragazzo porta dentro di sé, in quanto è proprio la speranza legata alla realizzazione di questi stessi desideri che aiuta la buona riuscita di un progetto di accoglienza.

Alla luce degli aspetti sopra riportati, si è visto poi come l'affido omo culturale, come indicato dalle esperienze nazionali riportate, possa rappresentare una

tipologia di accoglienza in grado di far fronte ai bisogni che questi minori portano con sé. In particolare, l'affido omo culturale sembra rappresentare un "luogo" di mediazione tra il contesto ospitante e quello d'origine: le famiglie o i singoli migranti, infatti, hanno provato in prima persona le aspettative e i vissuti di un migrante e possono aiutare il minore a costruire una propria personalità armonizzando e ricomponendo le esperienze passate con quelle presenti. Fungono, inoltre, da persone di riferimento in quanto testimoni di un percorso d'integrazione positivo, rappresentando così una variabile significativa per la buona riuscita del percorso di integrazione e di acquisizione da parte dei ragazzi accolti.

L'affido omo culturale pare, inoltre, delineare un'occasione di emancipazione per le famiglie stesse che possono così diventare preziose risorse per i servizi.

Alla luce di quanto sopra riportato e vista la scarsità di letteratura in merito a questa particolare forma di affido, nasce l'idea di studio che illustrerò nel presente capitolo che ha l'intento di conoscere e comprendere se e come tale forma di accoglienza possa rappresentare una valida e significativa risposta ai minori stranieri non accompagnati.

Disegno di studio

Obiettivo

Informati delle prospettive teoriche di cui sopra, lo scopo del presente progetto di studio è quello di cercare di approfondire l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati in affido omo culturale per poter stabilire se tale tipo di risposta possa rappresentare un valido strumento del servizio sociale in alternativa all'inserimento in comunità.

Modalità

Sulla base della finalità dell'analisi, si è optato per una ricerca descrittiva visto che l'oggetto di studio risulta essere non sufficientemente conosciuto e praticato (Arcuri F.P., Arcuri F., 2010).

Inoltre, i materiali e la documentazione che hanno permesso di realizzare l'intera indagine sono stati raccolti seguendo l'approccio della ricerca di campo, ovvero acquisizione della principale letteratura sul tema e raccolta di dati ed informazioni mediante indagine diretta (Candia, Carchedi, Giannotta, Tarzia, 2009).

Sono stati effettuati, quindi, incontri individuali (ricercatore e intervistato) della durata di circa un'ora ciascuno. Tutte le interviste sono state effettuate dall'autore del presente elaborato presso la cooperativa Elleuno di Mestre e presso la sede dell'UOC Minori Stranieri Non Residenti del Comune di Venezia e sono state tutte audio registrate e poi trascritte in toto.

Gli incontri sono stati suddivisi principalmente in due momenti:

1. Presentazione dei partecipanti e introduzione del disegno di studio a cui si sta lavorando in modo tale che l'intervistato possa conoscere il motivo per cui gli è stato chiesto di partecipare al progetto;
2. Excursus e riflessione dell'esperienza di affidamento culturale vissuta dall'intervistato (sia esso operatore, MSNA ora maggiorenne e destinatario in passato di tale strumento di accoglienza o affidatario).

Ipotesi

L'ipotesi di fondo del presente studio è che la forma di accoglienza dell'affidamento culturale rappresenti per i minori stranieri non accompagnati (sempre nel rispetto delle caratteristiche e dei bisogni personali dei minori in oggetto) una valida e migliore alternativa all'inserimento in struttura.

L'ipotesi rappresenta una congettura non ancora confermata dalla ragione o dall'esperienza⁴². Orienta l'attività del presente studio e nasce dall'esperienza personale del ricercatore e da precedenti ricerche condotte in altri contesti.

Strumenti

- Analisi di dati e documenti: analisi di documenti esistenti, quali dati statistici, ricerche già effettuate, pubblicazioni e così via. Essa costituisce

⁴² “È stata pure poeticamente definita come un ponte gettato dal noto all'ignoto, nell'attesa che la ragione o l'esperienza forniscano un secondo pilone” (Arcuri F.P., Arcuri F., 2010).

una parte importante della fase di *scouting*⁴³ della ricerca e consente di orientare e mettere a punto l'indagine sul campo (Arcuri F.P., Arcuri F., 2010)

- Intervista: l'intervista si configura come un'interazione sociale tra intervistatore e intervistato ed ha finalità di tipo conoscitivo per ottenere informazioni, validare ipotesi e acquisirne di nuove. Essa, infatti, sottende sempre un orientamento teorico del ricercatore che ha precise ipotesi entro le quali muoversi (Ciucci F., 2012).

Si è utilizzata l'intervista di tipo semi-strutturato, in cui vengono poste alcune domande orientative rispetto agli aspetti che si vogliono approfondire lasciando libero l'intervistato di rispondere come crede. Logicamente le variazioni da un'intervista all'altra dipendono dalle risposte fornite dall'intervistato e quindi vi possono essere interventi da parte del ricercatore volti ad un approfondimento della risposta data (Bichi, 2007). Ogni intervistato è abilitato così a dirigere insieme al ricercatore l'intervista abbassando significativamente la standardizzazione, la strutturazione e la direttività.

Campione

Il campionamento è da considerarsi di carattere *opportunistico* (Saglietti, 2012, pp. 52) perché recuperato attraverso l'aiuto degli operatori dell'UOC Minori stranieri non Residenti del Comune di Venezia e della Cooperativa Elleuno di Mestre, che negli anni hanno lavorato e realizzato affidi omo culturali in favore dei MSNA presi in carico dal servizio.

Le interviste sono state realizzate con due tipi di testimoni chiave: da un lato operatori sociali, nello specifico la coordinatrice della cooperativa sopraccitata, Ed. Lucia Viero, e un'assistente sociale dell'Unità Operativa Complessa Minori stranieri non residenti del Comune di Venezia, dottoressa Arianna Baldan;

⁴³ Lo *scouting* consiste nello scandagliare il campo d'indagine attraverso incontri, lettura dei testi più significativi sull'argomento, consultazione di esperti e testimoni (Arcuri F.P., Arcuri F., 2010)

dall'altro ragazzi che hanno vissuto l'esperienza dell'affido omo culturale sia come minori affidati che poi successivamente come affidatari.

Nello specifico, questa quota di campione è costituita da 6 ragazzi, ora maggiorenni, che sono arrivati nel territorio di competenza del Comune di Venezia in qualità di MSNA e per i quali è stata realizzata l'accoglienza in affido omo culturale. Solo due di loro non sono stati accolti in affido familiare ma, una volta raggiunta l'autonomia sono diventati affidatari di MSNA. Hanno un'età compresa tra i 19 e i 26 anni e tale scelta è stata determinata dalla difficoltà e dalle tutele burocratiche previste dalla legge per sostenere un colloquio con un minore.

I ragazzi non sono stati selezionati e differenziati per paesi di provenienza, infatti hanno partecipato persone appartenenti a svariate nazionalità quali kosovara, albanese, afghana e senegalese.

Si tratta di tutti maschi, non per scelta ma per la disponibilità data nel partecipare ai momenti di confronto con il ricercatore.

Risultati

Dalle interviste condotte emergono, così, i seguenti elementi:

a) l'affidatario che ha vissuto l'esperienza della migrazione presenta una migliore capacità di lettura dei vissuti e dei bisogni dei ragazzi accolti, in particolar modo se anch'egli è arrivato come MSNA.

(...) capisci quando una persona ha bisogno di una cosa, come si sente dentro perché ho passato anche io questo...il non avere un tetto, il mangiare, un posto caldo dove dormire (...) (A.N., afghano, 24 anni, arrivato in Italia come MSNA e ora affidatario di MSNA)

Secondo me stare con uno che ha vissuto la stessa esperienza ti accoglie di più, lo sa cosa ha fatto da solo, ti parla di più, ti capisce di più. Invece di sbagliare ti fa non sbagliare, perché lui ha sbagliato già. (F.Z., 26 anni, kosovaro, MSNA affidato ed ora affidatario)

Essere accolto da una persona che ha vissuto la stessa esperienza, secondo te, è un valore aggiunto o no?

Si sì, perché alla fine ha sofferto anche lui come ho sofferto io; sa cosa vuoi dire che abbiamo fatto quel viaggio ...se te lo racconto a te vabbè ci arrivi ma fino a un certo punto. (...)

(...) lui ha sofferto, ha fatto quel viaggio alla fine ...sa com'è!(M., 26 anni, albanese, affidatario di MSNA)

Quindi sia da ragazzo affidato sia come persona che accoglie, il fatto di aver vissuto la stessa esperienza è una cosa in più ?

È una cosa troppo in più, non in più...molto in più.

Perché?

Perché tu hai provato prima...perché se non sai non vedi delle cose o magari non dai peso. Perché magari loro si vergognano a chiedere...tante cose.

Quindi confermi il fatto che l'aver vissuto...

Quelli che hanno vissuto e dopo ripetono questa esperienza sono quelli che tra virgolette sono migliori perché sanno cosa vuol dire se hai da mangiare o no (...) (S. 26 anni, albanese, MSNA affidato e successivamente affidatario)

b) Il contesto omo culturale funge da ponte e attenua lo sradicamento culturale agevolando il minore nella costruzione della propria identità;

Altro discorso positivo dell'affido omo culturale è che l'affidatario funge un po' da ponte tra le due culture perché prima di te ha fatto quel tipo di percorso e quindi quello che lui in quel momento sta vivendo. Le difficoltà dall'apprendimento della lingua, la conoscenza di una nuova cultura, di un cibo, l'affidatario l'ha già vissuta e può fungere da tramite. Nella maggior parte dei casi sono persone molto inserite nel territorio e nella cultura che però non hanno reciso i rapporti con la loro cultura di provenienza, con il loro paese. Questo aiuta molto e tutela il ragazzo in una prima fase di arrivo, per la sua identità per il suo percorso di crescita e aiuta anche a mantenere un rapporto con la propria cultura d'origine perché permettere di parlare la tua lingua. Ne hai bisogno se si pensa di dover esprimere affetti, sentimenti, dolori... ti viene meglio nella tua lingua. Ti permette di mantenere un contatto con il tuo cibo, mentre soprattutto in comunità dove il cibo è pronto questo non è possibile. Questo è un aspetto molto importante per il percorso di crescita e di identità del minore. (Ed. Lucia Viero, Coordinatore coop. Elleuno che gestisce gli affidi omo culturali entro il 4° grado di parentela)

L'adolescenza di per sé è un movimento identitario forte quindi il fatto di restare ancorati a delle tradizioni, a un cibo, a uno zio che ti guarda che ha l'occhio su di te che ti vede, è un aspetto fortemente protettivo che in comunità non avviene. Puoi avere il legame significativo con quell'educatore ma quando ha finito il turno... e comunque non

può avere quel movimento affettivo. Superare anche l'impatto e la solitudine perché se l'adulto familiare straniero ha già vissuto un percorso di inserimento in Italia, ha trovato le sue strategie per risolvere i problemi può aiutare e facilitare il ragazzo. (Dott.ssa Arianna Baldan, assistente sociale UOC minori stranieri non residenti del Comune di Venezia)

c) l'importanza della libertà che l'accoglienza in affido familiare riesce a garantire intesa come il fatto di non essere vincolati ad orari dettati da un'eventuale struttura, con il risultato di favorire la conoscenza del territorio di accoglienza raggiungendo così un maggior grado di autonomia ed integrazione.

(riferendosi alla comunità)...non hai tanta libertà, ti trovano lavoro fino a quando compi 18 anni, ma non conoscono la città perché hai certi orari, devono tornare a casa per l'orario di cena, e questa diciamo non è che non è una bella cosa ma se uno vuole integrarsi deve lasciare libero, che vada, che veda,.

Quindi secondo te per l'integrazione una persona deve essere libera di uscire

Si ti aiuta molto perché io ho lottato tanto, vedendo me stesso e i ragazzi della comunità. Io ho trovato lavoro prima nel senso che ...tanto prima di loro...sono andato più avanti di loro. (S. 26 anni, albanese, MSNA affidato e successivamente affidatario)

(...)io potevo uscire con mio fratello, potevo uscire anche da solo perché ero a casa. Dicevo vado in giro a Mestre e vai. Invece loro (riferito a chi era accolto in comunità) dovevano rientrare a tot orario, avevano tot schei, invece io avevo più soldi e questo mi ha aiutato a diventare più autonomo. (F.Z., 26 anni, kosovaro, MSNA affidato ed ora affidatario)

d) l'affidatario che ha vissuto la stessa esperienza di migrazione, nella maggior parte dei casi, rappresenta per il minore un esempio di riuscita d'integrazione e quindi un modello da seguire per raggiungere la propria autonomia;

Si può dire che in affidamento omo culturale si vive con persone che possono rappresentare un esempio...

Si perché in comunità si è tutti uguali e non hai tanta possibilità...con quelli dell'affidamento loro hanno i loro amici che magari lavorano magari qua magari là...anche mentalmente perché tu stai con quelli più grandi di te perché se tu sei minore e stai con chi ha 25/30 e capita che siete insieme e tu ascoltando i discorsi che fanno loro riesci a capire cosa va bene oppure no. (S. 26 anni, albanese, MSNA affidato e successivamente affidatario)

Il fatto di vivere con una persona che ha avuto un percorso d'integrazione positivo prima di te aiuta?

Si, quello si perché vedo tanti che vanno a finire in brutte strade...vengono qua e vogliono andare a vendere le borse. Allora ti dicono di no, aspetta fermati, vai a scuola, impara l'italiano, sistema i documenti, vai a cercare lavoro, fai un corso per avere un certificato....perché sanno che qua serve. Ho fatto fatica a trovare lavoro perché serve un pezzo di carta.

Se vai con uno che lavora e ti fa veder come avere i soldi anche tu prendi esempio di queste cose.

(C. 24 anni, senegalese, MSNA accolto in affido omo culturale)

Quando viene un ragazzo da me io se non riesco a farglielo capire racconto la mia storia....da dove ho iniziato, cosa ho fatto per mantenere le mie spese, che lavoro ho fatto...ad esempio il mio primo lavoro di volantinaggio: era inverno, freddo... quando mettevo le bustine di pubblicità dentro alle cassette di posta mi tagliavo sempre le mani per il freddo quindi io un giorno se viene qualcuno a dirmi di fare qualcosa non in regola e ti do questo tot di soldi, io non accetto perché ho fatto tanta fatica per arrivare a questo punto qua di stabilità quindi continuo questa strada.

Quindi tu con la tua storia, anche con il semplice racconto della fatica dei primi lavori, diventi un punto positivo per questi ragazzi

Si (A.N., afgano, 24 anni, arrivato in Italia come MSNA e ora affidatario di MSNA)

Tanto mi ha aiutato...

Perché, ad esempio?

Lui mi ha detto inizia la scuola, vai a calcio così non hai tempo per perderti e dopo la stanchezza, dormi...(I., 19 anni, albanese, MSNA affidato al fratello)

Il fatto che la persona rappresenta un modello da seguire che ce l'ha fatta che in comunità non si ha. Anche all'interno di una famiglia anche italiana riesci comunque a crearti un modello di riferimento cosa che in comunità è più difficile che tu riesca a farlo, proprio perché gli operatori sono tanti, diversi. (Ed. Lucia Viero, Coordinatore coop. Elleuno che gestisce gli affidi omo culturali entro il 4°grado di parentela)

e) giunta la maggiore età, il ragazzo in affido familiare, se non ha già conquistato una propria autonomia economica, non vive l'angoscia di trovare un luogo dove andare come accade quando sono accolti in comunità, perché il contesto familiare lo accompagna fino al reale raggiungimento dell'autonomia, quindi anche oltre i 18 anni;

Compiuti i 18 anni sono rimasto con mio fratello....poi ho cominciato a lavorare e siamo sempre stati insieme. In una casa. Dopo abbiamo comprato e fatto tutto.

Quindi adesso sei con lui comunque...

Abbiamo la casa 50 e 50. (F.Z., 26 anni, kosovaro, MSNA affidato ed ora affidatario)

Dopo essere andato in questo appartamento per l'autonomia ed è arrivato il momento di lasciarlo, cosa hai fatto?

Eh, sono stato aiutato da una famiglia Italiana che anche oggi non me lo dimentico...mi hanno tenuto per un anno.

Sei stato affidato a loro quindi?

No affidato, ero appena diventato maggiorenne

Sei andato a vivere la?

Si, a me e un altro ragazzo kosovaro mi hanno portato a casa ... sapevano che dovevamo uscire e non avevamo nessuno fuori...

Come li avevi conosciuti tu?

Eh venivano là, sai che vengono certe famiglie che controllano vedono, noi uscivamo anche vicino là...

Si certo, vi hanno conosciuti ...

Si si

Ok ho capito.

E mi hanno tenuto per un anno e grazie a questa famiglia ho trovato questo aiuto, ho fatto un corso per la ristorazione (...) (M., 26 anni, albanese, affidatario di MSNA)

L'aspetto positivo degli affidi familiari in generale è che non hai l'ansia e l'angoscia del 18° anno e dell'uscita. Glielo si dice soprattutto se arrivano qua e hanno poco tempo e cerchiamo di informare la famiglia di tirare fuori un parente. È diverso avere un affido che un collocamento in comunità perché garantisce anche il dopo. Questa risorsa che si è resa disponibile è disponibile a tenerlo anche dopo solitamente. Se uno deve finire la scuola si sa che ha una stabilità, sicuramente è una situazione diversa. È più tutelante per loro se andiamo in questa direzione. (Dott.ssa Arianna Baldan, assistente sociale UOC minori stranieri non residenti del Comune di Venezia)

f) lo strumento dell'affido familiare stimola maggiormente i ragazzi nello sviluppare una significativa autonomia nella gestione della propria quotidianità in vista del raggiungimento della maggiore età;

(...) in affido capirai di più, perché in comunità puoi fare le robe però a volte puoi fare come vuoi te...si tanto le cose ti arrivano lo stesso, il mangiare...invece in affido ti fanno un xxxx così per capire come si fanno le cose.(C. 24 anni, senegalese, MSNA accolto in affido omo culturale)

Il vero movimento d'integrazione lo fai comunque quando sei con le famiglie anche se è una famiglia tua e parli la tua lingua. Questi adulti che vanno a lavorare, vivono nel

condominio di casa comunque ti fanno vedere come si vive fuori dal contesto artificiale della comunità. (Dott.ssa Arianna Baldan, assistente sociale UOC minori stranieri non residenti del Comune di Venezia)

Secondo me la comunità è meglio per quelli che son pigri, che non hanno voglia di fare niente. Per esempio i ragazzi che sono venuti da me prima hanno paura perché non conoscono la gente ma è meglio così imparano subito autonomia. Per esempio riescono a fare le cose da soli. Per esempio io quando ero in comunità mi trovavo tutto pronto...da mangiare pronto, tutto pronto ma in affido secondo me è meglio. (...)(A.N., afghano, 24 anni, arrivato in Italia come MSNA e ora affidatario di MSNA)

Rispetto all'autonomia vengono molto più responsabilizzati rispetto al contesto comunità perché comunque nella famiglia ognuno ha i suoi primi compiti, è responsabilizzato. Quindi man mano che si cresce la responsabilità aumenta. In un contesto di comunità le regole sono un po' uniformate altrimenti il contesto non funzionerebbe in quanto differenziare troppo non è sempre fattibile. In un contesto familiare sì, dall'andare a comprare il pane all'andare a fare la spesa. Il progetto è quindi più individualizzato in base all'età e alla maturità del ragazzo. Ad esempio se tuo fratello lavora tutto il giorno tu non ti permetti di non fare niente tutto il giorno...le tue spese le vai a fare, i piatti li lavi. (...)

Nell'esperienza, chi ha fatto tanti anni di comunità c'è chi è andato bene ma perché o era un buon ragazzo di suo o perché aveva dei riferimenti fuori che un po' lo tutelavano. Chi ha fatto percorsi un po' più lunghi rischia di entrare di più nell'ottica dell'assistenzialismo. In comunità il rischio è questo, cosa che non avviene per chi viene accolto in famiglia e lo si vede anche per come ti chiede le cose...difficilmente chi è in affido ti dice tu devi darmi questo o quello, farmi questo e quello mentre chi è in comunità sì. (Ed. Lucia Viero, Coordinatore coop. Elleuno che gestisce gli affidi omo culturali entro il 4° grado di parentela)

g) essere accolti in affido familiare riduce il rischio di devianza e di entrare nel mondo della micro-criminalità rispetto all'accoglienza in comunità;

Se vive in una famiglia non sono mille persone che se uno fa casino anche io faccio, quindi se hai una famiglia se tu hai voglia di fare casino non puoi fare perché vedi le altre persone che sono in regola devi adeguarti come loro, secondo me affido è meglio poi in comunità chi vuole stare là e non ha voglia di fare niente non lo fa. (...)

In comunità chi non aveva voglia dormiva fino mezzo giorno, là uno si alzava andava a mangiare e poi prendeva e andava a Venezia a vedere i turisti. Poi tornava alle nove di sera a mangiare... in famiglia questo non puoi farlo. Ci sono delle regole...cioè tu stai dormendo, vedi che le persone con te si alzano, tu ti vergogni e ti alzi anche te. (A.N., afghano, 24 anni, arrivato in Italia come MSNA e ora affidatario di MSNA)

Se sei in comunità a 17 anni, loro uscivano senza servizio sociale, perché hanno del

tempo libero però in quel tempo non ha nessuno...decide da solo, va da solo...però quando tornano in comunità non è che parlano con uno più grande di lui e dice oggi ho fatto questo questo questo...e dopo lui decide da solo. Invece io quando uscivo fuori facevo questo e poi quando tornavo a casa parlavo con mio fratello, ho fatto questo questo e lui dopo mi spiegava...guarda non devi farlo così ma devi andare di qua qua.

Ma il fatto che tu parlavvi con tuo fratello, secondo te, è perché era tuo fratello o se tu fossi andato da una persona qualsiasi che comunque ti aveva accolto in affido avresti parlato lo stesso? Più di un operatore?

Forse sì...se ti chiede sì. Cioè dopo parli, forse gli dici tutti i segreti che hai...dipende anche dal rapporto che si crea. (F.Z., 26 anni, kosovaro, MSNA affidato ed ora affidatario)

Rivolto al fratello di cui è affidatario. "Gli ho sempre detto: se fai le stupidate prima cosa che faccio ti rimando via e arrangiati" (M., 26 anni, albanese, affidatario di MSNA)

Hai un riferimento fisso perché in comunità per quanto gli operatori siano bravi i ragazzi accolti sono tanti, gli operatori cambiano in base agli orari e non si ha sempre un occhio e non si riesce ad accogliere sempre i bisogni di tutti e quindi anche i ragazzi accolti spesso cambiano quindi anche il contesto non è stabile. Un conto è vivere come qualsiasi ragazzo in famiglia, puoi non incrociarti tutto il giorno perché la famiglia affidataria lavora ma magari la sera ti siedi attorno ad un tavolo e sai guardare negli occhi se quel ragazzo sta bene, sta male, ha bevuto, ha fumato, si è drogato o qualsiasi altra cosa. Questo di sicuro è un aspetto di stabilità rispetto ad una comunità. C'è meno il rischio di finire in giri di microcriminalità e di devianza perché hai comunque una persona che in qualche maniera è lì, è presente, ti controlla, ti conosce e riesce a cogliere i minimi cambiamenti e riesce anche a gestirli. (Ed. Lucia Viero, Coordinatore coop. Elleuno che gestisce gli affidi omo culturali entro il 4° grado di parentela)

Un amico era stato in comunità...lui diceva che i fioi facevano risse di qua e di là ...meglio stare in affido sei più tranquillo, ti fanno un xxxx così però non ci vai a litigare perché ti vogliono bene. C'è una maggiore autorità perché si ha rispetto per chi ti aiuta. (C. 24 anni, senegalese, MSNA accolto in affido omo culturale)

L'affido in famiglia può prevenire comportamenti devianti perché stare in famiglia aiuta a tirarti fuori da certi giri perché c'è maggior protezione, investimento affettivo. Quando si esce (dalla comunità) per la maggiore età, se il lavoro è precario si cercano altre forme per avere soldi...quando si arriva a 18 anni non finisce nulla anzi incomincia la vera avventura e la tenuta del lavoro può essere un problema. (Dott.ssa Arianna Baldan, assistente sociale UOC minori stranieri non residenti del Comune di Venezia)

h) la famiglia affidataria omo culturale rappresenta un luogo di mediazione per la crescita del minore nel rapporto con il contesto ospitante e la famiglia d'origine. La collaborazione/condivisione con la famiglia d'origine risulta essere un elemento fondamentale per lo sviluppo e la riuscita del progetto educativo.

Anche il potere contrattuale che ha la famiglia rispetto al minore è sicuramente molto diverso perché comunque la riconosci la persona che ti sta accogliendo ed è riconosciuta dalla famiglia d'origine indipendentemente che ci sia un rapporto di parentela. Un conto è se dico io una cosa, un conto è se lo dice l'affidatario. Ci sono stati anche affidatari che hanno valutato che il minore non era pronto, non stava rigando nel verso giusto o che non era pronto a questo shock culturale o che non aveva solide motivazioni per il suo progetto migratorio e l'hanno preso e fatto tornare a casa. (Ed. Lucia Viero, Coordinatore coop. Elleuno che gestisce gli affidi omo culturali entro il 4° grado di parentela)

C'è un legame affettivo con i parenti o gli affini che accolgono che sono legati con le famiglie d'origine nel senso che poi l'autorevolezza e il messaggio educativo che viene passato è sicuramente diverso. Si mantiene un link con la famiglia diverso rispetto a quello che può essere una vita all'interno di una comunità. (Dott.ssa Arianna Baldan, assistente sociale UOC minori stranieri non residenti del Comune di Venezia)

i) l'essere affidati in famiglia può rappresentare un elemento di favore nell'inserirsi nel mondo del lavoro e raggiungere così più rapidamente un'autonomia economica;

Si lavoro in una fabbrica del pesce qua a Tronchetto prima di arrivare a Venezia, vicino al porto.

Questo lavoro come l'hai trovato?

L'ho trovato tramite mio zio. Lui lavora lì da quindici anni. Mi ha portato lui lì. (C. 24 anni, senegalese, MSNA accolto in affido omo culturale)

Come servizi si cerca di dare le stesse possibilità, chiaro che si sa che per trovare lavoro se sei conosciuto o è conosciuto un tuo familiare è più facile inserirsi. Questo è un vantaggio dell'affido. Chi non ha questa possibilità come ad esempio chi è in struttura si propone un tirocinio formativo come anche a chi non è in affido. L'obiettivo di tirocinio non è per forza arrivare ad avere un contratto di lavoro ma imparare una professione, fare esperienza di come funziona il modo del lavoro. Poi li supportiamo nella stesura del curriculum, come si cerca un lavoro e tutto quanto. Avere una persona che lavora da qualche parte ti apre le porte. (Ed. Lucia Viero, Coordinatore coop. Elleuno che gestisce gli affidi omo culturali entro il 4° grado di

parentela)

Ho portato qui mio fratello e mio cugino e sono diventato loro affidatario...mi sono preso la loro responsabilità. Ora lavorano tutti e due dove lavoro io perché siccome io lavoro bene si sono fidati di prendere i miei parenti. (M., 26 anni, albanese, affidatario di MSNA)

l) viene in parte smentita una critica in sfavore dell'affido omo culturale secondo la quale vi è il rischio della "cristallizzazione" delle culture di appartenenza del MSNA che in tale tipo di affidamento coincide con quella della famiglia affidataria andando così a rendere più facile l'indebolimento del processo di integrazione con la società ospitante. Anche il punto di vista secondo il quale una famiglia italiana può dedicare più tempo e risorse rispetto ad una famiglia straniera viene in parte confermato e in parte smentito dalle testimonianze.

Da un lato infatti:

Mio zio non capiva che uscivo con gli amici, che andavo in giro, lui ha una mentalità che non è uguale a quella della generazione di adesso. Perché oggi come oggi, sono in un paese, esco per avere la conoscenza, per conoscere la gente, per integrarmi...perché se finisci il lavoro, vai sempre a casa sei chiuso. A me piace uscire, divertirmi. (...)

Cioè nel senso che con mio zio ti dico è una bravissima persona però ha una mentalità diversa perché magari è chiusa. Se devono andare da qualche parte non sa neanche dove è. Se stanno qui vent'anni anche e non sono tanto integrati. Sono venuti qua per lavorare e costruire la casa in Senegal e avere i schei. Io dico, se sono qua non dico che il Senegal non è il mio paese...io vivo qua, lavoro qua...in Senegal ho i miei genitori...ogni anno se posso vado, se potrò costruire qualcosa lo farò però almeno finché sono qua, lavoro qua, guadagno qua penso che sono qua e quindi cerco di integrarmi in tutto, di avere le amicizie perché non si sa mai nella vita chi ti può servire. Quindi per integrarsi ci vuole la conoscenza. (C. 24 anni, senegalese, MSNA accolto in affido omo culturale)

Secondo me è meglio famiglia italiana perché siamo in questo paese e dobbiamo imparare le loro regole, la loro cultura, quindi secondo me meglio famiglia italiana. Però dipende dalla mentalità della famiglia in cui va...per esempio se va in una famiglia straniera ma vivono la cultura italiana non cambia niente. (A.N., afghano, 24 anni, arrivato in Italia come MSNA e ora affidatario di MSNA)

Una problematica potrebbe essere una fossilizzazione della famiglia d'origine nella propria cultura e questo può un po' impedire la funzione di ponte a livello di integrazione. Nella famiglia autoctona questo non succede.

Aspetti positivi della famiglia italiana: imparare la lingua italiana, le possibilità di esperienze che puoi fare perché puoi avere una full immersion nel paese accogliente, dal cibo alle esperienze che puoi fare perché chiaro che la famiglia italiana che si avvicina all'esperienza dell'affido ha del tempo da dedicare, risorse e migliore conoscenza del territorio.

Da una ricerca fatta emerge che a livello di integrazione la famiglia italiana ha una maggiore influenza. Proprio sulle possibilità che ti può offrire la famiglia italiana, anche a livello di risorse. Anche qui dipende, ... non si può generalizzare. (Ed. Lucia Viero, Coordinatore coop. Elleuno che gestisce gli affidi omo culturali entro il 4° grado di parentela)

È chiaro che dietro all'affido omo culturale ci sono anche degli aspetti di criticità perché sempre di stranieri parliamo, spesso con situazioni lavorative o fragili o comunque che li impegnano molto, quindi spesso sono fuori tante ore per lavoro. Possono essere maschi da soli, famiglie impegnate nel ricongiungimento con la famiglia, con figli da crescere. Però, il fatto che possano vivere in quel contesto familiare per noi è già fortemente tutelante. Per questo si è pensato di offrire un grosso supporto educativo a queste famiglie. (Dott.ssa Arianna Baldan, assistente sociale UOC minori stranieri non residenti del Comune di Venezia)

Ma dall'altro:

Io non sono mai tanto libero perché mi alzavo la mattina presto e tornavo alla sera ma quando ero a casa sabato e domenica lo prendevo con me, lo portavo in giro, gli facevo vedere parco San Giuliano, che vedeva gente, cercavo di farlo stare tranquillo....Quindi di spiegargli un po' dov'era.

Gli altri non so, io non ho la cultura di qua ma non mi comporto come mi devo comportare per la mia cultura...perché mi comporto come dice la legge italiana, tutto in italiano. Cerco anche di farla capire, quello che non capisce per esempio....siamo in Italia, dobbiamo seguire tutte le regole.

Tu hai tanti amici italiani?

Io sì, ho più amici italiani che afghani.

Quindi ai ragazzi che vengono da te glieli presenti quindi dai la possibilità di ...

Anche per esempio quando mi invitavano i miei amici li portavo con me, almeno sei stato tutto il giorno a casa vieni con me, vedi e ti passa anche un po' di tempo. Li portavo con me come un fratello, un figlio...anche se non eravamo dello stesso paese siamo esseri umani. Mi mettevo sempre nei suoi panni...poveretto sta a casa, io non chiudevo la porta anzi gli davo un mazzo di chiavi se voleva uscire per fare shopping, o spesa prenderti qualcosa...mi fidavo, stai tranquillo, usa come casa tua. Quando tornavo e vedevo che mi guardava dalla finestra facevo in tempo di andare su, facevo la doccia, mangiavamo e poi gli dicevo di andare a fare un giro. Anche se andavo con

mia ragazza portavo anche lui non lo lasciavo a casa...(A.N., afghano, 24 anni, arrivato in Italia come MSNA e ora affidatario di MSNA)

È interessante perché c'è una differenza di età nell'omo culturale. È bello vedere come arrivano nel contesto e i valori portati dai più grandi. C'è comunque un gap da lavorare. Questi giovani arrivano e si pongono delle domande. Penso sia importante riportare sempre a una dimensione culturale che appartiene al proprio paese. È più facile riportare, ad esempio, come rapportarsi con le ragazze, andare a scuola. Se li trattiamo noi è un conto ma se lo fanno queste persone che non sono i genitori ma rappresentano la loro cultura permette ai ragazzi di vedere meglio. Di ricentrarsi e di scegliere, in qualche modo mantenendo parti della propria cultura. (Dott.ssa Arianna Baldan, assistente sociale UOC minori stranieri non residenti del Comune di Venezia)

*I miei cugini mi hanno dato la possibilità di conoscere tanti italiani...ho tanti amici e sono venuti in Albania anche con me l'anno scorso. (...)
Loro (i cugini) sono qui da tredici anni ma loro hanno meno amici di me perché sono un po'....non vogliono aprirsi troppo ma non mi hanno impedito a me...anzi... (S. 26 anni, albanese, MSNA affidato e successivamente affidatario)*

m) Aspetto positivo dell'affido omo culturale sembra essere rappresentato dall'utilizzo della stessa lingua da parte del minore e degli affidatari anche se la non conoscenza della lingua parlata dai ragazzi sembra non essere un ostacolo insormontabile.

*Perché se tu arrivi qua lui ti può spiegare tante cose che tu non sai. Intanto ti insegna le cose, se devi prendere l'autobus, il biglietto...
Ma lo posso fare anch'io...
Si lo puoi fare anche te però uno del tuo paese fa prima anche solo per la lingua....dopo piano piano quando inizia a capire se anche va a vivere con una persona di un'altra razza almeno qualcosa lo sa, al posto di capitare subito io da te. (C. 24 anni, senegalese, MSNA accolto in affido omo culturale)*

Se tu lo prendi uno di un altro paese, gli spieghi le regole, dopo fa fatica anche a parlare perché non sa la lingua...

A quindi tu mi stai dicendo, dimmi se ho capito male, che il fatto di sapere la lingua e condividere gli stessi usi è un aiuto?

Secondo me si

Perché?

Perché spieghi più facilmente...

Ma solo per la lingua o anche perché ci si capisce di più?

Secondo me perché con la stessa lingua ci si capisce di più mentre gli spieghi le robe come stanno (...)(F.Z., 26 anni, kosovaro, MSNA affidato ed ora affdatario)

Quindi tu accogli anche in emergenza?

Si

Qualsiasi persona?

Si

Poi mi hanno dato in affido altri due o tre ragazzi. Con quelli la mi sono trovato un po' male perché erano albanesi, quindi un'altra cultura. Esempio quello che mangiavo io non sapevo se a lui piaceva o no, se lui voleva qualcosa non capivo cosa voleva...

Per la lingua?

Si per la lingua....dovevo chiamare i ragazzi miei amici che avevo in comunità albanesi, passavo il telefono per farmi tradurre....mi sono trovato un po' in difficoltà su questa cosa ma sul resto no.

Cioè tu dici mi sono trovato in difficoltà a capirli ma per il resto erano bravi ragazzi?

Si si

Perché ad esempio altri ragazzi mi hanno detto io prenderei in affido ma prendo solo chi conosco. Tu invece no...

No perché per esempio io sono afghano e mi hanno mandato dei ragazzi albanesi, non li conoscevo neanche. L'unico problema che avevo era di capire la loro lingua.

(...) Se gli parlo in persiano non mi capisce, in italiano neanche....delle volte parlavo in persiano e in italiano ma importante sono i gesti...

(A.N., afghano, 24 anni, arrivato in Italia come MSNA e ora affdatario di MSNA)

n) Le motivazioni degli affdatari coinvolti in affidi omo culturali sono legate in particolar modo alla presenza di un legame parentale con il MSNA o all'aver vissuto la stessa esperienza migratoria;

Come ho passato io i momenti brutti, so cosa vuol dire avere fame, senza casa, senza un tetto dove dormire, un posto caldo, quindi mi faceva anche piacere accogliere altri ragazzi, perché so cosa vuol dire. Per questo ho iniziato a fare questa cosa quando in comunità non c'era dei posti.... ho detto "guarda io ho un posto letto libero se volete io sono sempre disponibile". (A.N., afghano, 24 anni, arrivato in Italia come MSNA e ora affdatario di MSNA)

Allora io ti dico mio fratello e mio cugino...mio cugino aveva perso la madre quando era più piccolo quindi lui è stato affidato alla mia madre perché lei gli è stata vicina...e quindi tutti e due per me sono uguali. Allora siccome se stavano di là non c'è niente, non c'è lavoro e le possibilità sono sempre meno loro volevano andare in un altro paese pur di scappare via e così hanno deciso di venire qua. Io ho detto che se decidete di venire qua devo prendere una casa in affitto, non vi posso lasciare in comunità nel senso che volevo prendere questo impegno.

Ma tu lo faresti anche per una minore che non è tuo parente?

Si, mi piace aiutare le persone perché sono stato aiutato io ed è giusto così. Se hai la possibilità si fa. (S. 26 anni, albanese, MSNA affidato e successivamente affidatario).

Non c'ho pensato neanche due volte, è arrivato un altro fratello e come mio fratello ha aiutato me io ho aiutato l'altro fratello che è arrivato.

Se mi viene chiesto però di accogliere un ragazzo che non conosco forse dico no perché ho paura di prendermi la responsabilità di uno che non so come si comporta. (F.Z., 26 anni, kosovaro, MSNA affidato ed ora affidatario).

L'affido omoculturale a Venezia si colloca per la maggior parte nell'affido parentale e affini. Qui vi è un mandato e un investimento familiare. È un'istanza riparativa di situazioni familiari avvenute in patria, quello che avverrebbe al loro paese probabilmente se ci sono famiglie fragili. (Dott.ssa Arianna Baldan, assistente sociale UOC minori stranieri non residenti del Comune di Venezia)

Discussione dei risultati

Questo studio di ricerca è nato con l'intento di approfondire la conoscenza dell'affido omoculturale quale possibile strumento di accoglienza in favore di MSNA.

Nonostante il campione preso in considerazione in questo studio sia particolarmente ridotto, pare sufficiente per poter trarre conclusioni rispetto alle modalità di accoglienza che risultano da preferire per rispondere al meglio ai bisogni dei minori stranieri non accompagnati che si presentano ai nostri servizi.

Innanzitutto, emerge chiaramente che lo strumento dell'affido familiare, sia esso omoculturale che non, risponde maggiormente ai bisogni principali di autonomia ed integrazione dei MSNA rispetto all'accoglienza in struttura. La famiglia affidataria, infatti, garantisce un contesto più stabile, tutelante e maggiormente

responsabilizzante soprattutto in vista del raggiungimento della maggiore età. Anche per quanto l'autonomia economica, l'affido familiare risulta rispondere meglio alla necessità dei ragazzi di reperire quanto prima un'occupazione stabile, poiché la rete parentale e sociale può fungere da garanzia nell'inserimento in un contesto lavorativo. Al contempo, il vivere in famiglia, permette di essere inserito in toto nella realtà territoriale di accoglienza permettendo così una maggiore integrazione con l'ambiente circostante.

Se poi si focalizza la propria attenzione sull'affido omoculturale, si possono rilevare alcuni aspetti positivi ed altri di criticità.

Partendo dagli aspetti positivi, l'affido a parenti o a connazionali risulta essere in grado di fungere da ponte tra la cultura del paese ospitante e quella del paese d'origine, fornendo al minore accolto, strategie di problem-solving già sperimentate in precedenza con esito positivo dalle figure affidatarie. Il fatto di poter parlare la stessa lingua e condividere poi la stessa cultura di provenienza, permette al ragazzo di mantenere un rapporto con la propria cultura d'origine che risulta essere tutelante per lo sviluppo dell'identità del ragazzo e per il suo percorso di crescita. Anche nei progetti educativi vi è un investimento maggiore da parte dei ragazzi poiché, in caso di "smarrimento", se l'informazione viene fornita alla famiglia d'origine da un parente, magari investito da una mandato familiare, ha maggiore valenza rispetto alla comunicazione data dal servizio o da una persona altra.

L'affido omoculturale, poi, soprattutto nella realtà veneziana, permette di valorizzare i vissuti, le risorse e le capacità di lettura dei bisogni e delle emozioni dei minori stranieri non accompagnati che, una volta adulti e raggiunta una sufficiente autonomia, diventano poi a loro volta affidatari di altri minori mettendo a disposizione la loro esperienza e le loro potenzialità al servizio comunale.

Tra gli aspetti critici è possibile evidenziare il rischio di cristallizzazione delle culture di appartenenza dei MSNA, a discapito di una maggiore conoscenza ed integrazione del contesto ospitante. Si è potuto comunque rilevare che tale elemento può essere arginato attraverso il significativo lavoro educativo dei servizi che hanno in carico il MSNA, attraverso la messa a disposizione di

esperienze e contesti di socializzazione. Altro aspetto critico degli affidi omoparentali è rappresentato dal fatto che gli affidatari, essendo comunque persone straniere, possono presentare minori risorse in termini economici e di tempo anche se comunque questo dipende pur sempre dalla famiglia o dal singolo affidatario. Si è visto, infatti, che soprattutto chi ha vissuto l'esperienza della migrazione come MSNA o che è stato prima egli stesso minore affidato, cerca di non far mancare nulla al minore affidatogli proprio in virtù della propria esperienza.

In conclusione si ritiene possibile affermare che l'affido omoculturale possa rispondere positivamente al bisogno di accoglienza dei MSNA, tenendo comunque presente che ciò richiede necessariamente ai servizi preposti un significativo investimento nel lavoro di supporto ed accompagnamento alle famiglie affidatarie.

5. L'ESPERIENZA DELL' UNITÀ OPERATIVA COMPLESSA MINORI STRANIERI NON RESIDENTI DEL SERVIZIO "POLITICHE CITTADINE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA" DEL COMUNE DI VENEZIA⁴⁴.

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati presente nella città di Venezia ha conosciuto il primo exploit alla fine degli anni Novanta e, almeno dalla metà degli anni 2000, è presente in modo consistente. Proprio la loro significativa presenza in città ha determinato, per i servizi comunali deputati all'accoglienza di tale target di minori, la necessità di un ripensamento rispetto agli obiettivi da porsi, per riuscire davvero ad aiutare i ragazzi che arrivavano da soli da altri paesi. All'inizio degli anni 2000, infatti, quando il fenomeno ha iniziato a precisarsi, *i servizi sociali del comune si sono trovati impreparati, spinti a improvvisare l'accoglienza di ragazzi che si trovavano sprovvisti di contesti quotidiani di vita per motivi del tutto diversi e nuovi e quindi portatori di altre necessità. Nuovi migranti, con bisogni e sogni che in quel momento non erano chiari a nessuno* (Zamarchi M, 2014, pp. 68).

In risposta a tale fenomeno, è stata così attivata inizialmente una modalità di intervento fondata prevalentemente sulle comunità di accoglienza che sono state indotte ad adeguarsi ed a ri-attrezzarsi rapidamente. Il fenomeno in oggetto è caratterizzato, però, da un continuo mutamento che richiede un incessante ripensamento delle risposte poste in essere, basato sulla ricerca e sulla riflessione da parte di tutti gli attori per poter riuscire a rispondere al meglio e davvero ai bisogni che esprimono questi ragazzi.

⁴⁴ La stesura del presente capitolo si è basata principalmente sulle interviste alla dottoressa Arianna Baldan, assistente sociale dell'UOC Minori Stranieri Non Residenti del Comune di Venezia e alla dottoressa Lucia Viero, educatrice e coordinatrice della Cooperativa Elleuno di Mestre.

Fondamentale è stato introdurre il concetto di differenza all'interno della generica definizione di minore straniero non accompagnato: quindi tra piccoli e grandi, tra maschi e femmine, tra le varie nazionalità, tra chi ha parenti sul territorio e chi no fino a chi, fenomeno che interessa in particolar modo il territorio di Venezia, viene in qualche modo indotto dalla famiglia a raggiungere l'Italia per poi qui essere abbandonato.

5.1 Le nazionalità più presenti e la questione dei MSNA albanesi

Come riporta la dott.ssa Arianna Baldan, assistente sociale della U.O.C. Minori Stranieri Non Residenti del comune di Venezia, la maggior parte della casistica che caratterizza il loro servizio è composta da ragazzi provenienti dall'Albania e dal Kosovo. In particolare gli albanesi hanno una grossa storia nella città di Venezia

“(...) nel senso che la nostra città è stata una delle maggiori destinazioni nei periodi degli anni 90 in cui arrivavano con i gommoni per lo più dall'Albania del Nord. Poi, con i movimenti di accoglienza (qui ci sono molte comunità che accolgono anche ragazzi di altri comuni), diciamo ci siamo allargati anche ai ragazzi dell'Albania del Centro e del Sud. Infatti, se uno arriva a Bologna e poi viene inserito in comunità a Venezia, il cugino o l'amico che parte successivamente viene direttamente a Venezia. Questo è quello che è successo. (...) Uno apre la pista...poi la famiglia va dalla famiglia...è la storia delle migrazioni.”

Si tratta, infatti, per lo più di ragazzi e ragazze minorenni che giungono in aereo da Tirana o spesso in autobus imbarcandosi da Durazzo e Valona per poi sbarcare a Bari e Brindisi e, da lì, continuare il loro viaggio verso le città d'Italia dove hanno dei riferimenti parentali o amicali (Save the Children, 2017). Negli ultimi anni, poi, capita molto spesso che i minori siano accompagnati da una figura adulta, un parente o anche il genitore stesso, che una volta superata la frontiera li fa proseguire da soli o li lascia in carico ai servizi sociali dei Comuni non dichiarando la loro presenza. Questo accade soprattutto in seguito ad una delibera del ministero degli interni albanese, varata nell'agosto del 2017, secondo cui i cittadini albanesi con un'età inferiore ai 18 anni possono uscire dal paese

accompagnati da una persona, che non sia anche uno dei genitori, con un'autorizzazione di accompagnamento rilasciata dal consolato⁴⁵.

Come riconosce la stessa ANCI, c'è da considerare che questa situazione è anche in parte determinata dal sostanziale blocco dei canali d'immigrazione regolare di lungo periodo, per motivi di studio o di lavoro. A fronte dell'impossibilità di risiedere legalmente in territorio italiano, si sfrutta la possibilità di ottenere in quanto minore solo il permesso di soggiorno per minore età. Quest'ultimo è convertibile a 18 anni, ed è quindi evidente che entrare in Italia da minori è un modo per poterci poi rimanere e frequentare quelle scuole, università, o attività lavorative che sarebbero altrimenti non accessibili in patria (Save the Children, 2017, pp. 45).

In risposta a tale fenomeno il comune di Venezia, da un lato, ha così cominciato a differenziare tali situazioni, “cavalcando” la delibera albanese sopraccitata e segnalando alla Procura della Repubblica gli stati di abbandono, con l'auspicio di promuovere l'apertura di un dialogo tra le istituzioni italiane ed albanesi, anche se ad oggi si è ancora in attesa di risposta. Dall'altro lato, il servizio ha puntato molto sull'emersione della rete parentale affinché, procedendo con un "affido ponte"⁴⁶ a parenti, il minore possa uscire dallo status di MSNA ed accedere ai vari servizi come un qualsiasi cittadino straniero in possesso dei regolari documenti. Oltre ai minori stranieri non accompagnati albanesi e kosovari, che rappresentano le due nazionalità più presenti, negli anni vi è stata una presenza significativa anche di minori afgani che, come sottolinea la dottoressa Baldan, transitano dall'Italia e usufruiscono della prima accoglienza per rifocillarsi e poi continuare il loro viaggio verso altri paesi, perlopiù del nord.

⁴⁵ Informazione comunicata dalle operatrici intervistate e reperibile sul sito del consolato albanese (<http://www.ambasadat.gov.al/milan-consulate/it/article/prima-di-partire>)

⁴⁶ Si utilizza il termine “affido ponte” poiché la normativa non prevede l'istituto dell'affido familiare tra parenti entro il quarto grado, visto che la famiglia d'origine dovrebbe costituire un normale contesto di solidarietà. Tuttavia, a causa di una sovrapposizione di norme, spesso questi minori vengono rappresentati come non accompagnati e per questo si procede con un affido familiare, quale strumento temporaneo di tutela, diretto a regolarizzare la posizione del minore in città e quella dei suoi affidatari come famiglia d'origine, anche legalmente responsabile (Zamarchi, 2014).

Infine, ultimamente, stanno emergendo anche ragazzi africani visto che comunque la spinta del continente africano è molto forte anche se ad oggi non rappresentano grossi numeri. Si registra anche la presenza di ragazzine africane per le quali non si può dire con certezza se siano vittime di tratta poiché non denunciano tale situazione ma, nel momento in cui viene approfondita la loro storia, si rilevano fermi in Libia e permanenza nelle carceri che fanno intuire e presupporre la presenza di forti traumi.

5.2 Obiettivi e approccio metodologico dell'UOC Minori Stranieri Non Residenti del comune di Venezia

Gli obiettivi principali e finali del modello di accoglienza dell'UOC Minori Stranieri Non Residenti sono il raggiungimento del massimo livello di autonomia e di inserimento nel territorio da parte dei MSNA presi in carico dal servizio.

Proprio sulla valutazione che crescere in famiglia è un diritto riconosciuto sia dalla legislazione nazionale che da convenzioni internazionali, nel rispetto ad esempio della Convenzione di New York, per raggiungere tali obiettivi, il servizio si prefigge di incentivare le loro accoglienze presso famiglie e singoli, connazionali e non attraverso un lavoro di rete che pone particolare attenzione alle storie personali dei ragazzi in modo tale da poter ricostruire i loro contesti di vita. L'istituto dell'affido facilita, infatti, i minori a vivere e formarsi in un ambiente protettivo e stabile soprattutto nella fase adolescenziale che è già di per sé critica per un ragazzo tenuto conto, inoltre, che l'esperienza maturata negli anni ha dimostrato che l'inserimento all'interno di un nucleo familiare è sicuramente più rispondente ai bisogni di questi minori rispetto all'inserimento in comunità.

Ne deriva così la volontà principale del servizio di far emergere il più possibile le reti parentali, se presenti, poiché la condivisione del progetto educativo con il ragazzo e con le persone che gli stanno attorno, compresa la famiglia d'origine che seppur fisicamente lontana è molto presente, risulta essere fondamentale per la riuscita del progetto stesso.

La dottoressa Baldan sottolinea, infatti, che, soprattutto in vista del raggiungimento della maggiore età, la funzione degli operatori è anche e

soprattutto quella di essere attivatori della rete del ragazzo poiché *“più attivi la rete sociale, parentale, familiare più quella poi viaggia”* e permette al minore di raggiungere con maggior facilità un significativo grado di autonomia.

5.3 Attori sociali e strumenti di accoglienza del territorio Veneziano

Alla luce di quanto sopra riportato, da un decennio, il comune di Venezia ha costituito un gruppo di lavoro formato dai Servizi Sociali del Comune e dalle cooperative sociali Elleuno, Co.Ge.S e Gea che danno vita ad un vero e proprio sistema di accoglienza articolato in differenti dispositivi e progetti.

Nello specifico:

1. Il servizio “Politiche cittadine per l’infanzia e l’adolescenza” entro cui si colloca l’Unità Operativa Complessa Minori Stranieri Non Residenti del comune di Venezia. L’equipe ha la funzione di tenere le fila del sistema, di favorire la comunicazione, lo scambio e il confronto tra i vari attori coinvolti con l’obiettivo di aiutare i ragazzi a diventare adulti. Si occupa poi, in particolar modo, dei progetti di accoglienza dei minori che non beneficiano della presenza nel territorio di alcun parente entro il 4° grado, attraverso progetti educativi che possono essere sviluppati all’interno di una struttura o in affidamento etero familiare presso affini o famiglie italiane e non;
2. Il progetto “Terre di Mezzo”, frutto di una convenzione tra il Comune di Venezia e la cooperativa sociale Elleuno in qualità di ente gestore. Tale progetto, oltre a funzionare come sportello di prima accoglienza per minori stranieri non accompagnati e non residenti, attiva a favore di questi minori percorsi di affidamento familiare e progetti di accompagnamento all’autonomia, offrendo loro la possibilità di una reale interazione con il territorio. Le funzioni di tale progetto, essendo il fulcro del modello di accoglienza veneziano, sarà approfondito nel paragrafo successivo;
3. I mediatori culturali che sono attivati ogni qualvolta emerge la presenza di un

minore straniero non accompagnato sul territorio. Hanno la funzione di interpretazione e decodificazione dei significati nella comunicazione, nonché nell'analisi delle problematiche e nella progettazione degli interventi a favore dei MSNA;

4. La pronta accoglienza “Cavana” e le comunità educative “Bricola e “Rosa dei venti” che curano la seconda accoglienza e gestiscono progetti finalizzati alla formazione professionale, coordinate dalla cooperativa Co.Ge.S..

Le comunità sono fondamentali per le fasi di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati che non presentano nel territorio una rete familiare o amicale pronta ad ospitarli. Diventano un luogo di conoscenza e di confronto e spesso, i rapporti che s'instaurano in questo periodo, sono fondamentali per il futuro inserimento dei ragazzi nella realtà locale;

5. Il Centro per l’Affido e la Solidarietà Familiare (CASF) che collabora con UOC Minori Stranieri Non Residenti nel conoscere, valutare, formare e sostenere eventuali famiglie affidatarie. Il CASF svolge inoltre la funzione di supporto nella gestione di progetti educativi e di affido familiare che presentano momenti di particolare criticità;

6. Gli appartamenti di sgancio “Oltre” gestiti dalla cooperativa Gea e dalla cooperativa Elleuno, rivolti a diciassettenni, che permettono loro di sperimentare una dimensione di autonomia prima di diventare maggiorenni. Come previsto anche dalla legge regionale 684/2017⁴⁷, i minori ritenuti in grado di affrontare un percorso volto all'autonomia sono inseriti negli appartamenti e affiancati in un percorso per l'inserimento scolastico e/o lavorativo sul territorio fino al compimento della maggiore età. Il servizio è definito a bassa protezione poiché non prevede la presenza costante

⁴⁷ D.G.R. 687 del 16 maggio 2017 “*Conferma della sperimentazione di nuovi sistemi di accoglienza in strutture residenziali in semi-autonomia avviata nell'anno 2015 per i minori stranieri non accompagnati appartenenti alla fascia di età dai 16 ai 17 anni. D.G.R. 1839 del 09.12.2015.*”

dell'operatore in appartamento. Attraverso tale strumento di accoglienza, il livello di assistenzialismo si riduce significativamente e vengono offerte numerose esperienze di autonomia, nonché di tenuta delle regole di vita quotidiana e di convivenza.

7. Associazioni di volontariato che collaborano con l'UOC Minori Stranieri Non Residenti nel garantire ai MSNA privi di rete sociale un sostegno economico o un alloggio temporaneo nel momento in cui escono dalla presa in carico del servizio dovuto al raggiungimento della maggiore età, affinché possano concludere le pratiche per i documenti o eventuali tirocini in essere;
8. Infine, da circa un anno, si stanno sperimentando esperienze di "accoglienza diffusa" individuando famiglie o singoli disponibili ad aprire le porte di casa ad un MSNA per un tempo ben definito. Come previsto da tale forma di accoglienza, la funzione educativa viene fortemente condivisa con i servizi che collaborano a stretto contatto con la famiglia nell'espletare tale funzione attraverso l'organizzazione di diverse attività volte alla socializzazione, all'integrazione sul territorio e al raggiungimento del necessario grado di autonomia una volta raggiunta la maggiore età.

5.4 Fasi operative: come funziona il sistema di prima e seconda accoglienza.

Pronta e prima accoglienza

Come già sopra evidenziato, il Comune di Venezia collabora con la cooperativa sociale Elleuno nell'attività di prima accoglienza che, attraverso uno sportello attivo dal lunedì al sabato dalle 10.00 alle 18.00, riesce a garantire tutte le azioni necessarie ad accogliere i MSNA che arrivano o che emergono sul territorio. Tale servizio offre loro, non solo un posto sicuro dove stare, ma garantisce anche in giornata un primo colloquio con un mediatore culturale al fine di capire se rientra nella competenza del territorio veneziano. Viene, inoltre, ricostruita una minima

parte della sua storia di vita e compresi i suoi bisogni, il suo paese di provenienza, il suo progetto migratorio e le prime informazioni in merito alla presenza di un'eventuale rete sociale sul territorio. Questo per capire sin da subito se vi sono parenti o conoscenti disponibili ad accoglierlo attraverso l'istituto dell'affido familiare, o meglio dell'"affido ponte" di cui si è fatto cenno precedentemente. Tale operazione di ricerca avviene sia attraverso il colloquio con i ragazzi sia attraverso telefonate in patria ai genitori, se presenti, per informarli che inserire il figlio presso parenti o conoscenti permette di proteggerlo dall'impatto del contesto sociale e di essere quindi meno solo.

Suddetto lavoro presenta, in alcuni casi, aspetti di criticità, sia perché il ragazzo spesso parte con l'ordine di non comunicare la presenza di alcun conoscente per farsi aiutare esclusivamente dal servizio, sia perché alcuni parenti non vogliono esporsi e quindi assumersi alcuna responsabilità nei confronti della famiglia d'origine nel caso il percorso del ragazzo non vada a buon fine. Soprattutto in riferimento ai MSNA albanesi e kosovari, se in un primo momento non emerge alcuna rete parentale, il servizio ha valutato di differenziare le prime accoglienze, evitando di inserire insieme più ragazzi dello stesso paese per eludere la socializzazione al "non dire niente, non fare nomi di conoscenti". Sono stati previsti, quindi, posti di accoglienza all'interno di una casa di riposo del territorio o, ad esempio, all'interno di una famiglia bengalese che si è resa disponibile a fornire un servizio di pronta accoglienza per un massimo di tempo di 10 settimane. L'esperienza dimostra che a fronte di tali sistemazioni, nell'arco di qualche giorno, il ragazzo fa emergere la rete parentale o comunque qualche conoscente.

Nel caso in cui, viceversa, un ragazzo si presenta al servizio già con un parente o conoscente disponibile all'affido, vengono valutati, invece, sin da subito i requisiti minimi per poter regolarizzare tale situazione. In particolare viene appurato il fatto che il potenziale affidatario sia in possesso di un'occupazione stabile, una casa dove poter ospitare il ragazzo e la volontà di quest'ultimo di essere accolto presso lo stesso o meno. Viene, inoltre, raccolta tutta la documentazione necessaria per redigere l'affido tra cui il consenso dei genitori, se possibile tradotto e legalizzato dal notaio, eventuali certificati attestanti il legame di parentela e tutta la documentazione dell'affidatario. Questo per tutelare la

posizione del ragazzo tenuto conto che viene concordato un collocamento prima di aver effettuato una valutazione vera e propria.

Al contempo, viene inviata una relazione al comune in merito a quanto emerso, sia per comunicare il collocamento del ragazzo sia per chiedere l'avvio del percorso di formazione, conoscenza e valutazione del parente affidatario.

Può accadere, infine, che il minore venga intercettato dalle forze dell'ordine negli orari di chiusura del servizio e quindi collocato direttamente in una delle strutture di pronta accoglienza convenzionate. In questo caso, gli operatori del progetto "Terra di Mezzo" cercano di svolgere un primo colloquio in tempi molto celeri e se non emerge alcuna rete parentale il minore continua la propria permanenza in struttura.

In seguito a questo primo momento, indipendentemente da dove i minori sono collocati, il servizio di Terre di Mezzo segue tutta la fase di prima accoglienza che dura all'incirca 8 settimane. Durante questo periodo vengono svolti colloqui di ricostruzione della storia personale del ragazzo e del viaggio intrapreso con l'obiettivo, se necessario, di ri-orientare il progetto migratorio. I minori vengono, inoltre, informati rispetto alla normativa italiana, della possibilità di presentare protezione internazionale e di come funziona il sistema di accoglienza previsto dal comune di Venezia. Gli operatori, inoltre, predispongono una prima relazione con ciò che viene ricostruito che poi l'ente invia al giudice tutelare per l'apertura della tutela e alla questura per la richiesta del rilascio del permesso di soggiorno. Nel frattempo, gli operatori hanno anche il compito di inserire i dati nel Sistema Informativo Minori (SIM) per il censimento delle presenze e per la richiesta di indagini familiari.

Per chi è accolto in comunità durante tale periodo, la struttura di accoglienza ha il compito di redigere il PEI in condivisione con il servizio Terre di Mezzo, che comunque mantiene per tutto il periodo un monitoraggio con i referenti della struttura in merito al comportamento del ragazzo. Nel frattempo il servizio continua a lavorare sull'emersione di eventuali parenti e, se non compare alcuna rete, il minore rimane accolto in comunità e passa per presa in carico come

progetto di seconda accoglienza all'equipe dell'UOC Minori Stranieri Non Residenti.

La seconda accoglienza

I MSNA che non presentano alcuna rete parentale entro il 4° grado sul territorio, come progetto di seconda accoglienza passano per presa in carico all'equipe dell'UOC Minori Stranieri Non Residenti e il progetto educativo potrà essere sviluppato in affido familiare presso affini oppure continuare in comunità fino al raggiungimento della maggiore età. L'affido etero familiare in famiglia italiana o di altra nazionalità, invece, viene preso in considerazione solo in secondo momento a meno che i minori non siano particolarmente giovani d'età e per i quali viene valutato opportuno sin da subito fare una richiesta di valutazione al centro per l'affido.

Se durante il progetto comunitario, poi, i ragazzi presentano caratteristiche che rendono pensabile la possibilità di investire in un affido familiare, con l'intervento di una psicologa specializzata in psicologia transculturale, viene approfondito il profilo di personalità di questi ragazzi e, se emerge un quadro compatibile con l'affidamento familiare, l'equipe invia richiesta di un'eventuale risorsa al CASF per proseguire in tale direzione.

Per i minori, invece, per i quali non si prevede tale prospettiva ma dimostrano maturità e autonomia nel gestire la propria quotidianità, viene valutato l'inserimento in appartamenti di sgancio dove possono intraprendere un percorso volto all'autonomia e all'inserimento scolastico e lavorativo sul territorio.

Per i minori accolti in famiglia parentale entro il 4° grado, invece, il servizio Terre di Mezzo rimane titolare del progetto chiamato "affido ponte per la regolarizzazione in città" fino alla sua conclusione. Tale progetto prevede una durata di circa sei mesi, in cui, oltre alla parte di conoscenza del minore, viene svolta una parte più educativa in cui si co-costruisce il progetto educativo con il parente affidatario e con il ragazzo stesso e li si supporta nell'espletare tutte le

attività necessarie per la buona riuscita del progetto (esempio l'iscrizione a scuola, l'iscrizione al servizio sanitario ed alle attività sportive, l'iter per il rilascio del permesso del soggiorno, codice fiscale, ecc.). La finalità è quindi quella di sostenere e responsabilizzare il più possibile il parente che accoglie in vista della chiusura della presa in carico nel momento in cui viene riconosciuta la tutela al parente affidatario. In tale momento, infatti, il ragazzo perde lo status di MSNA potendo usufruire, così, dei servizi del territorio come qualsiasi altro cittadino straniero.

Alle famiglie affidatarie, infine, è riconosciuto un contributo di circa 500 euro mensili, per sei mesi in caso di affido parentale, e fino al compimento del diciottesimo anno di età nel caso di affido etero-familiare oltre il 4° grado di parentela.

5.5 La valutazione delle famiglie affidatarie

La valutazione delle famiglie affidatarie percorre iter diversificati a seconda che il minore venga accolto in famiglia parentale entro il 4° grado o presso affini o in famiglia etero-familiare italiana o di altra nazionalità.

Nel primo caso le famiglie vengono valutate da un'assistente sociale dell'UOC Minori Stranieri Non Residenti che compie, esclusivamente, una valutazione socio-ambientale. Nello specifico svolge 2/3 incontri con la presenza di un mediatore, una visita domiciliare e stende una relazione rispetto al loro percorso di inserimento sul territorio, alla strategia d'integrazione che hanno utilizzato, al tempo di permanenza in Italia e alla natura dei legami con il ragazzo per poter stilare un progetto educativo individualizzato a sostegno del nucleo in oggetto.

Per gli affidatari oltre il quarto grado di parentela, la valutazione è svolta da un assistente sociale ed uno psicologo del CASF seguendo il percorso previsto per qualsiasi affido familiare.

I passaggi soprariportati risultano costituire il percorso di accoglienza previsto in linea generale in favore dei MSNA dal comune di Venezia, anche se ciò non toglie la possibilità di porre in essere percorsi differenti in base all'età e alle caratteristiche del ragazzo. Può essere previsto, ad esempio, anche l'inserimento del MSNA direttamente in appartamento di sgancio, senza quindi passare dall'accoglienza in comunità, se tale risposta risulta maggiormente idonea al progetto educativo individualizzato previsto per tale minore.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Il tema dei minori stranieri non accompagnati rappresenta un argomento da prendere in seria considerazione sotto l'aspetto delle modalità di conoscenza e accoglienza, vista la significativa portata del fenomeno in termini numerici e le conseguenti ricadute sui servizi chiamati a garantire la loro tutela.

Questi minori, per cui si sostiene siano portatori di specifiche esigenze dovute al fatto di aver sperimentato l'esperienza migratoria in assenza di adulti di riferimento, sollevano infatti rilevanti interrogativi sulle modalità più adeguate di intervento per la loro gestione.

L'ambiguità e la disorganicità che per anni ha caratterizzato la normativa relativa ai MSNA, poi, non ha certamente influito positivamente sull'identificazione di una modalità di accoglienza uniforme sia a livello nazionale che europeo, dando così origine a disparità di trattamento tra le varie realtà locali. Solo nel 2017, infatti, il governo italiano ha approvato una legge organica che possa fungere da "stella polare" per tutti i comuni italiani che si trovano a dover gestire il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, dettando chiare disposizioni in merito alle modalità di accoglienza da disporre in favore di tali minori. Chiaramente questo elemento, seppur fondamentale ed atteso da anni, rappresenta solo il primo passo verso un modello ed un'organizzazione di accoglienza unitario, che richiederà sicuramente continue riflessioni ed adattamenti per dare un'efficace risposta ad un fenomeno che per natura è in continua evoluzione. L'accoglienza dei MSNA rientra, infatti, nelle azioni sociali complesse e articolate che difficilmente si presta a semplificazioni.

Come si è visto, quindi, i comuni italiani si sono adoperati per garantire una pronta risposta ai minori stranieri soli che si presentavano ai loro servizi rilevando, però, che gli strumenti usualmente utilizzati dovevano essere ripensati per poter rispondere veramente ai bisogni di questi minori. L'intervento solitamente attivato,

e che ancora oggi risulta essere il più diffuso, prevede infatti l'inserimento in comunità anche se, negli anni, gli operatori hanno cominciato a chiedersi quale altro strumento poter attivare per garantire loro percorsi volti all'autonomia e all'integrazione sul territorio.

Proprio sulla valutazione che crescere in famiglia è un diritto riconosciuto sia dalla legislazione nazionale che da convenzioni internazionali, nel rispetto ad esempio della Convenzione di New York, sono iniziate così in alcuni comuni italiani esperienze di accoglienza in affidamento familiare sia di tipo omoculturale che non in favore di MSNA.

L'approfondimento svolto in merito alle esperienze di affidamento omoculturale compiute in favore di MSNA, tema centrale del presente elaborato, permette di poter confermare che tale modalità di risposta ben soddisfa i bisogni principali dei MSNA, ossia quello di raggiungere un buon livello di autonomia ed integrazione nel territorio al raggiungimento della maggiore età.

Le famiglie immigrate, caratterizzate da relazioni familiari positive e che hanno vissuto buoni percorsi di integrazione nel nostro Paese, possono infatti offrire un ambiente prossimo, accogliente e facilmente leggibile ad un minore della medesima cultura. Conoscono le fatiche di questi percorsi, i rischi e sanno leggere ed interpretare così, in maggior misura, i bisogni di questi minori fungendo inoltre da ponte e da punto di riferimento per i nuclei familiari rimasti nel paese d'origine, evitando così lo sradicamento culturale.

Questo rinforza, inoltre, i processi identitari dei ragazzi che, come si è visto, rappresentano una delle fasi critiche di questi minori che solitamente compiono il loro viaggio nella fase adolescenziale.

Tale strumento di accoglienza, poi, sembra rispondere maggiormente anche al bisogno di raggiungere un significativo livello di autonomia soprattutto dopo il raggiungimento della maggiore età poiché garantisce un contesto stabile, continuativo e sicuro anche dopo il diciottesimo anno e l'inevitabile uscita dalla presa in carico da parte dei servizi.

Riconoscere inoltre le comunità e le famiglie straniere come risorsa significa fornire loro un'occasione di emancipazione ed ai servizi una riflessione rispetto al

loro operato, attraverso un continuo confronto con chi ha vissuto in prima persona la migrazione, garantendo così progetti educativi maggiormente individualizzati. Come si è visto, però, anche l'affido omoculturale, oltre a presentare migliori opportunità di autonomia e responsabilizzazione, può porre il servizio davanti a diverse criticità che possono essere affrontate e superate attraverso una massiccia e significativa presenza del servizio in supporto alla famiglia affidataria e al minore. Ne deriva quindi, che questo tipo di lavoro richiede sicuramente un rilevante investimento da parte dei servizi ed un ripensamento della loro organizzazione che preveda al loro interno prassi operative e figure professionali che presentino un approccio transculturale. Questo per permettere una migliore valutazione delle situazioni che si presentano e per garantire un giusto supporto e accompagnamento ai minori e alle famiglie affidatarie in virtù della buona riuscita del progetto.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., 2009: *L'affido omoculturale in Italia*, Sinnos, Roma

Arcuri F.P. e Arcuri F., 2010: *Manuale di sociologia – Teorie e strumenti per la ricerca sociale*, Springer, Milano

Arnosti C. e Milano F., 2006: *Affido senza frontiere. L'affido familiare dell'adolescente straniero non accompagnato*, Franco Angeli, Milano

Bertozzi R., 2005: *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati. Pratiche e modelli locali in Italia*, Franco Angeli, Milano

Bichi R., 2007: *La conduzione delle interviste nella ricerca sociale*, Carocci Editore, Roma

Bichi R., 2014: I minori stranieri non accompagnati in Italia: inquadramento ed evoluzione del fenomeno, in Valtolina G. G. (a cura di), 2014: *I minori stranieri non accompagnati in Italia, Sfide e prospettive*, McGraw Hill Education, Milano

Biondi Dal Monte F., 2014: *Il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: profili giuridici e politiche di integrazione*, in Valtolina G. (a cura di), 2014: *I minori stranieri non accompagnati in Italia. Sfide e prospettive*

Bracalenti R. e Saglietti M. (a cura di), 2011: *“Lavorare con i minori stranieri non accompagnati. Voci e strumenti dal campo dell'accoglienza”*, Franco Angeli, Milano.

Calcaterra V., 2014: *L'affido partecipato*, Ed. Centro Studi Erickson, Trento

Candia G., Carchedi F, Giannotta F., Tarzia G (a cura di), 2009: *Minori Erranti. L'accoglienza ed i percorsi di protezione*”, Ediesse, Roma

Carchedi F. e Di Censi L., 2009: *“Il profilo sociale e le caratteristiche di base”*, in Candia G., Carchedi F, Giannotta F., Tarzia G (a cura di) *Minori Erranti. L'accoglienza ed i percorsi di protezione*”, Ediesse, Roma

Cascone C. (a cura di), 2017: *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/2017 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci ed ombre*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. n. 2/2017

Ciucci F., 2012: *L'intervista nella valutazione e nella ricerca sociale – Parole di chi non ha voce*, Franco Angeli, Milano

CITTALIA Fondazione Anci Ricerche, 27 aprile 2017: *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, Roma

CITTALIA Fondazione Anci Ricerche, 2016: *VI Rapporto 2016, I comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, Roma

De Stefani P., Butticci A., 2005: *Migranti minori: percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto*, Padova, CLEUP

Favaro G., 2002: *Vulnerabilità silenziose. La fatica e le sfide della migrazione dei bambini e dei ragazzi*", in Favaro G. e Napoli M. (a cura di), *Come un pesce fuor d'acqua*, Guerini e Associati,

Folgheraiter F., 2011: *Fondamenti di metodologia relazionale: La logica sociale dell'aiuto*, Trento, Erickson

FONDAZIONE ISMU (elaborato da), 2016: *Ventiduesimo Rapporto sulle Migrazioni 2016*, Franco Angeli, Milano.

Fratini T., Bastianoni P., Zullo F., Taurino A., 2011: *Il vissuto e la domanda di aiuto dei minori stranieri non accompagnati: considerazioni psicologiche*, in Bracalenti R. e Saglietti M. (a cura di), 2011: *Lavorare con i minori stranieri non accompagnati. Voci e strumenti dal campo dell'accoglienza*", Franco Angeli, Milano

Fratini T., Bastianoni P., Zullo F., Taurino A., 2012: *Bisogni e vissuti relazionali di minori stranieri non accompagnati: un'analisi di resoconti narrativi*, in *Rassegna di Psicologia*, 1

Giovanetti M. e Pacini L., 2014: *I Comuni e le politiche di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, in Valtolina G. (a cura di), 2014: *I minori stranieri non accompagnati in Italia. Sfide e prospettive*, McGraw Hill Education, Milano

Giovanetti M., 2008: *Le politiche e le pratiche locali di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Italia*, in *Minorigiustizia* n.3/2008, FrancoAngeli, Milano

Giovanetti M., 2002: *Minori non accompagnati: racconti di viaggi, speranze, miserie. Analisi dei percorsi e strategie di "inserimento"*, in Favaro G. e Napoli M. (a cura di), *Come un pesce fuor d'acqua. Il disagio nascosto dei bambini immigrati*, Guerini Edizioni, Milano 2002

Giovanetti A. e Moretti M., 2012: *Affidi sostenibili. Nuovi percorsi e modelli di accoglienza familiare*, La Meridiana, Bari

Giovannini G., 2004, *Prospettive di azione: definizioni pazienti, uguaglianza di opportunità, scambio 'forte'*, in Giovannini G. (a cura di), *La condizione dei minori stranieri in Italia*, Rapporto di ricerca Fondazione ISMU, Milano

OIM, Global Migration Data Analysis Centre (elaborato da), 2017: *Migrant deaths and disappearances worldwide: 2016 analysis*

Lombardi P., 2013: *L'affidamento familiare*, in *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci Editore,

Martini G., 2007: *Il rimpatrio assistito dei minori albanesi non accompagnati. Aspetti giuridici e sociologici*, Centro di Documentazione "l'Altro Diritto", Università di Firenze

MIAZZI L., n.2006: *La tutela dei minori stranieri nel quadro normativo costituzionale*, in *Minori e Giustizia*, n. 4/2006

Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali, 2013: *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*, Roma

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2014: *Parole nuove per l'affido familiare. Sussidiario per operatori e famiglie*, Edizioni Le Pensur, Brienza

Ministero dell'Interno, 2015a: *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, Roma

Ministero dell'Interno, 2015b: *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria*, Roma

Ministero dell'Interno, 2017: *Codice di condotta per le ONG impegnate nel salvataggio dei migranti in mare*, Roma

Monacelli N. e Fruggeri L., 2012: *Soli ma non isolati: rete connettiva e fattori di resilienza nei vissuti dei minori stranieri non accompagnati*", in *Rassegna di Psicologia*, 1

Nidos, SALAR, CHTB, 2015: *Reception and living in families. Overview of family based- reception for unaccompanied minors in the UE Member States*, Stichting Nidos, Utrecht, The Netherlands

Pizzi F., 2014: *Migrare da soli. Minori stranieri non accompagnati e istanze pedagogico-educative*, EDUCatt, Milano.

Regione del Veneto, 2008: *Linee Guida 2008 per i servizi sociali e socio sanitari. L'affido familiare in Veneto. Cultura, Orientamenti, responsabilità e buone pratiche per la gestione dei processi di affidamento familiare*

Rogers C., 1970: "La terapia centrata sul cliente", in S. Arieti (a cura di), "Manuale di psichiatria", Vol. 3, Boringhieri, Torino

Saglietti M., 2012: "Il problema è contenerli: minori stranieri non accompagnati e operatori delle comunità per minori" in *Rassegna di Psicologia* n. 1/2012, Carocci Editore, Roma

Save the Children-Acnur, 1999: *Programma a favore dei Minori Separati in Europa*, art. 2.1.

Save the Children Italia, 2015: *Piccoli schiavi invisibili. Le giovani vittime di tratta e sfruttamento*, Dossier 2015, Roma

Save the Children, 2017: *Atlante minori stranieri non accompagnati in Italia. Prima di tutto bambini*, Roma

Save the Children, 2017(b): *Children come first. Intervento in frontiera. Dossier I minori migranti in arrivo via mare*, Roma

Scivoletto C. (2013): *I minori stranieri non accompagnati. Progetti di inclusione e interventi istituzionali* in Sicurezza e Scienze Sociali 1/2013, Franco Angeli, Milano

Silva C., Moyersoer J., 2006: *Minori stranieri non accompagnati* in Rassegna bibliografica Infanzia e Adolescenza, Anno n. 7, n° 1/2006

Tavolo Nazionale Affidò (2016): *Minori stranieri non accompagnati e accoglienza familiare – Riflessioni e proposte*

UNHCR (elaborato da), 2017(a): *Global trends forced. Displacement in 2016*.

UNHCR (elaborato da), 2017(b): *Desperate Journeys. Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes*

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2016: *International Migration Report 2015: Highlights*

Valtolina G. G. (a cura di), 2014: *I minori stranieri non accompagnati in Italia, Sfide e prospettive*, McGraw Hill Education, Milano.

Valtolina G.G., 2008: *Minori stranieri non accompagnati: tra bisogni, lusinghe e realtà*, in Bichi R., 2008: *Separated Children. I minori stranieri non accompagnati*, Franco Angeli, Milano,

Valtolina G.G., 2016: *Tra rischio e tutela. I minori stranieri non accompagnati*, in Studi Emigrazione, LIII, n.201, 2016

Zamarchi M., 2014: *Minori stranieri non accompagnati. Modelli di accoglienza e strategie educative. Il caso di Venezia*, Guerini e Associati, Milano

Zanfrini L., 2007: *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Roma-Bari.

Zanfrini L., 2010: *Sociologia della convivenza interetnica*, Laterza, Roma-Bari.

RINGRAZIAMENTI

Desidero esprimere un ringraziamento particolare a tutte quelle persone che, in forma diversa, hanno contribuito a questo lavoro di tesi e mi hanno accompagnata in questo cammino.

In primo luogo la mia riconoscenza va al Professore Giovanni Giulio Valtolina, per i preziosi stimoli e per il continuo sostegno e incoraggiamento che mi ha dato in questi mesi di lavoro.

Un significativo ringraziamento alle dottoresse Arianna Baldan e Lucia Viero e alle altre persone che sono state intervistate, di cui per un doveroso rispetto di privacy si preferisce omettere l'identità, che con grande disponibilità mi hanno dedicato il loro tempo e la loro esperienza rendendo così possibile la mia indagine. Un grazie sentito anche alla dottoressa Victoria Ajibola Oluwakemi per la disponibilità e il confronto sulle tematiche studiate e per le informazioni pratiche fornite.

La mia gratitudine va infine alle amiche, alle colleghe e al mio compagno che mi hanno sempre trasmesso la loro paziente vicinanza durante questo percorso e a mia madre che non ha mai smesso di credere in me continuando a sostenermi in questo mio percorso di studio anche nei momenti di difficoltà.