



MINORENNI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

47 **LA LEGGE** **2017**

UN SISTEMA DI ANALISI E AZIONE

**TRA CIVILE E PENALE: QUALE GIUSTIZIA PER I MINORENNI
STRANIERI NON ACCOMPAGNATI?**

EDIZIONE / 2025



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE E DI COMUNITA'

Questa nuova pubblicazione propone un approfondimento monografico in continuità con il lavoro di ricognizione rapida sulla legge 47/2017 realizzato dal Child Rights Helpdesk di Defence for Children in collaborazione con l'Osservatorio Nazionale sui minori stranieri coordinato da CeSPI.

Rispetto alle precedenti pubblicazioni, la presente, curata interamente da Defence for Children, intende approfondire le relazioni esistenti tra la condizione dell'essere minorenne straniero non accompagnato ed il sistema di giustizia penale, partendo da un'analisi della L. 47/2017 e del D.P.R. 448/88, così da verificare la continuità e la conformità applicativa del sistema, delle garanzie e dei diritti previsti dal nostro ordinamento.

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

Si ringrazia il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità per aver creduto ancora una volta in Defence for Children ed aver aderito a tale iniziativa. Si ringraziano tutte le istituzioni, le organizzazioni, i professionisti, i soggetti che a diverso titolo, anche personale in qualità di membri della società civile, hanno collaborato nel corso della fase di rilevazione dei dati.

In particolare, si desidera ringraziare Paolo Vallarano per il prezioso supporto offerto nella predisposizione del questionario di indagine, strumento fondamentale per la raccolta dei dati, nonché per il contributo fornito nell'analisi e interpretazione degli stessi.

Un ringraziamento a Francesca Maoli per la revisione finale del testo.

con il sostegno di

MINORENNI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

47 LA LEGGE DEL 2017 UN SISTEMA DI ANALISI E AZIONE

EDIZIONE / 2025
su annualità 2023 / 2024

a cura di FRANCESCA LA CIVITA / PIPPO COSTELLA
per Defence for Children Italia – Child Rights Helpdesk

Defence for Children International è un'organizzazione internazionale fondata nel 1979 allo scopo di promuovere e difendere i diritti dei minori a livello nazionale e internazionale con rappresentanza in oltre 30 paesi del mondo. Defence for Children International ha partecipato attivamente alla redazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia. Il *Child Rights Helpdesk*, costituito nel 2019 dall'organizzazione, realizza in Italia e in Europa attività di assistenza socio-legale a supporto dei minorenni stranieri non accompagnati.

Per informazioni: www.defenceforchildren.it – email: info@defenceforchildren.it

© Defence for Children International Italia - Marzo 2025

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

47202

Sommario

Prefazione	1
Premessa	3
I. Introduzione e metodologia	5
II. Esiti dell'attività di ricerca	9
1. Accoglienza.....	9
2. Presa in carico istituzionale.....	14
3. Tutela volontaria.....	18
4. Prassi di ascolto e partecipazione.....	21
5. Identificazione e accertamento dell'età.....	24
6. Valutazione individuale.....	28
7. Sviluppo: istruzione/formazione e avviamento al lavoro.....	31
8. Salute.....	35
9. Assistenza legale.....	39
10. Tratta e sfruttamento.....	43
11. Transizione all'età adulta.....	46
III. Considerazioni finali.....	50
IV. Azioni di sviluppo e conclusioni.....	52
Allegati: glossario, riferimenti normativi e questionario di ricerca.....	55

Prefazione

Da diversi anni osserviamo e analizziamo la situazione dei minorenni stranieri non accompagnati nel nostro paese.

I riferimenti che abbiamo sempre utilizzato sono i principi e le norme della Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza nonché la più recente legge 47/2017 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati". Questa legge declina in modo pragmatico le garanzie che devono essere assicurate ad ogni minorenne, da qualsiasi luogo provenga, in una serie di misure che le istituzioni dovrebbero applicare senza eccezioni.

Su questa base abbiamo realizzato un'osservazione in merito al grado di convergenza e divergenza tra quanto prevede il nostro ordinamento e la realtà dei fatti, dovendo purtroppo constatare che le misure previste dalla legge vengono ancora applicate in misura minima determinando così un sistema di accoglienza inadeguato rispetto alle necessità.

Paradossalmente questa deroga strutturale rispetto alle previsioni legislative e agli standard internazionali, sta determinando un sempre maggior numero di minorenni che, anche a causa di questo contesto e senza riferimenti precisi, diventano vittime o autori di reato, trovandosi così coinvolti nel sistema di giustizia minorile, il quale sta soffrendo sempre di più l'onere di un mancato o fallace sistema di accoglienza.

Nello stesso tempo il sistema di giustizia minorile fatica a considerare l'integrazione della legge 47/2017 e di ciò che prevede per i minorenni stranieri non accompagnati, nella propria logica e nelle proprie procedure.

Questo rapporto, frutto di una consultazione nazionale, si pone l'obiettivo di osservare il contesto, inteso come intreccio di elementi, che caratterizza la situazione di molti minorenni non accompagnati nel loro rapporto con la legge civile e poi penale nel nostro paese.

Un rapporto che si è evoluto in parallelo ad un acuirsi di risposte repressive e sanzioni disciplinari che hanno determinato un incremento dei minorenni in stato di detenzione. Negli istituti penali minorili è, infatti, possibile osservare una percentuale maggioritaria, e dunque evidentemente sproporzionata, di minorenni stranieri non accompagnati.

Questo lavoro, che è stato possibile anche grazie alla collaborazione degli operatori del sistema di giustizia minorile, intende evidenziare le possibili sinergie, utilizzando la norma sia come lente di osservazione, sia come struttura di proposta migliorativa così da perseguire in modo coerente il superiore interesse del minorenne anche laddove sbagli o semplicemente provenga da un altro punto del mondo.

Ringraziando tutti coloro che hanno aiutato a realizzare questa analisi insieme alle proposte che ne derivano, auspichiamo che quanto proposto dal rapporto possa contribuire ad integrare utilmente conoscenze, mandati e risorse a beneficio dei ragazzi e della comunità.

Pippo Costella
Direttore di Defence for Children International Italia

Premessa

Nel corso del 2022 Defence for Children International Italia ODV, in partenariato con l'Osservatorio nazionale sui minori stranieri non accompagnati del CESPI, ha svolto un *rapid assessment* (ricognizione rapida) relativo all'implementazione delle misure di protezione in favore dei minorenni stranieri non accompagnati, dettate dalla Legge 47/2017 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"¹ nelle regioni della Sicilia, Puglia, Marche e Liguria. Il lavoro ha dato seguito ad un precedente *rapid assessment* pubblicato nel 2020 e relativo alle città di Genova, Ancona, Palermo, Bologna e Roma. Le analisi realizzate dal titolo "La legge 47/2017: un sistema di analisi e azione", hanno messo in luce importanti criticità circa l'effettiva implementazione della legge stessa, evidenziando come siano ancora molti gli sforzi da compiere per garantire ai minorenni stranieri non accompagnati la piena e concreta applicazione delle garanzie loro riconosciute².

Al fine di comprendere quali aspetti normativi fossero concretamente riscontrabili nelle realtà e nelle pratiche di effettiva tutela ed accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati, come paradigma di analisi e osservazione, si è scelto di sintetizzare e semplificare la Legge 47/2017 attraverso un sistema composto da nove indicatori chiave, sulla base del quale è stata realizzata una ricognizione nei territori sopra indicati. Di seguito la rappresentazione grafica relativa al sistema di indicatori utilizzato:



¹ Legge 7 aprile 2017, n. 47, Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, in G.U. n. 93 del 21 aprile 2017.

² La Legge 47/2017 un sistema di analisi e azione – Ricognizione rapida applicata alle città di Genova, Ancona, Palermo consultabile qui: https://www.defenceforchildren.it/easyUp/file/82_legge47_2017_sistema_di_analisi_r6d0.pdf
La Legge 47/2017 un sistema di analisi e azione – Ricognizione rapida applicata alle regioni Sicilia, Puglia, Liguria e Marche consultabile qui: <https://www.defenceforchildren.it/easyUp/file/dci - crhd assesment 2022.pdf>

La struttura sistemica predisposta per l'analisi condotta attraverso il *rapid assessment* tenta di rispondere alla necessità di considerare le specifiche prerogative della Legge, con un focus anche alle relazioni che ogni specifica prerogativa ha con tutte le altre, in particolare mettendo in evidenza la necessaria relazione tra quanto avviene nella dimensione più prossima al minorenni (micro) e le condizioni generali predisposte su un livello territoriale e nazionale che regolano e condizionano le concrete possibilità di implementazione delle misure previste (meso). Le diverse competenze e i diversi mandati, che devono necessariamente interagire per rendere realizzabile quanto previsto dalla normativa, propongono un ulteriore livello di significativa complessità spesso limitato da letture mono-disciplinari del fenomeno e della legge stessa. Il tutto in una situazione culturale, storica e politica nella quale risulta ben chiaro quanto la questione migratoria costituisca terreno sensibile nel dibattito generale economico-sociale e nella percezione dell'opinione pubblica (macro).

Parallelamente a questa attività di analisi, nell'ambito del progetto Crew, concepito congiuntamente da DCI Italia e dal Ministero della Giustizia e volto a rinforzare i diritti dei minorenni indagati o imputati nei procedimenti penali, è stata effettuata un'analisi approfondita delle garanzie procedurali contenute nella Direttiva UE 800/2016. Anche se in Italia il quadro giuridico nazionale, rappresentato essenzialmente dal D.P.R. 448/1988, appare formalmente conforme agli obiettivi della direttiva, dall'analisi realizzata si evidenzia una significativa divergenza tra le disposizioni normative e la loro traduzione in prassi effettivamente applicate³.

Dalla sinergia di questi due processi di analisi e osservazione è emerso come, sebbene ci si trovi di fronte a disposizioni normative considerate all'avanguardia, anche a livello europeo, permangano significative difficoltà da parte degli operatori e attori del sistema, sia esso di accoglienza per i minorenni stranieri non accompagnati che di giustizia penale per i minorenni indagati o imputati, a dare concreta attuazione ai principi e alle norme che dovrebbero guidare politiche programmi e prassi. Da quanto rilevato, infatti, è possibile osservare divergenze applicative sui vari territori che, contrariamente a quanto prevede la norma⁴, tendono a generare fenomeni di discriminazione contrari alle intenzioni che dovrebbero orientare i diversi mandati e le misure applicate.

³ CREW - Contribuire a rinforzare i diritti dei minorenni indagati o imputati nei procedimenti penali in Italia, co-finanziato dal Programma Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza dell'Unione Europea (REC 2014-2020). Per maggiori informazioni: <https://www.defenceforchildren.it/it/news-208/crew>.

⁴ Vedi Art.1 della legge 47/2017.

I. Introduzione e metodologia

Questa nuova edizione “monografica” del *rapid assessment*, realizzato con il supporto e la collaborazione del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, intende approfondire le relazioni esistenti tra la condizione dell’essere minorenne straniero non accompagnato ed il sistema di giustizia penale, partendo da un’analisi della L. 47/2017 e del D.P.R. 448/88, così da verificare la continuità e la conformità applicativa del sistema rispetto alle garanzie e ai diritti previsti dal nostro ordinamento per questa categoria di minorenni.

A partire dal lavoro di analisi svolto sui minorenni stranieri non accompagnati e sui minorenni indagati o imputati nei procedimenti penali e l’evidente connessione tra le dinamiche dell’accoglienza e il progressivo e sempre più ricorrente coinvolgimento dei MSNA nel sistema di giustizia, abbiamo ritenuto opportuno procedere ad una nuova analisi per comprendere meglio la condizione dell’essere un minorenne straniero non accompagnato in relazione al sistema di giustizia e come il sistema applichi gli standard normativi di riferimento.

Sulla base della metodologia di analisi elaborata per la redazione dei precedenti *rapid assessment* ed al fine di analizzare quanto i principi, le previsioni e le procedure previste dal nostro ordinamento trovino concreta attuazione anche per quei minorenni stranieri non accompagnati che sono entrati nel sistema di giustizia penale, abbiamo effettuato una serie di consultazioni preliminari con gli operatori degli uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM) di Genova che ci hanno consentito, sulla base delle evidenze riscontrate, di ottenere una prima panoramica del sistema e delle maggiori difficoltà che gli operatori incontrano.

Informati da quanto emerso abbiamo dunque rivisto la metodologia già utilizzata, basata sui nove indicatori rappresentati, per adattarla meglio al nuovo contesto di riferimento e allo specifico oggetto di analisi.

Gli indicatori precedentemente utilizzati sono pertanto stati rivisitati e parzialmente modificati. Si è così passati da un sistema composto da nove indicatori ad un sistema che si ampliava fino al numero di undici assumendo variabili ritenute particolarmente significative in relazione alla fenomenologia dei minorenni stranieri non accompagnati coinvolti nel sistema giustizia. I tre indicatori aggiunti sono quelli relativi alla valutazione individuale, all’assistenza legale e alla possibilità di fenomeni legati a tratta e sfruttamento.

Gli indicatori relativi a “identificazione” e “accertamento dell’età” utilizzati nelle precedenti edizioni separatamente sono invece stati accorpati in uno unico, in linea con la stessa L. 47/2017 che li analizza congiuntamente sotto l’art. 5 della stessa. Un articolo che prevede la necessità di svolgere 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. Qualora, in tale contesto emergano dubbi fondati, lo stesso articolo prevede la possibilità di procedere con l’accertamento dell’età secondo una specifica procedura che verrà meglio analizzata in seguito nell’ambito dello specifico indicatore.

Di seguito una sintesi dunque degli indicatori utilizzati, che verranno meglio esplicitati nella parte sottostante relativa agli esiti.



Dopo aver effettuato consultazioni preliminari con l'USSM di Genova, i cui esiti sono stati condivisi anche con il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, abbiamo redatto un questionario con l'intento di diffonderlo via mail per raggiungere più distretti giudiziari possibili ed avere una panoramica più ampia della situazione, a livello nazionale.

Il Questionario di *indagine su minorenni stranieri non accompagnati e sistema di giustizia* elaborato da Defence for Children International Italia e validato dal Dipartimento per la Giustizia minorile e di Comunità (proposto come allegato al rapporto) si compone di 56 domande. Dopo una prima breve parte relativa al contesto operativo dell'intervistato, per raccogliere informazioni sui distretti di appartenenza ed il ruolo ricoperto dai rispondenti, le domande sono state suddivise in base agli indicatori sopra indicati.

Il questionario è stato somministrato, da parte dello stesso Dipartimento, nel mese di luglio 2023 (e reso disponibile sino al mese di ottobre 2023), in modalità online, a tutti gli USSM dei 29 distretti giudiziari, agli 11 Centri per la Giustizia Minorile (CGM), ai 17 Istituti Penali Minorili (IPM) ed ai 29 Tribunali per i Minorenni e relative Procure presenti sul territorio, nonché alle 42 Camere Minorili.

Le risposte ricevute sono state 255, ma solo 137 sono stati i questionari completati integralmente. Si tratta di un numero di risposte inferiore rispetto alle aspettative, considerato che è stato lo stesso Dipartimento per la Giustizia Minorile ad inviare il questionario e che i destinatari, con l'unica eccezione degli avvocati, sono istituzioni e uffici afferenti al Dipartimento stesso.

In una fase iniziale abbiamo ritenuto che la scarsità di risposte potesse essere collegata al periodo di somministrazione del Questionario che è coinciso con quello festivo. Proprio in considerazione di ciò si è deciso di concedere del tempo aggiuntivo per la compilazione, rendendo disponibile lo strumento di rilevazione fino alla metà del mese di ottobre 2023. Tempo che, tuttavia, ha solo in parte colmato tale criticità, le cui cause sono pertanto da ravvisarsi altrove.

Con riferimento al contesto operativo dei rispondenti è emersa una maggiore partecipazione da parte dei distretti giudiziari di Napoli, Bari, Catanzaro e Palermo.

Per quanto riguarda il livello di partecipazione dei professionisti del settore a cui è stato rivolto il questionario si evidenzia che la categoria più consistente è stata quella degli assistenti sociali dell'USSM, seguita dai Giudici Togati e dagli educatori. Le altre figure professionali coinvolte hanno risposto in misura molto limitata; ci si riferisce in particolare ai Giudici Onorari e agli Avvocati soci delle Camere Minorili.

Considerato che il numero di rispondenti complessivo non possa costituire un campione quantitativamente rappresentativo, si ritiene che dalle diverse risposte ottenute possano comunque essere osservate tendenze consolidate ad indicare le criticità, le prassi e i livelli di conoscenza e competenza relativi al fenomeno. Si specifica in questo senso che, nella fase di analisi dei dati, si è deciso di prendere in considerazione tutti i questionari ricevuti, analizzando la rilevanza di ogni singola risposta, considerata di per sé significativa anche se facente parte di un questionario solo parzialmente compilato.

Dopo aver elaborato una prima analisi dei risultati, ottenuti attraverso la somministrazione del questionario, sono emerse diverse criticità ma anche la necessità di procedere ad ulteriori approfondimenti. Sono state dunque condotte alcune interviste a testimoni privilegiati quali l'Associazione Tutori in rete⁵, insegnanti di C.P.I.A., assistenti sociali dell'USSM, un Procuratore Capo e un ex Dirigente del Dipartimento di Giustizia Minorile e di Comunità. Interviste che hanno sostanzialmente confermato quanto già emerso, fornendo altresì utili spunti di riflessione e priorità dalle quali si potrebbe partire per migliorare e rafforzare il sistema nel quale i minorenni stranieri non accompagnati sono inseriti.

La presentazione dell'analisi propone la stessa struttura del questionario somministrato, nel quale ogni domanda intendeva indagare uno degli undici indicatori, sopra descritti. Si tratta di indicatori, come già illustrato, derivati dai principi fondamentali e dai diritti previsti dal nostro ordinamento che devono essere riconosciuti ad ogni minorenne straniero non accompagnato anche nel momento in cui si trovi nel circuito penale.

⁵ Associazione nazionale che mette in rete i tutori volontari di minori stranieri non accompagnati proponendosi di rafforzare il sistema di tutela volontaria introdotto dalla L.47/2017 istitutiva della figura del tutore volontario di MSNA, incoraggiando e accompagnando la costituzione di nuove associazioni di tutori volontari, mettendole in rete, promuovendo e supportando a livello nazionale la costruzione di spazi collettivi organizzati per la condivisione dell'enorme bagaglio di esperienze, buone pratiche e percorsi accumulati nel tempo dai diversi soggetti di aggregazione dei tutori.

II. Esiti dell'attività di ricerca



1. ACCOGLIENZA

Il primo indicatore intende porre l'attenzione sulle tipologie di strutture di accoglienza e sugli standard psico-socio-educativi delle stesse che le qualificano, insieme al personale che in esse opera, come contesti adatti all'accoglienza di minorenni, in grado di garantire un livello di prestazioni sufficienti a consentire il loro sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale in una prospettiva tesa a garantire il superiore interesse del minorenne.

Nell'ambito di questo indicatore abbiamo voluto approfondire, in particolare, i seguenti aspetti:

- tipologia e numero delle strutture che accolgono MSNA coinvolti nel circuito penale, in considerazione del fatto che esistono comunità espressamente dedicate ai MSNA e altre comunità, delle quali si avvalgono in genere i servizi di giustizia minorile, che non sono necessariamente strutturate per accogliere anche ragazzi provenienti da altri paesi e quindi ad adeguare il proprio servizio alle significative variabili che devono informare le prassi di accoglienza;
- capacità degli operatori che lavorano nelle strutture di rispondere alle esigenze dei minorenni, in considerazione della particolare situazione di vulnerabilità in cui si trovano, dettata anche dal loro coinvolgimento nel circuito di giustizia. Si tratta di competenze che devono essere considerate nella predisposizione delle condizioni e nei processi di accoglienza, anche in relazione alla dimensione della mediazione culturale, di particolari necessità educative, di speciali misure da applicare per la protezione da potenziali forme di violenza.

Con riferimento alla **tipologia di strutture** che accolgono minorenni inseriti nel circuito penale è bene considerare che per questo gruppo di minorenni può essere disposto il collocamento in comunità, in ragione dell'applicazione di una misura cautelare⁶ ovvero dell'adesione a un progetto di messa alla prova⁷ che preveda tale specifica prescrizione. Sul territorio nazionale esistono solo tre Comunità gestite direttamente dal Ministero della giustizia nelle quali i minorenni possono essere collocati esclusivamente a seguito dell'emissione di un provvedimento di natura penale⁸. Tuttavia, i minorenni entrati nel circuito penale trovano accoglienza anche e soprattutto all'interno delle comunità gestite dal privato sociale⁹.

Si tratta di comunità che si vanno ad aggiungere a quelle specificatamente dedicate ai MSNA per i quali è previsto, dopo un primo collocamento in comunità di prima accoglienza, il loro trasferimento in strutture aderenti alla rete SAI (Sistema Accoglienza e Integrazione) o in altre comunità gestite dagli enti locali¹⁰. Gli esiti del sondaggio riflettono la disomogeneità nel sistema di strutture residenziali dedicate ai minorenni stranieri. Si rileva infatti da parte dei rispondenti poca conoscenza sia qualitativa, sia quantitativa in merito alle strutture presenti sul proprio territorio dedicate all'accoglienza di MSNA inseriti nel circuito penale¹¹.

Dai dati ottenuti sembra che i minorenni siano nella maggior parte dei casi collocati in comunità educative che accolgono minorenni italiani oppure in comunità di accoglienza per MSNA aderenti alla rete SAI. In via residuale, nella misura pari al 29%, troviamo le comunità gestite dagli enti locali e in subordine quelle gestite direttamente dal Ministero della Giustizia (23%).

⁶ Art. 22 e art. 21, comma 5 del D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448.

⁷ Art. 28 del D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448.

⁸ Si tratta delle Comunità site a Bologna, Catanzaro e Reggio Calabria. Le altre sono comunità private che il Ministero accredita a svolgere tale compito. Qui si assicura l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria nei confronti di minorenni autori di reato, ai sensi degli artt. 18; 18 bis; 22; 36 e 37 del D.P.R. n. 448 del 1988.

⁹ Vedi l'art. 10 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 272 recante "Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del D.P.R. 448/1988, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni" secondo cui "per l'attuazione del D.P.R. n. 448 del 1988 i centri per la giustizia minorile stipulano convenzioni con comunità pubbliche e private, associazioni e cooperative che operano in campo adolescenziale e che siano riconosciute o autorizzate dalla regione competente per territorio. Possono altresì organizzare proprie comunità, anche in gestione mista con enti locali".

¹⁰ Art. 4 legge 47/17

¹¹ Anche filtrando le risposte per GT e USSM - categoria di rispondenti che meglio di altri dovrebbe essere a conoscenza di tali dati - la percentuale di "non so" rimane alta: rispettivamente 29,40% e 30,30%.

Dalle risposte si evidenzia dunque un'assenza di dati coerenti ma anche di denominazioni e definizioni univoche sulle strutture residenziali. Talvolta i rispondenti si riferiscono a comunità socio-educative, altre volte a strutture di tipo familiare o terapeutico senza riferimento a chiari criteri qualificanti che possano descrivere la tipologia di accoglienza, così come la sinergia tra le diverse specifiche funzioni che dovrebbe essere considerata nella realizzazione di un progetto individualizzato.

Purtroppo, anche dalle interviste realizzate, con riferimento alla scelta della tipologia di comunità ove collocare la persona minorenni, sembra delinearsi una logica fondata sulla mera casualità piuttosto che su una specifica programmazione. In particolare, in ambito penale è emerso come, sebbene il nostro ordinamento preveda il collocamento in comunità laddove non esista la possibilità di realizzare un lavoro con la famiglia, la comunità sia diventata uno strumento sempre più utilizzato non solo per chi non può contare su una famiglia, ma anche per chi ha una famiglia, ma disfunzionale. Questo ha comportato, rispetto alle premesse originarie del D.P.R. 448/1988, un utilizzo eccessivo dello strumento del collocamento in comunità. È pertanto difficile garantire un determinato livello qualitativo quando i soggetti preposti alla tutela di queste garanzie sono estremamente diversi tra loro da regione a regione. In passato, sempre secondo quanto riferito dagli intervistati, si era ipotizzato di costruire un coordinamento nazionale affinché le comunità potessero dotarsi, pur nel rispetto dell'autonomia e della specificità, di criteri uniformi su tutto il territorio nazionale, ma poi non è mai stato dato seguito concreto a queste intenzioni.

Non esistono dunque criteri specifici in base ai quali un minorenni viene inserito in una comunità piuttosto che in un'altra; l'unica logica seguita è quella della disponibilità di posti e ciò significa, in particolare per i MSNA che in genere hanno pochi legami sul territorio, che questi minorenni possono essere trasferiti più facilmente anche in regioni diverse da quella ove sono inizialmente collocati.

Questa criticità è stata evidenziata anche dall'Associazione Tutori in rete che ha messo in luce la difficoltà, nonostante provvedimenti specifici del Tribunale, di collocare i minorenni in strutture adeguate, dotate di personale con le competenze necessarie per supportarli e rispondere alle loro esigenze. Tale indisponibilità di strutture specialistiche costringe pertanto a ricollocare il minorenni nella struttura che già lo ospitava determinando così il fallimento dell'intervento educativo, sia per quella singola persona minorenni che per l'intero sistema dal momento che quell'individuo, con tutta probabilità, continuerà a delinquere invece che seguire un progetto specifico.

Anche gli assistenti sociali dell'USSM riferiscono di essere costretti in molti casi a trasferire i ragazzi fuori regione proprio per mancanza di posti, ma questo può anche avere dei risvolti positivi nel momento in cui il minorenni viene allontanato da un contesto che ormai condiziona negativamente i suoi comportamenti.

“Nel cercare la comunità più adatta ad ogni singolo minorenne si cerca di reperire quella maggiormente in grado di far fronte alle peculiarità individuali, ma spesso si finisce per collocare la persona dove c’è disponibilità di posti.”

Speculare incertezza, resa evidente da risposte molto generiche e simili tra loro, si evidenzia in riferimento alla **capacità degli operatori**, che lavorano nelle strutture che accolgono MSNA inseriti nel circuito penale, di rispondere alle loro esigenze e di essere adeguatamente formati sulle competenze specifiche necessarie per lavorare efficacemente con questa tipologia di minorenni.

Le risposte ricevute non indicano tendenze precise in un senso o nell’altro. Le percentuali di operatori che dichiarano di essere poco, abbastanza o adeguatamente formati per rispondere alle esigenze di minorenni stranieri sono molto simili tra loro e la natura di questa risposta può indicare una disomogeneità significativa, ma anche una genericità di approccio lontana dalla specializzazione che sarebbe necessaria.

La confusione e l’incertezza circa l’effettiva conoscenza delle esigenze di questi minorenni e di conseguenza delle misure da attuare a loro tutela, emerge come elemento trasversale alle varie categorie di rispondenti ed ai diversi territori.

Non conoscere a fondo le peculiarità, i bisogni, le vulnerabilità di cui i MSNA sono portatori sembra indicare l’inadeguatezza dei progetti socio-educativi capaci di consentire il loro sviluppo, il recupero ed il raggiungimento dell’autonomia, come emerge infatti in modo più netto nell’ambito delle osservazioni inerenti all’indicatore numero 2 relativo alla presa in carico.

La formazione degli operatori non può che costituirsi come fattore imprescindibile per consentire di rispondere alle peculiarità di un intervento psico-socio-educativo che coinvolge un minorenne straniero, tanto più quando, alle variabili del caso, si aggiunge una problematica legata al suo coinvolgimento in un procedimento penale.

Visto che la prerogativa, in base al nostro ordinamento, deve essere quella della valutazione e della determinazione del superiore interesse del minorenne anche quando questi provenga da un paese extraeuropeo e anche quando si trovi a commettere un reato, risulta evidente come la dovuta tutela potrà essere applicata in base al livello di formazione e competenza specifica che gli operatori del settore saranno in grado di esprimere ed applicare individualmente o nelle loro relazioni funzionali.

Utile sottolineare, anche sulla base di quanto propone la presente analisi, come possa essere lo stesso quadro normativo di riferimento, dai principi alle norme esistenti, a poter orientare e qualificare in termini multidisciplinari la struttura e i contenuti dell'impianto formativo che dovrebbe essere reso disponibile per qualificare il sistema.

Dalle interviste effettuate è emersa in particolare l'importanza di qualificare i percorsi di studio di educatori e assistenti sociali con componenti antropologiche e culturali che aiutino a meglio riconoscere le sofferenze ed i bisogni specifici di cui questi ragazzi sono portatori.

Dal punto di vista strutturale gli assistenti sociali dell'USSM hanno evidenziato come sia importante per educatori e operatori che lavorano all'interno delle comunità poter beneficiare del giusto riconoscimento, dal momento che la loro esigua remunerazione li costringe spesso a dover condurre attività lavorative parallele che possono sottrarre tempo e spazio al difficile ruolo svolto all'interno delle strutture, dove la complessità e spesso la conflittualità sono piuttosto elevate. La necessaria esigenza di formazione si scontra dunque con la mancanza di garanzie contrattuali e con la significativa situazione di stress in cui gli operatori sono costretti a lavorare. Una situazione che spesso determina fenomeni di *burn out*, come riferito dagli stessi operatori.

COSA EMERGE

- I. poca conoscenza del territorio
- II. molteplicità e disomogeneità in merito alle tipologie di strutture
- III. difficoltà degli operatori nell'attuare misure di tutela adeguate alle esigenze dei MSNA
- IV. assenza di un quadro di riferimento formativo e di una formazione specifica sulle peculiarità dei MSNA

RACCOMANDAZIONI & PRIORITÀ

- I. ricognizione territoriale da parte del DGMC delle comunità che accolgono MSNA per capire quali sono e di quali esigenze sono portatrici
- II. determinazione e applicazione di criteri uniformi sulle comunità a livello nazionale
- III. definizione e implementazione di un processo formativo multidisciplinare che coinvolga i diversi mandati presenti nel sistema



2. PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE

Il secondo indicatore concentra l'attenzione sui processi attraverso i quali ogni minorenne viene preso in carico e seguito dalle istituzioni competenti, in considerazione della sua peculiare situazione individuale e dei suoi specifici bisogni. Esso è volto anche a verificare la messa in atto di interventi socio-educativi appropriati e individualizzati capaci di considerare, oltre alle necessità contingenti, gli elementi legati al passato così come le prospettive attinenti allo sviluppo del progetto di vita del minorenne in una prospettiva sia di prevenzione del rischio di devianza, sia di inclusione sociale.

Attraverso questo indicatore abbiamo voluto approfondire, in particolare, i seguenti aspetti:

- quali sono i soggetti responsabili e coinvolti attivamente nei processi di presa in carico considerando le particolarità proposte da minorenni stranieri in relazione alla diversità di attori, mandati e funzioni che si devono attivare;
- l'efficacia degli interventi socio-educativi messi in atto dagli operatori per accompagnare il minorenne nel suo percorso di integrazione, autonomia e fuoriuscita dal circuito penale.

Già in fase di formulazione del questionario si è resa evidente la necessità di considerare la molteplicità di **soggetti interessati e coinvolti nei processi di presa in carico**. Primi fra tutti gli uffici della giustizia penale minorile, seguiti dai servizi sociali territoriali e da quelli socio-sanitari. Nonostante l'eterogenea presenza, emerge dalle risposte una scarsità di interazione tra i diversi attori. Oltre l'80% dei rispondenti ha dichiarato, infatti, che non esistono protocolli inter-istituzionali tra i vari enti che si occupano della presa in carico del minorenne straniero non accompagnato inserito nel circuito penale (ad es. USSM, SS, ASL, TM, ...) o di non esserne a conoscenza. Possiamo desumere (almeno per i territori che si sono resi disponibili alla compilazione del questionario) l'assenza di questi protocolli oppure, qualora esistano, che essi siano di fatto poco conosciuti dagli operatori. In ogni caso si evidenzia chiaramente una scarsa collaborazione tra i vari soggetti che dovrebbero invece lavorare in piena sinergia per garantire una presa in carico del minorenne capace di applicare interventi socio-educativi appropriati, volti all'inclusione sociale ed al recupero attraverso un sistema di riferimento organico e organizzato.

Tra i soggetti che entrano in contatto con il minorenni vi sono anche gli insegnanti dei CPIA¹² i quali riferiscono uno scarso loro coinvolgimento nell'elaborazione del progetto educativo, l'assenza di un protocollo di collaborazione tra questi centri, l'USSM e i servizi territoriali. I rapporti degli insegnanti si limitano al referente scolastico della Comunità che accoglie il minorenni, ma nel momento in cui il minorenni si trova coinvolto nel sistema giustizia anche questa minima relazione si interrompe.

“Improvvisamente il minorenni non frequenta più i corsi, ma noi insegnanti non riceviamo alcuna spiegazione in merito, solo la comunicazione di una temporanea interruzione del percorso senza ulteriori specificazioni, a loro dire per motivi di riservatezza”.

Sarebbe invece opportuno che il sistema fosse maggiormente interconnesso e che tutti coloro che lavorano per e con il minorenni fossero al corrente della situazione al fine di poter apportare il proprio contributo al progetto educativo.

Altro aspetto, emerso dalle interviste e da tenere in considerazione, riguarda la difficoltà di identificare e connettersi con una rete sociale sul territorio che consenta di valorizzare le risorse delle culture di provenienza dei ragazzi. Nell'assenza di una famiglia di riferimento viene rilevato come sarebbe importante poter contare sulle reti positive di connazionali già presenti sul territorio per prevenire o proporre un'alternativa alle relazioni negative ed estemporanee che spesso conducono i ragazzi a delinquere.

Viene evidenziata da diversi rispondenti la condizione di solitudine di molti ragazzi che si trovano negli IPM così come la difficoltà da parte del sistema e dei suoi operatori di realizzare quella prossimità che sarebbe necessaria per realizzare un intervento educativo adeguato ed efficace. Alcuni ipotizzano la potenzialità dell'affido omoculturale anche solo temporaneo e più in generale l'auspicabile relazione con le comunità straniere presenti sul territorio che dovrebbe essere resa possibile per fornire ai ragazzi e al percorso educativo riferimenti culturali e sociali più significativi.

Gli assistenti sociali dell'USSM riferiscono che purtroppo è sempre più difficile lavorare in rete e organizzare tavoli di lavoro anche a causa del *turn over* continuo degli operatori.

¹² Centri provinciali per l'istruzione degli adulti

Viene riportato come i casi che i servizi territoriali seguono siano troppi rispetto all'organico disponibile e come questo sovraccarico limiti fortemente la disponibilità da parte dei servizi territoriali ad incontrarsi e trovare spazi di collaborazione. In alcuni casi sembra che vi sia una maggiore collaborazione con il Tribunale per i Minorenni nei procedimenti penali anche se viene espresso da alcuni che sarebbe auspicabile allargare questi scambi ad altri professionisti (Servizi Sociali, Questura, ASL).

Quanto alla qualità degli **interventi socio-educativi**, dalle risposte emerge una genericità e una standardizzazione che evidenziano una strutturale difficoltà nel considerare in modo appropriato ed efficace le variabili relative alla personalità e alle possibili vulnerabilità del singolo minorenni.

Tra i fattori che impediscono la realizzazione di interventi socio-educativi appropriati emergono dalle risposte le seguenti criticità:

- mancanza di mediatori linguistico-culturali;
- carenza di personale specializzato e poca formazione relativamente alle peculiarità che presentano i MSNA;
- difficoltà nel dare preminenza ai bisogni individuali a causa della necessità di elaborare progetti sulla base delle risorse disponibili e non in base alle diversificate esigenze specifiche;
- numero di MSNA elevato rispetto al numero di operatori disponibili;
- mancanza di tempi adeguati e sufficienti per poter effettuare la valutazione individuale;
- poca conoscenza dei contesti di origine e della storia di ogni ragazzo;
- assenza di un tutore volontario dedicato;
- mancanza di documenti e difficoltà nel regolarizzare la presenza dei ragazzi sul territorio;
- scarsità di servizi specialistici con competenze etno-psichiatriche.

Criticità queste che incontreremo più volte, anche nell'ambito delle analisi relative ad altri indicatori, e che suggeriscono la necessità di una lettura integrata della situazione come presupposto per un'azione sinergica che, per risultare efficace, dovrà necessariamente considerare i singoli aspetti ma anche la loro relazione di interdipendenza. Importante considerare come il successo dell'istituto della messa alla prova, registrato negli ultimi anni, dimostri come i giovani che ricevono fiducia e supporto tramite percorsi e contesti strutturati e sistemici siano poi in grado di restituire questa fiducia, superando con successo la prova cui sono sottoposti¹³. A fronte di questa constatazione è evidente come l'assenza di una famiglia o una rete sociale di riferimento renda difficile e spesso impossibile poter contare su questo tipo di percorso.

¹³ PROSPETTIVE MINORI - VII Rapporto di Antigone sulla giustizia minorile e gli Istituti penali per minorenni consultabile qui: https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/PROSPETTIVE%20MINORI_cartella%20stampa.pdf

Le interviste hanno ulteriormente ribadito come la precarietà del progetto educativo si ripercuota in modo determinante sul percorso degli stessi ragazzi che, se non adeguatamente "agganciati" rischiano di ritrovarsi nel circuito penale in una condizione di sempre maggior coinvolgimento, anche identitario, in dimensioni "devianti e delinquenziali". In questa prospettiva, il forte nesso esistente tra una non adeguata accoglienza in ambito civile/amministrativo e il sistema penale è stata ribadita a più voci. Gli stessi tutori volontari hanno messo in luce questa correlazione negativa sottolineando come, qualora il sistema di accoglienza non sia in grado di offrire alternative di qualità, sarà più facile per il ragazzo ricorrere ad attività illegali.

“Se miglioriamo le comunità di accoglienza vi sarà una maggiore probabilità che i ragazzi non entrino nel circuito penale”.

Gli assistenti sociali dell'USSM hanno evidenziato come la difficoltà di elaborare progetti efficaci ed individualizzati sia connessa alla mancanza di risorse ed all'impreparazione delle comunità che spesso non dispongono delle conoscenze specifiche e dell'impostazione che la gestione di MSNA richiederebbe. Le risorse, già limitate, sono dedicate in larga parte ad attività standardizzate che poco rispondono alla personalizzazione degli interventi che sarebbe necessaria.

COSA EMERGE

- I. scarsa interazione tra tutti i soggetti coinvolti nella presa in carico (assenza di modelli e protocolli operativi inter-agenziali)
- II. mancanza di un contesto socio-culturale di riferimento per i minorenni
- III. interventi socio-educativi poco efficaci/significativi in quanto non individualizzati

RACCOMANDAZIONI & PRIORITÀ

- I. condivisione di criteri operativi e definizione di protocolli di collaborazione tra gli attori del sistema
- II. aumento di qualità nei processi di accoglienza dei minorenni stranieri per prevenire il coinvolgimento in procedimenti penali
- III. connessione, valorizzazione e attivazione di rapporti con le comunità di provenienza dei ragazzi
- IV. maggiori investimenti per dotare il sistema di risorse adeguate



3. TUTELA VOLONTARIA

Riconoscendo nell'istituto della tutela volontaria un elemento fondamentale di garanzia, con il terzo indicatore si intende osservare lo stato di implementazione di tale istituto, la sua efficacia, il grado di attivazione e collaborazione delle istituzioni e delle agenzie competenti nel promuovere quanto prevede la specifica norma.

Con questo indicatore abbiamo inteso approfondire, in particolare, i seguenti aspetti:

- quanti minorenni stranieri coinvolti nel sistema di giustizia possono beneficiare di un tutore volontario e godere pertanto dei benefici che questa presenza è in grado di assicurare;
- l'esistenza o meno di forme di accompagnamento dopo i 18 anni, quando la tutela decade per legge, considerando la delicatezza di questo momento di transizione, sia per i risvolti giuridici che tale passaggio impone, ma anche per le istanze di autonomia e i nuovi bisogni che determina nel percorso del giovane.

Sebbene l'art. 11 della L. 47/2017 preveda la **nomina di un tutore volontario** per ogni minorenne straniero non accompagnato, dal sondaggio è emerso che tale diritto nella prassi è scarsamente riconosciuto e applicato. Attraverso il questionario abbiamo, infatti, cercato di capire quanti MSNA inseriti nel circuito penale beneficiassero di un tutore volontario o istituzionale e in entrambi i casi è emerso che solo un ridotto numero di ragazzi può beneficiare di questa importante figura.

Rispetto ai tempi della nomina è emerso che in genere il tutore viene nominato prima dell'apertura del procedimento penale; si tratta di un dato confortante e in linea con la previsione normativa che riconosce il diritto alla nomina di un tutore, indipendentemente dalla sua necessaria presenza in sede di procedimento penale. Certamente meno in linea con tale articolo è invece il dato principale, emerso dal questionario, che ha messo in luce l'esiguo numero di minorenni cui tale diritto è riconosciuto, sebbene si tratti di una figura centrale di protezione degli stessi minorenni e di garanzia dei loro diritti.

Il 68% dei rispondenti è infatti convinto che la presenza di un tutore volontario, che non si limiti a svolgere le sole funzioni di rappresentanza legale, sia per il minorenne una figura determinante per l'aiuto che può prestare allo stesso ad aderire meglio al progetto predisposto, sia nel caso in cui sia detenuto presso l'IPM, sia in quello di una misura che preveda una MAP (messa alla prova).

Il tutore volontario aiuta il minorenne straniero non accompagnato a comprendere meglio ciò che accade, le tappe del suo percorso e del suo procedimento penale; più in generale il tutore volontario si pone come figura di garanzia dei suoi diritti. Nonostante queste fondamentali funzioni, come già detto, l'istituto appare ancora troppo poco applicato.

Tale criticità è stata messa in luce anche dall'Associazione Tutori in rete che riporta la difficoltà per molti tutori volontari di svolgere il proprio ruolo con minorenni stranieri coinvolti nel sistema penale. Questi tutori lamentano la mancanza di una formazione specifica e di un supporto di fronte a tale evenienza, circostanze che pertanto limitano le loro disponibilità ad assumere il mandato. Dati questi confermati anche dagli assistenti sociali dell'USSM che riferiscono di aver visto pochi tutori volontari rispetto al numero dei minorenni in carico.

Di conseguenza, molti minorenni che si trovano negli IPM non possono beneficiare della figura del tutore volontario. A ciò si aggiunga che, secondo quanto rilevato dall'Associazione Tutori, gli stessi Tribunali per i Minorenni spesso preferiscono non nominare un tutore volontario, bensì ricorrere alla figura dell'avvocato. Gli orientamenti e gli approcci dei Tribunali sono naturalmente molto diversi sul territorio nazionale, ma sono ancora molti quelli che preferiscono ricorrere alla nomina di un avvocato come tutore volontario, soprattutto se la persona minorenne è parte in un procedimento penale.

"L'avvocato saprà certamente rappresentare legalmente al meglio il minorenne, ma viene meno il senso di vicinanza e di affiancamento caratterizzanti il ruolo del tutore volontario."

Con riferimento allo scarso numero di tutori volontari rispetto ai minorenni presenti è altresì emersa la necessità di svolgere corsi di formazione con regolarità in tutte le regioni e procedere alle successive nomine in modo tempestivo e avvalendosi di criteri di abbinamento ragionato. Spesso accade che tutori volontari formati e disponibili non vengano nominati per difficoltà interne agli stessi Tribunali per i Minorenni, eppure è emerso che nonostante le carenze di organico e/o strutturali, laddove vi sia la volontà di far funzione tale istituto, la tutela volontaria ha raggiunto visibili risultati positivi.

Un altro aspetto che si è inteso indagare è quello relativo all'esistenza di **forme di supporto** (tipo il *mentoring* o la tutela sociale) **al compimento dei 18 anni**, quando la tutela decade per legge, per i neomaggiorenni stranieri che devono portare a termine il loro percorso penale. Più della metà dei rispondenti ha dichiarato di non conoscere la possibilità di queste forme di supporto, sebbene oltre il 90% abbia dichiarato di ritenere fondamentale avviare una progettualità specifica in questo senso. Si tratta dunque di un'esigenza fortemente sentita che non trova però riconoscimento e attuazione nella realtà. Dare continuità in termini di supporto e accompagnamento, dalle risposte ottenute, risulta essere dimensione essenziale per favorire l'integrazione e la fuoriuscita dal circuito penale. Importante considerare come la stessa L. 47/2017 riconosca la possibilità da parte del Tribunale per i Minorenni di accordare per i neomaggiorenni stranieri un prosieguo amministrativo fino ai 21 anni.

Anche se, nel contesto della giustizia penale, gli USSM continuano a prendere in carico la persona indagata o imputata fino ai 25 anni, al di là di questa presenza istituzionale non sono previste altre forme di accompagnamento, assimilabili a quella offerta durante la minore età da un tutore volontario la cui vicinanza, insieme all'indipendenza e all'imparzialità richiesta dal ruolo possono giocare un ruolo determinante nei percorsi riabilitativi.

COSA EMERGE

- I. scarse nomine di tutori volontari
- II. riduzione delle garanzie dei MSNA
- III. maggiore difficoltà per i minorenni ad aderire al progetto
- IV. difficoltà nella transizione alla maggiore età
- V. necessità di forme utili a proseguire l'accompagnamento oltre i 18 anni

RACCOMANDAZIONI & PRIORITÀ

- I. organizzare corsi di formazione per tutori volontari in tutte le regioni con regolarità
- II. Tribunali per i Minorenni devono dare seguito alle disponibilità ricevute da parte dei tutori e procedere alle nomine con abbinamenti ragionati e tempestivi
- III. favorire la nomina dei tutori volontari rispetto agli avvocati che svolgono funzioni differenti
- IV. sperimentare forme di accompagnamento al compimento della maggiore età, come il *mentoring*, anche per i ragazzi coinvolti in procedimenti penali



4. PRASSI DI ASCOLTO E PARTECIPAZIONE

Considerando la partecipazione e l'ascolto del minorenni come imprescindibili elementi per garantire una risposta ai suoi bisogni, conformemente al dettato normativo, attraverso questo indicatore si intende osservare se e come queste condizioni vengano applicate dai diversi attori, istituzionali e non, durante tutte le fasi della presa in carico, sia al di fuori che all'interno del procedimento. Il rispetto del diritto dei minorenni ad essere informati (con un linguaggio che possano comprendere) sui loro diritti e su tutte le decisioni che li riguardano è compreso nell'ambito di questo indicatore.

Attraverso questo indicatore abbiamo voluto approfondire, in particolare, i seguenti aspetti:

- la presenza del mediatore culturale come figura chiave per garantire l'effettiva partecipazione dei minorenni stranieri;
- la capacità degli operatori di garantire la partecipazione dei minorenni in assenza del mediatore culturale;
- le cause che ostacolano il ricorso alla figura del mediatore.

Per garantire il diritto dei minorenni ad essere informati e a poter partecipare in modo attivo la figura del **mediatore culturale** assume una funzione fondamentale. Il mediatore, Infatti, non si limita ad un lavoro di traduzione e/o interpretariato ma il suo obiettivo è quello di mettere in relazione due diverse culture affinché trovino il modo per comunicare e comprendersi vicendevolmente.

Riconoscendo questo importante ruolo, nel questionario abbiamo voluto richiedere se, durante i colloqui con i minorenni stranieri non accompagnati inseriti nel circuito penale, fosse garantita la presenza del mediatore culturale. Dalle risposte ottenute emerge come la presenza di questa figura non sia sempre garantita; in particolare si evidenzia come la sollecitazione e l'insistenza da parte dei vari professionisti affinché i colloqui si svolgano in presenza di un mediatore sia condizione necessaria per assicurare questa presenza che in generale non costituisce prassi consolidata.

In tale contesto è interessante osservare la divergenza di risposte tra gli operatori USSM rispetto ai Giudici togati. Il 41% dei Giudici - a fronte del solo 22% degli operatori USSM - afferma che il mediatore è sempre presente ai colloqui con operatori USSM, assistenti sociali, avvocati e in Tribunale.

Di fatto gli assistenti sociali dell'USSM riferiscono che i Tribunali - per lo meno nel territorio intervistato - si avvalgono per lo più di interpreti e non di mediatori culturali il cui reperimento appare difficoltoso. Gli stessi assistenti sociali non beneficiano all'interno del proprio organico di mediatori culturali ma si avvalgono di convenzioni con cooperative che forniscono questo servizio in base alle necessità. L'intervento dei mediatori, seppur fondamentale, viene realizzato a chiamata e dunque in genere non si riesce a garantire la presenza dello stesso mediatore nei diversi colloqui con i ragazzi.

“Nell'ultimo anno, grazie ad un Progetto del Ministero abbiamo avuto dei mediatori culturali all'interno dei CPA¹⁴ che hanno rappresentato un importante valore aggiunto, in quanto riuscivano a garantire una continuità dell'intervento, fondamentale sia per noi che per i ragazzi con in quali si sono instaurati importanti rapporti di fiducia.”

Qualora non si riesca a garantire la presenza del mediatore, è in ogni caso importante assicurarsi che il minorenne abbia compreso le informazioni che gli vengono trasmesse. È importante che gli operatori mettano in campo altre risorse e si adoperino per **garantire in ogni caso la partecipazione attiva del minorenne**, avvalendosi ad esempio di altri strumenti, quali materiale grafico o multilingue. Dal sondaggio è, tuttavia, emersa la tendenza degli operatori di demandare tale compito ad altre figure di riferimento per il minorenne (educatore, tutore, avvocato, ...) oppure di avvalersi di coetanei connazionali, collocati all'interno della stessa comunità o IPM.

Andando ad indagare le **cause che ostacolano il ricorso alla figura del mediatore culturale**, dalle risposte ottenute è emerso che i principali ostacoli sono:

- la mancanza di risorse economiche per sostenere questo servizio;
- l'esiguo numero di mediatori culturali presenti e disponibili;
- la difficoltà nel potersi avvalere di mediatori culturali per tutti i paesi di provenienza dei ragazzi.

¹⁴ Si tratta dei centri di prima accoglienza che ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento sino all'udienza di convalida assicurando la permanenza degli stessi, senza caratterizzarsi come strutture di tipo carcerario.

Risulterebbe dunque evidente come in un simile contesto il diritto di informazione e partecipazione del minore non possa essere pienamente garantito, in violazione di quanto previsto dalla normativa nazionale ed internazionale¹⁵. In tal senso si esprimono anche le Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore che espressamente richiamano il commento generale n. 12 sul diritto del minore di essere ascoltato (CRC/C/GC/12, 1° luglio 2009) dove si legge testualmente che *“devono essere compiuti interventi per riconoscere il diritto ad esprimere le opinioni ai bambini e agli adolescenti che appartengono a minoranze, a gruppi indigeni, ai bambini e adolescenti migranti e agli altri bambini e adolescenti che non appartengono alla maggioranza linguistica”*.

COSA EMERGE

- I. scarsità di mediatori culturali e difficoltà nel corrispondere le necessità derivate dai diversi paesi di origine dei MSNA
- II. scarsità di risorse economiche
- III. previsioni metodologiche assenti e/o non sistematiche in relazione alla mediazione culturale
- IV. violazione del diritto di informazione e partecipazione
- V. scarsa conoscenza della centralità di tale diritto tra gli attori del sistema

RACCOMANDAZIONI & PRIORITÀ

- I. maggiori investimenti
- II. prevedere progettualità che rinforzino la presenza dei mediatori culturali
- III. inserire i mediatori culturali tra organico fisso degli uffici dell'USSM

¹⁵ Art. 15, 2ter L. 47/17 – Art. 12 CRC



5. IDENTIFICAZIONE E ACCERTAMENTO DELL'ETÀ

Attraverso questo indicatore si intende osservare la qualità, le competenze, l'efficacia e l'efficienza delle pratiche e dei processi messi in atto dai diversi attori nella fase di identificazione del minorenni. Si tratta di una fase cruciale volta alla comprensione della storia e dei legami familiari di ciascun minorenni – dalla quale potrebbe scaturire anche la necessità di un processo di accertamento dell'età o l'avvio di indagini familiari, finalizzate ad un ricongiungimento – per orientare la progettazione del percorso di ciascun/a minorenni e predisporre le misure tese a tutelare il suo superiore interesse.

Nell'ambito di questo indicatore abbiamo voluto approfondire, in particolare, i seguenti aspetti:

- il coordinamento tra servizi che prendono in carico il minorenni per garantire la continuità e l'integrazione delle varie fasi dell'accoglienza e della presa in carico;
- la valutazione di un ricongiungimento familiare che potrebbe emergere durante il colloquio con il minorenni, previo suo espresso consenso ed esclusivamente nel suo superiore interesse;
- le modalità di esecuzione dell'accertamento dell'età; quali presupposti e quale procedura.

Poiché i MSNA, ancorché indagati o imputati, sono in genere inseriti in comunità di accoglienza - talvolta, come osservato nell'ambito del primo indicatore, nelle stesse strutture che accolgono minorenni italiani, talaltra nelle comunità aderenti alla rete Sai o del privato sociale - e in genere sono già seguiti dai servizi sociali territoriali, si pone il problema di **coordinamento tra servizi** che prendono in carico questi minorenni, sia al fine di evitare di sottoporli a ripetuti colloqui che possano far riemergere vissuti difficili e dolorosi, soprattutto nei casi di maggiore vulnerabilità, che al fine di dare continuità ad una progettualità già avviata.

Utilizzando questo indicatore abbiamo dunque approfondito come i vari attori del sistema vengano a conoscenza della storia del minorenne, dei suoi bisogni specifici e/o particolari vulnerabilità. In particolare, è stato chiesto se questi elementi possano essere ricavati (in tutto o in parte) dalla cartella sociale che dovrebbe essere predisposta dal personale della struttura di accoglienza (art. 9 L. 47/2017) o se si renda necessario procedere a nuova valutazione della persona minorenne nel momento in cui entra nel sistema penale.

Dalla rilevazione è emerso che, nella maggior parte dei casi, le informazioni contenute nella cartella sociale sono parziali, rendendo necessario e opportuno procedere con un'integrazione. Vi sono anche casi, meno frequenti (48%) nei quali risulta impossibile acquisire la cartella sociale e dunque si deve necessariamente procedere a nuova valutazione.

La casistica è dunque piuttosto variabile; una maggiore omogeneità circa le prassi sembrerebbe pertanto auspicabile per garantire uniformità di trattamento sui vari territori e limitare il più possibile di sottoporre il minorenne a continue e ripetute interviste, non necessariamente rispondenti al suo superiore interesse. Nell'ambito di questo indicatore è stata inclusa anche una domanda sulla possibilità di effettuare il **ricongiungimento familiare**, considerando questa misura come potenzialmente utile alla protezione del minorenne straniero, menzionato nello stesso art. 5 della L. 47/2017. Dal sondaggio è emersa, in linea con il dettato normativo, una tendenza a procedere solo previo consenso del minorenne e a fronte di una valutazione di opportunità/necessità nell'interesse del minorenne da parte degli operatori. Laddove il rispondente ha ritenuto di non rientrare tra i soggetti cui compete questo onere, la risposta ha indicato un meccanismo di segnalazione ai soggetti ritenuti incaricati per questa funzione.

Solo il 9% dei rispondenti ha dichiarato di non prendere in considerazione tale possibilità perché troppo complessa o a causa dell'esistenza di un procedimento penale in corso. In generale, dunque, tale possibilità di ricongiungimento non è esclusa a priori per l'esistenza di un procedimento penale, ma presa in considerazione laddove ritenuta rispondente all'interesse del minorenne. La difficoltà nell'interpretazione di questa risposta può essere anche imputata all'assenza di accesso e indisponibilità di procedure che consentano la verifica delle condizioni familiari nei paesi di origine del minorenne.

Spesso, secondo quanto riferito dagli assistenti sociali dell'USSM, sono gli stessi ragazzi che si rifiutano di valutare il rientro nel loro Paese vivendo tale eventualità come un vero e proprio fallimento. Può accadere, invece, che i ragazzi cerchino di ricongiungersi con familiari stabiliti in altri Paesi Europei o in territorio italiano se stanno portando avanti un progetto di messa alla prova. Talvolta accade però che siano gli stessi familiari a rifiutare il ricongiungimento temendo che l'accogliere un ragazzo che ha commesso reato possa compromettere il loro percorso di integrazione.

Altro aspetto che si è inteso indagare riguarda la procedura di **accertamento dell'età**. Tra gli operatori è consolidato il principio secondo il quale tale procedura possa essere avviata solo in caso di un dubbio fondato circa l'età dichiarata. È altresì chiaro che, qualora permanga un dubbio all'esito della procedura, la minore età debba ritenersi presunta¹⁶.

Emerge invece incertezza circa le modalità di svolgimento di tale procedura così come delineate dalla L. 47/2017 e dal Protocollo del Luglio 2020¹⁷. Tali disposizioni prevedono infatti che la persona venga informata - in una lingua comprensibile e in presenza di un mediatore - della procedura di accertamento, che il tutore sia reso edotto della questione e che si tenga in considerazione il grado di maturità di chi deve essere sottoposto alla procedura. L'accertamento deve essere condotto con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati, utilizzando i metodi meno invasivi possibili e rispettando l'integrità della persona.

Si tratta di principi che in molti casi sono invece messi in discussione e non garantiti; probabilmente per i limiti già evidenziati sopra, quali la carenza di mediatori culturali e di tutori, l'inadeguata formazione del personale e le difficoltà di raccordo tra i soggetti istituzionalmente preposti ad assicurare l'applicazione fattiva della norma. Va considerato che, trattandosi di una procedura molto delicata e i cui esiti hanno certamente un impatto e conseguenze molto importanti sulla vita di questi minorenni, sarebbe necessaria un'adeguata attenzione. In materia desta ulteriori preoccupazioni il recente intervento legislativo (DL 5 ottobre 2023, n. 133) che ha introdotto una deroga¹⁸ alla procedura, prevedendo la possibilità per l'autorità di pubblica sicurezza di disporre "rilevi antropometrici o [...] altri accertamenti sanitari, anche radiografici" i quali, in casi di particolare urgenza – non meglio definiti dalla norma – potranno essere autorizzati anche oralmente dalla Procura minorile, con autorizzazione scritta soltanto successiva. Questa disposizione, peraltro, non considera necessaria l'autorizzazione scritta del tutore e neanche la sua avvenuta nomina, nonostante si tratti di accertamenti sanitari anche invasivi, come le radiografie.

¹⁶ Art. 19-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 così come inserito dall'art. 5 delle L.47/2017.

¹⁷ "Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati (MSNA)", presentato e approvato in Conferenza Unificata Stato Regioni il 09 luglio 2020.

Si veda anche D.P.C.M. 10 maggio 2024, n. 98 Regolamento recante attuazione dell'articolo 19-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, introdotto con l'articolo 5 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante le modalità di svolgimento del colloquio che il minore straniero non accompagnato deve effettuare al momento dell'ingresso nelle strutture di prima accoglienza.

¹⁸ La deroga opera in caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati, a seguito di attività di ricerca e soccorso in mare, di rintraccio alla frontiera o nelle zone di transito e di rintraccio sul territorio nazionale a seguito di ingresso avvenuto eludendo i controlli di frontiera (Art. 5, comma 6-ter DL 133/2023).

Inoltre, in questi casi non sarebbe necessariamente prevista la presenza di un mediatore linguistico culturale, essenziale per garantire un consenso informato della persona agli accertamenti sanitari richiesti¹⁹. Il DL. n. 133 del 2023 ha peraltro stabilito che, qualora il presunto minore venga condannato, ai sensi dell'articolo 495 c.p., per false dichiarazioni o attestazioni a pubblico ufficiale sull'identità o su qualità personali proprie o altrui, in relazione all'età dichiarata o accertata mediante documento anagrafico, la pena prevista per tale reato dal codice penale può essere sostituita con l'espulsione dal territorio nazionale.

Al di là di questa recente previsione, le interviste hanno confermato l'inadeguatezza delle prassi di accertamento dell'età che si discostano considerevolmente da quanto prevede il Protocollo citato per avvalersi in genere ed in via esclusiva della radiografia del polso. Alla base di tale inadeguatezza vi è certamente una scarsa formazione. A tale proposito è stata altresì sottolineata la necessità di una maggiore formazione in materia anche nei confronti delle Forze dell'Ordine che sono spesso le prime persone con le quali i minorenni stranieri non accompagnati si interfacciano. Al di là della poca formazione, vi è la mancanza di tempo e risorse. Secondo gli assistenti sociali dell'USSM ciò impedisce di procedere all'accertamento dell'età secondo la metodologia prevista dalla normativa e dal Protocollo. Riportare la legalità in tale procedura appare pertanto necessario ed urgente anche per evitare l'accrescere di situazioni opposte nelle quali persone adulte si dichiarano minorenni per poter beneficiare di determinati diritti, ma di fatto non lo sono; circostanza questa che secondo gli uffici USSM sottrae tempo e risorse a chi effettivamente è minorenne.

COSA EMERGE

- I. molteplicità e divergenza di prassi
- II. scarsa comunicazione tra servizi e conseguente sottoposizione del minorenne a molteplici e ripetitivi colloqui
- III. inosservanza della procedura di accertamento dell'età

RACCOMANDAZIONI & PRIORITÀ

- I. rafforzare il lavoro in rete e prevedere Tavoli di coordinamento costanti
- II. rafforzare la formazione sulla procedura di accertamento dell'età, ampliando i soggetti destinatari

¹⁹ Sul punto si consideri la decisione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (CM/Notes/1492/H46-19) che il 14 Marzo 2024 ha richiesto all'ordinamento italiano l'attuazione di misure di carattere generale, tra cui la piena attuazione della legge 47/2017 con l'applicazione delle garanzie previste per la determinazione dell'età. Con l'occasione, il Comitato dei Ministri ha espresso preoccupazione nei confronti della normativa introdotta con DL 133/2023 (conv. L. 176/2023), che ha ridotto in modo significativo le misure di salvaguardia collegate alla procedura di accertamento dell'età. Il Comitato ha chiesto all'Italia di fornire informazioni sulle misure adottate entro il 15 settembre 2024, ma allo stato non sembra che le stesse siano state fornite.



6. VALUTAZIONE INDIVIDUALE

Considerato il diritto di ogni minorenni indagato o imputato in un procedimento penale ad una valutazione individuale, diretta a identificare le sue specifiche esigenze in materia di protezione, istruzione, formazione e reinserimento sociale, con questo indicatore si intende osservare secondo quali modalità viene svolta tale valutazione, se l'approccio sia di carattere multidisciplinare, se il personale disponga di adeguate qualifiche e competenze e se sia prevista la partecipazione diretta della persona minorenne.

Con questo indicatore abbiamo voluto approfondire, in particolare, i seguenti aspetti:

- adeguato e soddisfacente svolgimento della valutazione individuale secondo quanto dispone la Direttiva UE 2016/800 (considerando 35 e art. 7);
- preparazione del personale incaricato a svolgere la valutazione individuale che, avendo a che fare con persone minorenni straniere, dovrà essere adeguatamente preparato ad interloquire con loro e formato in merito ai fenomeni migratori e alle diversità culturali;
- coinvolgimento del minorenne in questa particolare procedura, determinante per l'adozione di scelte e misure che avranno conseguenze significative sul percorso del minorenne.

Con riferimento alle **modalità di svolgimento della valutazione individuale**, il 56% dei rispondenti ha dichiarato che sempre (o spesso) il minorenne straniero non accompagnato viene sottoposto in modo adeguato e soddisfacente alla valutazione individuale.

In particolare, è emerso che tale valutazione viene (nell'oltre 60% dei casi) condotta da personale qualificato attraverso un approccio di carattere multidisciplinare.

Interessante rilevare come dal sondaggio emerga una situazione che si pone, in realtà, in netto contrasto con quanto emerso dall'attività di ricerca e analisi svolta nell'ambito del già menzionato progetto Crew²⁰ il quale ha dedicato una specifica attenzione proprio alla procedura relativa alla valutazione individuale. Nell'ambito di questa iniziativa è infatti emersa la disomogeneità che interessa i 29 distretti giudiziari per quanto riguarda l'adozione di protocolli operativi e, più in generale, l'assenza di una metodologia comune e condivisa a livello nazionale che riguardi le fasi cruciali del procedimento. Questa disomogeneità si è resa evidente soprattutto allorché negli stessi distretti da parte degli operatori è emersa una chiara incertezza rispetto all'esistenza e all'utilizzo condiviso di un protocollo metodologico per l'effettuazione della valutazione individuale che sia multidisciplinare e interagenzia²¹.

Al pari di quanto riscontrato in Crew²² è invece emersa dalle risposte ottenute una criticità circa la **preparazione del personale** sulle tematiche connesse alla migrazione ed alle differenze culturali. Aspetto quest'ultimo che sembra essenziale affinché la valutazione individuale possa effettivamente risultare utile a identificare le specifiche esigenze in materia di protezione, istruzione, formazione e reinserimento sociale anche dei minorenni stranieri.

Poiché nella valutazione individuale è fondamentale garantire l'**effettiva partecipazione attiva del minorenne** abbiamo chiesto ai partecipanti di chiarire se svolgessero colloqui, o meno, con il soggetto interessato all'interno della valutazione individuale. Dall'esito del sondaggio risulta che tutti i professionisti che partecipano alla valutazione (operatori USSM, educatori, personale medico/sanitario, psicologi, avvocati, giudici...) effettuano colloqui con la persona minorenne coinvolta, sebbene sia invece discrezionale la presenza del mediatore che a volte c'è (37%) e a volte no (31%). Eppure, come già segnalato, garantire la presenza del mediatore culturale nell'ambito di un contesto così delicato ed importante, anche per le scelte che verranno adottate e che ricadranno sullo stesso minorenne, sarebbe prioritario e imprescindibile. Entrando più nel dettaglio, risulta che in particolare sono i Giudici (82%) e gli operatori USSM (74%) ad avvalersi del mediatore culturale, in percentuale minore le altre figure professionali (personale medico/sanitario, psicologi, avvocati, educatori).

²⁰ Cit. nota 2.

²¹ <https://www.defenceforchildren.it/easyUp/file/rapporto-dati-crew.pdf>

²² Policy Paper - l'attuazione sostanziale dei diritti e delle garanzie procedurali di persone minorenni indagate o imputate di reato in Italia consultabile qui: <https://www.defenceforchildren.it/easyUp/file/dci - crew 2022 - policy paper a4 def hyperlin.pdf>

Nelle more della stesura del presente rapporto il D.P.R. 448/88 è stato integrato da una nuova disposizione normativa relativa alla valutazione sanitaria del minorenne sottoposto a privazione della libertà personale (art. 9 bis). Tale integrazione si è resa necessaria per sanare la procedura di infrazione pendente nei confronti dello Stato italiano con riferimento al corretto recepimento della direttiva 2016/800 sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali²³. Tale nuova disposizione prevede che *il minorenne in stato di privazione della libertà personale è sottoposto senza indebito ritardo a visita medica volta a valutarne lo stato di salute fisica e psicologica*. Le condizioni di salute sono rivalutate in ogni caso in presenza di specifiche indicazioni sanitarie o quando lo esigono le circostanze.

Purtroppo, trattandosi di modifica recente, sono ancora pochi gli attori del sistema che hanno preso coscienza e allo stato non risulta pertanto possibile capirne e valutarne l'impatto. Certamente, e soprattutto in considerazione di quanto emerge più chiaramente sotto l'indicatore n.8 salute, si tratta di una previsione normativa importante che potrà rafforzare l'esigenza, manifestata dagli stessi operatori, di una presa in carico sanitaria più ampia che tenga conto del benessere psicologico dei minorenni e che non si limiti ad una terapia farmacologica.

COSA EMERGE

- I. poca preparazione sulle tematiche connesse alla migrazione e alle diversità culturali
- II. presenza del mediatore culturale solo in alcuni contesti
- III. multidisciplinarietà dell'approccio non garantito
- IV. approccio metodologico da definire maggiormente

RACCOMANDAZIONI & PRIORITÀ

- I. maggiore formazione sulle problematiche connesse alla migrazione ed alle differenze culturali
- II. garantire effettiva partecipazione di tutti i soggetti coinvolti; autorità giudiziaria, servizi socio-sanitari, servizi territoriali, USSM, mediatore...

²³ Procedura N. 2023/2090 - Mancata comunicazione delle misure di trasposizione di alcune disposizioni della direttiva (UE) 2016/800 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016 sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali.



7. SVILUPPO: ISTRUZIONE/FORMAZIONE E AVVIAMENTO AL LAVORO

Considerando l'istruzione e la formazione come diritti fondamentali allo sviluppo di cui ogni minorenne è titolare, questo indicatore si propone di osservare le possibilità e le modalità di accesso ad opportunità formative inclusive tese a potenziare le possibilità di istruzione e apprendimento dei ragazzi capaci di considerare le variabili e le particolari necessità derivanti dalla loro situazione, includendo anche nell'ambito di osservazione le opportunità educative e ludico ricreative non formali.

Attraverso questo indicatore abbiamo voluto approfondire, in particolare, i seguenti aspetti:

- come viene garantito il diritto allo studio e quali sono gli istituti scolastici frequentati dai MSNA inseriti nel circuito penale, in considerazione del principio della parità di trattamento e del dovere riconosciuto alle istituzioni scolastiche e formative di attivare tutte le misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico²⁴ e garantire l'applicazione di tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica;
- esistenza sul territorio di strategie e iniziative per l'inserimento lavorativo;
- esistenza sul territorio di opportunità ludico/sportive intese come parte integrante e fondamentale dei percorsi di sviluppo della personalità dei minorenni.

Con riferimento al **diritto allo studio** è emerso che i minorenni stranieri non accompagnati sono in genere (oltre il 47%) inseriti nel CPIA (Centri provinciali per l'istruzione degli adulti). Si tratta di centri che, sebbene rappresentino un contesto già predisposto e "attrezzato" per accogliere nella loro programmazione persone straniere, sono contesti di grande eterogeneità, dove i minorenni sono inseriti nelle attività con adulti, uomini e donne di diversa età e provenienza e, quindi, dove si può evidenziare una mancanza di programmazioni e modalità specifiche rivolte ad una certa fascia di età che invece necessiterebbe di attenzioni diversificate.

²⁴ Cfr. art. 14 legge 47/17 e art. 21, comma 2 Dlgs 142/2015 che richiama l'art. 38 Dlgs 25 luglio 1998, n. 286.

Va anche evidenziato che queste opportunità non rappresentano ottimali contesti di socializzazione tra pari vista l'assenza di ragazzi della stessa età autoctoni. Solo pochi ragazzi (18%) sono iscritti presso istituti scolastici frequentati dai coetanei del luogo e circa il 30% dei rispondenti al questionario ha dichiarato di non sapere come e attraverso quali modalità venga garantito il diritto allo studio. Emerge pertanto qualche perplessità circa la capacità degli attori del sistema di riconoscere l'importanza di tale diritto nel percorso formativo e di crescita di questi minorenni che, sebbene nella maggior parte dei casi tendano a ricercare opportunità lavorative, si trovano nella necessità di avviare un percorso di studio, quantomeno per conseguire un livello minimo di conoscenza della lingua, che gli consenta di accedere al mercato del lavoro. La predisposizione di percorsi non formali adatti e adattabili alla situazione peculiare dei minorenni stranieri non è stata rilevata nel corso dell'osservazione.

Dalle interviste è tuttavia emersa la necessità di rivedere i programmi di studio che dovrebbero essere più pragmatici ed aiutare questi ragazzi ad acquisire conoscenze utili per affrontare la quotidianità. Necessità di cui gli stessi insegnanti sono consapevoli e molti di loro si adoperano, infatti, per far sì che i MSNA oltre ad imparare la lingua imparino anche a sapersi orientare tra gli uffici pubblici/amministrativi. È importante che gli insegnanti si occupino anche del favorire il loro inserimento sociale e lavorativo. I programmi educativi esistenti sono standardizzati per l'utenza dei CPIA e non adattati alle peculiarità dei minorenni stranieri, ma gli insegnanti possono fare la differenza nello strutturare le lezioni tenendo conto di aspetti pratici basilari ma molto importanti: sapere cos'è il codice fiscale, una tessera sanitaria, conoscere il numero del Cup o saper entrare in un sistema informatico attraverso lo Spid. Aspetti che la stessa Comunità che accoglie la persona minorenne dovrebbe curare, ma che spesso sembra non essere così. Per gli insegnanti occuparsi anche di tali questioni richiede però maggiori risorse – sia in termini di personale che di tipo economico.

Le classi sono numerose e accolgono circa 25/30 studenti (naturalmente non tutti minorenni) ma la dotazione organica non è proporzionata; c'è una contrazione nel numero degli insegnanti. Quando si riesce ad avere qualche risorsa in più e a lavorare ad esempio con i Progetti FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione) le opportunità per gli insegnanti ed i ragazzi aumentano, dal momento che tali progetti prevedono anche l'inserimento di un educatore o di un mediatore culturale nelle classi; figure che diversamente non sono presenti. Nonostante la densità delle classi vi sono molti ragazzi in lista di attesa. In alcune scuole l'ingresso è inoltre subordinato alla regolarità dei documenti ed al possesso di un PdS, contrariamente al dettato normativo che prevede la possibilità di iscrizione anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno²⁵. In questi casi sarebbe dunque necessario attivare dei corsi di alfabetizzazione all'interno delle comunità per colmare la lacuna.

²⁵ Art. 14 Legge 47/17 e art. 34 TUI.

Altra sollecitazione emersa dalle interviste riguarda il fattore tempo dal momento che i corsi del CPIA non vanno da settembre a giugno come nei tradizionali istituti scolastici, bensì hanno la durata di 4 mesi dopo i quali avviene il passaggio alla fase successiva²⁶. L'apprendimento di una lingua straniera richiederebbe di fatto più tempo, soprattutto quando si ha a che fare con ragazzi analfabeti o la cui lingua madre ha un alfabeto con caratteri completamente diversi da quelli della lingua italiana.

Quanto all'esistenza sui territori di **strategie e iniziative tese all'inserimento lavorativo**, il 45% dei rispondenti ha dichiarato che esistono, ma non è poi in grado di chiarire se tali azioni di inserimento lavorativo siano attivate e predisposte dal/dalla Comune/Regione o da Enti/Associazioni su base volontaria. Il 38% dei rispondenti dichiara invece di non conoscerne l'esistenza.

La scarsa conoscenza del contesto che emerge denota uno scarso investimento in simili progettualità che potrebbero invece rappresentare importanti occasioni per favorire l'integrazione ed il recupero sociale. Scarso investimento che potremmo dire essere in parte avallato dalla stessa L. 47/2017 il cui art. 14, 3 comma prevede che *le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni del presente comma* (ovvero a predisporre progetti specifici, nonché convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato) *nei limiti delle risorse finanziarie, strumentali e umane disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*. Coloro che ne hanno affermato l'esistenza, sebbene all'oscuro dei soggetti attivatori, hanno precisato che si tratta in gran parte di tirocini lavorativi attivati presso aziende o altre realtà produttive del territorio (88%), ma anche di attività di orientamento al lavoro (73%).

Il diritto al lavoro è considerato un fondamento della società ed un corollario della dignità umana, come testimoniato anche dagli articoli della Costituzione italiana che lo riguardano.

Tale premessa rende evidente che anche gli interventi relativi alla formazione ed orientamento professionale delle persone soggette a provvedimenti restrittivi della libertà personale, da parte dell'autorità giudiziaria, sono strettamente correlati con lo sviluppo del capitale umano del territorio e pertanto vanno inseriti in un quadro programmatico trasversale alle politiche e partecipato in eguale misura dal Ministero della Giustizia, dagli altri Ministeri coinvolti, dalle Regioni, dagli Enti Locali e dalla società civile, così come chiaramente delineato dalle *"Linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria"* approvate dalla Commissione Nazionale Consultiva e di Coordinamento per i rapporti con le Regioni, gli Enti Locali ed il Volontariato in data 19 marzo 2008²⁷.

²⁶ I livelli possono essere suddivisi come segue: Pre A1 – A1 - A2.

²⁷ Linee guida per il sistema di formazione e lavoro rivolto a minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria penale minorile (2009) consultabile qui: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode=1=4_81&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS132312.

Ultimo aspetto che abbiamo cercato di approfondire, all'interno di questo indicatore, è quello relativo alle **opportunità ludico/sportive** intese come parte integrante del percorso di sviluppo di una persona minorenni, nonché utile strumento per favorire l'inclusione e il reinserimento civico e sociale.

La maggior parte dei partecipanti al sondaggio ha dichiarato che esistono tali opportunità, per lo più attivate su base volontaria (47%) e che si tratta di azioni di tipo inclusivo, che cercano di favorire l'integrazione prevedendo il coinvolgimento di realtà territoriali esterne (79%).

Anche in tale contesto l'iniziativa per lo più privata denota uno scarso investimento pubblico; circostanza ribadita anche dalle interviste che hanno sollecitato la necessità di un maggiore coinvolgimento da parte dei servizi sociali territoriali, auspicando un lavoro di prossimità per costruire degli spazi di ascolto, per sensibilizzare la comunità e trovare delle opportunità di socializzazione e integrazione per questi ragazzi.

Gli stessi insegnanti del CPIA riferiscono, come precisato anche sopra, che si riescono ad organizzare attività volte all'inclusione e all'aggregazione nel momento in cui si riesce ad attingere a qualche risorsa in più, come quelle messe a disposizione dai progetti Fami. Nell'ambito di tali progetti si è ad esempio riusciti, con il supporto di un mediatore culturale, a far conoscere ai ragazzi alcuni posti di aggregazione "sana" del territorio come biblioteche, centri ricreativi o sportivi.

Un ulteriore supporto potrebbe arrivare dagli affidi educativi – come già emerso nell'indicatore relativo alla presa in carico istituzionale - prevedendo l'affiancamento al minorenni o neomaggiorenni di una figura adulta che possa essere di supporto, al fine di favorire il percorso di crescita e di integrazione sociale del minorenni stesso.

COSA EMERGE

- I. CPIA come principale risorsa formativa
- II. carenze di integrazione nel sistema scolastico
- III. poca conoscenza delle opportunità di inserimento lavorativo
- IV. scarso investimento pubblico nelle attività ludico/sportive

RACCOMANDAZIONI & PRIORITÀ

- I. inserire il mediatore culturale nelle classi del CPIA
- II. prevedere spazi di accompagnamento per aiutare i ragazzi a districarsi tra gli uffici e le questioni pratiche
- III. maggiori investimenti pubblici



8. SALUTE

Attraverso questo indicatore si propone un'osservazione in merito all'accesso e alla fruizione di cure sanitarie e quindi al diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile. L'aumento di casi relativi a problematiche di salute mentale viene osservato in relazione alle diverse variabili rilevanti: contesto sociale, differenze e specificità dei minorenni stranieri; variabili che richiedono una sempre maggiore collaborazione tra i servizi di giustizia minorile ed i servizi competenti per garantire il benessere psicologico dei minorenni.

Attraverso questo indicatore abbiamo voluto approfondire, in particolare, i seguenti aspetti:

- quali sono le maggiori problematiche che manifestano i MSNA inseriti nel circuito penale;
- quali sono le tempistiche di presa in carico dei casi rilevati;
- quali capacità e competenze degli operatori sanitari nel relazionarsi con i minorenni.

In relazione alle **maggiori problematiche**, dal sondaggio è emerso che questa categoria di minorenni presenta, in particolare, forme di disagio psico-patologico quali depressione, disturbi della personalità o della condotta e sindrome borderline (83%). Sono tuttavia emerse anche altre forme di malessere, quali dipendenza da sostanze stupefacenti (69%) e forme di disturbo post-traumatico da stress (67%). Dati che ci indicano chiaramente come l'esposizione ad eventi traumatici possa facilmente sfociare in uno di questi disturbi. Gli eventi traumatici possono essersi verificati prima del viaggio, ma certamente a questi si aggiungono quelli vissuti durante il viaggio (partenze forzate, malnutrizione, malattie, perdita di compagni di viaggio, sfruttamento, violenze...) ed i traumi post-migratori (politiche di deterrenza, negazione dei diritti, shock culturale, povertà, marginalizzazione e discriminazione...).

Per consentire a questi minorenni un sano sviluppo della propria personalità, anche in considerazione del fatto che sono adolescenti e si trovano in quella delicata fase di transizione tra l'infanzia e l'età adulta, è fondamentale garantire loro l'accesso alle cure di cui necessitano.

Su questo si è concentrata una specifica domanda del questionario attraverso la quale abbiamo cercato di capire i **tempi di una presa in carico sanitaria**. I partecipanti al sondaggio hanno dichiarato che, nel caso venga accertato o vi sia un indizio di malessere (sia esso fisico o mentale), la presa in carico del minorenne straniero non accompagnato inserito nel circuito penale avviene nell'immediato se lo stesso si trova collocato in IPM e comunque in tempi piuttosto brevi – tra 1 e 3 mesi – se al di fuori.

Andrebbe approfondito se la presa in carico, apparentemente tempestiva, sia effettiva e non si limiti alla mera somministrazione di terapie farmacologiche come ci sembra di poter osservare anche in considerazione della carenza di comunità di accoglienza che accolgono ragazzi con problematiche psichiche e/o di dipendenze²⁸.

Dalle interviste è emerso che negli IPM vi è un uso eccessivo di antipsicotici e sono poche le prese in carico della sanità penitenziaria diverse da quelle farmacologiche. Si tratta di terapie che, in genere, non sono in grado di rispondere alle complesse situazioni dei ragazzi che necessiterebbero invece di un percorso di accompagnamento di altro tipo, capace di favorire processi di elaborazione. Secondo quanto riferito dagli attori del sistema sono molti i ragazzi che si trovano in uno stato di "sedazione".

In seguito al trasferimento al Servizio Sanitario Nazionale di tutte le funzioni sanitarie precedentemente svolte dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e dal Dipartimento della Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia²⁹, gli psicologi che sarebbero necessari anche all'interno del sistema di giustizia sono troppo pochi.

La scarsità di risorse rende difficile una presa in carico adeguata e quasi impossibile l'attivazione del percorso psicoterapeutico che sarebbe necessario. Gli stessi assistenti sociali dell'USSM riferiscono che la valutazione psicologica viene fatta con un po' di superficialità, mentre la terapia farmacologica di base rappresenta la regola.

La situazione addirittura peggiora se i ragazzi sono collocati nelle comunità, ancorché terapeutiche, nelle quali convivono insieme minorenni e/o giovani adulti con background migratorio e adulti con problematiche di schizofrenia o catatonia. Non è raro che gli stessi ragazzi riferiscano di stare meglio in IPM piuttosto che in simili comunità. Servirebbero certamente comunità più specifiche per questi ragazzi con figure educative, insieme a psicologi e psichiatri, capaci di rapportarsi a questi giovani provenienti da altre culture.

Il sospetto circa l'eccessivo ricorso ai farmaci emerso dagli esiti del questionario è stato confermato dalle interviste realizzate.

²⁸ PROSPETTIVE MINORI - VII Rapporto di Antigone sulla giustizia minorile e gli Istituti penali per minorenni consultabile qui: https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/PROSPETTIVE%20MINORI_cartella%20stampa.pdf

²⁹ D.P.C.M. 1 aprile 2008 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale 30 maggio 2008, n. 126) che disciplina "le modalità, i criteri e le procedure per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, delle risorse finanziarie, dei rapporti di lavoro, delle attrezzature, arredi e beni strumentali relativi alla sanità penitenziaria".

Circostanza questa la cui problematicità potrebbe essere rinforzata da un ulteriore fattore che abbiamo indagato; ovvero la possibilità per questi MSNA **di poter essere adeguatamente compresi dagli operatori sanitari**. In questa prospettiva si evidenziano criticità determinate dall'assenza del mediatore culturale che consentirebbe di abbattere le barriere linguistiche e le distanze culturali, favorendo l'interrelazione con il minorenni straniero e la comprensione, anche diagnostica, delle sue condizioni. La presenza effettiva di questa funzione durante le visite mediche appare incerta dal momento che il 40% degli intervistati ha dichiarato "spesso" mentre il 39% ha indicato come questa mediazione si realizzi "raramente". Più chiaro il dato circa la presenza del mediatore ai colloqui con psicologi/psichiatri con riferimento ai quali il 50% dei partecipanti al sondaggio ha dichiarato "spesso". Dato in realtà, solo in parte confortante se si pensa che negare il ricorso a tale figura all'altra metà dei minorenni migranti, vuol dire impedire loro di accedere alle cure di cui necessitano.

Si tratta di cure che dovrebbero andare oltre la dimensione meramente patologica ed emergenziale, in linea con quella che è la definizione di salute per l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) che pone, infatti, l'accento su un concetto di salute non intesa come semplice assenza di malattia ma come "uno stato di completo benessere fisico, psichico e sociale". Si sottolinea così come essa derivi da un "complesso di fattori che comprende sia l'assenza di malattia sia l'adattamento soggettivo all'ambiente in cui l'individuo si trova".

La definizione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità propone in maniera forte una visione della salute che va oltre la dimensione patologica e dell'emergenza e considera qualsiasi intervento teso alla salute come orientato a costruire i contesti e le condizioni perché essa si realizzi, assumendo in prima istanza una logica di carattere preventivo³⁰. Ed è proprio in questa stessa ottica che gli attori del sistema di accoglienza e di giustizia, in base al nostro ordinamento, dovrebbero agire per garantire l'interesse dei MSNA inseriti nel circuito penale.

³⁰ Cfr. DIGNITAS Manuale Operativo per ridurre le vulnerabilità e promuovere le risorse nel sistema asilo, di Defence for Children consultabile qui: https://www.defenceforchildren.it/easyUp/file/manuale_dignitas-smallsize.pdf

COSA EMERGE

- I. elevato disagio tra MSNA inseriti nel circuito penale
- II. presa in carico piuttosto tempestiva, ma anche effettiva?
- III. difficoltà per i MSNA a relazionarsi con personale sanitario in assenza di mediazione
- IV. dubbi sulle possibilità di poter rilevare e diagnosticare tempestivamente problematiche

RACCOMANDAZIONI & PRIORITÀ

- I. incrementare il numero di psicologi nel sistema di giustizia
- II. ridurre il ricorso a terapie meramente farmacologiche
- III. creare comunità terapeutiche dedicate a MSNA e neomaggiorenni con background migratorio munite di educatori formati e etno-psicologi/psichiatri



9. ASSISTENZA LEGALE

Il diritto di nominare un legale di fiducia e di avvalersi del gratuito patrocinio a spese dello Stato come presupposti fondamentali affinché ai minorenni stranieri siano garantiti tutti i principi del giusto processo (principio di legalità e proporzionalità, presunzione d'innocenza, il diritto a un equo processo, il diritto all'assistenza legale, il diritto di accesso alla giustizia) rappresentano gli elementi oggetto di analisi relativi a questo indicatore.

Attraverso questo indicatore abbiamo voluto approfondire, in particolare, i seguenti aspetti:

- tipologia di avvocato nominato per il procedimento penale di un minorenne straniero non accompagnato;
- interazione esistente tra i soggetti che entrano in gioco nel procedimento penale;
- esistenza di forme di discriminazione all'interno del procedimento penale.

Il primo aspetto che abbiamo indagato riguarda la tipologia di **avvocato** - di fiducia o d'ufficio - che assiste un MSNA inserito nel circuito penale. È emerso che i minorenni stranieri non accompagnati che si trovano a dover affrontare un procedimento penale sono per lo più assistiti da un avvocato nominato d'ufficio. Quando abbiamo chiesto che tipo di interazione esista tra il minorenne e l'avvocato è emerso che la loro interazione è in genere occasionale, limitandosi ad un paio di incontri o addirittura ad uno solo prima dell'udienza. Circostanza questa che certamente non consente al minorenne straniero di poter comprendere in modo adeguato cosa accadrà durante l'udienza e lo svolgimento del processo.

E poiché anche l'assistente sociale dell'USSM costituisce fondamentale figura di riferimento che accompagna il minorenne nel corso del procedimento penale, abbiamo cercato di capire che tipo di **interazione** esista anche con questo soggetto. Sebbene diversi siano infatti i professionisti che ruotano intorno al minorenne è necessario che gli stessi agiscano congiuntamente, affinché il progetto educativo sia unico, ma integrato e il minorenne possa beneficiare del supporto psico-socio-educativo necessario a facilitare la sua crescita personale e la positiva fuoriuscita dal sistema penale, nonché la sua integrazione.

Mentre dal sondaggio è emersa una solida interazione tra MSNA e USSM, evidenziando come gli incontri siano piuttosto frequenti e costanti; decisamente scarsa è risultata l'interazione tra USSM e avvocati il cui incontro avviene direttamente in udienza, senza che vi sia pertanto quel confronto preliminare e funzionale al progetto educativo se non in un ristretto numero di casi (20% ha dichiarato di svolgere un paio di incontri). Del tutto assente il confronto tra tutti i soggetti coinvolti (minorenne, avvocato e USSM) che si incontrano direttamente in sede processuale. Significativo altresì il dato del 56% relativamente a coloro che hanno dichiarato di non conoscere quale sia l'interazione tra MSNA, avvocato e operatore USSM.

Scarsa collaborazione ed interazione tra i vari soggetti menzionati è stata ribadita anche dalle interviste che hanno focalizzato l'attenzione su altri soggetti che dovrebbero essere necessariamente coinvolti, ovvero le Forze dell'Ordine e la Questura, ribadendo come tale carenza di comunicazione e confronto caratterizzi di fatto tutto il sistema. Se, ad esempio, durante la permanenza in IPM non viene rilasciato un permesso di soggiorno, a quel minorenne non sarà consentito recarsi al lavoro al di fuori dell'istituto penale e questo potrebbe vanificare il suo progetto di recupero. Altra criticità portata alla luce dagli operatori della giustizia è la scarsa partecipazione dei tutori volontari alle udienze. Parimenti, qualora il tutore volontario non sia ancora stato nominato, il magistrato provvede alla nomina di un curatore speciale del minorenne che è un avvocato, ma la cui esistenza purtroppo è solo formale, non presentandosi di fatto mai in udienza. Questa realtà, seppur portata alla luce da attori operanti in un particolare distretto giudiziario, rafforza la necessità di una maggiore consapevolezza e dunque di formazione di tutti coloro che ruotano intorno ai minorenni stranieri non accompagnati che, essendo privi, più di altri, di figure familiari o comunque di riferimento sul territorio, sono maggiormente esposti a rischi.

Abbiamo infine indagato, nell'ambito di questo indicatore, in merito all'esistenza di **forme di discriminazione** all'interno del sistema di giustizia nei confronti dei minorenni stranieri non accompagnati. Il 66% ha dichiarato che tale discriminazione non sussiste, essendo trattati i MSNA al pari dei minorenni italiani. Emerge tuttavia, come evidenziato in precedenza, una discriminazione di fatto che potremmo definire sociale e strutturale legata alle difficoltà linguistiche che spesso ostacolano il reale coinvolgimento nell'elaborazione del progetto individuale e nella sua concreta attuazione.

Va evidenziato come le prassi rappresentino elementi che indicherebbero la sussistenza di forme di discriminazione che si manifestano nell'offerta di minori opportunità. Recenti analisi riferiscono che il sistema funziona meglio per chi a monte è maggiormente garantito e può contare su reti sociali e familiari esterne. A prescindere dalla gravità del reato, più si realizzano misure contenitive, più cresce la quantità dei minori stranieri rispetto ai minori italiani, per i quali si riscontra un più facile accesso ai percorsi alternativi alla detenzione.

Basti considerare che nel 2023 i provvedimenti di messa alla prova sono stati 6.592. Di questi solo 1.320 – pari al 20% del totale – hanno riguardato ragazzi e ragazze straniere³¹. Ciò fa pensare a un maggior livello di persecuzione dei ragazzi stranieri da parte del sistema penale anche a fronte di un basso spessore criminale, che porta a imporre misure penali, in sede cautelare o di esecuzione pena, pur di breve durata o a fronte di una scarsa pericolosità sociale³².

Anche secondo quanto emerso dalle interviste, la *ratio* di ciò va ravvisata nella mancanza di opportunità e reti sul territorio. Se non si lavora preliminarmente in questo senso diventa difficile creare un progetto educativo. Ormai sono diverse le comunità di stranieri regolarmente inserite sul territorio ed è a partire da queste che dovrebbero essere creati dei processi di inclusione, dando a tali comunità la possibilità di essere dei punti di riferimento positivi per questi ragazzi. È però necessario un lavoro preventivo di attivazione di queste reti. Gli stessi operatori della giustizia riferiscono di concedere il ricorso alla MAP anche ai minorenni stranieri, ma purtroppo in molti casi gli stessi non riescono a portare a termine tale percorso perché si ritrovano soli; non ci sono famiglie alle spalle o altre figure che li accompagnino, li prendano per mano e li guidino in questo percorso.

“Quando hai una famiglia è più facile; senza, rischi di perderti, di iniziare un percorso ma di non portarlo a termine”

Per i MSNA coinvolti nel sistema giustizia si potrebbe dunque fare di più – secondo quanto riferito da chi lavora a stretto contatto con loro - e i numeri non giustificano la carenza di tempo e risorse spesso lamentata dagli operatori. La fatica è comprensibile, ma gli ostacoli potrebbero essere rimossi creando delle priorità e ricostruendo il lavoro di rete. La priorità è rappresentata dai ragazzi trattenuti in IPM in quanto maggiormente vulnerabili se si considera il principio della residualità della detenzione sancito dal nostro D.P.R. e dalla CRC³³. Tutti gli operatori sono consapevoli che per legge devono lavorare in rete e che devono costruire dei processi integrati, ma forse, nonostante le difficoltà più volte rappresentate, per far sì che questo realmente avvenga servirebbe un sistema di monitoraggio in grado di verificare che nella pratica sia effettivamente stato svolto un lavoro socio-educativo di qualità.

³¹ PROSPETTIVE MINORI - VII Rapporto di Antigone sulla giustizia minorile e gli Istituti penali per minorenni consultabile qui: https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/PROSPETTIVE%20MINORI_cartella%20stampa.pdf

³² <https://www.ragazzidentro.it/le-comunita-numeri-e-aspetti-critici/>

³³ Art. 37 lett. b) nessun fanciullo sia privato di libertà in maniera illegale o arbitraria. L'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono essere effettuati in conformità con la legge, costituire un provvedimento di ultima risorsa e avere la durata più breve possibile.

COSA EMERGE

- I. avvocato nominato d'ufficio piuttosto che di fiducia
- II. interazione tra minore e avvocato è scarsa così come tra minore, avvocato e USSM
- III. significativa interazione tra minore e USSM
- IV. elementi discriminatori o di minore opportunità per MSNA

RACCOMANDAZIONI & PRIORITÀ

- I. fare un lavoro di rete con le comunità di origine dei ragazzi affinché siano per loro importanti punti di riferimento
- II. attivare un sistema di monitoraggio per garantire che venga svolto un lavoro socio-educativo di qualità



10. TRATTA E SFRUTTAMENTO

La particolare tutela che deve essere garantita ai minorenni stranieri non accompagnati vittime di tratta impone la necessità di riconoscimento e identificazione di questa casistica da parte di tutti gli attori di accoglienza e degli operatori della giustizia minorile. Con questo indicatore si intende analizzare l'esistenza di competenze e di una formazione specifica e multidisciplinare, che fornisca ai diversi attori del sistema la possibilità di cogliere elementi che evidenzino l'esistenza del fenomeno così da predisporre gli strumenti necessari alla protezione del minorenne e orientare il suo percorso socio-educativo.

All'interno di questo indicatore abbiamo voluto approfondire, in particolare, i seguenti aspetti:

- il livello di formazione degli attori del sistema con riferimento al fenomeno della tratta³⁴;
- la capacità degli operatori di riconoscere gli indicatori della tratta;
- la capacità del sistema di giustizia di considerare tale variabile nell'ambito di un procedimento che vede coinvolto un minorenne straniero non accompagnato indagato di reato.

Con riferimento a questo indicatore ci è sembrato preliminarmente utile comprendere il livello di **formazione** degli attori del sistema sul fenomeno della tratta, rendendosi in tal caso necessaria la predisposizione di 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 età (art. 17 L. 47/2017).

Quanto emerso sollecita importanti considerazioni e riflessioni se si considera che il 57% dei rispondenti dichiara che, pur avendo partecipato ad attività formative, non si ritiene adeguatamente formato; il 26% dichiara di non aver ricevuto alcuna formazione e il 17% di ritenersi adeguatamente formato.

³⁴ La definizione di tratta è fornita dal Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini. L'art. 3 definisce la tratta come «il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi».

Queste criticità circa la formazione e di conseguenza la scarsa conoscenza del fenomeno destano preoccupazione perché non accade raramente che i MSNA indagati o imputati di reati si rivelino poi essere vittime di tratta; aspetto dunque non trascurabile dal momento che può ribaltare completamente la loro posizione processuale.

Non vi è nemmeno chiarezza su quali siano i soggetti/enti che svolgono attività formativa in materia nei vari distretti giudiziari. Può essere il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità oppure le varie Associazioni di categoria (ordine degli avvocati, ordine degli psicologi...), ma anche in questo caso una percentuale non trascurabile (33%) dichiara di non sapere chi svolga questo tipo di formazione.

Alla luce di questi dati, potremmo supporre che tale frammentazione si ripercuota poi sulla qualità della formazione stessa che non riesce a risultare efficace per i soggetti coinvolti. Ed, infatti oltre il 70% ha dichiarato di non essere in grado di **riconoscere gli indicatori della tratta**; percentuale che aumenta all'83% se si prendono in considerazione le sole risposte pervenute dal personale dei servizi minorili della giustizia (USSM), gli stessi che, secondo gli esiti del sondaggio, sono ritenuti i professionisti che più di altri dovrebbero essere in grado di riconoscere gli indicatori della tratta, seguiti dalle forze dell'ordine, dal personale dei servizi territoriali, giudici, pubblici ministeri, psicologi e avvocati. A livello pratico, infatti, il 91% dei compilatori ha dichiarato di non aver mai o solo qualche volta riscontrato nei minorenni stranieri non accompagnati indicatori di tratta. Inoltre, laddove riscontrati e segnalati durante il procedimento, tali indicatori vengono tenuti in considerazione solo poche volte (49%), a conferma di quanto già chiaramente emerso circa la necessità di una formazione maggiore e soprattutto di qualità. Dato quest'ultimo che conferma anche la difficoltà del sistema giustizia di riconoscere gli indizi e tenerli in debita considerazione durante un procedimento penale.

Aspetto quest'ultimo rafforzato dalle interviste; in particolare da un professionista della giustizia è stata messa in luce la paura da parte degli stessi operatori di prendere atto dell'esistenza di una forma di tratta e di doversi conseguentemente assumere determinate responsabilità, prendendo una decisione piuttosto che un'altra.

“Nessuno, di fronte all'emersione della tratta, si assume il rischio di collocare il minorenne vittima in una comunità che poi magari non è realmente in grado di farvi fronte. Si preferisce lasciarlo in IPM pensando possa essere più tutelato.”

Questo nonostante il diritto di tali vittime di beneficiare del programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale previsto dall'art. 18 del Dlgs 286/1998 (TUI). Circostanza questa sconcertante e che richiede una riflessione importante dal momento che si preferisce mantenere la persona minorenni collocata in IPM, piuttosto che prevederne il collocamento in una comunità del territorio; questo perché si teme che quella stessa comunità possa rivelarsi priva delle competenze necessarie ad agganciare e tutelare la persona vittima, con il rischio che scappi e compia altri atti illeciti. Anche gli assistenti sociali dell'USSM, quando ritengono che il minorenne possa essere coinvolto in una qualche forma di sfruttamento, cercano di tenerne conto preferendo il collocamento in una comunità sita in altro territorio in modo da allontanare il ragazzo dal circuito dannoso di cui fa parte, ma ammettono di limitare a questo il loro intervento. Non esiste – per lo meno sul territorio indagato - un protocollo di rilevazione circa gli indizi della tratta e nemmeno il Tribunale per i Minorenni sembra averne uno, dando poca importanza a tale fenomeno. Sarebbe invece importante indagare più a fondo tale circostanza sin dalla fase di arrivo dei minorenni stranieri e per tutto il corso della presa in carico, ma purtroppo non vi è adeguata preparazione da parte degli operatori – per loro stessa ammissione - se non in rari casi.

COSA EMERGE

- I. formazione assente o inefficace
- II. difficoltà degli operatori nel riconoscere gli indizi
- III. considerazioni inerenti la tratta entrano poco nel processo penale

RACCOMANDAZIONI & PRIORITÀ

- I. maggiore formazione di qualità per tutti coloro che lavorano con e per i MSNA
- II. dotare le comunità aderenti al Programma di emersione, assistenza ed integrazione sociale di adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria, nonché di personale capace
- III. prevedere protocolli/sistemi di rilevazione per educatori e attori della giustizia



11. TRANSIZIONE ALL'ETÀ ADULTA

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

Attraverso questo indicatore abbiamo voluto approfondire, in particolare, i seguenti aspetti:

- tipologia di permesso di soggiorno rilasciato alla scadenza di quello per minore età;
- riconoscimento della misura del prosieguo amministrativo ex art. 13 L. 47/2017 come misura di sostegno anche per i MSNA inseriti nel circuito penale;
- esistenza di azioni di supporto per accompagnare i MSNA nella fuoriuscita dal sistema penale.

Diverse sono le questioni affrontate nell'ambito di questo indicatore inerenti alla fase di transizione all'età adulta, rappresentando la stessa un momento particolarmente difficile per la maggior parte dei minorenni stranieri non accompagnati, i quali vedono decadere molte delle garanzie prima riconosciute in quanto minorenni. Sebbene i MSNA inseriti nel circuito penale continuino a rimanere in carico ai servizi della giustizia minorile fino all'età dei 25 anni, molteplici sono le questioni da affrontare in tale passaggio.

Con riferimento all'aspetto documentale abbiamo chiesto quale sia il **permesso di soggiorno** in cui viene convertito quello per minore età al compimento dei 18 anni. Le tipologie sono diverse; innanzitutto viene convertito in permesso per studio, attesa occupazione o lavoro (49%), al pari di quanto generalmente avviene per gli altri neomaggiorenni. Talvolta (39%) la conversione avviene in un PdS per affidamento, in quanto in carico ai servizi della giustizia minorile.

Quanto alla possibilità di ottenere il rilascio di quel particolare permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale ex art. 18, co. 6 TUI, dal sondaggio è emersa un'applicazione estensiva della norma che recita: *"Tale permesso - recante la dicitura casi speciali - può essere rilasciato, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena, anche su proposta del procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza presso il tribunale per i minorenni, allo straniero che ha terminato l'espiazione di una pena detentiva, inflitta per reati commessi durante la minore età, e ha dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale"*. E, infatti, nel 41% dei casi tale permesso viene rilasciato anche a coloro che hanno terminato la MAP e non solo a coloro che sono fuoriusciti dall'IPM (23%) come la norma dispone. Quanto al soggetto proponente è emerso che la sollecitazione da parte degli operatori dell'USSM (42%) ha un ruolo importante, praticamente pari se non addirittura di poco superiore a quello del procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza (41%).

È evidente come riconoscere tale particolare permesso di soggiorno per integrazione sociale sia dunque fondamentale per evitare l'espulsione non appena finito di scontare una pena.

Al di là di questa specifica possibilità permangono tuttavia diverse criticità con riferimento alla questione documenti. Mentre per i minorenni stranieri - compresi quelli che hanno finito di scontare una pena - è previsto un generale divieto di espulsione (art. 19 Testo Unico Immigrazione), i giovani adulti non godono della stessa tutela e al momento della loro liberazione è concreto il rischio di espulsione dal territorio italiano anche quando abbiano intrapreso virtuosi percorsi di reinserimento. Rischio di espulsione che riguarderà anche gli autori di reato che abbiano finito di scontare la pena durante la minore età allorquando diventano maggiorenni se - come nella stragrande maggioranza dei casi - il reato da loro commesso è ostativo al rilascio di un permesso di soggiorno.

A ciò si aggiunga, come già anticipato nell'indicatore relativo all'assistenza legale, che in molti casi questi soggetti, durante la permanenza in IPM si trovano in una situazione di stallo, poiché come emerso dalle interviste non viene rilasciato loro alcun permesso. Situazione che rischia di compromettere l'effettiva adesione ad un progetto socio-educativo - dal momento che senza tale documento non possono lavorare - e talvolta addirittura la loro regolarità sul territorio.

Oltre all'aspetto documentale, il sondaggio ha voluto indagare la possibilità di beneficiare della misura del **prosiegue amministrativo** prevista dall'art. 13 della L. 47/2017. È emerso che nel 60% dei casi i rispondenti hanno chiesto o visto richiedere tale misura in favore di questa particolare categoria di minorenni. Quanto ai presupposti, il criterio maggiormente tenuto in considerazione (77%) è l'esistenza di un percorso di studio o lavorativo già avviato, rinsaldando la tendenza ad attribuire a tale misura la funzione di "premio", riconoscendola ai minorenni considerati più meritevoli e non a quelli che manifestano più difficoltà nell'aderire ad un percorso di inserimento sociale.

Poco significativi in quanto molto vicini tra loro sono, invece, i dati relativi all'effettivo riconoscimento della misura che viene riconosciuta sempre nel 14% dei casi, frequentemente 32%, qualche volta 34% e mai 20%.

Poco conosciuto invece l'aspetto relativo alla possibile revoca della misura nel caso in cui si apra un procedimento penale nei confronti di un minorenne straniero, già beneficiario della stessa. La metà dei rispondenti (51%) ha dichiarato di non sapere cosa succede; ignoranza del fenomeno che stupisce, ma che allo stesso tempo si contrappone a coloro che affermano che la revoca non avviene mai (27%) o solo qualche volta (18%).

Dalle interviste è altresì emerso che si tratta di una misura poco applicata ed alla quale si ricorre con grande varietà di presupposti sul territorio nazionale. I tutori volontari che spesso, nell'oblio delle istituzioni, si fanno promotori di tale misura, ne auspicano una maggiore applicazione, sottolineando altresì l'urgenza di prevedere delle misure di supporto al problema dell'abitare.

"Accade sempre più spesso che neo maggiorenni stranieri, anche con un lavoro e stipendi adeguati, non riescano a reperire un'abitazione."

Altro aspetto che abbiamo voluto approfondire attraverso il questionario riguarda l'esistenza di azioni che supportano i **percorsi di fuoriuscita dei MSNA dal sistema penale**. Purtroppo, è un aspetto poco conosciuto per la maggior parte dei rispondenti (49%). Coloro che invece ne dichiarano l'esistenza (28%) affermano che tali percorsi sono per lo più posti in essere da enti privati, ma con fondi pubblici. È certamente un inizio ma è evidente come tali percorsi andrebbero rafforzati per consentire a questi minorenni di reinserirsi nel contesto sociale. Aspetto che con riferimento ai minorenni stranieri non accompagnati appare ancora più urgente, considerata la difficoltà linguistica che gli stessi devono affrontare e che, come già emerso, sono pochi gli strumenti messi a loro disposizione per ridurre tale criticità.

Si consideri inoltre che, secondo l'ultimo rapporto di Antigone sulla giustizia minorile, è emerso come al compimento del diciottesimo anno di età, in diversi casi, i ragazzi vengano repentinamente inseriti nel sistema degli adulti. Sebbene il c.d. Decreto Caivano lo consenta è evidente come in questo modo si interrompa il loro percorso di presa in carico educativo con danni potenzialmente enormi per il ragazzo stesso e ripercussioni sull'intera società, determinando tutto ciò un'impennata dei tassi di recidiva.

COSA EMERGE

- I. criticità nel rilascio dei permessi di soggiorno
- II. misura del prosieguo amministrativo viene richiesta sulla base di criteri di "merito"
- III. incertezza sull'effettivo riconoscimento del prosieguo e sull'impatto che il procedimento penale può avere
- IV. poca conoscenza dell'esistenza di azioni che supportano la fuoriuscita dal sistema penale

RACCOMANDAZIONI & PRIORITÀ

- I. maggior coordinamento con le Questure per il rilascio dei PdS
- II. emanazione di linee guida sui presupposti per richiedere la misura del prosieguo
- III. attivazione di misure di supporto al problema dell'abitare

III. Considerazioni finali

Al termine del sondaggio è stata posta una riflessione conclusiva per comprendere se, dal punto di vista privilegiato dei rispondenti, il minorenne straniero non accompagnato inserito nel circuito penale incontri maggiori difficoltà rispetto al minorenne italiano. Per l'85% dei partecipanti la risposta è stata affermativa e tali criticità vengono riassunte come segue, in base al maggior numero di risposte ricevute:

- difficoltà legate al rilascio e/o rinnovo dei documenti;
- non conoscenza della lingua italiana;
- mancanza di mediatori culturali e/o di altri strumenti di comunicazione che possano facilitare la comprensione;
- presenza di pregiudizi o altre forme di discriminazione (attuate anche implicitamente);
- mancanza di un'adeguata formazione/specializzazione degli operatori;
- mancanza di un prolungato accompagnamento all'integrazione.

È evidente come tali risposte rappresentino di fatto una sintesi delle criticità segnalate ed evidenziate all'interno degli indicatori specifici.

Quanto emerso ha, da un lato, confermato molte delle difficoltà già contenute nei precedenti rapporti elaborati da Defence for Children *"La legge 47/2017: un sistema di analisi e azione"*³⁵, incentrati sui minorenni stranieri non accompagnati, ribadendo quindi la necessità anche per coloro che sono entrati nel circuito penale di una maggiore uniformità applicativa dei principi contenuti nelle disposizioni normative; dall'altro, è emersa, forse con ancora più evidenza, la necessità di maggiori allocazioni finanziarie. La mancanza di risorse rappresenta infatti uno dei principali ostacoli all'effettiva realizzazione delle garanzie riconosciute ai MSNA, anche quando inseriti nel sistema di giustizia. Basti qui ricordare le difficoltà esistenti nel reperire i mediatori linguistico-culturali, fondamentali per poter interagire con i minorenni e garantire la loro piena ed effettiva partecipazione, ma anche le problematiche connesse alla possibilità di elaborare progetti educativi rispondenti alle necessità del singolo e dunque efficaci. Per i minorenni stranieri che hanno commesso un reato, dunque, numerosi sono gli aspetti che richiedono un intervento urgente: la lontananza o la mancanza di figure genitoriali di supporto, le carenze linguistiche, l'assenza di una formazione specifica sul contesto migratorio e la scarsità di investimenti, anche in termini di capitale umano. Inoltre, molto frequentemente questi ragazzi si trovano in piena età evolutiva in condizione di assoluta precarietà socio-economica ed affettiva.

³⁵ Cit. alla nota 2.

In ragione di ciò, l'intervento che deve essere svolto dalle istituzioni deve essere orientato alla previsione di percorsi individualizzati in grado di valorizzare le potenzialità che la persona minorenni è in grado di offrire. Fondamentale è in tal senso la previsione di un sistema caratterizzato da garanzie di tutela dei bisogni primari per il minorenni e capace di intercettare sul nascere i sintomi del disagio; aspetto che permetterebbe di abbassare le possibilità che lo stesso entri o rientri nuovamente nel circuito penale.

Questo lavoro, che ha visto una significativa adesione e partecipazione da parte del personale USSM, ha anche messo in luce un'importante consapevolezza relativa alle criticità del sistema e questo rappresenta certamente un punto importante dal quale partire per implementare azioni di miglioramento.

Tale contezza è trapelata anche dalle interviste e le stesse sono altresì state l'occasione per fare ordine tra le diverse criticità emerse, cercando di dare delle priorità a queste azioni di miglioramento. Alla base è stata tuttavia ribadita la necessità, da parte delle Istituzioni e dei decisori politici, di una presa di coscienza del fenomeno migratorio come risorsa, e non più come una criticità, sulla quale investire ed allocare risorse economiche in un'ottica costruttiva, educativa e non repressiva.

IV. Azioni di sviluppo e conclusioni

Nelle pagine che precedono abbiamo raccolto, sotto ciascun indicatore, le varie criticità e quanto si potrebbe fare per migliorare. Qui vogliamo riportare, ad integrazione e corollario di quanto delineato, alcune azioni di sviluppo che sono emerse come prioritarie nel corso delle interviste e dalle quali sarebbe pertanto importante partire per informare e sollecitare l'azione dei decisori politici e di tutti coloro che lavorano con e per i minorenni stranieri, anche quando coinvolti in un procedimento penale.

- 1.** Prioritaria, e potremmo dire unanime, è l'esigenza di **rafforzare il sistema di accoglienza** dei minorenni stranieri non accompagnati. Da quasi tutti gli attori intervistati è infatti emersa a gran voce l'importanza di incrementare il numero e soprattutto la qualità delle comunità di accoglienza. I MSNA dovrebbero essere inseriti subito nelle comunità di prima accoglienza per poi essere trasferiti, in tempi brevi, nelle comunità di seconda accoglienza ove poter avviare il loro progetto educativo. A tal fine servono investimenti ed una maggiore programmazione sugli arrivi.
- 2.** **Rafforzare la rete**, non solo tra tutti coloro che lavorano con e per i minorenni stranieri non accompagnati, prevedendo Tavoli periodici (USSM, TM, ASL, Questura, SS territoriali, tutore volontario, avvocato, insegnanti, ...), ma fare rete anche con le comunità locali di origine dei ragazzi che potrebbero avere un importante ruolo di *caregiver* o fungere da famiglie affidatarie, magari anche solo per affidi di tipo educativo.
- 3.** Ripensare alla **dimensione sanitaria** sia negli IPM che nelle comunità. Attivare, al pari del pronto intervento per prevenzione rischio suicidario, un pronto intervento per MSNA al fine del riconoscimento del trauma e dell'attivazione delle relative misure attraverso i servizi specifici sul territorio, la neuropsichiatria infantile o il supporto etno-psichiatrico.
- 4.** Prevedere maggiori **misure di supporto per la fase di transizione all'età adulta**: ampliare il ricorso alla misura del c.d. prosieguo amministrativo (art. 13 L. 47/2017) sino ai 21 anni, monitorando l'effettiva attivazione di una progettualità adeguata e sostenere i ragazzi nella ricerca di un'abitazione e di un lavoro.

Azioni che risultano fondamentali per garantire a tutti i minorenni stranieri non accompagnati quella parità di diritti di cui sono portatori. Infatti, i minorenni stranieri non accompagnati, come descrive la norma stessa, si trovano in una situazione di vulnerabilità individuale a causa della loro minore età, del loro percorso migratorio e della lontananza da adulti di riferimento. Se a queste condizioni si aggiunge il loro coinvolgimento nel sistema di giustizia è evidente come il livello di vulnerabilità possa incrementare. Va certamente notato come questa vulnerabilità venga determinata sia dalle condizioni politico-istituzionali generali, sia dalle ricorrenti inadeguatezze e dal *deficit* di protezione che i contesti di accoglienza manifestano³⁶.

Più di recente, con l'emanazione del cosiddetto decreto Caivano³⁷ si è assistito all'introduzione di una serie di misure che sembra vadano ad incrementare alcune problematicità già note del sistema della giustizia minorile, sia in termini di aumento del ricorso alla detenzione, sia per quanto riguarda gli aspetti di qualità dei percorsi di recupero.

In particolare, ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto si è assistito ad un aumento degli ingressi negli istituti penali minorili che paradossalmente non corrisponde ad un incremento riscontrabile della criminalità minorile. I numeri, dunque, sembrano crescere proprio per effetto del Decreto Caivano, approvato per rispondere ad una presunta emergenza relativa alla criminalità minorile che i dati ci dicono non sussistere. Nel 2023, infatti, i ragazzi denunciati e/o arrestati sono diminuiti del 4,15% rispetto al medesimo dato raccolto nel 2022³⁸. Gli istituti sono alle prese con il sovraffollamento: al 15 settembre 2024 si contavano 550 reclusi per 516 posti, con un tasso di affollamento del 107% e una conseguente intenzione del Governo deciso ad aprire quattro nuovi istituti penali minorili³⁹.

Eppure, non è questa la soluzione. Servono progetti educativi e piani di accoglienza, un approccio educativo e non meramente repressivo; quello stesso approccio che ha sempre caratterizzato il sistema di giustizia minorile italiano e che in tutta Europa è stato preso come modello.

³⁶ La legge 47/2017: un sistema di analisi e azione, edizioni 2021 e 2022.

³⁷ Decreto Legge 15 settembre 2023, n. 123.

³⁸ Antigone, A un anno dal decreto Caivano: Il dossier di Antigone sull'emergenza negli Istituti Penali per Minorenni, ottobre 2024, reperibile online all'indirizzo Decreto Legge 15 settembre 2023, n. 123. consultabile qui: <https://altreconomia.it/mai-cosi-tanti-reclusi-negli-ipm-i-frutti-avvelenati-del-decreto-caivano/>.

³⁹ <https://ristretti.org/carceri-minorili-e-picco-di-presenze-il-governo-apre-quattro-nuovi-istituti?highlight=WyJhdW1lbnRhdGkiLCJhdW1lbnRvliwiYXVtZW50YXJllwiYXVtZW50YW5vliwiYXVtZW50YW5kbyIsImF1bWVudGF0YSIsImF1bWVudGEiLCJhdW1lbnRhdG8iLCJhdW1lbnRlcX1MDBIMCIsImF1bWVudGVyZWJiZSjd.>

Confronta anche Schema di Decreto del Ministro della giustizia recante modifiche al Decreto del Ministro della giustizia 20 novembre 2019 e al Decreto del Ministro della Giustizia 19 maggio 2022, concernenti la riorganizzazione dei Centri per la giustizia minorile e dei Servizi minorili del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, trasmesso con nota Prot. m_dg.DGMC.15/10/2024.0069345 consultabile qui: <https://www.sappe.it/wp-content/uploads/2024/10/Decretoipm-1.pdf>.

Al contrario oggi, è possibile rilevare come questi sviluppi normativi rischino di porsi in contrasto con quella che era la filosofia e i principi fondativi del D.P.R. 448/88 così come con gli standard internazionali per la valutazione e la determinazione del superiore interesse del minorenni anche quando intervengano problemi con la giustizia.

Da quanto osservato, per ristabilire una maggiore convergenza tra il disposto normativo e le prassi che ne dovrebbero risultare appare importante ristabilire una centralità della persona minorenne che consenta di garantire sempre la realizzazione dei suoi diritti. È infatti evidente come sia la vulnerabilità, sia la promozione delle risorse individuali scaturiscano dalla natura del rapporto tra l'individuo e il contesto nel quale realizza la propria esperienza di vita tanto più se vogliamo considerare in modo non solo formale, così come ci chiede il nostro ordinamento, la peculiare condizione dell'essere minorenne straniero e solo in un paese diverso dal proprio così come le variabili e le circostanze che hanno condotto un minorenne straniero ad avere problemi con la giustizia.

Eppure, considerare la centralità della persona minorenne, insieme ai contesti nei quali deve e può svilupparsi il suo progetto di vita, costituisce un riferimento utilizzato ancora solo in termini parziali nel determinare progettualità, professionalità e processi di integrazione tra tutti gli attori che in prossimità o a distanza lavorano con e per i minorenni stranieri che raggiungono in solitudine il nostro paese. Da ciò deriva quella che sembra essere una frammentazione di prospettive e di linguaggi che certamente non favoriscono il contesto (l'intreccio) necessario a generare progettualità e percorsi condivisi tra i livelli micro e i livelli macro determinando, al contrario, una pluralità di prospettive caratterizzate dall'assenza di mappe condivise e da quella che appare come una sempre più accentuata distanza tra i contenuti, i modi, gli strumenti e le strategie.

In questo quadro l'ingresso e l'incontro di un minorenne straniero non accompagnato con il sistema penale diventa più probabile poiché le mancanze di una progettualità preventiva adeguata alimentano un disagio e un processo di disadattamento che in alcuni casi può facilmente risultare in condotte illecite⁴⁰.

Ci auguriamo pertanto che questa analisi possa essere utile per mettere in luce criticità, risorse e buone prassi che possano contribuire ad orientare il sistema verso una maggiore convergenza con i principi fondativi rappresentati dalla nostra legislazione e da una logica in linea con i principi della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, fondata sul perseguimento del superiore interesse del minorenne.

⁴⁰ PROSPETTIVE MINORI - VII Rapporto di Antigone sulla giustizia minorile e gli Istituti penali per minorenni consultabile qui: https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/PROSPETTIVE%20MINORI_cartella%20stampa.pdf

Allegati

GLOSSARIO

Accertamento dell'età

È una procedura volta ad accertare l'età qualora vi sia un fondato dubbio circa l'età dichiarata e non sia possibile accertarla né attraverso documenti di prova attestanti l'identità, né sia possibile rivolgersi alle autorità diplomatiche-consolari dal momento che il minorenni ha espresso la volontà di richiedere la protezione internazionale. In questi casi, e dunque solo in via residuale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, può disporre, dandone adeguata informazione alla persona minorenne e a chi ne esercita la tutela, un accertamento dell'età da effettuarsi secondo le indicazioni contenute all'interno del "Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati" del 2020. All'interno del protocollo si stabilisce che l'accertamento deve essere condotto da un'équipe multidisciplinare, alla presenza di un mediatore culturale e con modalità che siano il meno invasive possibile, secondo fasi successive e progressive ad invasività incrementale. Se a seguito dell'accertamento permane un dubbio sulla minore età, quest'ultima deve essere presunta.

Affidamento familiare

L'affidamento familiare è una misura alternativa, ma da applicarsi in via prioritaria rispetto al collocamento delle persone minorenni presso le strutture di prima e seconda accoglienza.

Ascolto del minore

L'ascolto del minore è il diritto riconosciuto alla persona minorenne di essere adeguatamente ascoltata in tutte le questioni che la riguardano, compresi i procedimenti giurisdizionali e amministrativi, garantendo ove necessaria la mediazione culturale qualificata.

Autorità Garante Nazionale Infanzia e Adolescenza

L'AGIA è stata istituita nel 2011 con il compito di verificare la piena implementazione della Convenzione Onu sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989. A tal proposito ha avviato molteplici collaborazioni sia con le reti internazionali dei garanti delle persone di minore età sia, a livello nazionale, con i garanti regionali e delle province autonome che lavorano per l'implementazione dei diritti dell'infanzia.

Burn out

Il burn out è uno stato di esaurimento emotivo, mentale e fisico. L'Organizzazione Mondiale della Sanità descrive la sindrome come "stress sul posto di lavoro che non è stato gestito con successo". Chi ne soffre non ha più le risorse per far fronte alle eccessive richieste di lavoro e sperimenta un affaticamento permanente.

Cartella sociale

Documento che deve essere compilato dal personale qualificato della struttura di accoglienza e costantemente aggiornato su tutti gli elementi che si ritengono utili per la determinazione della soluzione di lungo periodo migliore per il superiore interesse della persona minorenne. Introdotta dalla Legge 47/2017, prevede un obbligo di trasmissione ai servizi sociali del Comune ove è sita la struttura di accoglienza e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni.

Centri di Accoglienza Straordinaria

I CAS sono strutture ricettive temporanee che possono per legge essere attivate dalle Prefetture, nei casi in cui, a fronte di un numero consistente di arrivi sul territorio, non vi siano posti sufficienti né nelle strutture adibite alla prima e seconda accoglienza, né presso le strutture alloggio comunali. In queste strutture possono essere accolte solo persone che abbiano un'età superiore ai quattordici anni.

Centri FAMI

Sono progetti ad alta specializzazione destinati alla prima accoglienza delle persone minorenni presso strutture ministeriali. Introdotti nel 2014 e gestiti da una Struttura di Missione, contestualmente istituita con Decreto del Ministero dell'Interno con il compito di coordinamento e gestione dell'accoglienza presso tali centri, sono finanziati con risorse afferenti al fondo asilo, migrazione e integrazione.

Centro Provinciale Istruzione per Adulti

I CPIA, istituiti con il decreto del Presidente della Repubblica 263/2012, costituiscono una tipologia di istituzione scolastica autonoma dotata di un proprio organico e di uno specifico modello didattico e organizzativo. Le aree di competenza, in quanto rete territoriale di servizio del sistema di istruzione degli adulti, sono volte alla realizzazione delle attività di istruzione destinate alla popolazione adulta attraverso la realizzazione di percorsi di istruzione e interventi dell'ampliamento dell'offerta formativa, con la finalità specifica di realizzare, tramite l'apprendimento, una crescita sociale, culturale e economica per il mantenimento della coesione sociale.

Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza

Il CNCA è un'Associazione di promozione sociale composta da una rete di oltre 260 organizzazioni, tra cui cooperative sociali, associazioni di volontariato e enti religiosi, presenti in tutta Italia con l'obiettivo di promuovere diritti di cittadinanza e benessere sociale. Tra le attività implementate, contribuisce al monitoraggio della tutela volontaria dei minorenni stranieri non accompagnati nell'ottica di supportare le attività istituzionali svolte dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza in relazione all'istituto della tutela volontaria per minorenni stranieri non accompagnati, introdotto e disciplinato dalla Legge 47/2017.

Colloquio di identificazione

È il primo colloquio con la persona minorenne effettuato dal personale qualificato della struttura di prima accoglienza e volto a far emergere tutti gli aspetti relativi alla sua storia personale e familiare fondamentali per la sua protezione. Gli elementi emersi durante il colloquio, che deve avvenire alla presenza di mediazione culturale qualificata, devono confluire all'interno della cartella sociale per la determinazione delle azioni che, di intesa con la persona minorenne, si intende porre in essere lungo il percorso verso l'autonomia.

Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale

La Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale è l'autorità competente all'esame delle domande di protezione internazionale, precedentemente formalizzate presso gli Uffici della Polizia di Frontiera o presso le Questure. Nominata con decreto del Ministro dell'Interno, è presieduta da un Funzionario prefettizio, un funzionario della Polizia di Stato, un rappresentante del comune o della provincia o della regione e un rappresentante dell'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati).

La Commissione può riconoscere una forma di protezione internazionale: asilo politico o protezione sussidiaria; non riconoscere alcuna forma di protezione; rigettare la domanda per manifesta infondatezza; considerare la domanda inammissibile o può richiedere alla Questura il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale. Le commissioni territoriali sono 20 su tutto il territorio nazionale e sono coordinate dalla Commissione Nazionale per il diritto di Asilo che ha competenza per la revoca e cessazione degli status di protezione internazionale.

Convenzione di Ginevra del 1951

La convenzione di Ginevra del 1951, ratificata da 144 Stati, è il documento internazionale che introduce per la prima volta il termine rifugiato e determina i diritti dei migranti forzati a lasciare il proprio paese di origine e gli obblighi legali di protezione da parte degli Stati.

Convenzione Onu sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza - CRC

La convenzione Onu sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza è stata approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1989 e ratificata in Italia nel 1991. La convenzione è uno strumento fondamentale per la salvaguardia e il rispetto dei diritti dell'infanzia e introduce i quattro principi fondamentali di:

1. Non discriminazione (art. 2)
2. Superiore interesse (art.3)
3. Diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del bambino e dell'adolescente (art. 6)
4. Ascolto delle opinioni del minore (art. 12)

Enti Locali

Gli enti locali sono quegli enti che, su ammissione del Sistema Centrale e sulla base dei posti disponibili, entrano a far parte della rete dei progetti del Sistema Accoglienza Integrazione, distribuiti su tutto il territorio nazionale al fine di garantire interventi di accoglienza integrata. I progetti territoriali, oltre a fornire vitto e alloggio, devono provvedere alla realizzazione di una serie di interventi volti all'ideazione di percorsi formativi che possano condurre ad una futura condizione di autonomia socio-lavorativa.

Enti gestori/attuatori

L'ente locale proponente, per la realizzazione dei servizi indicati può avvalersi di uno o più enti attuatori, selezionati attraverso procedure espletate nel rispetto della normativa di riferimento.

Indagini familiari

Le indagini familiari consistono in quelle attività che, previo consenso della persona minorenni, portano a rintracciare la sua famiglia nel Paese di origine o nei Paesi terzi, al fine di verificare se un loro eventuale ricongiungimento, in luogo di un collocamento in comunità, rappresenti la soluzione più idonea a garantire il superiore interesse della persona minorenni. Le indagini sono svolte dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni sulla base di un Accordo di programma realizzato con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione.

Istituto penale per i minorenni - IPM

Gli Istituti Penali per i Minorenni (IPM) assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria quali la custodia cautelare o l'espiazione di pena dei minorenni autori di reato.

Gli IPM ospitano minorenni o ultra diciottenni, fino ai 25 anni, qualora il reato cui è riferita la misura sia stato commesso prima del compimento della maggiore età.

Tali strutture hanno un'organizzazione funzionale a un'azione educativa integrata con gli altri Servizi della giustizia minorile e del territorio.

Negli IPM vengono garantiti i diritti soggettivi ad un'armonica crescita psico-fisica, allo studio, alla salute, con particolare riguardo alla non interruzione dei processi educativi in atto e al mantenimento dei legami con le figure significative.

Maggiore età

La maggiore età è l'età in cui si acquisisce piena capacità giuridica. Per il nostro ordinamento è fissata al compimento dei 18 anni. Da questo momento al maggiorenne non occorre alcun rappresentante legale per agire in attività legali.

Minore straniero non accompagnato

Con l'espressione minore straniero non accompagnato si fa riferimento a una persona minore degli anni 18 che non ha cittadinanza italiana o dell'Unione Europea e che si trova nel territorio dello Stato non accompagnato da una figura adulta per lui legalmente responsabile.

Mentore

Cittadino volontario che accompagna una persona neomaggiorenne migrante nel suo percorso verso l'autonomia. Questa forma di supporto si differenzia dalla tutela volontaria dal momento che non ha un'investitura formale e non prevede alcuna rappresentanza legale.

Messa alla prova – MAP

È una misura prevista dall'art.28 D.P.R. del 22 settembre 1988, n. 448 "Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni" che recita: "Con l'ordinanza di sospensione il giudice affida il minore ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia per lo svolgimento, anche in collaborazione con i servizi locali, delle opportune attività di osservazione, trattamento e sostegno. Con il medesimo provvedimento il giudice può impartire prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione del minore con la persona offesa dal reato". Tale istituto rappresenta un'innovazione nel sistema penale minorile, in quanto prevede la sospensione del processo senza la pronuncia di una sentenza di condanna nei confronti del minore. Il programma trattamentale è individualizzato, ovvero viene strutturato sulla base delle risorse personali, familiari e ambientali del ragazzo ed è condizione necessaria che egli comprenda e condivida il contenuto del progetto stesso. Si deve stimolare l'interesse e la motivazione del minore a partecipare, indicando chiaramente gli obiettivi e utilizzando metodi adeguati, monitorati sistematicamente. Il lavoro di équipe nell'elaborazione e nella gestione di tale programma, nonché la specializzazione dei professionisti coinvolti, è di fondamentale importanza. Al termine del periodo di sospensione prestabilito, il giudice fisserà una nuova udienza in cui, valutando il comportamento del minore e l'evoluzione della sua personalità, qualora vi sia esito positivo emetterà una sentenza di estinzione del reato; al contrario, una valutazione negativa, comporterà la prosecuzione del procedimento.

Modello C3

Il modello C3 è il modulo tramite il quale la Questura verbalizza la volontà di una persona di presentare richiesta di asilo. Contiene domande relative a questioni anagrafiche e alle ragioni per cui la persona ha deciso di lasciare il proprio Paese di origine.

Orchidometro

L'orchidometro è uno strumento medico tramite il quale si misura il volume di un'area testicolare i cui differenti volumi corrispondono a un'età prepuberale, puberale e adulta.

Organizzazione Internazionale Migrazione - OIM

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni fa parte del Sistema delle Nazioni Unite ed è la principale organizzazione intergovernativa in ambito migratorio, fondata nel 1951 al fine di promuovere una migrazione umana e ordinata che possa portare benefici a tutti. Attualmente ha 175 stati membri ed è presente in oltre 100 paesi. L'Italia è uno dei paesi fondatori dell'OIM. Dal 2001 l'OIM, su incarico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, supporta la gestione delle procedure relative al test del DNA allo scopo di favorire il ricongiungimento familiare dei cittadini di paesi terzi che non possono fornire la documentazione comprovante le relazioni di parentela.

Paese di origine

Con l'espressione Paese di origine si intende il Paese o i Paesi di nazionalità o, nel caso delle persone apolidi, si intende il Paese dove vi era l'ultima residenza abituale

Patto di Accoglienza

Il Patto di accoglienza è un documento tramite il quale l'ente gestore di una struttura di accoglienza si impegna, sottoscrivendolo, a fornire vitto, alloggio, vestiario, orientamento, informazione legale, assistenza nella procedura per la richiesta di protezione internazionale, mediazione interculturale, accompagnamento all'inserimento scolastico e ai servizi sociali e sanitari. Il beneficiario a sua volta si impegna a rispettare il regolamento della struttura ospitante, alla cura, conservazione e gestione quotidiana dell'alloggio, a partecipare alle iniziative di formazione e integrazione sociale che gli verranno proposte. Il patto di accoglienza è altresì sottoscritto dall'Ente locale interessato.

Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni

Il ruolo e le competenze della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni sono in parte differenti rispetto a quelli delle Procure Ordinarie. Diversi sono infatti i destinatari della loro azione, trattandosi di soggetti d'età inferiore ai 18 anni che quindi richiedono un intervento caratterizzato da una costante attenzione alla personalità del minore, alle sue risorse ed ai processi educativi. Al contempo, sono parzialmente diversi gli ambiti di intervento in quanto al Pubblico Ministero è riconosciuta, oltre all'azione penale, anche una legittimazione straordinaria all'esercizio delle azioni civili, esclusiva per l'avvio di una procedura volta all'eventuale adottabilità e concorrente con quella spettante ai genitori ed ai parenti nelle procedure di controllo della responsabilità genitoriale. Il PM ha, infine, un compito di controllo nei confronti delle strutture che ospitano i minori situate nel territorio del distretto di competenza. Nel settore penale l'Ufficio, attraverso le figure del Procuratore e dei Sostituti Procuratori, in ossequio al principio della obbligatorietà dell'azione penale, promuove ed esercita l'azione penale per tutti i reati commessi dai minori di anni diciotto nell'ambito del Distretto; alla Procura per i Minorenni vanno pertanto trasmessi i rapporti, i referti, le denunce, le querele, le istanze e le richieste concernenti reati commessi da minori.

Progetto Educativo Individualizzato

Il PEI costituisce l'insieme di azioni ed interventi che l'équipe multidisciplinare di una struttura di accoglienza è chiamata ad elaborare, congiuntamente alla persona minorenni, nella definizione di un percorso teso al raggiungimento di una soluzione duratura. Le azioni da intraprendersi dovranno pertanto essere oggetto di una costante valutazione per tutta la durata dell'accoglienza della persona minorenni.

Permesso di soggiorno - PdS

Il permesso di soggiorno è un documento che attesta il permesso o l'autorizzazione rilasciati dalle autorità di uno Stato membro, nella forma prevista dalla legislazione di tale Stato, a un cittadino di un paese terzo o a un apolide di soggiornare nel suo territorio

Permesso di soggiorno per minore età

Il permesso di soggiorno per minore età consegue al divieto di respingimento o espulsione nei riguardi delle persone minorenni straniere non accompagnate rintracciate nel territorio nazionale e segnalate alle autorità. Tale permesso può essere rilasciato ancor prima della nomina di una persona esercente la tutela e ha durata fino al compimento della maggiore età.

Protezione sussidiaria – status di protezione sussidiaria

È il permesso di soggiorno riconosciuto al cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che se ritornasse nel Paese di origine o, nel caso di un apolide se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno: la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante; la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. La persona titolare di protezione sussidiaria è generalmente indicata come titolare dello status di protezione sussidiaria (D.lgs. 251/2007).

Presa in carico

La presa in carico corrisponde ad una procedura articolata posta in essere da uno Stato per garantire accoglienza e protezione ad una persona minorenni non accompagnata sin dal suo arrivo sul territorio a seguito di sbarco o di rintraccio. La procedura prende l'avvio dall'obbligo di segnalazione alle forze dell'ordine dell'avvenuto rintraccio e prevede il coinvolgimento di molteplici istituzioni pubbliche, quali i servizi sociali del Comune, la Prefettura, la Questura, la Procura della Repubblica e il Tribunale per i Minorenni.

Pronta accoglienza

Si intende l'accoglienza temporanea di minorenni in situazione di abbandono o di urgente bisogno di allontanamento dall'ambiente familiare, che richiedono un intervento tempestivo, di breve durata. Pertanto, in attesa di soluzioni più adeguate, viene assicurato il soddisfacimento temporaneo di alloggio, vitto e tutela. L'inserimento può avvenire in seguito a provvedimento dell'Autorità Giudiziaria minorile, accompagnamento delle forze dell'ordine o segnalazione del servizio sociale.

Prosieguito Amministrativo

Con tale espressione si fa riferimento al prosieguito dell'assistenza istituzionale a favore delle persone minorenni negli anni immediatamente successivi al compimento del diciottesimo anno di età. Per effetto di tale misura viene disposto da parte del Tribunale per i Minorenni l'affidamento ai servizi sociali che non può andare oltre il compimento del ventunesimo anno di età.

Regolamento Dublino

Il Regolamento UE n.604/2013 e il suo Regolamento di Esecuzione, Regolamento CE 1560/2003 della Commissione come modificato dal successivo Regolamento UE n.118/2014 stabiliscono i principi e i criteri per determinare lo Stato membro responsabile per l'esame della richiesta di protezione internazionale presentata da un cittadino di Paese terzo o apolide in uno Stato membro.

Resilienza

In fisica, la resilienza è intesa come la capacità di un oggetto o di un corpo di resistere all'impatto di una forza esterna. In relazione alle persone, è stata osservata per la prima volta come il fenomeno per cui le persone che si confrontano con situazioni di stress comparabili reagiscono in modo diverso e non sperimentano gli stessi esiti negativi. L'iniziale comprensione ristretta della resilienza come attributo individuale o personale si è evoluta in una più ampia visione ecologica che riconosce l'interazione tra fattori interni ed esterni e considera fondamentale identificare e rafforzare i fattori di resilienza per limitare l'impatto delle avversità. Con riferimento alle persone minorenni sono considerati fattori protettivi significativi ed essenziali il sostegno da parte della famiglia, della comunità, della società e dello Stato.

Richiedente asilo – richiesta di protezione internazionale

I richiedenti asilo sono le persone che chiedono protezione internazionale sulla base del fatto che non possono tornare o essere rimpatriate nel loro Paese di origine perché hanno un fondato timore di essere perseguitate o rischiano di essere sottoposte a trattamenti inumani o degradanti. Il richiedente asilo è colui che ha presentato una richiesta di protezione internazionale per la quale non è stata ancora presa una decisione definitiva. Tale protezione, se accordata, può consistere nel riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria. (D.lgs. 251/2007).

Ricongiungimento familiare

Il ricongiungimento familiare permette l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro di specifiche categorie di familiari, indicati per legge, di un cittadino di un Paese terzo che risiede legalmente in quello Stato membro. L'unità familiare è un diritto riconosciuto e garantito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Rifugiato – status di rifugiato

Cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese; oppure l'apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno. In seguito al riconoscimento quale rifugiato, la persona è titolare dello status di rifugiato (D.lgs.251/2007).

Servizio Centrale del Sistema di Accoglienza e Integrazione

Il Servizio Centrale è la struttura di coordinamento del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) e svolge attività di supporto, informazione, orientamento e formazione in favore degli Enti locali titolari di progetti SAI. È stato istituito dal Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - e affidato con convenzione ad ANCI (Associazione nazionale comuni italiani) che per l'attuazione delle attività si avvale del supporto operativo della Fondazione Cittalia.

Sistema Accoglienza Integrazione - SAI

Il D.L. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito in Legge 18 dicembre 2020, n. 173, ha rinominato il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minorenni stranieri non accompagnati "SIPROIMI" in SAI: Sistema di Accoglienza e Integrazione. All'interno del SAI possono essere accolti i richiedenti e i titolari di protezione internazionale, i minorenni stranieri non accompagnati e i minorenni che al compimento del diciottesimo anno di età sono stati affidati con prosieguo amministrativo ai servizi sociali. Possono essere, altresì, accolte le persone titolari di un permesso di soggiorno per protezione speciale, per casi speciali, le vittime di calamità, coloro che abbiano un permesso di soggiorno per valore civile e cure mediche. La realizzazione degli interventi previsti per fornire l'accoglienza integrata è sostenuta con le risorse del Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati - SIM

Il d.p.c.m.535/1999 e il D.lgs. 142/2015 attribuiscono alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali compiti di monitoraggio e censimento della presenza dei minorenni stranieri non accompagnati sul territorio nazionale. A tal riguardo la Direzione Generale ha sviluppato il SIM al fine di gestire i dati relativi alla loro anagrafica, allo status e al collocamento.

Smuggling

Smuggling o favoreggiamento dell'immigrazione irregolare è il trasporto di una persona da un punto ad un altro allo scopo di ottenere denaro. Lo scopo è l'elemento costitutivo che lo distingue dal trafficking, o tratta degli esseri umani, il cui fine è lo sfruttamento.

Soluzione duratura

Con soluzione duratura si fa riferimento all'individuazione di una soluzione che sia in grado di garantire nel tempo un sano sviluppo alla persona minorenne non accompagnata o separata, facendo sì che i suoi bisogni trovino soddisfacimento in un ambiente idoneo alla sua maturazione fino all'età adulta, al riparo dal rischio di subire persecuzione o danni gravi. Al fine di garantire che i diritti fondamentali posti dalla CRC a salvaguardia dell'infanzia e dell'adolescenza siano pienamente implementati è fondamentale che tale soluzione sia costantemente valutata alla luce del superiore interesse della persona minorenne fintanto non raggiunga l'età adulta. Le tre fondamentali opzioni che tale soluzione è chiamata ad esaminare riguardano la possibilità del ritorno e reintegrazione nel Paese di origine; l'integrazione nel paese di origine attraverso il riconoscimento di una forma di protezione o di un titolo di soggiorno; il reinsediamento in un Paese terzo.

Straniero temporaneamente presente - STP

Il codice STP è uno strumento tramite il quale garantire l'applicazione del diritto all'assistenza sanitaria alle persone non europee che sono presenti irregolarmente sul territorio. Il codice viene rilasciato dalle Aziende sanitarie locali all'atto della richiesta delle cure o su richiesta della persona interessata, ha carattere temporaneo di sei mesi, ma può essere rinnovato. Questo codice viene in genere rilasciato anche alle persone minorenni straniere, seppur regolari sul territorio, nelle more del rilascio del Permesso di soggiorno.

Superiore interesse del minore

È un principio giuridico internazionale stabilito all'articolo 3 della Convenzione Onu sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989 secondo il quale il superiore interesse del minorenne deve essere una considerazione preminente in tutte le decisioni che lo riguardano. Questo richiede che i responsabili delle decisioni valutino i bisogni del minorenne in modo complessivo e che tengano conto di tali bisogni e assegnino il giusto peso a ciascuno di essi quando prendono decisioni nel suo interesse. Tale principio ha, infatti, una triplice valenza: come diritto sostanziale, come principio giuridico fondamentale e interpretativo e come regola di procedura. Sono connessi a tale principio e vanno parimenti presi in considerazione, ai fini della realizzazione del superiore interesse, il diritto alla non discriminazione, il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo (art. 6) e il diritto di essere ascoltato (art. 12).

Tratta di esseri umani

La tratta di esseri umani è un reato penale disciplinato dall'articolo 601 del Codice Penale. Si compone di tre elementi costitutivi: la condotta, i metodi coercitivi e lo scopo. Il reato fa riferimento alla condotta di chi recluta, introduce, trasferisce, trasporta una persona nel territorio dello Stato o anche al di fuori, o cede l'autorità sulla persona, tramite un metodo coercitivo, allo scopo di sfruttamento che può sostanziarsi nell'induzione a prestazioni lavorative, sessuali o accattonaggio, al compimento di attività illecite che ne comportano lo sfruttamento o alla sottoposizione del prelievo di organi. Se il reato è realizzato nei confronti di una persona di minore età, il suo eventuale consenso allo sfruttamento diviene irrilevante.

Tribunale per i Minorenni

Il Tribunale per i Minorenni è l'ufficio che ha competenza in primo grado per tutti gli affari penali, civili e amministrativi riguardanti i minori degli anni 18. In particolare, in ambito penale, il Tribunale per i minorenni è competente per tutti i reati commessi da coloro che al momento del fatto erano minorenni.

Occorre evidenziare che il giudice minorile è collegiale: esso è composto, oltre che da giudici togati anche da giudici onorari, esperti in materia, che hanno il compito specifico di contribuire alla valutazione della personalità del minore. Partecipano, poi, al processo i genitori e gli operatori del USSM (ufficio del Servizio Sociale per i Minorenni dell'amministrazione della giustizia).

Tutela

A seguito di segnalazione di una persona minorenni non accompagnata rintracciata sul territorio, ai sensi dell'articolo 403 del Codice Civile, si deve immediatamente provvedere al suo collocamento in un luogo sicuro e trasmettere il provvedimento all'Autorità Giudiziaria minorile per la ratifica delle misure di accoglienza e l'apertura di una tutela. In seguito alla Legge 47/17 presso i Tribunali per i Minorenni è stato istituito un elenco di tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini dopo aver frequentato un corso di formazione, disponibili ad assumere la tutela delle persone minorenni straniere non accompagnate. Al momento di apertura della tutela, ove si individuino persone disponibili all'interno degli elenchi formati, si procede con la nomina di una tutela volontaria, altrimenti si deve ricorrere alla tutela istituzionale che consiste nella nomina del Sindaco o del Dirigente delle Politiche sociali del comune dove è accolta la persona minorenni.

Tutela sociale

La tutela sociale fa riferimento ad un progetto di recente ideazione che prevede che coloro che abbiano partecipato ai corsi di formazione per aspiranti tutori volontari di persone minorenni straniere non accompagnate, possano svolgere un ruolo di supporto anche per le persone che hanno compiuto il diciottesimo anno di età, al di fuori di un'investitura formale da parte del Tribunale per i Minorenni la cui competenza cessa al momento del raggiungimento dell'età adulta.

Tutore

Il tutore o la tutrice è una persona indipendente che salvaguarda il superiore interesse e il benessere generale della persona minorenni. Agisce in tutti i procedimenti civili, amministrativi e giudiziari come rappresentante legale integrando l'incapacità di agire dei minorenni. Infatti, mentre la capacità giuridica è la capacità di essere titolari di rapporti giuridici e si acquisisce al momento della nascita, divenendo titolari di diritti ed obblighi, è solo con la maggiore età che si acquisisce anche la capacità di agire ovvero la possibilità di disporre di tali diritti ed obblighi. Prima del compimento del diciottesimo anno di età, spetta dunque ai genitori l'esercizio della capacità di agire. Ove i genitori sono assenti, la rappresentanza legale della persona minorenni deve essere esercitata da un tutore o da una tutrice a seguito di apertura della tutela.

Uffici di servizio sociale per i minorenni - USSM

Gli Uffici di servizio sociale per i minorenni forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale e predispongono la raccolta di elementi conoscitivi per l'accertamento della personalità dei minorenni fornendo concrete ipotesi progettuali e concorrendo alle decisioni dell'Autorità giudiziaria.

Gli USSM si attivano, su mandato dell'Autorità Giudiziaria Minorile, nel momento in cui, a seguito di denuncia, un minore entra nel circuito penale e accompagnano il ragazzo lungo tutto il percorso penale. L'intervento dell'USSM prosegue fino al 25° anno di età dei ragazzi per reati commessi da minorenni.

Vulnerabilità

La vulnerabilità è intesa come un concetto multisetoriale, ecologico e basato sui diritti. Si riferisce alle ridotte possibilità di una persona minorenni di esercitare pienamente i suoi diritti come previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza. Da una prospettiva basata sui diritti, dipende dal numero e dalla gravità delle infrazioni o violazioni a cui una persona minorenni è esposta, o al rischio che lo sia, e dalla sua capacità di recupero. Il rischio e la resilienza sono intesi secondo un modello ecologico, interagiscono a più livelli, dal momento che quello personale si intreccia al rischio e alla resilienza derivanti dalle relazioni, dai sistemi socio-politici e dall'ambiente. Una capacità debole dell'amministrazione pubblica di salvaguardare i diritti dell'infanzia si sostanzia in una vulnerabilità strutturale legata alle sovrastrutture statali, la cui azione o inazione, può portare alla violazione dei diritti dell'infanzia.

Allegati

RIFERIMENTI NORMATIVI NAZIONALI E INTERNAZIONALI PER OGNI INDICATORE

Indicatore	Riferimenti Internazionali	Riferimenti Nazionali
1. Accoglienza	<i>Articolo 20 CRC</i> Minorenni privi dell'ambiente familiare	<i>Articolo 4 L. 47/2017</i> Strutture di prima assistenza e accoglienza per i minori stranieri non accompagnati <i>Articolo 7 L. 47/2017</i> Affidamento familiare <i>Articolo 12 L. 47/2017</i> Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati
2. Presa in carico istituzionale	<i>Articolo 27 CRC</i> Standard di vita	<i>Articolo 9 L. 47/2017</i> Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati. Cartella sociale
3. Tutela volontaria	<i>Articolo 5 CRC</i> Ruolo dei genitori <i>Articolo 18 CRC</i> Responsabilità dei genitori	<i>Articolo 11 L. 47/2017</i> Elenco dei tutori volontari
4. prassi di ascolto e partecipazione	<i>Articolo 12 CRC</i> Libertà di esprimere la propria opinione <i>Articolo 13.1 CRC</i> Libertà di espressione	<i>Articolo 15 L. 47/2017</i> Diritto all'ascolto dei minori stranieri non accompagnati nei procedimenti

Indicatore	Riferimenti Internazionali	Riferimenti Nazionali
5. Identificazione e accertamento dell'età	<i>Articolo 7 CRC</i> Nome e nazionalità <i>Articolo 8.1 CRC</i> Preservazione della propria identità <i>Articolo 9 CRC</i> Separazione dai genitori	<i>Articolo 5 L. 47/2017</i> Identificazione dei minori stranieri non accompagnati <i>Articolo 6 L. 47/2017</i> Indagini familiari
6. Valutazione individuale	<i>Articolo 7 Direttiva UE 2016/800</i> Diritto a una valutazione individuale	<i>Articolo 9 D.P.R. n. 448/1988</i> Accertamenti sulla personalità del minorenni
7. Sviluppo: Istruzione/formazione e avviamento al lavoro	<i>Articolo 27 CRC</i> Standard di vita	<i>Articolo 14 L. 47/2017</i> Diritto alla salute e all'istruzione
8. Salute	<i>Articolo 24 CRC</i> Salute e servizi sanitari	<i>Articolo 14 L. 47/2017</i> Diritto alla salute e all'istruzione
9. Assistenza legale	<i>Articolo 40 CRC</i> Giustizia minorile	<i>Articolo 16 L. 47/2017</i> Diritto all'assistenza legale
10. Tratta e sfruttamento	<i>Articolo 19 CRC</i> Protezione <i>Articolo 32 CRC</i> Sfruttamento economico <i>Articolo 34 CRC</i> Sfruttamento sessuale <i>Articolo 35 CRC</i> Rapimento, vendita e tratta <i>Articolo 36 CRC</i> Altre forme di sfruttamento	<i>Articolo 17 L. 47/2017</i> Minori vittime di tratta
11. Transizione all'età adulta	<i>Articolo 27.1 CRC</i> Standard di vita	<i>Articolo 13 L. 47/2017</i> Misure di accompagnamento verso la maggiore età e misure di integrazione di lungo periodo

QUESTIONARIO DI RICERCA

Minorenni stranieri non accompagnati e sistema di giustizia

CONTESTO DI RIFERIMENTO

Nell'ambito dell'attività di ricerca e consultazione per l'identificazione degli elementi critici e propositivi che possano favorire la protezione dei minorenni stranieri non accompagnati coinvolti nel sistema giustizia, portata avanti da Defence for Children International – Italia (DCI) insieme al Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, è stato elaborato il seguente questionario al fine di raccogliere la Sua esperienza.

Tale attività di ricerca nasce, in particolare, da due precedenti esperienze realizzate da Defence for Children.

Da un lato, in partenariato con l'Osservatorio nazionale sui minori stranieri non accompagnati del CeSPI, il rapid assessment (ricognizione rapida) relativo all'implementazione delle misure di protezione in favore dei minorenni stranieri non accompagnati, dettate dalla Legge 47/2017, che è sfociato nel 2022 nella pubblicazione "La legge 47/2017 Un sistema di analisi e azione - ricognizione rapida applicata alle regioni Sicilia, Puglia, Marche e Liguria".

Dall'altro il progetto CREW – concepito congiuntamente al Ministero della Giustizia – e volto a rinforzare i diritti dei minorenni indagati o imputati nei procedimenti penali in Italia, nell'ambito del quale è stata effettuata un'analisi approfondita della Direttiva UE 800/2016 dalla quale è emerso che, anche se in Italia il quadro giuridico nazionale appare sostanzialmente conforme, è urgente ridurre il divario esistente tra le disposizioni normative e le prassi giuridiche e armonizzare le procedure a livello nazionale.

In considerazione di queste esperienze pregresse, DCI intende ora procedere alla realizzazione di un nuovo rapid assessment che metta in luce l'effettiva implementazione della Legge 47/2017 con riferimento ad una particolare categoria di minorenni stranieri non accompagnati, al fine di identificare elementi critici e propositivi che possano favorire la protezione dei minorenni stranieri non accompagnati coinvolti nel sistema giustizia.

FINALITÀ DEI DATI RACCOLTI I dati raccolti attraverso questo questionario di indagine saranno pertanto utilizzati da Defence for Children International – Italia con la finalità di analizzare quanto i principi, le previsioni e le procedure normative, in particolare quelle previste dalla Legge 47/2017, trovino concreta attuazione anche a quei minorenni stranieri non accompagnati che sono entrati nel sistema di giustizia penale. Analisi che dovrà pertanto, necessariamente, integrarsi con le ulteriori tutele e garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali previste dalla Direttiva 800/2016.

MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DEL QUESTIONARIO La risposta al questionario è anonima. Nella prima sezione del questionario verrà richiesto il Suo consenso informato per partecipare al sondaggio. Rispondere al questionario richiederà circa 30 minuti. La maggior parte delle domande offre una risposta a scelta multipla e alcune la possibilità di inserire un commento ovunque lo ritenga utile per chiarimenti. Le domande contrassegnate da un asterisco sono obbligatorie. Le chiediamo di rispondere alle domande in base alla Sua esperienza professionale. Può scegliere di non rispondere a una o più domande. Quando si parla di minorenni ci si riferisce sempre ai minorenni stranieri non accompagnati (nel questionario anche Msna) inseriti nel sistema di giustizia penale. Si tenga presente che una volta che si inizia a compilare il questionario del sondaggio online, sarà possibile salvare il contenuto e continuare in seguito. Inoltre, è possibile visualizzare il questionario completo del sondaggio prima di compilarlo. Grazie per la Sua partecipazione a questo sondaggio!

CONSENSO INFORMATO

Sono consapevole che lo scopo di questo questionario di indagine è quello di raccogliere la mia esperienza a proposito dei minorenni stranieri non accompagnati inseriti nel circuito penale e che i dati, le informazioni e le valutazioni che fornisco sono anonimi.

Le mie risposte saranno ricevute, archiviate e utilizzate da Defence for Children International - Italia. Le risposte al sondaggio saranno analizzate nell'ambito di una mappatura e valutazione della prassi, saranno conservate in un luogo riservato e saranno accessibili solo al team operativo del progetto. Le risposte verranno eliminate entro la fine del 2028. Insieme ad altri dati raccolti, le risposte del sondaggio informeranno lo sviluppo di un rapporto volto a rafforzare e migliorare il sistema di accoglienza e l'attuazione dei principi di una giustizia a misura di minorenne; nonché la realizzazione di uno strumento pratico da divulgare tra gli operatori del sistema di giustizia minorile che sintetizzi le proposte e le raccomandazioni e offra indicazioni utili per una presa in carico di qualità del minorenne straniero non accompagnato inserito nel sistema giustizia.

Sono consapevole che tale documento sarà condiviso con il Dipartimento per la Giustizia minorile e di Comunità e potrà essere successivamente pubblicato, e che presenterà e analizzerà i dati raccolti in modo anonimo senza fare in alcun modo riferimento a risposte individuali né rivelare la mia identità.

Acconsento all'uso dei miei dati resi anonimi e di tutte le altre informazioni fornite come descritto sopra. Se invio dati o informazioni per conto di un'altra persona, confermo di aver ottenuto l'autorizzazione da quella persona a farlo.

Le risposte al questionario di indagine verranno inviate solo dopo aver cliccato sulla parte inferiore “invia” alla fine del questionario.

Do il mio consenso *

☐ Sì

INFORMAZIONI GENERALI

1. Distretto giudiziario di appartenenza *

Si prega di selezionare... ▼

2. Attuale ruolo all'interno del Distretto giudiziario *

- ☐ Assistente sociale
USSM
- ☐ Educatore
- ☐ Giudice
togato
- ☐ Giudice onorario
- ☐ Ufficiale o agente delle Forze
dell'Ordine
- ☐ Avvocato/a
- ☐ Personale
educativo
- ☐ Mediatore
- ☐ Personale medico
- ☐ Psicologo/a
- ☐ Altro

3. Numero di anni di esperienza nel ruolo attuale come sopra indicato *

- ☐ Meno di 5
anni
- ☐ Tra 5 e 10
anni
- ☐ Tra 10 e 25
anni
- ☐ Oltre i 25
anni

4. Numero di minorenni stranieri non accompagnati inseriti nel circuito penale che personalmente segue o incontra professionalmente nell'arco di un anno *

- ☐ Meno di
10
- ☐ Tra 10 e
30
- ☐ Tra 30 e
50
- ☐ Oltre i
50

MINORENNI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI E SISTEMA DI GIUSTIZIA

1. ACCOGLIENZA

I. Qual è la tipologia di struttura che generalmente accoglie un Msna inserito nel circuito penale, ma non detenuto?

Sono possibili più risposte

- ☐ Comunità di accoglienza per Msna appartenenti alla rete SAI (Sistema Accoglienza e Integrazione)
- ☐ Comunità di accoglienza per Msna gestite dagli Enti locali e non afferenti alla rete SAI
- ☐ Comunità gestite direttamente dal Ministero della giustizia
- ☐ Altre comunità educative che accolgono anche minorenni italiani
- ☐ Altro

II. Quante sono le strutture sul territorio in cui opera dedicate all'accoglienza di Msna inseriti nel circuito penale?

- ☐ Meno di 5
- ☐ Tra 5 e 10
- ☐ Oltre 10
- ☐ Non so

III. Ritiene che gli operatori che lavorano nelle strutture che accolgono Msna inseriti nel circuito penale siano in grado di rispondere alle esigenze dei minorenni ?

- ☐ Molto
- ☐ Abbastanza
- ☐ Poco
- ☐ Nulla

III a) Ritiene che gli operatori che lavorano nelle strutture che accolgono Msna inseriti nel circuito penale siano adeguatamente formati?

- ☐ Molto
- ☐ Abbastanza
- ☐ Poco
- ☐ Nulla

III b) In assenza di adeguata formazione, ritiene che gli operatori che lavorano nelle strutture che accolgono Msna inseriti nel circuito penale debbano soprattutto attingere alle loro risorse personali?

- ☐ Molto
- ☐ Abbastanza
- ☐ Poco
- ☐ Nulla

2. PRESA IN CARICO ISTITUZIONALE

I. Nel momento in cui il Msna entra in contatto con il sistema di giustizia, quali sono, nella sua esperienza, i soggetti interessati alla presa in carico del minorenne stesso?

Sono possibili più risposte

- ☐ Gli Uffici della Giustizia penale minorile
- ☐ I Servizi sociali territoriali
- ☐ I Servizi socio sanitari
- ☐ Altro (specificare)

II. E' a conoscenza di protocolli di collaborazione inter-istituzionali tra i vari enti (ad. esempio USSM, SS, ASL, Tribunale per i Minorenni) che si occupano della presa in carico del minorenne straniero non accompagnato inserito nel circuito penale?

- ☐ Si, ma non riescono a far fronte alle peculiarità dei Msna
- ☐ Si e tengono conto anche delle peculiarità dei Msna
- ☐ No
- ☐ Non so
- ☐ Se ha risposto si, può specificare tra quali Istituzioni sono stati conclusi questi protocolli

III. Secondo lei, gli interventi socio-educativi elaborati per i minorenni stranieri non accompagnati inseriti nel circuito penale sono:

Indicare un valore per ciascuna opzione

	Molto	Abbastanza	Poco	Nulla
• Appropriati ed efficaci in considerazione della personalità e vulnerabilità del singolo minorenne	☐	☐	☐	☐
• Standardizzati e generici, senza tenere in debita considerazione le esigenze del singolo minorenne	☐	☐	☐	☐

III. a) Se ha risposto che gli interventi socio-educativi non riescono ad essere appropriati ed efficaci, può brevemente spiegare perchè?

3. TUTELA

I. Tra i minorenni stranieri non accompagnati inseriti nel circuito penale, che personalmente segue in questo momento, quanti beneficiano della nomina di un tutore?

Indicare un valore per ciascuna opzione

	Meno della metà	Circa la metà	Oltre la metà
Volontario	☐	☐	☐
Istituzionale (es. Sindaco, Dirigente delle Politiche Sociali, ..)	☐	☐	☐

II. Considerando i minorenni stranieri non accompagnati inseriti nel circuito penale che segue in questo momento, la nomina del tutore, sia esso volontario o istituzionale, quando è avvenuta?

Indicare un valore per ciascuna opzione

	Sempre	Spesso	Raramente	Mai
Prima dell'apertura del procedimento penale	☐	☐	☐	☐
Dopo l'apertura del procedimento penale	☐	☐	☐	☐

III. La presenza di un tutore volontario, anziché istituzionale, ha dei benefici sul minorenne straniero non accompagnato inserito nel circuito penale?

Sono possibili più risposte

☐ Si, la presenza di un tutore volontario, che non svolga le sole funzioni di rappresentanza legale, aiuta il minorenne ad aderire meglio al progetto, sia in caso di detenzione in IPM che in caso di ricorso alla messa alla prova

☐ Si, la presenza di un tutore volontario, che non svolga le sole funzioni di rappresentanza legale, aiuta il minorenne ad aderire meglio al progetto, ma solo in caso di ricorso alla messa alla prova

☐ Si, la presenza di un tutore volontario, che non svolga le sole funzioni di rappresentanza legale, aiuta il minorenne ad aderire meglio al progetto, ma solo in caso di detenzione in IPM

☐ No, nel caso di minorenne straniero non accompagnato coinvolto nel circuito di giustizia non c'è differenza tra tutore volontario ed istituzionale

☐ Altro

III a) Se ha risposto sì, può indicare di quali benefici si tratta?

Sono possibili più risposte

☐ Msna riesce a comprendere meglio cosa sta succedendo

☐ I diritti del Msna sono maggiormente garantiti

☐ Vi è una maggiore possibilità che la misura della messa alla prova si concluda positivamente

☐ I tempi del procedimento giudiziario sono più brevi

☐ Altro (specificare)

IV. Al compimento dei 18 anni, quando la tutela decade per legge, esistono nel suo distretto, il mentoring o la tutela sociale come forme di supporto per il neomaggiorenne straniero che deve portare a termine il suo percorso penale?

(Per mentoring o tutela sociale si intende la presenza di un privato cittadino che volontariamente decide di accompagnare un/a ragazzo/a nel suo percorso verso l'età adulta)

☐ Sì

☐ No

☐ Non so

☐ Altre forme di supporto (specificare)

V. Se ha risposto no o non so, crede che possa essere utile avviare una progettualità specifica che coinvolga la cittadinanza ed offra supporto ai neomaggiorenni stranieri che devono portare a termine il loro percorso penale?

- ☐ Sì
- ☐ No
- ☐ Perché

4. PRASSI DI ASCOLTO E PARTECIPAZIONE ATTIVA DEL MINORENNE

I. Durante i colloqui con un minorenne straniero non accompagnato inserito nel circuito penale è garantita la presenza di un mediatore culturale?

Sono possibili più risposte

- ☐ Sì sempre, sia durante i colloqui con assistente USSM o assistente sociale o altri educatori che durante i colloqui con avvocati o in Tribunale
- ☐ Sì, ma solo durante l'ascolto in Tribunale
- ☐ Sì, ma solo su nostra sollecitazione
- ☐ No,
- ☐ mai
- ☐ Altro

II. Nei casi di ascolto di un Msna in assenza di un mediatore culturale come si assicura che il minorenne abbia compreso le informazioni che gli vengono trasmesse?

Sono possibili più risposte

- ☐ Mi avvalgo di materiali grafici a misura di minorenne
- ☐ Mi avvalgo di materiale scritto nella sua lingua
- ☐ Mi preoccupo di informare le altre figure di riferimento (educatore, tutore, avvocato,) chiedendo la loro collaborazione
- ☐ Non ho modo di verificare che il minorenne abbia compreso le informazioni trasmesse
- ☐ Altro (specificare)

III. Secondo la sua esperienza quali sono le principali cause che ostacolano il ricorso alla figura del mediatore culturale?

Sono possibili più risposte

- ☐ Mancanza di risorse economiche
- ☐ I mediatori culturali sono pochi
- ☐ I mediatori culturali presenti non riescono a coprire tutti i Paesi di provenienza dei minorenni stranieri
- ☐ Mancanza di conoscenza dei diritti dei minorenni stranieri accompagnati
- ☐ Altro

5. IDENTIFICAZIONE E ACCERTAMENTO ETA'

I. Considerato che il minorenni straniero non accompagnato, indagato o imputato, è in genere già inserito in una Comunità di accoglienza e preso in carico dai servizi sociali territoriali, come viene a conoscenza della sua storia, dei suoi bisogni specifici e/o particolari vulnerabilità?

Indicare un valore per ciascuna opzione

	Sempre	Spesso	Raramente	Mai
Riesco ad acquisirli dalla sua cartella sociale	☐	☐	☐	☐
Non riesco ad acquisirli dalla sua cartella sociale e procedo ad una nuova valutazione del Msna	☐	☐	☐	☐
Riesco ad acquisirli dalla sua cartella sociale solo in parte e procedo ad integrarli	☐	☐	☐	☐
Non ritengo di doverli acquisire dalla sua cartella sociale e procedo a nuova valutazione del Msna	☐	☐	☐	☐

II. Se emerge la presenza, sul territorio o in altri Paesi europei, di familiari idonei del Msna che segue, valuta la possibilità di un ricongiungimento, richiedendo ad OIM l'avvio delle indagini familiari?

(OIM è l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e fa parte del Sistema delle Nazioni Unite. Dal 2001, su incarico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, supporta le procedure relative al ricongiungimento familiare)

Sono possibili più risposte

☐ Si, previo consenso del minorenni e valutazione del suo superiore interesse

☐ Si sempre, anche indipendentemente dal consenso del minorenni e dalla valutazione del suo superiore interesse

☐ Si, ma solo dopo la fuoriuscita dal circuito penale

☐ No perché l'esistenza di un procedimento penale non mi consente di procedere

☐ No per la complessità e le difficoltà del procedimento di ricongiungimento familiare

☐ No perchè non rientra tra le mie funzioni, ma segnalo la possibilità ai soggetti incaricati

III. Considerato che l'accertamento dell'età di un Msna inserito nel circuito penale deve avvenire sulla base dei presupposti previsti per legge (Dpr. 448/1988, legge 47/2017 e Protocollo del Luglio 2020) ritiene, secondo la sua esperienza, che nella prassi i presupposti sotto indicati trovino applicazione?

Indicare un valore per ciascuna opzione

	Sempre	Spesso	Raramente	Mai
Esistenza di un dubbio fondato sull'età quale presupposto di avvio dell'accertamento	☐	☐	☐	☐
Accertamento condotto da un equipe multidisciplinare	☐	☐	☐	☐
Accertamento ad invasività progressiva	☐	☐	☐	☐
Adeguate informazione del Msna	☐	☐	☐	☐
Presunzione della minore età, nel caso permanga il dubbio	☐	☐	☐	☐

6. VALUTAZIONE INDIVIDUALE

I. Nell'ambito del Distretto in cui opera, il minorenni straniero non accompagnato indagato o imputato viene sottoposto in modo adeguato e soddisfacente alla valutazione individuale (così come prevista dalla Direttiva 2016/800) diretta a identificare le sue specifiche esigenze in materia di protezione, istruzione, formazione e reinserimento sociale?

- ☐ Sempre
- ☐ Spesso
- ☐ Qualche volta
- ☐ Non so
- ☐ Mai vai direttamente alla domanda 7. Sviluppo: Istruzione/formazione e avviamento al lavoro

II. Come considera la preparazione ed il tipo di approccio nella valutazione individuale del minore straniero non accompagnato?

Indicare un valore per ciascuna opzione

	Molto	Abbastanza	Poco	Nulla
La valutazione è condotta da personale qualificato	☐	☐	☐	☐
La valutazione è condotta secondo un approccio multidisciplinare	☐	☐	☐	☐
La valutazione è condotta da personale preparato sulle problematiche connesse alla migrazione ed alle differenze culturali	☐	☐	☐	☐

III. Come viene garantito, nell'ambito della valutazione individuale, il coinvolgimento del Msna?

- ☐ Tutti i professionisti che partecipano alla valutazione individuale (USSM, educatore, personale medico/sanitario, psicologo, giudice, avvocato, ...) effettuano colloqui con l'interessato avvalendosi della presenza di un mediatore culturale
- ☐ Tutti i professionisti che partecipano alla valutazione individuale (USSM, educatore, personale medico/sanitario, psicologo, giudice, avvocato, ...) effettuano colloqui con l'interessato anche senza la presenza del mediatore culturale
- ☐ Non conosco il modo di operare degli altri professionisti
- ☐ Alcuni professionisti effettuano colloqui con l'interessato, altri no

IV. Sulla base della sua esperienza, quali professionisti effettuano generalmente i colloqui alla presenza del mediatore culturale?

Sono possibili più risposte

- ☐ Giudice
- ☐ Personale medico/sanitario
- ☐ Psicologo
- ☐ Avvocato
- ☐ Operatori USSM
- ☐ Altri professionisti, se possibile specificare

7. SVILUPPO: ISTRUZIONE/FORMAZIONE E AVVIAMENTO AL LAVORO

I. Come viene garantito al minorenni straniero non accompagnato inserito nel circuito penale, ma non trattenuto presso l'IPM, il diritto allo studio?

- ☐ Il minorenni frequenta lo stesso istituto scolastico frequentato dai suoi coetanei
- ☐ Il minorenni frequenta il CPIA (Centro Provinciale di Istruzione per gli Adulti)
- ☐ Non so
- ☐ Altro (specificare)

II. Esistono sul suo territorio azioni di inserimento lavorativo per Msna inseriti nel circuito penale?

- ☐ Sì, esistono azioni attivate direttamente dal Comune/Regione
- ☐ Sì, esistono azioni attivate da Associazioni/Enti su base volontaria
- ☐ No
- ☐ Non so
- ☐ No, perché

II a) Se ha risposto sì alla domanda precedente, può indicare quali caratteristiche presentano queste azioni?

Sono possibili più risposte

- ☐ Prevedono attività di orientamento al lavoro
- ☐ Prevedono tirocini lavorativi presso aziende e realtà produttive del territorio
- ☐ Prevedono una formazione anche per i datori di lavoro affinché vincano la diffidenza nei confronti del target di destinatari
- ☐ Altro (specificare)

III. Esistono sul suo territorio opportunità inclusive di tipo ludico/sportivo per Msna inseriti nel circuito penale?

- ☐ Sì, esistono azioni attivate direttamente dal Comune/Regione
- ☐ Sì, esistono azioni attivate da Associazioni/Enti su base volontaria
- ☐ No
- ☐ Non so

III a) Se ha risposto sì alla domanda precedente, può indicare quali caratteristiche presentano queste azioni?

Sono possibili più risposte

- ☐ Prevedono il coinvolgimento dei Msna in attività ludico/sportive che vedono la partecipazione di realtà territoriali esterne
- ☐ Sono progettualità attivate solo per i Msna in messa alla prova
- ☐ Sono progettualità attivate solo per i Msna all'interno dell'IPM
- ☐ Sono progettualità attivate sia per i Msna in messa alla prova che all'interno dell'IPM
- ☐ Altro (specificare)

8. SALUTE

I. Sulla base della sua esperienza, quali sono le maggiori problematiche che manifestano i minorenni stranieri non accompagnati inseriti nel circuito penale?

Sono possibili più risposte

- ☐ Disagio psico-patologico (sindrome borderline, depressione, forme di ritardo mentale, disturbi di personalità o della condotta, ...)
- ☐ Forme di dipendenza da sostanze stupefacenti
- ☐ Forme di autolesionismo (minaccia o comportamenti agiti)
- ☐ Disturbo post-traumatico da stress
- ☐ Altro (specificare)

II. Nel caso venga accertato o vi sia un indizio di malessere (sia fisico che mentale) la presa in carico del minorenne straniero non accompagnato, da parte dei servizi competenti, entro quanto avviene?

Indicare un valore per ciascuna opzione

	Nell'immediato	Entro 1 mese	Tra 1 e 3 mesi	Tra 3 e 6 mesi	Tra 6 mesi e 1 anno	Oltre 1 anno
Se Msna è collocato in IPM	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Se Msna non è collocato in IPM	☐	☐	☐	☐	☐	☐

III. Trattandosi di un minorenne straniero non accompagnato, secondo la sua esperienza, come riesce lo stesso a relazionarsi con gli operatori sanitari, psicologi o medici con i quali entra in contatto?

Indicare un valore per ciascuna opzione

	Sempre	Spesso	Raramente	Mai
Alle visite mediche è garantita la presenza di un mediatore culturale	☐	☐	☐	☐
Ai colloqui con psicologi/psichiatri è garantita la presenza di un mediatore	☐	☐	☐	☐

9. ASSISTENZA LEGALE

I. Pensando ai minorenni stranieri non accompagnati coinvolti in un procedimento penale, che segue in questo momento, gli stessi sono assistiti da:

- Indicare nr.
- Un avvocato di fiducia nominato da loro
- Un avvocato di fiducia nominato dal loro tutore
- Un avvocato nominato d'ufficio

II. Sulla base della sua esperienza che interazione esiste tra il minorenne straniero non accompagnato, l'avvocato e l'assistente sociale dell'USSM durante il procedimento penale?

	tra tutti 3 i soggetti	tra Msna e Avv.	tra Msna e USSM	tra USSM e Avv.
Frequente: diversi incontri	☐	☐	☐	☐
Occasionale: un paio di incontri	☐	☐	☐	☐
Singola: un solo incontro prima dell'udienza	☐	☐	☐	☐
Nessuna: incontro avviene in udienza	☐	☐	☐	☐
Non so	☐	☐	☐	☐

III. Nell'ambito del procedimento penale ravvisa forme di discriminazione all'interno del sistema di giustizia nei confronti dei minorenni stranieri non accompagnati?

Sono possibili più risposte

☐ No, sono trattati al pari dei minorenni italiani

☐ Sì, vi è la tendenza a riservare la misura della messa alla prova agli italiani, negandola agli stranieri

☐ Sì, le difficoltà linguistiche e di comunicazione impediscono il reale coinvolgimento nell'elaborazione del progetto

☐ Altro (specificare)

10. TRATTA

I. Ritieni di essere adeguatamente formato/a circa il fenomeno della tratta di minorenni stranieri non accompagnati?

☐ Sì ritengo di essere adeguatamente formato/a sul tema

☐ Pur avendo partecipato ad attività formative non mi ritengo adeguatamente formato/a

☐ Non ho ricevuto alcun tipo di formazione

II. Nell'ambito del Distretto in cui opera, chi organizza attività formative o di aggiornamento circa il fenomeno della tratta di minorenni stranieri non accompagnati?

Sono possibili più risposte

☐ Il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità

☐ Le Associazioni di categoria (ordine degli avvocati, ordine degli psicologici, scuola di magistratura,)

☐ Non so

☐ Altro (specificare)

III. Personalmente ritieni di essere adeguatamente formato/a nel riconoscere gli indicatori che un minorenne straniero non accompagnato sia oggetto di tratta?

☐ Sì, ritengo di essere adeguatamente formato/a e preparato/a

☐ No, ritengo sia necessaria una maggiore formazione

☐ Non so

IV. Secondo la sua esperienza quali sono i professionisti che dovrebbero essere adeguatamente formati nel riconoscere gli indicatori di tratta?

Sono possibili più risposte

- ☐ Giudici
- ☐ Pubblici Ministeri
- ☐ Avvocati
- ☐ Personale dei Servizi Minorili della Giustizia
- ☐ Personale dei Servizi Sociali territoriali
- ☐ Personale ASL
- ☐ Psicologi
- ☐ Forze dell'Ordine
- ☐ Altri professionisti, se possibile specificare

V. Pensando ai Msna che segue personalmente le è capitato di riscontrare indicatori di tratta?

- ☐ Sempre
- ☐ Frequentemente
- ☐ Qualche volta
- ☐ Mai

VI. Pensando ai Msna che segue personalmente, quanto sono tenute in considerazione ed approfondite durante il procedimento le indicazioni circa possibili indicatori di tratta?

- ☐ Sempre
- ☐ Frequentemente
- ☐ Qualche volta
- ☐ Mai

11. TRANSIZIONE ALL'ETA' ADULTA

I. Al compimento dei 18 anni il neomaggiorenne, ancora inserito nel circuito penale, in che tipo di permesso di soggiorno può convertire il suo permesso di soggiorno per minore età?

Sono possibili più risposte

- ☐ In un permesso di soggiorno per studio, attesa occupazione o lavoro
- ☐ In permesso di soggiorno per affidamento in quanto in carico ai Servizi Sociali Territoriali
- ☐ In permesso di soggiorno per affidamento in quanto in carico ai Servizi della Giustizia Minorile
- ☐ Non so
- ☐ Altro (specificare)

II. Con riferimento ai Msna che segue personalmente, il rilascio del permesso di soggiorno recante dicitura casi speciali ex art. 18, co. 6 TUI (Testo Unico Immigrazione), avviene:

Sono possibili più risposte

- ☐ Su richiesta del Procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza, solo per i Msna stranieri fuoriusciti dall'IPM
- ☐ Su richiesta del Procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza, sia per i Msna fuoriusciti dall'IPM che per quelli che hanno terminato la MAP (messa alla prova)
- ☐ Su sollecitazione dell'USSM, solo per i Msna fuoriusciti dall'IPM
- ☐ Su sollecitazione dell'USSM, sia per i Msna fuoriusciti dall'IPM che per quelli che hanno terminato la MAP (messa alla prova)
- ☐ Altro (specificare)

III. Pensando ai minorenni stranieri non accompagnati inseriti nel circuito penale che segue attualmente, ha chiesto o visto richiedere la misura del prosieguo amministrativo prevista dall'art. 13 della legge 47/2017?

- ☐ Sì
- ☐ No

IV. Nella sua esperienza, sulla base di quali criteri ha chiesto o visto richiedere la misura del prosieguo amministrativo prevista dall'art. 13 della legge 47/2017 nei confronti di un minorenne straniero non accompagnato inserito nel circuito penale?

Sono possibili più risposte

- ☐ Percorso di studio o lavorativo già avviato
- ☐ Buona conoscenza della lingua italiana
- ☐ Percorso di inserimento sociale non ancora intrapreso o avviato da poco per inerzia dei servizi sociali
- ☐ Percorso di inserimento sociale non ancora intrapreso o avviato da poco in quanto Msna appena giunto sul territorio
- ☐ Necessità di offrire un maggiore supporto al Msna che fatica ad aderire ad un percorso di inserimento sociale
- ☐ Percorso di inserimento sociale in fase conclusiva

V. Nella sua esperienza quanto spesso ha visto riconoscere o ha riconosciuto la misura del prosieguo amministrativo richiesta?

- ☐ Sempre
- ☐ Frequentemente
- ☐ Qualche volta
- ☐ Mai

VI. Facendo riferimento ai minorenni stranieri non accompagnati già beneficiari della misura del prosieguo amministrativo, nella sua esperienza accade che venga revocata all'apertura del procedimento penale?

- ☐ Sempre
- ☐ Frequentemente
- ☐ Qualche volta
- ☐ Mai
- ☐ Non so

VII. Nel suo Distretto esistono azioni che supportano i percorsi di fuoriuscita dei minorenni stranieri non accompagnati dal sistema penale?

- ☐ Sì
- ☐ No
- ☐ Non so

VIII. Se ha risposto sì alla precedente domanda, da chi sono realizzate queste azioni?

- ☐ Dagli Enti pubblici con fondi pubblici
- ☐ Dagli Enti privati con fondi privati
- ☐ Dagli Enti privati con fondi pubblici

Domanda conclusiva

Nella sua esperienza ritiene che il minorenne straniero non accompagnato inserito nel sistema di giustizia incontri maggiori difficoltà rispetto al minorenne italiano?

Sono possibili più risposte

- ☐ Sì, a causa della non conoscenza della lingua italiana
- ☐ Sì, a causa della mancanza di mediatori culturali
- ☐ Sì, a causa della mancanza di strumenti che possano facilitare la sua comprensione
- ☐ Sì, a causa dei pregiudizi esistenti nei suoi confronti
- ☐ Sì, a causa delle forme di discriminazione attuate, anche implicitamente
- ☐ Sì, a causa della difficoltà di ottenere o rinnovare i documenti (Permesso di soggiorno, Carta Identità, Codice fiscale, No)
- ☐ Se vuole può scrivere un commento finale personale

Il sondaggio è stato completato. Grazie per aver partecipato.

La finestra può essere chiusa.

La presente pubblicazione espone i risultati della ricognizione rapida (rapid assessment) realizzata a livello nazionale e finalizzata a verificare lo stato di attuazione della Legge 47/2017 sui minorenni stranieri non accompagnati e le sue correlazioni con il sistema di giustizia, in considerazione della connessione esistente tra le dinamiche dell'accoglienza e il progressivo e sempre più ricorrente coinvolgimento dei MSNA nel sistema di giustizia.

La prima parte descrive la struttura metodologica applicata ed utilizzata per la rilevazione multidisciplinare sul territorio nazionale, condotta attraverso un questionario ed interviste mirate ai principali attori del sistema di accoglienza e di giustizia.

La seconda parte rappresenta una sintesi di quanto emerso dall'attività di ricerca e analisi suddivisa per gli 11 indicatori dell'impianto metodologico.

L'ultima parte contiene alcune azioni di sviluppo e priorità dalle quali è fondamentale partire per riportare al centro il superiore interesse del minorenne e la tutela dei suoi diritti, anche quando straniero ed inserito nel sistema penale.

In allegato, nell'intento di una condivisione del lessico utilizzato, viene proposto un glossario di riferimento e, in ultimo il questionario utilizzato durante l'attività di ricerca e somministrato agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni, ai Centri per la Giustizia Minorile, agli Istituti Penali Minorili ed ai Tribunali per i Minorenni e relative Procure.

www.defenceforchildren.it

