



IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE E I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI



**SISTEMA
ACCogliENZA
INTEGRAZIONE**



MINISTERO
DELL'INTERNO

**IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE
E I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI**

Rapporto 2022

Sintesi

Struttura e contenuti del Rapporto

Il complesso fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, in costante evoluzione e rapido mutamento, ha portato negli anni a una revisione della cornice legislativa di riferimento, all'attualizzazione delle misure di tutela, assistenza e presa in carico previste dall'ordinamento nonché alla sostanziale "ridefinizione" del sistema di accoglienza. In questa cornice, dato il ruolo centrale del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) e la consueta attenzione riservata da ANCI a questo fenomeno che ha una ricaduta diretta sui Comuni e il loro sistema di welfare, si è ritenuto indispensabile dedicare un approfondimento specifico al tema dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nell'ambito del SAI.

A partire dall'analisi dei dati relativi all'arrivo e alla presenza dei minori stranieri non accompagnati in Italia, riportata nel primo capitolo, ci si è soffermati sull'evoluzione e i passaggi significativi delle politiche di accoglienza riservate a questo particolare segmento dei flussi migratori, dedicando al secondo capitolo l'approfondimento circa il ruolo centrale del Sistema di accoglienza e integrazione nella filiera di accoglienza. Il Sistema di accoglienza SAI, in coerenza con il processo avviato nel 2014, si propone infatti di garantire, attraverso i progetti dedicati ai minori stranieri non accompagnati, i servizi in loro favore, riconducibili a standard, strumenti e modalità di intervento uniformi, nonché sottoposta alle medesime procedure di monitoraggio e verifica. In tal modo tutta la sequenza degli interventi – dalle prime fasi dell'accoglienza fino alla progressiva acquisizione della completa autonomia dei giovani ospiti – compone un percorso unitario di accoglienza, consentendo al tempo stesso un rafforzamento di tutte le misure di presa in carico e inclusione sociale, un'ottimizzazione dell'uso di risorse pubbliche e un miglioramento del governo complessivo dell'intera filiera. Per tale ragione, nel corso degli anni, anche in virtù dell'impegno di ANCI, la rete SPRAR/SIPROIMI/SAI ha saputo rispondere alla costante richiesta di accoglienza e integrazione registrando un aumento significativo di Comuni che hanno messo a disposizione posti dedicati ai minori stranieri non accompagnati aumentando la capillarità del Sistema e rendendolo in tal modo imprescindibile strumento di *governance*. A ciò si aggiunge l'ulteriore risultato dell'attività istituzionale di ANCI da anni volta anche alla progressiva implementazione del Fondo dedicato all'accoglienza dei minori non accompagnati il quale rappresenta un importante strumento complementare permettendo alle amministrazioni locali di sostenere le azioni di presa in carico e di tutela dei MSNA che giungono sui diversi territori in modo non prevedibile, disponendo così del tempo necessario a consolidarle nell'ambito del SAI.

Attraverso l'esperienza di chi è impegnato professionalmente negli interventi di accoglienza e di integrazione rivolti a questa specifica categoria, quanto e come le azioni e gli interventi dei progetti e degli operatori del SAI si integrino e si sviluppino nell'ambito del sistema di welfare locale, nel terzo capitolo, sono infine riportati i risultati di uno studio esplorativo su quattro progetti SAI destinati all'accoglienza dei MSNA, condotto congiuntamente da Cittalia e dal Dipartimento di Scienze della Formazione dell'Università degli Studi Roma Tre. Voler approfondire il tema del lavoro sociale e dei professionisti che operano nel sistema è motivato dalla convinzione che gli interventi messi in campo dalle realtà interessate alla protezione e tutela dei minori risultino da sempre centrali e determinanti per "agire" positivamente sulle biografie dei giovani che migrano soli.

I minori stranieri non accompagnati nel SAI

Nel corso del 2021 la rete dei progetti SAI dedicati all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) si è ampliata in modo considerevole, come non era mai accaduto prima, arrivando al 31 dicembre dello stesso anno ad un **numero complessivo di 239 progetti dedicati ai minori soli, per un totale di 6.683 posti**. In tale computo sono inclusi anche i progetti di seconda accoglienza finanziati dal Fondo FAMI.

L'incremento dei posti dedicati alla specifica accoglienza dei MSNA, passati **dai 3.180 posti nel 2017 ai 6.683 nel 2021 (+110%)**, sono quindi il frutto sia dell'ingresso di nuovi progetti finanziati, sia dell'ampliamento della capienza di progetti già attivi.

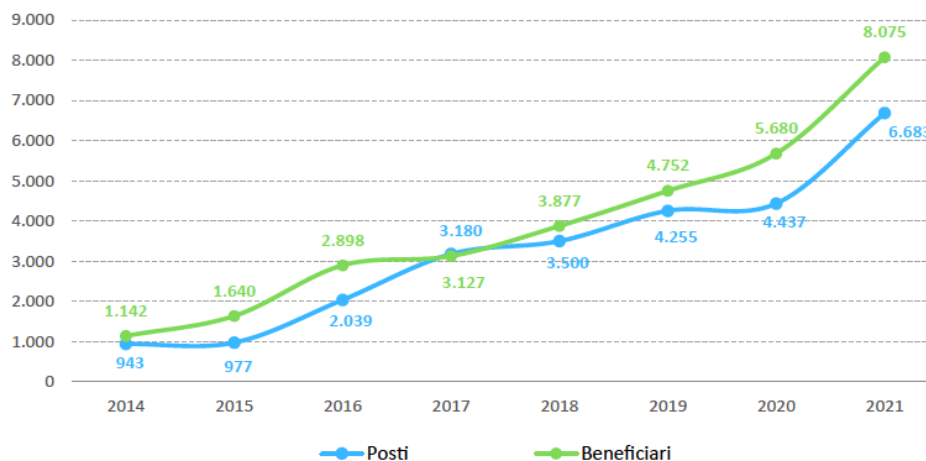
Questo incremento consistente rappresenta il frutto di un lavoro continuo che ANCI ha intrapreso con il governo centrale per consentire ai territori di affrontare con risorse e strumenti adeguati l'accoglienza dei minori che giungono soli nel nostro paese.

L'applicazione omogenea a livello nazionale di standard elevati di attività e servizi, finanziati con risorse pubbliche, fa sì che la rete SAI costituisca **l'unico strumento di governance dell'accoglienza** di cui dispone il sistema Paese, finalizzata all'inclusione dei migranti, adulti e minori, nel tessuto sociale ed economico. Per questo motivo è importante intensificare gli sforzi affinché la rete dei progetti SAI dedicata ai minori sia ulteriormente ampliata in relazione al bisogno reale di accoglienza registrato dai territori e contemporaneamente sia facilitato l'accesso degli enti locali al Sistema stesso al fine di coinvolgere il più alto numero di enti locali.

Dall'analisi dei dati, risulta che nel 2021 alla crescita del numero di posti SAI dedicati ai MSNA, corrisponde parallelamente un **aumento importante del numero di minori accolti nel Sistema di Accoglienza, che dal 2014 al 2021 sono passati da 1.142 a 8.075 (+607%)**.

Nel 2021 il numero dei MSNA accolti nel SAI corrisponde al 19% del totale delle persone prese in carico dal sistema di accoglienza. Il numero dei MSNA accolti era già cresciuto nel 2020 rispetto all'anno 2019 (5.680 vs 4.752 MSNA) e ha, quindi, subito un ulteriore incremento nel corso del 2021 raggiungendo le **8.075 unità (+42,2%)** con 2.395 minori in più rispetto all'anno precedente.

Figura 1. MSNA - Posti finanziati e beneficiari accolti, Anni 2014-2021 (Valori assoluti)

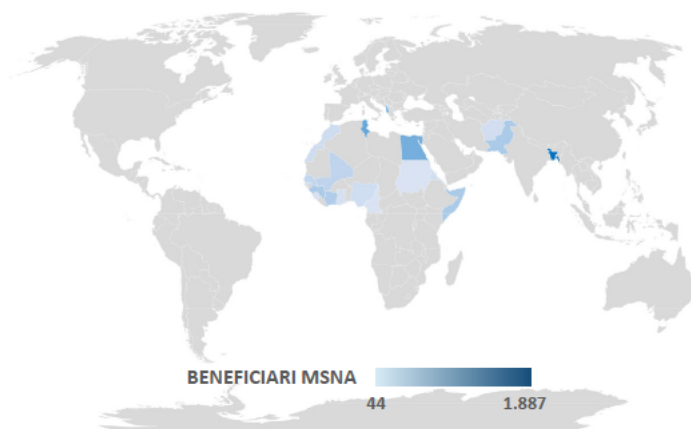
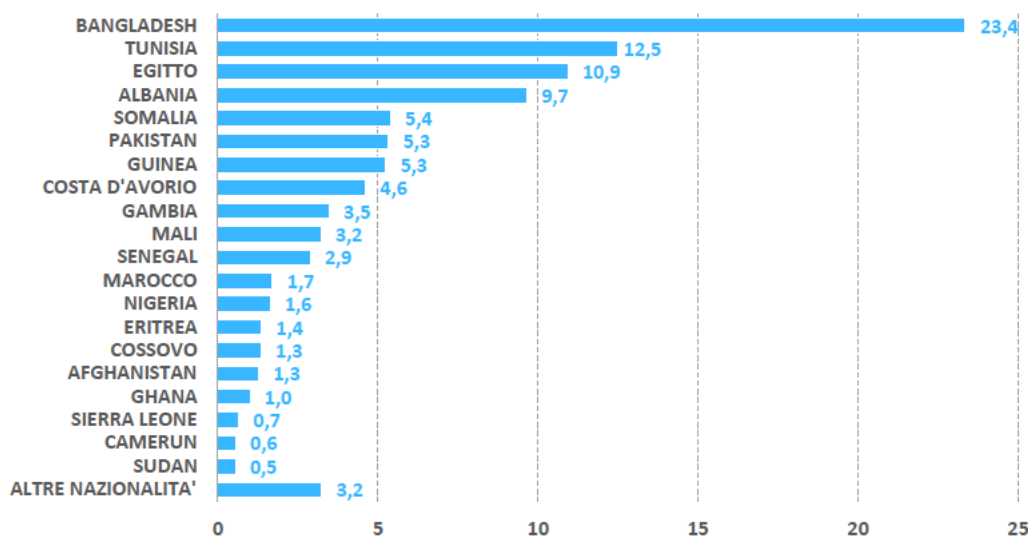


Fonte: Cittalia-Servizio Centrale del SAI.

I MSNA accolti nel SAI hanno mediamente 17 anni. Nel 2021 il **53,7% dei ragazzi accolti ha raggiunto la maggiore età.** Per i neomaggiorenni è, infatti, prevista la prosecuzione nella presa in carico all'interno dei progetti SAI per ulteriori 6 mesi, con possibili estensioni fino al ventunesimo anno di età, qualora i giovani siano destinatari di un provvedimento di prosieguito amministrativo da parte del Tribunale per i minorenni. La prosecuzione della presa in carico dei neomaggiorenni (anche attraverso lo strumento del prosieguito amministrativo) è finalizzata al completamento del percorso di accoglienza integrata e all'acquisizione di strumenti utili alla loro futura autonomia. Nel 2021 i ragazzi con prosieguito amministrativo (che, come tali, ai sensi di legge possono essere inseriti già da maggiorenni nel SAI) hanno costituito il 35% dei neomaggiorenni accolti.

La principale nazionalità è rappresentata dal Bangladesh, Paese dal quale proviene il **23,4%** dei minori stranieri non accompagnati **seguito dalla Tunisia, dalla quale proviene il 12,5% dei beneficiari MSNA.** Egitto e Albania, assenti nella classifica delle prime 10 nazionalità relative al totale dei beneficiari accolti nel SAI (ordinari, DM-DS e MSNA), si trovano invece fra le prime nazionalità per quanto riguarda i minori e si attestano con valori vicini ai 10 punti percentuali (**esattamente il 10,9% per i MSNA egiziani e il 9,7% per i MSNA albanesi**).

Figura 2. Beneficiari MSNA per le principali nazionalità, anno 2021 (Valori percentuali)



Fonte: Cittalia-Servizio Centrale del SAI.

Complessivamente il numero di beneficiarie di genere femminile accolte nella rete SAI, nelle differenti tipologie di accoglienza, è nettamente inferiore a quello della popolazione maschile; tuttavia, il dato appare particolarmente significativo per i MSNA: **sul totale dei minori stranieri non accompagnati accolti nel 2021, le femmine costituiscono solo il 3,7%**.

Un dato così basso può avere differenti chiavi di lettura, tra cui l'elevata rischiosità del percorso migratorio che, sebbene rappresenti un grave pericolo per i minori *tout court*, lo è in modo particolare per le minori, maggiormente esposte al rischio di abusi e violenze, nonché alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale.

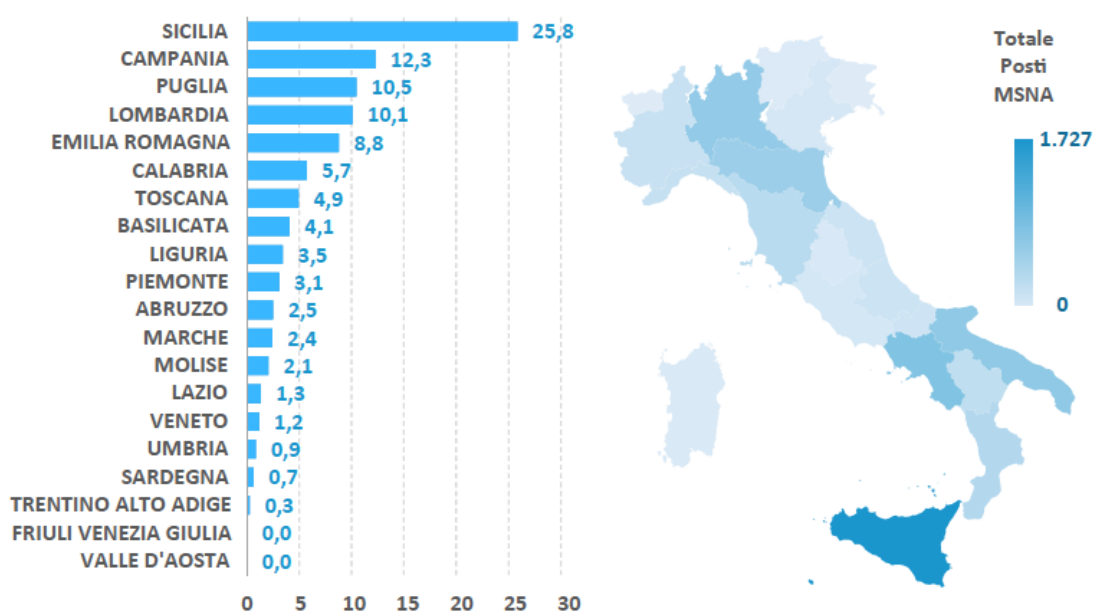
Rispetto alle nazionalità delle minori straniere non accompagnate accolte nel SAI, nel 2021 la **Costa D'Avorio** ha surclassato la Nigeria come principale Paese di provenienza: **si tratta del 25% delle minori accolte nel SAI. Seguono Somalia (20%), Guinea (12%), Tunisia (9%), Nigeria (8%), Eritrea (8%)**.

La Sicilia storicamente rappresenta la regione con il numero più alto di posti di accoglienza per MSNA, seguita da Campania e Puglia, Lombardia ed Emilia-Romagna.

Nel 2021 il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta non hanno messo a disposizione posti SAI per MSNA, mentre la Sicilia ne ha ospitato oltre un quarto della capienza complessiva del sistema: 1.727 posti, pari al 25,8%.

Nel complesso il Sud è stata l'area territoriale con la maggior presenza di posti SAI per i MSNA (37,1%), seguita dalle Isole (26,5%). Al Nord troviamo 1.793 posti finanziati, pari al 26,82% del totale, mentre nell'area del Centro Italia si registrano i valori più bassi, pari al 9,5% dei posti finanziati.

Figura 3. Distribuzione dei posti MSNA, per Regione, dicembre 2021 (Valori percentuali)



Fonte: Cittalia-Servizio Centrale del SAI.

Nel 2021 gli enti locali titolari di un progetto per minori stranieri non accompagnati sono stati complessivamente 239, di cui 219 Comuni, 5 Unità territoriali sovracomunali (ex Province), 3 Unioni di Comuni e 12 altri Enti (Ambiti o Distretti territoriali e sociali, Consorzi intercomunali, Società della salute).

La rete degli enti locali titolari dei progetti SAI per MSNA si completa con una variegata compagine di **enti gestori**, cioè quegli enti a cui gli stessi enti locali titolari affidano la gestione delle attività e dei servizi di accoglienza integrata, pur mantenendo la diretta responsabilità, nonché il monitoraggio e controllo sulle progettualità nel loro complesso, sull'erogazione dei servizi e sulla corretta gestione amministrativa, così come disposto dall'art. 5 del decreto ministeriale 18.11.2019.

Circa il 96% delle progettualità del SAI ha previsto l'affidamento di uno o più servizi a enti del cosiddetto privato sociale. Tali enti sono stati prevalentemente **cooperative sociali, nel 57% dei progetti; a seguire si sono registrate associazioni (17%) e consorzi di cooperative (10%).**

Nel 2021 i servizi SAI gestiti direttamente dagli enti locali hanno, dunque, riguardato il 4% delle progettualità del Sistema. In tali casi è stato determinante l'intervento di aziende speciali per i servizi alla persona, cioè aziende di diritto pubblico senza scopo di lucro.

Nel corso del 2021 il Servizio Centrale ha predisposto 3.301 nuovi inserimenti di MSNA in accoglienza nel SAI. Di questi inserimenti il 61% ha riguardato minori segnalati a seguito del loro recente arrivo sul territorio italiano (via mare o per altre vie); per il 21,9% ha riguardato minori precedentemente accolti presso centri FAMI di prima accoglienza, con i quali sono state mantenute e rafforzate modalità di collaborazione; il rimanente 15% ha riguardato minori presenti su territori differenti da quelli di rintraccio.

I progetti SAI dedicati ai MSNA, debbono garantire una serie di servizi standardizzati, cuore dell'accoglienza integrata. Tra questi, l'accoglienza è assicurata nelle medesime strutture che ospitano normalmente anche i minori italiani, in virtù del principio di uguaglianza e parità di trattamento previsto dall'ordinamento italiano. Queste strutture sono autorizzate a norma di legge. Accanto all'accoglienza in struttura, il SAI prevede anche l'affido familiare come forma qualificata di accoglienza per i MSNA.

Nel 2021 all'interno del SAI sono stati realizzati **117 affidi familiari** di minori stranieri non accompagnati. Il dato è importante e significativo, in quanto è un dato in aumento rispetto agli anni precedenti, nonostante si riferisca a un periodo ancora fortemente condizionato dall'emergenza sanitaria da Covid 19, durante il quale le misure di contenimento del contagio e gli effetti del precedente periodo di *lockdown* hanno ostacolato il buon esito delle procedure di affido.

Infatti, si deve tenere in considerazione che nel 2020 gli affidi familiari registrati nel SAI erano stati 80 e solamente 29 nell'anno precedente.

Su 117 affidi familiari, il 74% ha riguardato una modalità full-time, mentre il 26% part-time. Una minima parte ha riguardato minori di sesso femminile, ma questo in qualche modo rispecchia la differenza di genere della popolazione del SAI.

Il 47% dei progetti SAI ha realizzato iniziative di informazione e sensibilizzazione sul tema; il **23% dei progetti** ha inoltre previsto **corsi di formazione a sostegno delle famiglie**, già affidatarie o potenziali tali.

Per quanto riguarda il Servizio tutela della salute e del benessere, si deve tenere conto che nel 2021 i progetti SAI hanno accolto minori portatori e portatrici di fragilità importanti e di bisogni complessi ai quali fornire risposte adeguate. Tra questi i progetti segnalano minori vittime di tortura o violenza; con disagio mentale con disabilità fisica, anche temporanea; con esigenze di assistenza domiciliare, sanitaria specialistica, anche prolungata nel tempo. A questo si aggiunge che il **5,41%** delle minori era in stato di gravidanza.

I progetti hanno segnalato anche la presenza di minori vittime di tratta (**28,0% F; 0,8% M**). Il dato riguardante i ragazzi vittime di tratta, è andato crescendo nel corso del 2022.

Per quanto riguarda la tutela legale, altro servizio cardine per la tutela e protezione dei minori, si registra la presenza in accoglienza di **minori richiedenti protezione internazionale (pari al 15% degli accolti)** che comporta la necessità di interventi volti a ricostruire la memoria personale del minore (76% dei progetti SAI) e di preparazione (82%) in vista dell'audizione con la competente Commissione territoriale.

Allo stesso modo le misure di **accompagnamento verso l'età adulta e l'autonomia** personale comportano la necessità di intervenire per dare sostenibilità al percorso di inclusione sociale intrapreso all'interno del SAI, sia con le misure di supporto per il rilascio dei permessi di soggiorno dopo il compimento della maggiore età (nel 91% dei progetti SAI), che con le richieste di prosieguo amministrativo ai sensi dell'art. 13 comma 2 della legge n. 47/2017 (80%).

Tra le ulteriori prestazioni nell'ambito dell'accompagnamento e orientamento legale garantite dal 13% dei progetti SAI, si ritrovano **interventi che ancora una volta riconducono alle casistiche di vulnerabilità e fragilità dei minori** più volte ricordate. Si tratta, infatti, di attività volte a mettere in campo tutte le misure necessarie per: intervenire in favore di minori, soprattutto di sesso femminile vittime di tratta o presunte tali (nel 67% dei progetti SAI si interviene con misure ulteriori); accompagnare i/le minori presso medici legali per le necessarie certificazioni attestanti la tortura o le violenze subite (38%); accompagnare i/le minori presso i centri anti-violenza (19%).

Il punto di vista degli operatori dell'accoglienza

Attraverso interviste in profondità e la realizzazione di focus group, è stato possibile raccogliere in modo partecipato il contributo delle équipes multidisciplinari e fotografare, attraverso diversi sguardi tematici sulla dimensione sociale della seconda accoglienza per MSNA, le esperienze maturate nell'ambito delle realtà progettuali di Pachino, Bosco Chiesanuova, Fano e Orvieto. L'approfondimento si è sviluppato avvalendosi del punto di vista di amministratori locali, coordinatori di progetto e operatori i quali hanno evidenziato le modalità operative attraverso le quali si concretizza l'integrazione dei progetti SAI con i servizi e col territorio.

Il fine progettuale deve essere l'autonomia, l'emancipazione, il coinvolgimento e la costruzione di un senso di appartenenza territoriale, con assoluta attenzione alla componente educativa per soddisfare i bisogni che contraddistinguono i MSNA; gli enti attuatori svolgono a questo proposito una importante funzione di analisi territoriale attraverso mappature finalizzate all'inserimento del minore nel tessuto sociale.

È il modo in cui si concretizza l'integrazione dei progetti SAI con i servizi e col territorio la chiave del loro successo e della realizzazione di una presa in carico effettivamente "collettiva". A giudicare dalla ricerca quattro sono le variabili rilevanti: le risorse messe a disposizione del progetto da parte dell'ente locale, il ruolo dell'amministrazione nel sostenere il progetto (e le modalità), gli attori della rete sociale del progetto, le pratiche di intervento adottate a livello locale; ai quali se ne

aggiunge un'altra, l'importanza di promuovere sul territorio, interventi volti a sensibilizzare la cittadinanza stimolando un sentimento di arricchimento reciproco. L'indagine suggerisce infatti che nella pratica di intervento il progetto funzioni e abbia un impatto evidente sulla vita dei minori accolti quando sia condiviso dalla cittadinanza; le esperienze riportate, per quanto diverse, sono indubbiamente accomunate da questa stessa matrice e non è raro che il progetto SAI per MSNA diventi un riferimento territoriale importante.

Tra gli elementi valutativi e di sostenibilità progettuale considerati, il più ricorrente è quello della continuità, non tanto nella presa in carico, quanto nel supporto all'inserimento dei minori, per cui la consapevolezza circa la "finitzza" del processo di accoglienza, unita alla gradualità con cui esso viene proposto, consente di accompagnarli anche al di fuori delle Strutture protette e non far gravare richieste ulteriori sui servizi sociali locali. Per un impatto positivo del progetto sul territorio (altro elemento valutativo) sembrano essere determinanti una ridotta dimensione del Comune e una sedimentazione delle pratiche di intervento che rendano il progetto "visibile" e "riconoscibile", mentre l'elemento di stanzialità dei MSNA rappresenta un'occasione di conoscenza che (di)mostra una forma di percorso alternativo alla logica emergenziale e offre l'opportunità di una contaminazione virtuosa: avere una comunità che si apre, attraverso il SAI, permette infatti di confrontarsi con altri territori e altre esperienze ripensando la propria.