

# **Project NET FOR U**

**NEeds Tackling and NETworks Tracing  
FOR Unaccompanied minors integration**

***INTEGRATION OF THIRD COUNTRY NATIONALS***

***HOME/2011/CFP/EIFX/CA/4000001991***

**REPORT ITALY – ISTITUTO DON CALABRIA**



*European Commission  
Directorate-General Home Affairs  
Directorate B: Immigration and Asylum  
UNIT B4: Financial Support – Immigration and Asylum*

- I. *Introduction: General overview and key challenges*
  - a. *Definition of UAMs (unaccompanied minors) within the country*
- II. *Population description*
  - a. *Historical overview, key changes in recent years if any*
  - b. *Countries of origin with available statistics*
- III. *Legal framework*
  - a. *National law (especially in relation to family tracing)*
  - b. *Implementation and responses to EU and international law and directives*
- IV. *General services and resources (Keep brief, provide a general picture of what is going on in the country. Sections V, VI and VII will provide an in-depth analysis of selected practices.)*
  - a. *Legal representation*
  - b. *Social protection*
    - i. *Identification and protection for minors*
    - ii. *Protection after age 18*
  - c. *Housing and basic needs*
  - d. *Education and professional training*
  - e. *Healthcare*
  - f. *(Voluntary) return*
  - g. *Family reunification*

## **Introduction**

For unaccompanied foreign minor, we intend the minor without Italian or other European Union countries citizenship that by failing to apply for asylum, find himself/herself on the Italian territory without assistance and representation from parents or other adult legally responsible for him/her in accordance with the Italian normative in force<sup>1</sup>.

Unaccompanied foreign minors are bearers of all Rights guaranteed by the Convention on the Rights of the child (New York,1989) stating that all decisions regarding minors must take into account the “*best interest of the minor*” (art. 3) without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status (Art 2, par.1)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Council of Ministers Presidential Decree n.535/99”. The Italian normative governing the issue of unaccompanied foreign minors is the “*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*” (D.LGS of 25th July 1998, n. 286 - artt. 19, 33).

<sup>2</sup> <http://www.hri.org/docs/CRC89.html>

## Population Description

The characteristic better distinguishing the phenomenon since its first appearance (about a decade ago) in Italy is its changeability in terms of nationality of the minor<sup>3</sup>.

Unaccompanied foreign minors present on Italian territory at 28<sup>th</sup> February 2013 were 7.066 (minors signaled and present and minors signaled but unavailable), they come mainly from Bangladesh (23.5%), Egypt (15%), Afghanistan (12.8%) and Albania (10.8%).

The profile of the unaccompanied foreign minor is hence represented by male (93.9%) coming from the above mentioned countries and aged 17 years (4.266 i.e. 60.4%)<sup>4</sup>.

## Legal framework

The juridical status of the foreign minor is quite complex a placed at the border between two legislation the one concerning minors and the ones on foreigners. Such legislations are quite different between and focuses on opposite guiding principles: the first bases itself on support and protection while the second involve the delicate topic of public security and hence it is focused on control and defense principles.

During the last ten years a sort of normative network has been created, therefore, the individuation of minor's juridical status can't be reduce to the gap between regular and irregular. Given this, when relating with a foreign minor it is fundamental to be aware of his/her juridical status.

Given this, the main Law governing the issue of foreigners is the art 10 of Italian Constitution that at paragraph 1 argues the following: " the juridical status of the foreigner is governed by the Law in accordance with the international standard and regulation. The principle of reference is hence the one of *civil equality*, only the Parliament can give or take out subjective right.

When facing with the issue of foreign minors, between international standard we have certainly to recall the Convention on the Rights of the Child (New York, 1989) that has been ratified by Italy with Law 176 of 27th May 1991. In particular, in Italy, unaccompanied foreign minors have the right to preserve their identity, including their nationality, name and family relations, the right to education, health care, family unity, and the placement in a safe place. Furthermore they have the right to protection in case the parents are not in a position to exercise parental authority and to foster if the family environment is not adequate<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> In 2000, for example, the phenomenon was characterized by high presence of Albanian, Moroccans and in part Romanians minors, with a percentage of unaccompanied foreign minors of almost 70% (Source: Committee for Foreign Minor CMS)

<sup>4</sup> An important change of scenery concerned the entry of Romania and Bulgaria to the EU (1st January 2007), these minors even if unaccompanied are now at all effects European citizens and no longer reported to competent bodies.

<sup>5</sup> D.Lgs 286 of 25th July at article 2 states the principle of equity between Italian and foreign citizens arguing that concerning the relationship with public administration and the access to public services foreigners have the same rights of Italian citizens.

### *Principal juridical law governing the staying of the minor and the protection of the same*

As already highlighted, unaccompanied foreign minors, independently by their country of origin and their position of legal or illegal, are bearers of all the rights stated in the Convention on the Rights of the Child (New York, 1989).

### *Prohibition of expulsion*

In case of unaccompanied foreign minors the use of expulsion is prohibited (D.Lgs. n.286/1998, art. 19, co. 2). The iter to be followed once traced an unaccompanied foreign minor is the following:

1. Communication of the presence of the minor to General Direction for Immigration and integration policies by the Ministry of Employment and Social Policies
2. The taking in charge and the support by the Municipality where the unaccompanied foreign minor has been traced. The municipality is also responsible for the paying of the fee to the Community hosting the minor according to national and regional law.

### *Health care*

Unaccompanied foreign minors without residence permit can't register to the National Health Service but the access to day hospital and urgent and/or essential hospital cares must be guaranteed ( D.Lgs 268/98, art. 35)

### *Education*

The Convention on the Rights of the Child (New York,1989) guarantees *the right to education for all minors* (art. 28). Unaccompanied foreign minors present on the Italian territory are subject to right/duty to education/training. The registration of the minor must be accepted at any moment even if without residence permit or documents (D.P.R. 394/99, art. 45). Unaccompanied foreign minors aged between 15<sup>th</sup> and 18<sup>th</sup> years temporary present on the Italian territory are hence subject as well to the right/duty to education (Law n.53/2003)

### *Family tracing and assisted repatriation*

The General Direction for immigration and integration policies (Ministry of Employment and social policy) is competent for family tracing and assisted repatriation (D.P.C.M. n. 535/1999, art 2 and art 7).

The model of minor protection stated by Italian law concerning the family tracing and the assisted repatriation represents a complex intervention involving multiple stakeholders (General Directorate for Immigration, Municipalities, Juvenile courts, International Organization for Migration - OIM<sup>6</sup>)

---

<sup>6</sup> OIM support the General Direction for immigration and integration policies in the family tracing procedures providing useful information for the knowledge of the country of origin of the minor. Family tracing consist in a socio-economical analysis carried on in the country of

Family tracing are fundamental to understand the context of origin of the minor (family, education, work). Information and data on minor condition before his/her leaving and about the family context (internal relationships and socio-economical conditions) are fundamental to enable social operators to draft an integration project in Italy or, if there are the necessary conditions, the assisted repatriation in the country of origin if the minor agrees. The assisted repatriation is a measure that can be arranged by the General Direction for immigration and integration policies, only if the following criteria are met:

- ❖ Willingness of the minor to re-join the family
- ❖ Positive exit of family tracing
- ❖ Consent by the legal tutor and social services of the Municipality
- ❖ Authorization by judicial authorities

Any decision regarding the minor must consider his/her best interest

The model adopted by Italy on family tracing has been considered a good practices at European level.

### **General Services and resources**

In this section we'll briefly introduce the National Programme for the protection of Unaccompanied foreign minors set up by ANCI on behalf of the Ministry of Employment and social policy. Aim of the programme was to draft a national support system based on the experience of a number of local authorities able to respond to wellbeing and inclusion needs of unaccompanied foreign minors with specific focus on first reception.

The program aims hence to encourage local authorities involved to participate in the draft, testing and implementation of a standardized model concerning the reception of unaccompanied foreign minor.

The program is composed by 4 macro areas.

#### *1. Initial reception of unaccompanied foreign minors*

Local authorities are legally bound (art 403 Italian Civil Code) to ensure accommodation to all abandoned children in a safe place (at physical and psychological level) in order to set up positive social educative relations. The accommodations considered as suitable include all types of reception

---

origin. The meeting and dialogue with minor's family OIM draft a framework of the family and social context in order to gather useful information able to :

- Deepen the family context of the minor and the migration plan
- Deepen criticism and weaknesses emerged by the dialogue with the same minor
- Plan the integration pathway in Italy adapting it to his real needs and motivations
- Evaluate the opportunities of reintegration of the minor in the country of origin in an optical of sustainability and protection.

centre listed in the local and regional registration in force (reception centres, family houses, forest homes) able to provide accommodation and associate needed services.

The staff employed must of course have professional qualifications and necessary skills to work with these minors. The number of staff members must ensure and guarantee adequate psychological and social support from the very beginning and for all the initial reception period. At this stage social workers and psychologist will support the minors during the first phase of knowledge (physical and psychological examination, migration plan, how they arrived in Italy and family/socio-economical context, contacts or relatives that they may have in Italy and so on). Minors will be also checked for any signs of abuses suffered and an investigation about possible persecution or abuses suffered by the minor will be carried on. If the investigation gives positive outcomes the minor will need further forms of protection (social protection or request for asylum). Other fundamental information concern minor's expectation, skills, competences and school level. The proposed pathway will naturally to consider age, gender and cultural background of the minor. In order to inform the minor about his/her right, duty and opportunities the involvement of cultural mediator is fundamental to facilitate communication and establish mutual trust relationship.

## *2. Relations with the institutions of reference*

Each local authority has the legal obligation to notify to General Direction for immigration and integration policies (Ministry of Employment and social policy) the presence of the minor in order to register the youth.

Once registered the youth, he can be placed in a safe place and family tracing iter can start. After this a formal communication of his/her status of unaccompanied is forwarded to the Civil Court in order to appoint a legal guardian (representing the youth in the administrative and social services procedures). The regularization of minor's status is essential and fundamental to plan a tailored pathway<sup>7</sup>.

## *3. Integration of unaccompanied foreign minors in the Italian context*

A real social inclusion can take place only if based on a initial knowledge of the new context and culture (the learning of the language for example is crucial) taking into account minor's needs, expectation and skills.

In close cooperation with key public actors minors will have access to health service, Italian language learning services, the school system and the professional training services.

The level of schooling and training provided must of course take account of minor's age, expectation, skills and attitudes.

The pathway planned for and with the minor must focus on his/her harmonic growth and aim to integration and autonomy.

---

<sup>7</sup> Local authority will have to provide the minor with legal guidance and a cultural mediator as already highlighted.

#### *4. Testing and promotion of foster families*

Regarding the guardianship of minors without a stable family environment there is the opportunity to place the minor by a family preferably with other children able to provide for minor's needs (physical and psychological health, education, training and so on) for his/her harmonic growth (Law 184/1983).

#### *Aftercare for juvenile foreigners closed o 18 years*

Last but not the least, another important issue is the aftercare pathway once that the minor reach the 18 years. The intervention on the minor will be hence focused on autonomy and responsibility of the minor regarding his individual and relational pathway.

Such phase is very delicate and requests a valid educative support aiming to respond to the specific needs of the juvenile. Given that they arrive in Italy at about 17 years (see population description) the period we have at disposal to support them in their social inclusion pathway is not so much<sup>8</sup>.

### **PREMESSA AI CONTENUT SPECIFICI: NEED ASSESSMENT E FAMILY TRACING**

La legislazione riconosce i diritti dei minori nelle loro varie esigenze ed è adeguata alla normativa internazionale. Le competenze della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, in materia di minori stranieri non accompagnati sono: vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori; cooperazione e raccordo con le amministrazioni interessate; accertamento dello status di minore non accompagnato; svolgimento di compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori; adozione dei provvedimenti di rimpatrio assistito; censimento dei minori non accompagnati presenti.

Non si segnalano particolari incongruenze legislative se non la mancanza di un coordinamento che crei maggiore omogeneità nelle normative a livello regionale dove sussistono delle differenze in ordine alle indicazioni che regolano l'accoglienza dei minori in senso generale e più specificatamente nelle Comunità Educative.

Di notevole interesse il tentativo del coordinamento Regioni-ANCI di istituire una prassi nazionale, il documento allegato è organico e ben fatto ma pare non ci siano poi la forza di controllare/verificare e gli adeguati stanziamenti economici.

A partire dallo struttura organizzativa generale delle diverse istituzioni interessate, sia sul piano legislativo e di coordinamento del sistema che sugli aspetti di carattere operativo, si evince che

---

<sup>8</sup> Some regional laws state the planning of reception services targeted to intervention aiming to autonomy of yopungsters closet o 18th years.

l'incarico operativo/istituzionale relativo alle azioni da svolgere per la valutazione delle esigenze del minore rispetto al suo progetto di vita grava per intero sulle Assistenti Sociali. L'unicità di tale figura e la compresenza di due fattori: con grande frequenza pare venga sottostimato il numero di persone necessario a svolgere adeguatamente le funzioni; appare chiara anche la mancanza di mezzi adeguati sia economici che di reti di collaborazioni certe; questa situazione non permette di chiarire se ci si trovi anche davanti ad una mancanza di competenze specifiche rispetto al compito ed alla sua complessità. Inoltre l'A.S. non ha mai la possibilità di "dare ordini" a nessuna delle strutture citate nella seguente scheda, non ha l'autorità per imporre una tempistica rimane sempre nella posizione di chi deve chiedere. Visto che i molteplici punti di riferimento, peraltro non sempre congruenti, creano una alta complessità di sistema sovente accade che la capacità operativa venga in larga parte assorbita dagli aspetti organizzativo-gestionali relegando di fatto gli aspetti relazionali con il minore tutelato ad un ruolo residuale. Degli aspetti relazionali si fa carico di fatto la comunità educativa (in alcuni casi la casa-famiglia, quasi mai la famiglia affidataria) che accoglie il minore e diventa il perno operativo del sistema, l'equipe rappresenta il volto con il quale il ragazzo si relaziona quotidianamente con il minore, con la supervisione dell'assistente sociale. In genere la figura del tutore legale è assai distante, in questo senso sarebbe da approfondire e sviluppare la figura del Tutore Volontario del quale non è ben chiaro il mandato in ordine proprio a quei poteri di controllo o decisionali che allo stato attuale hanno come riferimento il tutore legale (colui che ha la patria potestà o ne ha l'interim) ed in ultima istanza il giudice. In senso generale manca un responsabile direttamente impegnato e manca una autorità che richiami allo svolgimento delle proprie funzioni. In questa ultima funzione la capacità operativa delle procure minori non appare sufficiente.

Nel caso del penale intervengono tutte le procedure relative al sistema dei Centri di Giustizia Minorili anche se, con tutta la complessità di tale sistema, quando non si abbia sentenza detentiva con grande frequenza la messa in prova viene agita non in famiglia ma presso le stesse comunità educative di cui sopra. Qui le forme del controllo hanno ulteriori aspetti che non approfondiremo ma tutti gli iter burocratici restano invariati, vi si aggiunge quello penale.

NAZIONALE	Legislazione concorde con i riferimenti internazionali. I ministeri si fanno promotori di azioni politiche di largo spettro che anche a questo livello negli ultimi anni hanno spesso avuto carattere di progetto
REGIONALE	Variazioni anche significative rispetto alle normative relative alla gestione dell'accoglienza dei minori in comunità. In molte situazioni non si hanno ancora normative regionali. Non sembra emergere la volontà di costruire una rete legislativa omogenea
PROVINCE	Specie per le province autonome ci sono competenze di livello regionale.



	Alcune province hanno sviluppato proposte di coordinamento delle azioni rivolte ai MSNA.
COMUNI	I regolamenti comunali a volte prevedono soluzioni specifiche legate ai territori. Non è previsto un albo dei mediatori culturali
TAVOLI DI ZONA	Tentano in genere di creare sistemi integrati e di produrre progetti di implementazione delle buone pratiche. La presenza o meno di tali tavoli ed il loro raggio di azione è però legata alle soluzioni politiche territoriali. Molti progetti sui MSNA nascono però proprio attorno a questi momenti di confronto
SANITARIO - IGIENE MENTALE DEI MINORI	I ragazzi vengono inseriti con il numero STP ma non sempre si provvede alla valutazione sanitaria in tempi brevi. Più complessa la valutazione psicologica. Non sono ancora previste figure di etnopsichiatri o psicologi con competenze transculturali
PREFETTURE E QUESTURE	Hanno il controllo sulla erogazione dei permessi di soggiorno. Entrano in campo in fase iniziale per il ritrovamento del minore e per il rilascio di permessi provvisori, poi in seconda battuta quando ci sono i documenti per l'erogazione del permesso di soggiorno.
CARABINIERI	Sono spesso protagonisti dei ritrovamenti iniziali. In alcune situazioni vengono tenuti aggiornati rispetto alla presenza sul territorio dei MSNA, ma tale procedura non è consolidata o codificata su tutto il territorio. Intervengono a volte per indagini su indicazione delle Procure
PROCURE MINORILI	Provvedono alla nomina del tutore legale e del tutore volontario. Hanno funzioni di controllo sulle diverse figure che curano il minore e sulle strutture di accoglienza.
GIUSTIZIA MINORILE	Interviene in tutti casi che riguardano il minore in cui ci sia violazioni con valore penale da parte del minore.
<p><b><u>Servizi Sociali ASP.</u></b> A loro nelle diverse forme viene delegato il lavoro di formalizzazione della presenza: documenti di identità, tutela, permesso di soggiorno, richiesta valutazione sanitaria, reperimento risorse di accoglienza. Spesso le scelte pare siano governate dalla mancanza di fondi</p>	
<p><b><u>La comunità educativa</u></b> (in alcuni casi la casa-famiglia, quasi mai la famiglia affidataria) accoglie il minore e diventa il perno operativo del sistema con la supervisione dell'assistente sociale. In genere la figura del tutore legale è assai distante. Nel caso del penale intervengono tutte le procedure relative al sistema dei Centri di Giustizia Minorili.</p>	
<p><b>Mancano linee strutturali di finanziamento.</b></p>	

Ulteriori attori coinvolti in base alla casistica specifica sono:

- Servizi Sociali dei territori di origine
- Ambasciate e Consolati
- Commissione di valutazione rispetto alle domande di Asilo Politico o allo status di profugo o di persona oggetto di aiuti umanitari
- Laddove presente la figura del tutore volontario
- A livello regionale in alcuni contesti è presente il Garante regionale per i Diritti dell'Infanzia Adolescenza.

*Analysis of needs:*

- *Practices/instruments for identifying minor's needs*

*Section to be completed on the basis of the "Best Practice Analysis Template", which will include issues such as: description of practice/instrument; who implements it and how; timeframes; funding and continuity; transferability. Information is to be provided for each practice studied in-depth via interviews.*

- *Meeting of needs: how are services and resources allocated following the assessment?*

- Are services provided in accordance with the analysis?*
- Are identified needs adequately addressed? Which gaps exist?*
- Are there any especially problematic needs? Innovative practices?*

### **Aspetti sanitari sul piano fisico**

Nei diversi protocolli è sempre prevista la valutazione sanitaria individuale sia in funzione di tutela del minore sia in ordine al suo inserimento in contesti comunitari, come elemento di tutela dei gruppi e degli operatori. Differenti le tempistiche di risposta ma pare in genere attuate.

### **I documenti**

E' un aspetto decisivo rispetto a qualsiasi forma di carattere progettuale. Il primo elemento è l'individuazione dell'età del ragazzo che in assenza di documenti originali è comunque incerta. Rispetto a questa esigenza aiuta in misura relativa l'indagine dei Servizi Sociali internazionali, nei pochi casi in cui viene richiesta, in quanto ha tempistiche dilazionate nel tempo nell'ordine di parecchi mesi. Il permesso di soggiorno che viene rilasciato ha quindi caratteristiche di temporaneità fatta salva la eventuale richiesta di asilo politico. L'ottenimento di un passaporto è l'elemento base per poter elaborare progetti che possano prevedere il passaggio ad altre nazioni come poteva essere forse il progetto originario alla partenza.

## **Lo stato psicologico e la mediazione culturale**

Le difficoltà di carattere linguistico sono il primo ostacolo per una corretta valutazione. Tutte le buone prassi evidenziano la necessità del coinvolgimento di mediatori culturali e di esperti capaci di una valutazione dello stato di salute psichico. Si evidenzia la estrema criticità derivante dalla sovrapposizione di vari traumi: l'abbandono della propria terra, il viaggio (spesso caratterizzato da esperienze scioccanti), il contatto con la nuova cultura, l'evidente impossibilità ad autogestirsi e la conseguente sensazione di prigionia, in taluni casi lo stato di salute compromesso (dimagrimenti, ferite, ...).

**Mediatori culturali:** si tratta di capire bene la differenza fra la traduzione del significato delle parole e la capacità di mettere in contatto di reale comunicazione due culture. Dalle esperienze riportate non si evince quale sia la modalità di scelta della figura se non in alcuni casi quella della diretta conoscenza. Non abbiamo a disposizione dati statistici precisi ma con notevole frequenza abbiamo potuto rilevare situazioni di grande approssimazione laddove ad esempio la presenza di due centro-africani francofoni ha creato situazioni di ulteriore fraintendimento e di conseguente conflitto. Notazioni diverse invece possiamo riportare in occasione di persone di area culturale omogenea sul piano della fede tali per cui l'appartenenza all'Islam e la lingua araba sono stati fattori sufficienti a garantire una buona comunicazione. Come si evince anche dalla tabella in allegato ognuno degli attori presenti svolge un ruolo ed una funzione ma non è semplice tradurre tale complessità facendone cogliere i vantaggi e l'elemento di tutela e non solo quella del controllo. Tanto più se si ha a che fare con persone che spesso hanno anche nei paesi di origine bassi o nulli livelli di scolarizzazione. Non esiste un albo professionale dei mediatori culturali.

L'Emilia-Romagna è tra le poche Regioni ad aver definito, sul piano legislativo, gli ambiti di intervento dei mediatori interculturali così come, su quello normativo, le loro caratteristiche e profili (DGR n. 2212/2004 ed aggiornati DGR n. 141/2009) discendono dalla L.R. 5/2004 - *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati* - che, già all'Art. 1, comma 5, prevede le attività di mediazione interculturale; anche se da tutto questo non si è ancora pervenuti alla formalizzazione di un albo professionale.

Valutazione stato di salute psichiatrica e psicologica: siamo di fronte ad un elemento di grande difficoltà, l'etnopsichiatria indipendentemente dai livelli qualitativi, è una scienza con un bassissimo livello di diffusione, le organizzazioni sanitarie non contemplano ancora tali specializzazioni nelle piante organiche. C'è quindi una estrema difficoltà nel reperimento di personale competente, in un solo caso per un progetto è presente un etnopsichiatra (come volontario) ed è da notare come il progetto stesso sia stato messo in difficoltà in forza dell'assunzione dell'operatore (cosa di per sé auspicabile) da parte del servizio pubblico.

## **Il progetto di vita**

La tempistica è tale per cui passano mesi prima che ci siano i presupposti per la costruzione del progetto di vita. In adolescenza 8/12 mesi sono tanti, anzi troppi specie se a carico di situazioni in cui esiste una urgenza. I ragazzi che arrivano sono in una reale urgenza rispetto alla realizzazione del loro progetto, l'attesa è un ennesimo e soprattutto imprevisto ostacolo. E' estremamente difficile far comprendere i motivi dell'attesa della quale diventa facile accusare l'Assistente Sociale, sovente vissuta come deus ex machina negativo. In genere le aspettative enunciate all'inizio sono correlate ai motivi della partenza, a volte la richiesta della famiglia, a volte la fuga da un contesto difficile, a volte la spinta al miglioramento. Ma queste sono le aspettative presenti prima del contatto culturale. Spesso il progetto di vita cambia dopo l'esperienza/scoperta dell'adolescenza, fenomeno in diffusione in molte parti del mondo ma ancora tipicamente occidentale e comunque nei paesi più poveri esperita solo dalle classi agiate. I ragazzi al loro arrivo sono decisamente adultizzati e il contatto con la nostra società li porta al livello adolescenziale dal quale è poi necessario aiutarli a recuperare un progetto di vita autonoma ed adulta che non compete ai pari età che vivono in Italia. Insomma ci troviamo con facilità di fronte a due progetti di vita: il primo è quello di partenza, il secondo è quello post impatto culturale. In secondo luogo la diluizione dei tempi diventa ostativa se non alla realizzazione anche solamente alla mera estensione del progetto, gli afflussi dei MSNA sono caratterizzati da una età che è spesso molto vicina ai 18 anni, loro stessi sanno che non hanno tempo.

Redigere un progetto di vita condiviso con i ragazzi è un lavoro complesso e pieno di sfumature che assumono valore decisivo che richiede quindi un sufficiente livello di fiducia, inutile sottolineare come questo non possa che essere l'esito di un percorso che ha necessità di tempo.

## **Pratiche / strumenti per individuare le esigenze del minore**

Le pratiche seguite sono praticamente le stesse, la loro maggiore o minore accuratezza dipende dalle variabili territoriali e dagli spazi che le strutture mettono a disposizione. In tutte le esperienze riportate si prevede l'intervento sia di mediatori culturali che di psicologi (anche se con i limiti di cui sopra). Si segnalano alcune situazioni per aver sviluppato in maniera specifica alcuni aspetti.

**Progetto Azimut.** Il Progetto Pilota Regionale attivo dal 2005 è nato da un Protocollo d'Intesa fra la Regione Veneto, le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo, il Tribunale per i Minorenni di Venezia e la Procura della Repubblica per il coordinamento, il monitoraggio e la programmazione delle attività a favore dei minori stranieri non accompagnati. Il progetto Azimut è nato per favorire la creazione di un modello di intervento per i minori stranieri non accompagnati e tra i suoi obiettivi vi sono:

1. l'accoglienza e l'integrazione dei minori stranieri non accompagnati in situazioni di pregiudizio sul territorio;
2. la promozione di azioni di supporto e di innovazione per i soggetti che si occupano di minori;

3. la creazione di un modello operativo condiviso tra tutti i soggetti coinvolti nei diversi ruoli del processo di presa in carico del minore straniero non accompagnato.

Il protocollo di intesa interistituzionale e, a livello territoriale, la costruzione di tavoli di lavoro provinciali, ha portato a notevoli risultati in ordine al coordinamento degli interventi, alla rilevazione dei bisogni e alla stipula di accordi operativi. In tali tavoli è stato avviato un rapporto stabile e strutturato fra servizi pubblici, comunità di accoglienza, forze dell'ordine, mondo della scuola, della formazione professionale e del lavoro.

**Progetto MEDINA** - Le buone prassi da segnalare in relazione alla Procedura/servizio descritti sono 3.

1) L'intervento del mediatore culturale, la cui presenza oltre a facilitare la comunicazione, essendo della stessa nazionalità del minore, ne ottiene facilmente la fiducia fungendo da catalizzatore per la costruzione di un rapporto sereno tra il minore e gli stessi operatori della Comunità.

2) L'attività educativa quotidiana a favore dei MSNA è il lavoro d'equipe degli operatori coinvolti, che si compone principalmente di un costante confronto tra gli stessi e da incontri settimanali in cui le diverse figure professionali si possono incontrare e possono condividere il percorso educativo svolto nei confronti di ogni minore accolto. Buona prassi correlata alla precedente è un costante ed accurato lavoro di formazione ed aggiornamento messo a disposizione dell'equipe.

3) Il contatto e confronto viene attivato in collaborazione con: le altre agenzie a vario titolo presenti sul territorio (Save the Children, Centro Astalli, Emergency), i servizi e le comunità che si occupano di stranieri, grazie al quale è possibile verificare la correttezza delle procedure messe in atto e ricevere suggerimenti al fine di ottimizzare gli strumenti e le risorse già in uso.

**Il gruppo CEIS** con la cooperativa Elios ha la gestione di un Centro di pronta accoglienza a Bologna ed ha attuato un progetto che prevede il sostegno ai MSNA da parte di un etnopsichiatra che utilizza il metodo transculturale di Marie Rose Moro ( <http://www.marierosemoro.fr> ). Agli operatori sono stati dati alcuni elementi di osservazione sugli esiti dei quali in equipe viene fatta la valutazione rispetto all'invio all'etnopsichiatra.

La **Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione**, utilizzando risorse provenienti dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo Politiche Migratorie, ha attivato misure di intervento per la realizzazione di percorsi di integrazione socio-lavorativa a favore dei minori stranieri non accompagnati, garantendo il proseguimento della loro permanenza in Italia al compimento del diciottesimo anno di età. L'obiettivo è quello di offrire ai MSNA o ex MSNA divenuti maggiorenni, attraverso lo strumento di una dote, risorse in denaro e servizi riservate alle persona affinché stabilisca, mantenga e rafforzi le relazioni che tengono vivo, sviluppano e valorizzano al meglio il suo capitale umano per una effettiva integrazione sociale e lavorativa nel nostro contesto sociale.

Molta parte delle diverse politiche poste in atto non trova linee di finanziamento continuativo. Si procede quasi sempre per progetti e sembra non esserci una reale volontà di implementare servizi che divengano in pianta stabile organici al sistema dei servizi. In realtà pare che tutto il sistema di integrazione dell'immigrazione sia incentrato sul presupposto della temporaneità del fenomeno. Pare in questo di rilevare un errore di valutazione socio-antropologica di notevole rilevanza.

I segnali di più stabile organizzazione sembrano essere correlati al fatto di essere necessitati dal sistema penale. Di contro su figure decisive come quella del mediatore culturale e dell'etnopsichiatra o dell'etnopsicologo non ci sono segnali di strutturazione non diciamo di servizi ma neppure di albi professionali che diano garanzie rispetto alla presenza delle necessarie competenze.

Soddisfacimento di bisogni: come sono i servizi e le risorse assegnate a seguito della valutazione? Esiste un problema iniziale che è quello della attuazione della valutazione, in seconda battuta i servizi e le risorse sono in genere inferiori alle reali necessità.

I servizi sono forniti in accordo con l'analisi? Si lo sono in senso generale ma non sono sempre congruenti al progetto individualizzato. Il range delle possibilità è sempre abbastanza limitato.

*Family tracing:*

*General points to be included*

- a. existing practices and protocols: within EU and country of origin*
  - i. yes/no for each*
  - ii. How/when did the practice originate? By whom? Who implements it?*
  - iii. What kind of assessment is made of the family?*
  - iv. How is the assessment used?*
- b. Future scenario (if any)*

*Section to be completed on the basis of the "Best Practice Analysis Template"*

**Livello istituzionale** - In Italia è attiva una collaborazione tra due Enti pubblici, Nello specifico il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione Ministero Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, attualmente si avvale dell'OIM - Organizzazione Internazionale per le Migrazioni per l'espletamento delle indagini familiari nei Paesi di origine. L'OIM offre un supporto nel rintraccio delle famiglie dei minori non accompagnati e fornisce informazioni utili alla comprensione del contesto di origine del minore. L'espletamento delle indagini familiari è garantito in tutti i Paesi di provenienza dei minori stranieri non accompagnati, salvo criticità oggettive determinate dalla situazione del Paese di origine del minore (guerre in corso ecc). In particolare attualmente *in Egitto e in Marocco* non è possibile espletare le indagini in quanto le Autorità di tali

Paesi non autorizzano l'avvio del rintraccio dei familiari dei minori ospitati in Italia in accoglienza presso i Comuni.

Questo modello di tutela del minore concernente la procedura delle indagini familiari e del rimpatrio assistito volontario rappresenta un intervento articolato e distinto in più fasi che coinvolge più istituzioni competenti in materia (DG immigrazione, Comuni, Tribunali per i minorenni, OIM); possiamo definirlo come buon esempio di multi-level governance. Il modello, considerato una buona pratica a livello europeo, è stato presentato a Buxelles successivamente all'invito da parte del gruppo di esperti sui minori stranieri non accompagnati.

Obiettivi e spunti - Le indagini familiari sono molto importanti per conoscere il contesto di origine del minore (famiglia, scuola, lavoro). Infatti il "family tracing" consente ai Comuni che hanno in carico i minori di avere un quadro del contesto familiare e sociale di provenienza del minore. Le informazioni sulle condizioni del minore prima del suo arrivo in Italia, i dati circa il contesto di origine e la situazione socio-economica della famiglia, l'entità dei rapporti tra la famiglia e il minore, rappresentano gli elementi fondamentali per permettere agli operatori sociali dei Comuni di elaborare un progetto di integrazione o un eventuale reinserimento nel paese di origine nel caso in cui il minore manifesti la volontà di rientrare nel proprio paese per ricongiungersi con la sua famiglia.

Al riguardo, occorre precisare, che il rientro volontario del minore straniero non accompagnato è un istituto che può essere disposto dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, a tutela del superiore interesse del minore, solo se ricorrono i seguenti presupposti:

- volontà del minore a ricongiungersi con la propria famiglia;
- esito positivo delle indagini familiari, espletate nel paese di origine del minore, dalle quali non emergano motivi ostativi ad un ricongiungimento dello stesso con la famiglia;
- assenso del tutore e dei servizi sociali dei Comuni che lo hanno in carico al rientro del minore nel paese di origine;
- nulla osta dell'Autorità giudiziaria al rientro in patria del minore.

L'indagine familiare è un'indagine socio-economica condotta nel paese di origine con i genitori o i familiari del minore. Attraverso l'incontro e il colloquio con i familiari, l'OIM delinea un quadro del contesto familiare e locale di provenienza di ogni minore con lo scopo di fornire ai Comuni, agli assistenti sociali e agli operatori responsabili per l'accoglienza e la protezione dei minori elementi utili per:

- conoscere la storia familiare del minore e le motivazioni alla migrazione;
- approfondire le eventuali criticità o vulnerabilità che possono essere emerse dai colloqui con il minore;

- calibrare il percorso di accoglienza/integrazione in Italia per il minore, adattandolo meglio ai suoi bisogni e alle sue motivazioni;
- valutare le eventuali possibilità di reintegrazione nel paese di origine, in un'ottica di sostenibilità e di tutela del superiore interesse del minore.

Nello specifico però spesso le azioni di rintraccio della famiglia di origine, sono direttamente attivate dai Servizi Sociali che hanno la tutela di minori su disposizione del Tribunale per i Minorenni e/o del Giudice Tutelare.

**Livelli locali** – Un esempio di attivazione di rintracci famigliari, realizzata in collaborazione tra Comunità di accoglienza e Comune descrive questa ricaduta sui territori.

La procedura inizia con un primo incontro telefonico realizzato col minore collocato nelle strutture di accoglienza e in presenza di:

- assistente sociale del Comune;
- coordinatore della comunità di accoglienza/educatore
- mediatore linguistico-culturale.

La prima chiamata ha innanzitutto la finalità di informare/rassicurare i familiari che il minore è ospitato in luogo protetto e seguito dall'Ente locale sia per gli aspetti giuridici che educativi (scuola, sport, aspetti sanitari ecc). Ha inoltre l'obiettivo di creare un primo contatto tra famiglia, servizio sociale e comunità che sarà successivamente mantenuto nel tempo con cadenza periodica.

Vengono poi richieste informazioni sulla famiglia e specificatamente: dove vive, il contesto sociale ed economico, l'occupazione del padre ed eventualmente della madre, l'indirizzo e i recapiti telefonici per il rintraccio della famiglia, la numerosità della famiglia ecc; queste informazioni sono finalizzate alla stesura di una relazione che sarà successivamente inviata contestualmente agli Enti preposti (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali div. quarta politiche di integrazione e tutela dei minori stranieri, Tribunale Civile e Questura) all'avvio di tutte le procedure di tutela previste per legge.

La telefonata inoltre serve (nei Paesi con i quali siano attivi degli accordi internazionali) per avvisare le famiglie che riceveranno la visita di un rappresentante di un ONG con il compito di stendere una relazione (indagine familiare) da inviare al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali div. quarta politiche di integrazione e tutela dei minori stranieri e al servizio sociale, sulla quale si specificherà se sia possibile un rientro in patria del minore e le effettive condizioni in cui ritrova la famiglia (economiche, sociali, contesto culturale).

**Per migliorare questa pratica più ONG in tutti i Paesi di origine dovrebbero essere attivate.**

Come precedentemente espresso, l'esigenza è quella di verificare l'oggettiva situazione economico-sociale della famiglia così da vagliare con il minore la possibilità (nel suo maggiore interesse) di un rientro nel Paese di origine attraverso una progettazione in loco (Fondo Italiano per il rimpatrio



assistito), la veridicità delle informazioni fornite dal minore e attestare i veri bisogni della famiglia di origine, così da avere informazioni utili per l'orientamento del progetto del minore (es. scuola, lavoro ecc).

Viene poi realizzata una seconda telefonata quando gli educatori e i Servizi hanno definito un quadro più chiaro della situazione e possono conferire con la famiglia andando a dettagliare la proposta di accoglienza/inserimento per il loro figlio. In base all'età del minore si iniziano a "dare presupposti" richiedendo la condivisione di un progetto educativo individualizzato e tarato sul minore.

Una attenzione particolare in questi contatti deve essere rivolta agli aspetti culturali.

Nelle settimane a seguire si mantengono i contatti con la famiglia per informarla continuamente (ogni 2-3 mesi) sull'evoluzione del progetto educativo individualizzato del minore, aiutando molto spesso il ragazzo a far accettare la situazione per la quale non potrà subito iniziare a lavorare (perché sarà prioritario sviluppare alcuni strumenti: acquisizione della lingua italiana, competenze professionali, licenza media ecc) motivazione alla base del progetto migratorio.

**Il coinvolgimento continuo nel PEI della famiglia permette un supporto del ragazzo nelle scelte.** La condivisione permette una maggiore incisività ed accettazione. La famiglia diventa una risorsa e si sente coinvolta con una conseguente serenità del minore stesso.

Molto importante è sottolineare come frequentemente i minori hanno dei **parenti e/o familiari già presenti sul territorio** italiano che spesso fungono da agente motivante per l'accettazione del PEI. Nello stesso tempo il rintraccio di queste persone risulta difficile per una iniziale e comprensibile diffidenza. I minori hanno bisogno di fidarsi dell'educatore, dell'assistente sociale.

A volte capita che per l'assenza di fondi vengano però effettuati ricongiungimenti locali non appropriati e non rispondenti al miglior interesse del minore.

**Livello penale** – In caso di commissione di reato anche i Servizi decentrati del Dipartimento per la Giustizia Minorile si attivano per attivare il rintraccio dei familiari sia nel Paese di origine che sul territorio. La realizzazione si attiva grazie alla collaborazione tra: Servizio Sociale del Comune, Servizi tutela minori del territorio, Ufficio Servizio Sociale Minorenni, mediatori linguistico/culturale, Consolati della Repubblica.

L'esperienza del territorio di Padova mostra come il Servizio Sociale del Comune, attraverso la figura di mediatori linguistico/culturali preparati, prende contatti coi genitori del minore straniero non accompagnato (che nella maggior parte delle situazioni fornisce l'utenza telefonica e chiede lui stesso che i genitori siano contattati). Ai genitori viene spiegata la situazione del minore in Italia e la

necessità di acquisire documenti del figlio per garantirgli dei diritti fondamentali. I documenti sono poi trasmessi al Consolato della Repubblica che provvede al rilascio del passaporto.

La certezza dell'identità del ragazzo diventa risorsa per avere informazioni sui riferimenti genitoriali e la richiesta dei Servizi ai genitori di poter acquisire i documenti del figlio rappresenta la possibilità di attivare progettualità sia in ambito penale che sociale.

**Le scuole e le loro difficoltà** – A livello scolastico la situazione diviene maggiormente intricata e difficile (in riferimento alle relazioni coi genitori/parenti sul territorio con i quali il minore vive). Come mostra una prassi utilizzata da un Istituto Comprensivo di Ferreara, le relazioni con le famiglie sono regolate da procedure spesso contenute in protocolli di accoglienza che prevedono:

- traduzione della modulistica nella lingua della famiglia immigrata, nei casi in cui nessun familiare parli italiano;
- traduzione degli avvisi scolastici;
- presenza di un mediatore linguistico in classe o durante i rapporti scuola-famiglia;
- corsi di alfabetizzazione per gli studenti durante il normale orario scolastico, avvalendoci di docenti interni alla scuola o di volontari con specifici titoli di formazione;
- corsi di alfabetizzazione rivolte ai familiari interessati.

**Tra le difficoltà maggiori** si ritrova poi la realizzazione dei colloqui con i genitori che si svolgono senza l'ausilio di mediatori linguistico culturali; i genitori scarsamente italofoeni si organizzano facendosi aiutare dai figli o da amici/parenti.

Interconnections: What are the interconnections between needs assessment and family tracing services?

- a. Is there role in needs assessment for some form of family tracing?
- b. How can family tracing be re-thought to address the minor's needs?

Current developments in general: In which direction is the discussion heading? What are the key issues being addressed? What restraints are being imposed by the economic crisis?

Conclusion

- a) Strengths and weaknesses in capacity to assess and meet minors' needs
- b) Assessment of family tracing & reunification programmes/future needs
- c) Potential for development and experimentation:
  - i. What should a needs assessment ideally look like in order to be effective now and be sustainable?
  - ii. What is the foreseeable role of family tracing? How should it be used?

Interconnections: What are the interconnections between needs assessment and family tracing services? La famiglia di origine è strutturalmente parte del motivo per cui il minore esce dal paese di origine ed quindi implicitamente coinvolta nel progetto sul futuro. Bisogna però porre la distinzione tra uscita dalla famiglia come fuga e uscita come invio. Nel caso della fuga il parere della famiglia di origine ha valore progettuale solo in senso negativo e la tracciatura risulta disfunzionale al progetto del minore e si pongono enormi problemi di analisi della situazione. Nel caso dell'invio la tracciatura ed il parere della famiglia fungono da rinforzo del progetto di arrivo ed andrebbero poste in rilievo nella evoluzione del progetto a seguito dell'impatto culturale. Occorre sottolineare che l'emigrazione precoce del minore non toglie il diritto/dovere dell'impegno alla genitorialità, occorre quindi sempre laddove possibile integrare il desiderio del minore con quello familiare.

Is there role in needs assessment for some form of family tracing?

Importanza del family tracing appare differenziata in base alle età del Minore. Nella fascia 0-6 la necessità di un family tracing appare indiscutibile sembrerebbe però più da collegare a forti problematiche familiari interne o a disguidi durante le fasi delle migrazione familiare. Nella fascia 7-12 il recupero della famiglia sembra essere decisamente funzionale ad un tentativo di rientro in famiglia o al definitivo abbandono di un nucleo problematico, a questo livello è ancora acerba la capacità progettuale di un bambino fatti salvi alcuni casi dopo i 10-11 anni. Nella fascia 13-18 il family tracing anche delle strutture relative alla famiglia allargata potrebbe avere due valenze: la prima di supporto territoriale al minore emigrato da parte di parenti, la seconda come già detta, la compartecipazione della famiglia alla costruzione del progetto di vita.

### Punti di forza - Livello macro

- Sensibilità delle istituzioni
- Buone prassi territoriali
- Operatori direttamente coinvolti molto motivati
- Capacità propositiva e attuativa del settore no profit
- Livello diffuso di competenze e consapevolezza

---

### Punti di forza - Livello micro

- Sensibilità degli operatori delle strutture residenziali
- Disponibilità dell'Ente gestore
- Buone relazioni territoriali
- Coinvolgimento della famiglia, che si trova nel Paese di provenienza, nella costruzione del progetto di vita
- Rintraccio di presenze parentali sul territorio o in zone di prossimità

### Punti di criticità – livello macro

- Buone prassi che però sono territoriali
- Mancanza di definizione delle competenze specifiche per le figure chiave del mediatore culturale e dell'etnopsichiatra
- Mancanza delle precedenti figure nelle piante organiche delle Aziende Sanitarie e dei Servizi Sociali
- Mancanza di strutture stabili
- Presenza di progetti a termine (breve e medio periodo)
- Dilazione delle risposte da parte degli Enti competenti come Consolati, Ambasciate, Prefetture, Ministeri, etc.

---

### Punti di criticità – livello micro

- Fonti di finanziamento a termine (breve e medio)
- Eccessivo turn-over degli operatori legato allo stress operativo e alla mancanza di garanzia lavorative
- Settore Scuola: coinvolgimento dei figli come facilitatori per assenza di mediatori culturali (no €)
- Politica urbanistica che non favorisce l'integrazione tra le culture ma la formazione de ghetti

### Opportunità – livello macro

- Progettazione europea
- Spinta al miglioramento delle persone e del settore associazionismo
- Presenza diffusa di strutture di accoglienza cattoliche

---

### Opportunità – livello micro

- Capacità di creare sinergie sul singolo caso umano
- Sistema di volontariato diffuso

### Debolezze – livello macro

- Frammentazione dei territori
- Discontinuità e differenze tra le Regioni
- Finanziamenti a progetto senza mettere a sistema le pratiche
- Fragilità/assenza di strutture che fungano da riferimento autorevoli
- Costruzione delle reti non considerata come azione di sistema necessaria

---

### Debolezze – livello micro

- Carenza di sinergia tra ONG e Servizi Sociali dei Paesi di origine
- Mancanza di finanziamenti
- Mancanza di reti consolidate