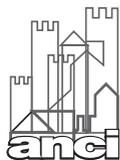


I minori stranieri non accompagnati in Italia

IV° RAPPORTO ANCI CITTALIA



Direzione: Luca Pacini e Paolo Testa

Autori:

Capitolo 1: Daniel Senovilla Hernández

Capitolo 2: Monia Giovannetti

Le elaborazioni statistiche sono state realizzate da Nicolò Marchesini, Irane Peellegrini

Capitolo 3: a cura di Virginia Costa, Maririna Tuccinardi e Maria Elena Calabrese.

Paragrafo 3.1 Maririna Tuccinardi e Maria Elena Calabrese

Paragrafo 3.2 Giulia Andreoli

Paragrafo 3.3 Massimo Allulli e Chiara Minicucci

Paragrafo 3.4 Maria Elena Calabrese, Monica Lanzillotto e Stefania Maselli

Alla raccolta ed elaborazione dei dati, agli approfondimenti normativi e alla definizione delle schede sui Comuni hanno contribuito Giulia Mariani, Stefano Pagliarini, Peppe Candolfo, Roberta Rizzotti e Debora Avolio

Si ringraziano per il sostegno e la collaborazione:

per la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: Natale Forlani, Stefania Congia, Alessandro Lombardi

per il Comitato per i Minori Stranieri: Maurizio Silveri e Stefano Scarpelli

per l'Anci: Barbara Slamic

per la segreteria tecnica del Programma Minori: Lorena Amorello, Francesca Rana, Laura Passacantando, Anila Husha, Arianna Speranza, Silvia Berardi

Per il Servizio Centrale dello SPRAR: Cristina Passacantando

Per l'Ancitel: Andrea Maurenzi, Enrico Zotti

Indice

Presentazione.....	7
Introduzione.....	10
1. Analisi comparativa delle politiche comunitarie, dei contenuti della Convenzione sui Diritti del Fanciullo e delle prassi nazionali di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Europa.....	13
Introduzione.....	15
1.1. La produzione di dati statistici.....	17
1.2. I sistemi di accoglienza e protezione dei minori non accompagnati in Europa.....	22
1.2.1 La rappresentanza legale del minore non accompagnato.....	22
1.2.2. Pratiche di accoglienza residenziale e altri aspetti relativi alla protezione dei minori non accompagnati in Europa.....	25
1.3. Le soluzioni strategiche di lungo periodo.....	27
1.3.1. Il rimpatrio dei minori non accompagnati.....	27
1.4. L'integrazione giuridica dei minori stranieri nel paese di accoglienza a partire dall'ottenimento di uno status giuridico stabile.....	32
Conclusioni.....	34
2. I Comuni italiani e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.....	37
Breve premessa metodologica.....	39
1. I comuni rispondenti.....	40
2. Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati in Italia nel biennio 2009-2010.....	50
2.1. I minori stranieri non accompagnati contattati/presi in carico.....	50
2.2. I minori stranieri non accompagnati accolti in prima/pronta accoglienza.....	64

2.2. I minori stranieri non accompagnati accolti in seconda accoglienza.....	91
3. Gli interventi attivati a livello locale in materia di assistenza e protezione dei minori stranieri non accompagnati.....	117
3.1. Gli interventi e i servizi.....	117
3.2. La rete, i punti di forza e le criticità.....	120
4. Principali evidenze.....	123

3. Il Programma nazionale di protezione dei minori stranieri

non accompagnati	129
3.1. Il Programma tra valorizzazione e standardizzazione delle esperienze locali.....	131
3.2 Percorsi migratori dei minori stranieri non accompagnati in Italia.....	134
3.3 Aree di intervento delle Linee guida operative del Programma.....	143
3.3.1 L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.....	146
3.3.2 Il rapporto con le istituzioni competenti sui minori stranieri non accompagnati.....	152
3.3.3 Il supporto all'inclusione sociale dei minori stranieri non accompagnati sul territorio.....	154
3.3.4 La sperimentazione e promozione dell'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati.....	160
3.4 Gli strumenti di verifica dell'applicazione delle Linee guida.....	166
3.5 Il monitoraggio in Sicilia.....	168
3.5.1 Analisi dei risultati.....	172
3.5.1.1 Le comunità di accoglienza.....	175
3.5.1.2 La distribuzione dei minori stranieri non accompagnati accolti sul territorio regionale.....	178
3.5.1.3 Le procedure di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.....	188

3.5.1.4 I minori.....	194
3.5.1.5 Gli strumenti di integrazione e protezione dei minori stranieri non accompagnati.....	203
3.5.2 I principali riferimenti normativi regionali.....	215
3.6 Il monitoraggio in Puglia e nelle regioni adriatiche.....	219
3.6.1 Analisi dei risultati.....	219
3.6.1.1 Le comunità di accoglienza.....	220
3.6.1.2 I minori.....	224
3.6.1.3 La distribuzione dei minori stranieri non accompagnati accolti sui territori regionali.....	237
3.6.1.4 Gli strumenti di integrazione e protezione dei minori stranieri non accompagnati.....	246
3.6.2. I principali riferimenti normativi regionali.....	259
3.7 Brevi aggiornamenti sul 2011.....	267
3.7.1 L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa.....	268
3.7.2 Il sostegno all'inserimento lavorativo dei msna: il contratto di apprendistato.....	271
3.7.3 La modifica dell'art. 32: richiesta di parere al Comitato per i minori stranieri.....	276

Presentazione

Da oltre sette anni, l'ANCI promuove un'indagine nazionale che coinvolge a cadenza biennale tutti i Comuni italiani. I dati raccolti sul fenomeno, di carattere quantitativo e qualitativo, danno la fotografia reale di un segmento migratorio che ha caratteristiche particolari sia sul fronte della protezione sociale sia su quello della gestione. Come noto, spetta ai Comuni l'onere della tutela e dell'accoglienza di tutti i minori non accompagnati presenti sui territori. Il fenomeno, anche se caratterizzato da movimenti altalenanti, ha assunto un'importanza tale da influire notevolmente, a volte pesantemente, sull'organizzazione dei servizi sociali dei Comuni. Restituire, quindi, la dimensione reale del fenomeno attraverso un percorso di approfondimento che metta in luce la dimensione locale dell'accoglienza, che per i minori è innanzitutto protezione, ci sembra più che mai indispensabile ed in coerenza con i dettami internazionali. Questi, da tempo, sollecitano le Istituzioni Pubbliche a raccogliere informazioni complete ed aggiornate sul fenomeno dei minori stranieri, affinché le politiche e gli interventi di protezione e tutela possano essere sempre più puntuali e aderenti ai bisogni di ragazze e ragazzi particolarmente vulnerabili.

Gli esiti di quest'ultima rilevazione confermano, ancora una volta, la complessità nella quale si trovano ad agire le istituzioni preposte. Il fenomeno necessita, infatti, di interventi mirati, ma in un quadro sufficientemente elastico da rispondere alle esigenze di un contesto in continua trasformazione. Si tratta infatti di una migrazione non prevedibile né dal punto di vista numerico, né da quello delle specificità dei minori che arrivano e che mette a dura prova l'organizzazione dei servizi sociali dei Comuni. Questo aspetto, spesso, determina situazioni di gravi difficoltà economiche e gestionali, in particolare nelle grandi aree metropolitane, in alcuni piccoli comuni e nelle aree di frontiera, come la Sicilia e la costa Adriatica. Risulterà evidente, dalla lettura delle pagine che seguono, come il profilo dei minori che giungono in Italia sia estremamente variegato, così come diversi per dimensione e collocazione geografica sono i Comuni che li ospitano: da qui deriva la necessità di assicurare medesimi standard di tutela alle diverse caratteristiche dei minori, nell'ambito di territori con esperienze e possibilità diverse. Da queste considerazioni discende la necessità di organizzare una risposta di sistema verso una presenza che si è dimostrata costante negli anni e che non può essere considerata di volta in volta un'emergenza. A questo fine, si è costituito in ANCI un tavolo di coordinamento con le maggiori città che si occupano dell'accoglienza di MSNA. Il lavoro di condivisione e confronto ha permesso di evidenziare le principali criticità, i percorsi più efficaci di intervento e di individuare le principali linee di azione, utili alla definizione delle modalità

operative proposte nel “Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati”. Avviato nel 2008, grazie al finanziamento del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e realizzato dall’ANCI in stretto raccordo con il Comitato per i minori stranieri, il Programma ha sperimentato con successo le diverse azioni proposte dalle Linee guida operative, misurandosi con sfide impegnative, quali la formazione, l’inserimento lavorativo, l’affidamento familiare e concentrando l’attenzione degli interventi sul periodo della pronta accoglienza, considerato il momento più critico per l’aggancio e la presa in carico del minore straniero non accompagnato. Come i dati relativi all’indagine nazionale dimostrano, è infatti nei primi giorni di collocamento in comunità che si verifica il maggior numero di allontanamenti dalle strutture di accoglienza. E’ quindi in questa delicata fase che è ancora più necessario intervenire con servizi di qualità.

Fondamentale in questo processo è l’apporto delle associazioni di tutela qualificate e con esperienza.

Come accennato in precedenza, il Programma ha operato fin dall’inizio in base a proprie linee guida, che hanno trovato conferma nello specifico Piano d’Azione 2010-2014 sui MSNA, adottato dalla Commissione Europea, anticipandone dunque, nei fatti, le linee di indirizzo.

Come potrete leggere nella parte del documento specificatamente dedicato al Programma, questa seconda fase dell’esperienza ha permesso di potenziare e consolidare il sistema di presa in carico, a partire dalla qualificazione e standardizzazione degli interventi, anche nella pronta accoglienza, fino alle strategie di intervento da adottare sui luoghi di frontiera, alla promozione e diffusione delle esperienze di affidamento familiare, alla valorizzazione di tutte le attività rivolte al sostegno dell’integrazione sociale dei minori. Inoltre, è stato possibile dare una risposta qualificata anche in occasione dei recenti ed improvvisi flussi di minori giunti sulle coste italiane (cd. emergenza Nord Africa). Anche in questa occasione i Comuni italiani e le Associazioni di tutela hanno confermato il forte impegno solidale mobilitandosi per assicurare la miglior assistenza possibile ai migranti in arrivo e in particolare ai minori non accompagnati. Grazie alla presenza del Programma, è stato possibile utilizzare e rafforzare la rete di accoglienza e, attraverso il coordinamento dell’ANCI, rendere più efficace l’assetto organizzativo relativo alla collocazione e all’inserimento sull’intero territorio nazionale dei MSNA, salvaguardando modalità di accoglienza di massima tutela per questi soggetti particolarmente vulnerabili.

Il persistente impegno dei Comuni e dell’Anci sul fenomeno dei MSNA, l’attenzione da parte della Camera dei Deputati, che nell’ottobre 2010 aveva approvato una mozione che impegnava il governo ad adottare azioni a tutela dei minori stranieri,

e il percorso intrapreso dal 2008 dalla Commissione Bicamerale Infanzia, attraverso l'indagine conoscitiva sulla condizione dei minori soli, che riconosce l'importanza e la validità del Programma, hanno portato il Governo a modificare nuovamente l'art. 32 TU immigrazione al fine di «rendere più elastica la procedura per il rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età agli stranieri che siano giunti in Italia da minori non accompagnati e abbiano seguito un percorso di integrazione», come espressamente affermato dalla relatrice del disegno di legge.

Ma proprio in questa fase, nella quale la riforma dell'art. 32 ha riportato in primo piano la tutela dei minori stranieri non accompagnati, aderendo finalmente ai precetti indicati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 198/2003, e riconoscendo il ruolo dei Comuni come depositari e garanti del percorso di inserimento del minore, il Programma non è stato rifinanziato, interrompendo di fatto una esperienza fondamentale per la tutela e protezione dei MSNA. Si sono perfezionati gli strumenti normativi, in coerenza anche con i dettati internazionali, ma si elimina lo “strumento principale, il Programma, che permette di rendere effettivi diritti, garanzie e tutele. Questa incomprensibile contraddizione, che azzerava un modello consolidato ed efficace, avrà come conseguenza quella di abbassare la tutela dei Minori, che comunque continueranno ad arrivare e di mettere i Comuni in gravi difficoltà, ristabilendo come “modello di accoglienza” le prassi della “buona volontà e del fai da te”.

Riteniamo si debba assicurare un sostegno ai Comuni nel quadro di una politica strutturata di accoglienza a livello nazionale, dando continuità al Programma, in coerenza con le principali linee d'intervento individuate nel Piano d'azione europeo sui minori non accompagnati, ove si combinano misure di prevenzione, programmi di protezione e soluzioni durature.

Consideriamo necessario che l'esperienza della rete dei Comuni abbia la giusta continuità operativa ed evolva in un “Sistema nazionale” che, con risorse certe, garantisca in ogni parte d'Italia un'accoglienza per tutti i minori stranieri non accompagnati vicina ai loro bisogni e nel rispetto del loro “supremo interesse”.

Flavio Zanonato

Sindaco di Padova,

Vice Presidente ANCI con delega all'immigrazione

Introduzione

Il quarto rapporto sui Minori Stranieri non Accompagnati è il frutto di un impegno ormai pluriennale dell'ANCI e di Cittalia in questo campo di intervento, che ha portato all'approfondimento della conoscenza su un fenomeno per sua natura fluido e mutevole e il cui monitoraggio acquisisce perciò un'importanza cruciale per la realizzazione di politiche di accoglienza efficaci. La conoscenza del fenomeno, delle sue tendenze e dei suoi cambiamenti nel tempo è un elemento fondamentale tanto per i comuni quanto per l'amministrazione centrale. L'impegno di ANCI e Cittalia nell'acquisizione e nell'elaborazione costante di dati sulla presenza e sui processi di accoglienza di minori stranieri non accompagnati in Italia traduce d'altra parte in azione concreta le linee guida indicate dall'Unione Europea in materia, nel cui ambito si indicano dieci principi chiave, il primo dei quali consiste proprio nella "raccolta di dati completi e comparabili" attraverso l'impegno di reti e soggetti istituzionali. In questo quadro si pone il processo che ha portato all'elaborazione del presente rapporto, che si è composto di strumenti di indagine quantitativi e qualitativi, e si è basato su un approccio di natura comparativa sia in termini diacronici che in termini territoriali.

Il primo capitolo del rapporto è costituito infatti da una comparazione relativa alle politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Europa. A partire da una ricognizione analitica sulla normativa comunitaria in materia di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, si prendono in esame le realtà di alcuni tra i principali Paesi europei per comparare le caratteristiche assunte dal fenomeno nei diversi contesti territoriali e le specificità delle politiche pubbliche realizzate per l'accoglienza dei minori.

Il secondo capitolo riporta i risultati dell'indagine promossa dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani allo scopo di approfondire caratteristiche e numeri dell'impegno delle amministrazioni locali sul tema dei minori stranieri non accompagnati. L'indagine si è posta in continuità con quelle realizzate in occasione del primo, del secondo e del terzo rapporto. Ciò ha consentito la realizzazione di una analisi diacronica articolata in tre aree: in primo luogo la dimensione quantitativa del fenomeno dei minori presi in carico, in secondo luogo gli interventi attivati dai comuni e, in ultimo, i dati relativi ai minori non accompagnati richiedenti asilo.

Il ruolo dei comuni è oggetto di specifico approfondimento nel terzo capitolo del rapporto, relativo al Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati e alle sue attività. In particolare sono delineati i principali obiettivi e strumenti adottati dal Programma nel realizzare e mettere a rete processi di accoglienza per i minori. La rilevanza della messa a rete delle politiche pubbliche è evidenziata

tramite l'analisi approfondita dei casi di diversi progetti realizzati nell'ambito del Programma. Ancora nell'ambito del Programma è stato realizzato un monitoraggio delle presenze dei minori stranieri non accompagnati nel territorio della Sicilia e delle Regioni delle coste adriatiche. Il monitoraggio, svolto attraverso il contatto diretto con centinaia di comunità di accoglienza dislocate nei territori interessati, ha consentito l'acquisizione di dati approfonditi e aggiornati circa le presenze di minori stranieri e i processi di accoglienza. L'indagine è corredata da una analisi della normativa vigente nelle regioni interessate, che completa il quadro analitico in relazione al coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nel processo di accoglienza dei minori non accompagnati.

Il rapporto è dunque un lavoro complesso e ricco, frutto di un approfondito lavoro di indagine e dell'esperienza diretta maturata da ANCI nel supporto ai comuni nei processi di accoglienza. Quello messo a disposizione dal rapporto è un patrimonio conoscitivo che, in un quadro di sempre più marcate difficoltà finanziarie per i comuni, si intende orientato alla programmazione e all'implementazione di sempre più efficaci politiche pubbliche, orientate alla sicurezza e al benessere dei minori nel rispetto della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo.

Veronica Nicotra

Vice Segretario Generale Anci e Segretario Generale Cittalia

CAPITOLO 1

Analisi comparativa delle politiche comunitarie, dei contenuti della Convenzione sui Diritti del Fanciullo e delle prassi nazionali di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Europa

Daniel Senovilla Hernández¹

¹ Dottore in Migraciones Internacionales, Instituto Universitario de Migraciones, Universidad Pontificia Comillas de Madrid. Attualmente coordinatore di ricerche per il Progetto Pucafreu (Promoting unaccompanied children's access to their fundamental rights in the European Union, cofinanziato dal Programma Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea). Membro dell'équipe di ricerca di Migrinter, Università di Poitiers-CNRS.

Il presente contributo intende fornire un'analisi comparativa, da un lato, della normativa e delle politiche adottate dall'Unione Europea in risposta al fenomeno dell'immigrazione dei minori stranieri non accompagnati, ponendo particolare attenzione ai contenuti del Piano di azione 2010-2014 della Commissione Europea e, dall'altro, dei differenti quadri normativi e delle diverse prassi di accoglienza a livello nazionale nei vari Stati membri dell'Unione Europea interessati da tale fenomeno. Parallelamente, si procederà alla valutazione dei gradi di adeguamento e conformità di tali normative e delle politiche comunitarie e nazionali ai postulati della Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo.

Introduzione

Il diritto dei minori temporaneamente o definitivamente privati del loro ambiente familiare a ricevere l'assistenza e la protezione dello Stato in cui si trovano è riconosciuto dall'articolo 20 paragrafo 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo². Tale precetto risulta di capitale importanza nel momento in cui viene riconosciuto e applicato alla figura del minore straniero non accompagnato³, giacché ne consegue che egli debba poter accedere direttamente ai sistemi di protezione del Paese di accoglienza.

L'identificazione come minore e il riconoscimento della condizione di "non accompagnato" giustificherebbe tale accesso e consentirebbe di superare dibattiti strumentali alimentati da responsabili politici o istituzionali sull'opportunità di valutare se la situazione dei singoli minori possa giustificare in determinati casi la loro eventuale esclusione dai sistemi di protezione previsti in ciascuno Stato. In maniera inequivocabile, il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia conferma l'interpretazione secondo cui i minori stranieri non accompagnati sono minorenni temporaneamente

2 Articolo 20 paragrafo 1 della Convenzione sui Diritti del Fanciullo (d'ora in avanti CDF): "Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali dello Stato".

3 L'utilizzo esclusivo nell'ambito di questo capitolo del termine "minore straniero non accompagnato" tiene conto del fatto che esso è ampiamente diffuso nella quasi totalità degli Stati dell'Unione Europea. Tale definizione è qui da intendersi, in senso lato, comprensiva tanto dei "minori non accompagnati" quanto dei "minori separati" secondo la definizione stabilita dal Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia ai paragrafi 7 e 8 dell'Osservazione generale n° 6 CRC/GC/2005/6 del 1 settembre 2005 relativa al trattamento dei fanciulli non accompagnati e dei fanciulli separati dalle proprie famiglie fuori dal loro paese d'origine. Secondo quanto stabilito dal Comitato, sono minori non accompagnati "i minori che sono stati separati da entrambi i genitori o da altri parenti, e che sono privi delle cure di un adulto che, per legge o per consuetudine, ha tale responsabilità" e sono minori separati "i minori separati da entrambi i genitori o dagli adulti che, per legge o per consuetudine, si sono presi cura di loro, ma non necessariamente da altri parenti".

o definitivamente privati del loro ambiente familiare e pertanto aventi diritto alla protezione e all'assistenza istituzionale da parte dello Stato in cui si trovano⁴.

Tuttavia, sebbene da tale interpretazione categorica debba discendere la garanzia di uno status di protezione della figura del minore non accompagnato, la maggioranza degli Stati dell'Unione Europea, preoccupati di preservare le proprie frontiere e limitare la presenza straniera nei propri territori, elaborano risposte al fenomeno prioritariamente incentrate sulla dimensione securitaria, privilegiando il punto di vista del minore come straniero piuttosto che come bisognoso di protezione.

Nei successivi paragrafi analizzeremo alcune delle (spesso cattive) prassi esistenti in Europa, tra le quali risaltano: l'esclusione di determinate categorie di minori (coloro che non presentano richiesta d'asilo) dal pieno accesso a un regime di protezione in un numero rilevante di Stati; le carenze nelle procedure di rappresentanza legale dei minori così come i problemi associati alla mancanza di indipendenza dei tutori o rappresentanti legali dei minori; la realizzazione di politiche di rimpatrio forzato che, sebbene conseguano risultati molto esigui, costituiscono una minaccia sostanziale per la stabilità del minore, che compromette di fatto la volontà di permanenza di quest'ultimo all'interno di percorsi di accoglienza e protezione.

La condizione dei minori stranieri non accompagnati è stata fino ad oggi trattata marginalmente nel diritto comunitario, prendendo in considerazione in ogni caso solo la dimensione di "straniero". Un solo strumento giuridico comunitario, peraltro di carattere non vincolante, ossia la Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997, ha trattato specificamente tale tema. Le restanti norme di carattere vincolante, quali Direttive e Regolamenti sull'immigrazione e l'asilo, si sono ad oggi limitate ad adattare e mitigare leggermente, considerata la condizione di vulnerabilità in cui si trovano i minori stranieri non accompagnati, le norme di taglio restrittivo che sono state previste a carattere generale per richiedenti asilo e adulti stranieri.

Più recentemente (maggio 2010), tra i documenti di carattere non vincolante, la comunicazione della Commissione europea al Parlamento e al Consiglio denominata "Piano di Azione sui minori non accompagnati (2010 -2014)" costituisce un primo positivo passo degli organi decisionali europei verso una trattazione più completa del fenomeno. Tuttavia, il testo della Commissione Europea riflette ancora una volta le contraddizioni e le ambiguità abitualmente presenti nella trattazione di questo tema, che sono legate, da un lato, all'obbligo degli Stati europei di tener conto dei postulati del Diritto Internazionale dei Diritti Umani che si sono impegnati a

⁴ Interpretazione del Comitato sui Diritti dell'Infanzia in base all'applicazione dell'articolo 20 della Cdf. Vedasi Comitato Onu sui Diritti dell'Infanzia: Osservazione generale n° 6 (2005), op. cit., paragrafo 39.

rispettare e, dall'altro, alla volontà manifesta e inequivocabile di controllare i flussi migratori.

L'analisi che segue intende analizzare la pertinenza delle prassi dei diversi Stati europei riguardo alla gestione dei minori stranieri con i contenuti e le proposte raccolti nel Piano di Azione della Commissione Europea. Parimerenti, confronteremo le politiche e le prassi nazionali e comunitarie con un terzo livello di analisi, relativo all'interpretazione dell'applicazione dei postulati della Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo alla condizione dei minori non accompagnati che si trovino in un Paese straniero.

Al riguardo, va precisato che nel primo paragrafo introduttivo del Piano di Azione della Commissione Europea si pone l'attenzione sul documento chiave presentato alla Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo e sulla necessità che lo stesso organismo esprima una maggiore coerenza e cooperazione nel trattamento del fenomeno a partire da un approccio comunitario basato sulla prevenzione del fenomeno migratorio all'origine, sulla predisposizione di programmi regionali di protezione e accoglienza e sulla ricerca di soluzioni strategiche di lungo periodo ai problemi connessi al fenomeno.

Fra le differenti sezioni in cui è diviso il testo del Piano di Azione, abbiamo ritenuto opportuno prendere in considerazione quelle che in maniera più rilevante affrontano aspetti relativi alla produzione di dati statistici, alle condizioni di accoglienza dei minori e, infine, alle soluzioni strategiche di lungo periodo.

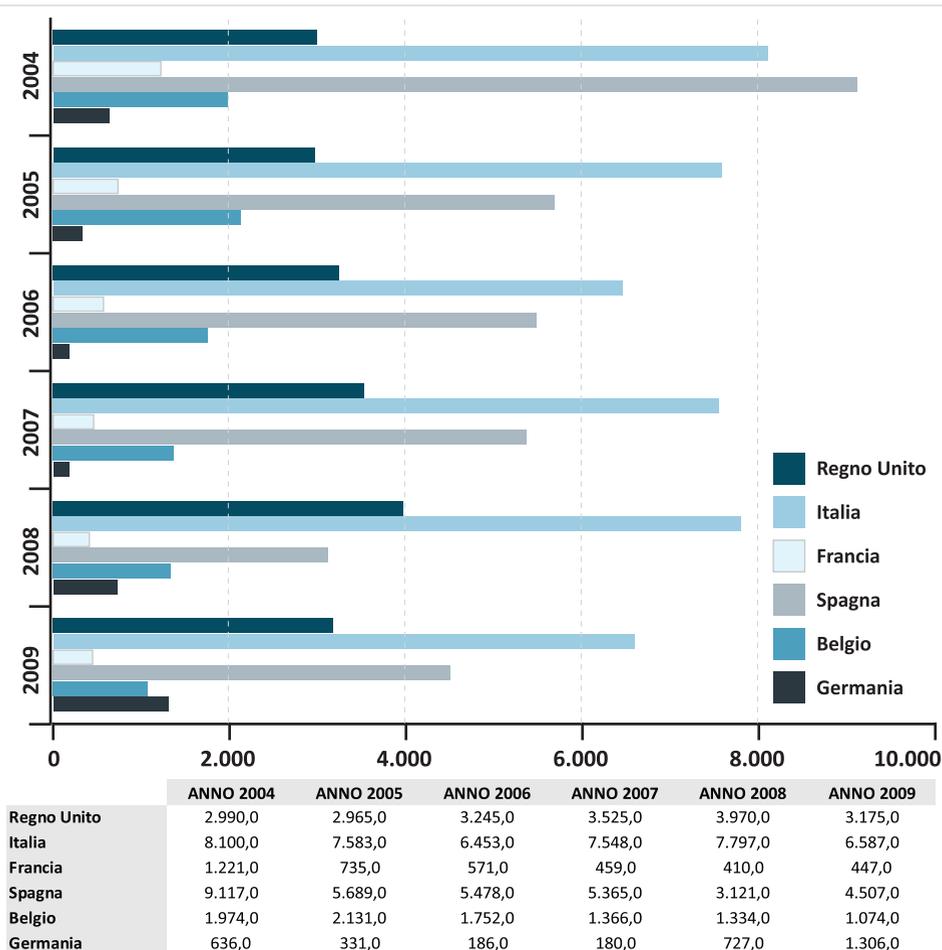
1.1. La produzione di dati statistici

Il secondo capitolo del Piano di Azione è dedicato ai dati statistici. La riflessione della Commissione Europea parte dalla considerazione per cui i dati statistici esistenti in Europa sono poco esaustivi e omogenei; essa dunque sottolinea la necessità di disporre di “dati completi, affidabili e comparabili” che comprendano “tutti i minori non accompagnati”.

La conferma della loro inesattezza e disomogeneità è riscontrabile se analizziamo nel dettaglio i dati del grafico riportato alla Figura 1, relativo alla presenza di minori non accompagnati in sei Stati membri della Unione Europea nel periodo 2004-2009: tali dati quantificano realtà o soggetti differenti, e/o tengono conto solo in forma parziale o incompleta dell'ampiezza del fenomeno⁵.

5 Tutte le fonti utilizzate per la redazione di questo capitolo e per l'elaborazione del grafico

Figura 1 - Presenza MSNA in 6 stati europei (anni 2004-2009)



FONTI:

Regno Unito: Home office statistical bulletins 2004-2009
Italia: 2004-2007, dati del Comitato Minori Stranieri al 31 dicembre di ogni anno citati in Giovannetti, M. (2008): "L'accoglienza incompiuta: la politiche dei comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati". Bologna, Il Mulino, pag. 128; 2008, dati al 31 dicembre del Comitato Minori Stranieri; 2009, dati al 30 settembre del Comitato Minori Stranieri entrambi citati in (2009): "I minori stranieri in Italia: Identificazione, accoglienza e prospettive per il futuro", Save the Children Italia, pagg. 22-23.
Francia: dati dell'OFPPRA (Office française de protection des réfugiés et apatrides, Rapport d'activité 2009, pag. 27.
Spagna: dati 2004-2007 citati nel Boletín oficial de las Cortes Generales dell'11 maggio 2009, pag. 75 ; dati 2008 citati nel BOCG del 6 novembre 2009, pag. 27 ; dati 2009 citati nel BOCG del 23 settembre 2010, pag. 485.
Belgio: dati 2004-2006 provenienti dal Ministero della Giustizia, Service de Tutelles; dati 2007-2009 provenienti da FEDASIL, Agenzia federale per l'accoglienza di richiedenti asilo
Germania: dati del BAMF- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (dati 2004-2008 citati in PARUSEL, B. (2009): «Unaccompanied minors in Germany: Reception, return and integration arrangements», Federal Office for Migration and

citato si possono trovare a pie' del suddetto grafico.

Refugees (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) ; dati 2009 citati nella Newsletter n° 33 del Programma dei minori separati in Europa, primavera 2010.

Ad esempio, in Germania, Francia e Regno Unito i dati fanno esclusivamente riferimento ai minori non accompagnati che hanno presentato richiesta d'asilo. Inoltre, i dati tedeschi corrispondenti al periodo 2004-2007 si riferiscono ai minori richiedenti asilo al di sotto dei 16 anni. Tuttavia, i dati tedeschi per il periodo 2008-2009 e l'insieme dei dati del Regno Unito e Francia includono tutti i minori al di sotto dei 18 anni che hanno presentato domanda d'asilo.

Per ciò che concerne l'Italia, i dati riflettono il numero di minori risultanti, a una determinata data, dalla banca dati del Comitato Minori Stranieri, organo istituzionale che ha il compito, tra gli altri, di registrare la presenza di minori stranieri non accompagnati. Per quanto riguarda i dati spagnoli, invece, essi si riferiscono al numero di nuovi accolti durante un periodo di tempo che corrisponde a ciascun anno solare.

Nel caso del Belgio, i dati relativi agli anni 2004, 2005 e 2006 riflettono il numero di minori non accompagnati richiedenti asilo o meno la cui presenza nel Paese è stata notificata al Servizio di Tutela, organismo ad hoc con diversi compiti ed afferente al Ministero Federale di Giustizia. I dati 2007-2009, invece, provengono da FEDASIL, l'Agenzia federale per l'accoglienza dei richiedenti asilo afferente al Ministero dell'Interno, e comprendono i minori non accompagnati, richiedenti asilo o meno, che sono stati ospitati in due centri di prima accoglienza, denominati centri di osservazione e orientamento, gestiti da tale organismo.

Riassumendo, possiamo affermare che nessuno dei sei Stati europei esaminati ha finora pubblicato con regolarità statistiche esaurienti e precise che chiariscano e delimitino la vera portata del fenomeno. Al di là della mancanza di omogeneità nella raccolta di dati relativi alla presenza dei minori, va considerato anche il carattere limitato e parziale delle informazioni riscontrabili dai dati nazionali esaminati: nella maggior parte dei casi, si limitano a riflettere solo alcuni dati sulla nazionalità e l'età dei minori.

Ciononostante, il Piano di Azione non stabilisce alcun modello comune per l'ambito europeo che permetta di raccogliere dati statistici in maniera omogenea, né specifica quali altre informazioni o dati complementari sul profilo del minore sia necessario raccogliere. Dalle raccomandazioni che il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia elabora al riguardo⁶, si può desumere che un sistema statistico europeo comune dovrebbe raccogliere in maniera affidabile e periodica (con aggiornamento almeno

⁶ Vedasi Comitato sui Diritti dell'Infanzia: Osservazione generale n° 6 (2005), op. cit., paragrafi 98-100.

annuale), informazioni concernenti le seguenti variabili:

- Numero totale di minori non accompagnati che tentano l'ingresso e numero di respingimenti;
- Numero di richieste d'asilo registrate;
- Numero di minori non accompagnati accolti nei dispositivi di protezione durante un periodo di tempo determinato (con aggiornamento almeno annuale);
- Numero di minori non accompagnati accolti nel sistema di protezione a una determinata data (con aggiornamento almeno al 31 dicembre di ogni anno);
- Dati biografici basilari di ciascun minore (età, sesso, paese d'origine e nazionalità, gruppo etnico, ecc.);
- Tempi medi di permanenza dei minori nei sistemi di protezione del Paese d'accoglienza. Motivazioni di uscita dal sistema di protezione;
- Numero di rappresentanti legali e tutori assegnati ai minori;
- Situazione giuridica (richiedenti asilo, rifugiati, titolari di permesso di soggiorno temporaneo, minori privi di documenti, ecc.);
- Tipologia di alloggio (in centri residenziali, in famiglie di accoglienza o in forma indipendente);
- Istruzione: dati sulla frequenza della scuola dell'obbligo, di altre scuole o di corsi di formazione professionale;
- Numero di minori rimpatriati (con famiglia o meno);
- Fuga/abbandono del sistema di protezione di minori non accompagnati;

Altro aspetto fondamentale è che la compilazione e la pubblicazione dei dati statistici siano centralizzate per ciascun territorio in un unico organismo specifico, possibilmente ad hoc, che abbia inoltre il compito di fornire istruzioni chiare alle varie istituzioni coinvolte nell'accoglienza dei minori, al fine di produrre e trasmettere dati evitando errori e duplicazioni.

Nell'ambito dei sei Stati europei esaminati, soltanto in Italia e in Belgio sono stati creati organismi specializzati con compito, tra gli altri, di registrare i minori non accompagnati localizzati sul territorio. Nel caso del Belgio, dopo la creazione nel 2004 di un organismo specifico, il summenzionato Servizio di Tutele, sono state prodotte

e divulgate statistiche per il periodo compreso tra il 1 maggio 2004 e l'intero anno 2005, la cui esaustività e precisione si avvicina alle raccomandazioni che abbiamo riportato più sopra. Ad oggi questo è l'unico esempio di "buona prassi" in ambito europeo.

1.2. I sistemi di accoglienza e protezione dei minori non accompagnati in Europa

La quarta parte del Piano di Azione della Commissione Europea affronta il tema dell'accoglienza e delle garanzie processuali che devono essere applicate in favore dei minori non accompagnati alla frontiera o all'interno del territorio di uno Stato membro dell'Unione Europea finché non vengono decise e attuate misure definitive. In tal punto l'organismo comunitario ammette l'esistenza di carenze nella normativa comunitaria applicabile ai minori non accompagnati e la necessità di adottare norme in grado di garantire maggiore protezione.

1.2.1 La rappresentanza legale del minore non accompagnato

Uno degli aspetti maggiormente preoccupanti che la Commissione europea mette in luce è l'assenza di una norma che garantisca la designazione automatica di un rappresentante legale del minore. Se esaminiamo le norme comunitarie in materia di asilo, la cosiddetta "Direttiva accoglienza" del 27 gennaio 2003⁷ stabilisce norme relative alla rappresentanza legale dei minori non accompagnati richiedenti asilo (tutela o altre forme di rappresentanza), mentre la cosiddetta "Direttiva qualifiche" del 29 aprile 2004⁸ subordina la rappresentanza legale alla concessione dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria. Oltre a questa contraddizione, va sottolineato che nel caso, invece, di minori non richiedenti asilo il problema della rappresentanza legale non viene neanche sollevato. Inoltre, come evidenzia il Piano di Azione, le norme comunitarie non definiscono chiaramente né le prerogative, né le qualifiche, né tantomeno il ruolo che deve svolgere tale rappresentante.

Riguardo alle normative nazionali, la maggioranza degli Stati UE risolve la questione dell'assenza della rappresentanza legale a partire dalla predisposizione di un sistema di tutela che può essere realizzato nell'ambito amministrativo o con la risoluzione da parte del giudice o del Tribunale. Alcuni Stati (un esempio è il Regno Unito) non hanno neanche previsto una forma di rappresentanza legale dei minori non accompagnati sotto protezione nel proprio territorio.

Se prendiamo in considerazione i risultati di uno studio realizzato in 42 Paesi da parte dell'Ufficio europeo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati,

7 Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

8 Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

esisterebbero in Europa tre modalità principali di tutela: tutele istituzionali esercitate da un ente pubblico, tutele private esercitate da soggetti indipendenti e tutele private esercitate da organizzazioni non governative⁹.

Nell'ambito del nostro studio, la Spagna costituisce un esempio paradigmatico di sistema di tutela istituzionale in cui questa è esercitata da un ente autonomo competente in maniera di protezione. Questo modello, che avrebbe, teoricamente, il pregio di facilitare la predisposizione iniziale della tutela, ha portato a sollevare nel corso degli anni passati numerosi interrogativi a causa degli eventuali conflitti di interesse che possono sorgere tra il minore e il soggetto tutelante, che potrebbe in alcuni casi non difendere il superiore interesse del primo. La giurisprudenza recente del Tribunale Costituzionale¹⁰ ha riconosciuto la capacità dei minori di far valere il loro diritto di appellarsi ai giudici e ai tribunali in caso di conflitto con il proprio tutore, e nell'ultima riforma della legge sull'immigrazione, la cosiddetta "Ley de Extranjería"¹¹, sono stati riconosciuti i postulati principali di questa importante decisione giurisprudenziale.

In Belgio, come in Spagna, la competenza a designare il tutore spetta all'Amministrazione, con la differenza che in questo Paese sono i singoli o gli organismi associativi ad esercitare la tutela, seppure sotto la supervisione e il controllo del Servizio di Tutele del Ministero della Giustizia. In Belgio la norma specifica in materia di accoglienza e tutela dei minori stranieri non accompagnati è la Legge programma del 24 dicembre 2002¹², che affronta in maniera esaustiva i differenti aspetti relativi al procedimento di nomina del tutore, il suo ruolo e le sue funzioni, i meccanismi di controllo amministrativo per la valutazione dell'operato del tutore e, infine, il procedimento previsto, con intervento del giudice, nel caso di conflitto di interesse tra il tutore e il tutelato.

Germania, Francia e Italia rappresentano modelli in cui l'assegnazione della tutela avviene per risoluzione di un organismo giudiziario (un giudice o il Tribunale) che designa la persona o l'istituzione incaricata ed effettua altresì un'attività di controllo del suo operato.

9 Floor, M. & Alikhan, S. (2008): "Guardianship provision systems for unaccompanied and separated children seeking asylum in Europe: an initial mapping", United Nations High Commissioner for Refugees- Unhcr, Bureau for Europe, pag. 12.

10 Si vedano le sentenze 183/2008 e 184/2008, entrambe del 22 dicembre 2008, della prima Camera del Tribunale Costituzionale.

11 Si tratta della Ley Orgánica 2/2009 dell'11 dicembre, che ha riformato la Ley Orgánica 4/2000 dell'11 gennaio, sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna e sulla loro integrazione sociale.

12 Ci riferiamo in particolare al capitolo sesto (art. 479, Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés) del Titolo tredicesimo della Loi-programme du 24 décembre 2002 (I), dedicato all'accoglienza e alla tutela dei minori stranieri non accompagnati.

In Germania, l'esercizio della tutela (che viene accordata esclusivamente ai minori di 16 anni) viene attribuito a organizzazioni non a scopo di lucro, mentre in Francia e in Italia a enti pubblici (i dipartimenti in Francia e i comuni in Italia).

Il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia afferma che il minore non accompagnato dev'essere debitamente rappresentato e stabilisce di conseguenza che la nomina del tutore debba avvenire non appena si determini la condizione per cui il minore si trovi non accompagnato. Inoltre l'organismo dà orientamenti sulle funzioni e il profilo del tutore, escludendo da tale ruolo i soggetti i cui interessi possono entrare in conflitto con quelli dei minori¹³.

Riassumendo, la questione della rappresentanza legale dei minori stranieri non accompagnati che si trovano in Europa solleva, tra gli altri, il problema di determinare quale sia il grado di indipendenza degli organismi e degli individui che esercitano le funzioni di tutela.

Nel caso in cui l'esercizio della tutela ricada sugli organismi pubblici che hanno in carico il minore, ci si chiede se, in alcune circostanze, al fine di preservare i sistemi di protezione da arrivi numerosi di minori stranieri e dalle potenziali difficoltà che ne potrebbero derivare, tali organismi non stiano esercitando la loro funzione in maniera nient'affatto adeguata e imparziale. Tuttavia, anche quando la tutela è esercitata da un singolo individuo o da un'organizzazione non governativa, non va dimenticato che costoro operano essendo vincolati a un'Amministrazione pubblica che li remunera o sovvenziona, il che può creare un rapporto di subordinazione che non garantisce un'indipendenza assoluta del tutore nello svolgimento delle proprie funzioni.

L'ostacolo della dipendenza del tutore dall'Amministrazione che lo nomina (e che nei peggiori casi potrebbe mirare a difendere i propri interessi a scapito di quelli del minore) sembra oggettivamente insormontabile nei fatti. E' per tale motivo che ci appare ineludibile stabilire meccanismi che facilitino il controllo dell'operato dei tutori, sia riconoscendo la capacità giuridica dei minori di denunciare dinnanzi al giudice o al Tribunale le azioni e le omissioni del rappresentante legale che attentino i loro diritti o interessi, sia stabilendo che un difensore legale indipendente, su istanza del minore o di sua iniziativa, possa sollecitare gli organismi giuridici a salvaguardare i diritti del minore quando l'operato del tutore rischia di pregiudicarli.

13 Vedasi Comitato Onu sui Diritti dell'Infanzia: Osservazione generale n° 6 (2005), op. cit., paragrafo 33.

1.2.2. Pratiche di accoglienza residenziale e altri aspetti relativi alla protezione dei minori non accompagnati in Europa

Il Piano di Azione della Commissione Europea fa anche un brevissimo richiamo alle condizioni di alloggio offerte ai minori non accompagnati, affermando che debbano prevedere luoghi appropriati e un trattamento compatibili con i loro superiori interessi.

In Europa è presente una grande varietà di prassi e modelli di accoglienza. Alcuni Paesi come la Francia, la Germania e l'Italia danno la priorità (seppure non in maniera esclusiva) all'integrazione dei minori in strutture o centri comuni per tutti i minori che si trovano in situazioni di rischio e pericolo (ossia, minori non stranieri o minori immigrati con la famiglia che necessitano protezione, oltre che minori stranieri non accompagnati). Altri, come nel caso del Regno Unito, combinano strutture residenziali specializzate e non, in funzione della fase di accoglienza e del profilo del minore. La Spagna costituisce un caso a parte, giacché ciascuna Comunità Autonoma può stabilire un sistema di accoglienza differente, anche se predominano i modelli misti. Infine, in Belgio è stato creato un sistema interamente specializzato nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, diverso da quello previsto per altri minori belgi o stranieri con famiglia.

A partire dalla diversità di prassi, il dibattito sulla idoneità, i vantaggi o gli inconvenienti di ciascun modello è stato finora esiguo¹⁴. In generale, si afferma che il pregio dei modelli comuni stia nella volontà di integrare i minori stranieri nella società di accoglienza, mentre il loro punto debole potrebbe risiedere nella sua mancanza di adattamento alle particolari necessità di tali minori. Da parte loro, i modelli specializzati propongono una struttura e delle misure calibrate su tali necessità, però, in compenso, sono accusati di segregare o escludere il minore immigrato. Infine, i modelli misti combinano le due tipologie di misure e strutture, e sono in grado di adottare differenti soluzioni e risposte calibrate sui risultati di una valutazione esaustiva e individualizzata delle necessità specifiche di ciascun minore. Va detto, tuttavia, che l'obiettivo ultimo di ciascun modello dovrebbe essere quello di integrare il minore nelle strutture comuni, cosa che però, dal nostro punto di vista, non impedisce in determinati casi di prevedere all'occorrenza una prima fase di

14 Un'indagine dell'organizzazione Save the Children in Inghilterra ha intervistato gli operatori dei servizi sociali a diretto contatto con i minori stranieri non accompagnati a proposito dei vantaggi e degli svantaggi che ciascuna soluzione (modello specializzato o modello comune) presentava. I risultati dello studio evidenziano che nessuna delle due soluzioni è completamente idonea e che la scelta di una o dell'altra dev'essere fatta in funzione di alcune caratteristiche come il profilo predominante dei minori stranieri (considerando la loro volontà di integrazione), così come i loro tempi di permanenza. Vedasi Free, E. (2006): "Local authority support to unaccompanied asylum-seeking young people: Changes since the Hillingdon judgement (2003)", Save the Children England Programme, pagg. 29-30.

accoglienza in una struttura specializzata. In ogni caso, non è chiaro se nei modelli nazionali presi in esame i criteri applicati per trasferire il minore in uno o nell'altro tipo di struttura tengano davvero conto di una valutazione del suo profilo e delle sue necessità individuali.

Sino ad ora, solo il Regno Unito ha adottato un sistema misto in grado di adattarsi al profilo e alle necessità di ciascun minore. In definitiva, la normativa inglese stabilisce due livelli di protezione. Un primo livello assistenziale promuove l'indipendenza del minore, le autorità provvedono al finanziamento e predispongono un alloggio indipendente in ostelli, appartamenti condivisi o bed&breakfast. Il secondo livello implica una protezione maggiore: i minori che vengono presi in carico ("looked after") beneficiano di una maggiore offerta di prestazioni e servizi e vengono di norma accolti in un centro residenziale o in un famiglia, seguiti da un operatore sociale di riferimento. Essi dispongono di un piano di protezione periodicamente aggiornato, del sostegno economico e del diritto alle cosiddette prestazioni di uscita dal sistema ("leaving care services") che possono essere prolungate fino ai 21 anni di età¹⁵.

Se la flessibilità di questo doppio livello di protezione ha come vantaggio il poter fornire una soluzione calibrata sul profilo e le necessità di ciascun minore (all'inizio tutti i minori possono beneficiare di una protezione maggiore fatto salvo che essi stessi non richiedano un livello di protezione inferiore), purtroppo possono accedervi solo i minori non accompagnati che abbiano fatto domanda d'asilo nel Regno Unito.

15 Una descrizione dettagliata di entrambi i livelli di protezione la si può trovare in Crawley, H. (2006): "Child first, migrant second: Ensuring that every child matters", ILPA- Immigration Law Practitioners' Association, pagg. 21-22, e in Giner, C. (2008): "Les mineurs isolés demandeurs d'asile au Royaume-Uni", in *Revue électronique E.Migrinter n° 2: Dossier "La migration des mineurs non accompagnés en Europe"* realizzato con il coordinamento di Daniel Senovilla Hernández, laboratoire Migrinter, pagg. 38-59, in particolare pag. 52.

1.3. Le soluzioni strategiche di lungo periodo

Il quinto capitolo del Piano di Azione affronta la ricerca di soluzioni definitive che, secondo il testo della Commissione, devono essere basate su una valutazione individualizzata del superiore interesse del minore. Le tre soluzioni possibili elencate nel Piano di Azione sono 1) il rimpatrio e la reintegrazione nel Paese d'origine; 2) la concessione di uno status di protezione o giuridico che permetta al minore di rimanere nel Paese d'arrivo; 3) il trasferimento in un Paese terzo. La nostra analisi si focalizzerà sulle prime due.

1.3.1. Il rimpatrio dei minori non accompagnati

Il testo della Commissione sembra accordare una preferenza alla soluzione del rimpatrio, giacché stabilisce che “è possibile che in molti casi l'interesse superiore del minore sia quello di ricongiungersi alla sua famiglia e crescere nel proprio ambiente sociale e culturale”, sebbene subito dopo puntualizzi che il rimpatrio è solo una delle soluzioni possibili e che è il superiore interesse del minore quello di cui si deve tener conto al momento di assumere una decisione, dando preferenza al rimpatrio volontario.

Nell'ambito delle prassi nazionali, bisogna tuttavia mettere in evidenza che alcuni Stati UE hanno optato per la predisposizione di sistemi di rimpatrio forzato. Questa soluzione è considerata prioritaria dalla normativa spagnola, supponendo aprioristicamente che sia la migliore per l'interesse del minore, la maggior parte delle volte senza un'attenta valutazione delle condizioni in cui si troverebbe una volta rimpatriato, e contro il parere suo e della sua famiglia. Ciononostante, di fatto i rimpatri si applicano raramente, sebbene La Spagna si impegni a firmare accordi di riammissione con i principali Paesi di provenienza (finora sono stati firmati e ratificati accordi con la Romania e il Senegal, mentre l'accordo con il Marocco è in attesa di ratifica)¹⁶.

16 Ci riferiamo a “Acuerdo entre Rumanía y España sobre cooperación en el ámbito de la protección de los menores de edad rumanos no acompañados en España, su repatriación y lucha contra la explotación de los mismos, hecho en Madrid el 15 de diciembre de 2005”, Boletín Oficial del Estado del 16 de agosto de 2006; a “Acuerdo entre la República de Senegal y el Reino de España sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores de edad senegaleses no acompañados, su protección, repatriación y reinserción, hecho ‘ad referendum’ en Dakar el 5 de diciembre de 2006”, Boletín Oficial del Estado de 18 de julio de 2008; e infine a “Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007”, Boletín Oficial de las Cortes Generales nº 429 de 14 de septiembre de 2007.

In Italia vi è una politica di rimpatri forzati simile a quella spagnola. La decisione tra il rimpatrio e l'integrazione in Italia è di competenza del Comitato per i Minori Stranieri. Al pari di quanto accade in Spagna, negli ultimi anni il numero di decisioni di rimpatrio è stato esiguo, sebbene la nuova regolamentazione dello status dei minori non accompagnati di origine rumena paia riproporre di nuovo con forza la politica di rimpatri coatti¹⁷.

La normativa in Belgio autorizza altresì i rimpatri forzati allorquando questa soluzione sia reputata maggiormente corrispondente al superiore interesse del minore. La competenza ricade sugli Uffici Federali degli Stranieri, sebbene venga delegata al tutore la ricerca della famiglia e la valutazione della situazione in cui essa versa.

In Francia il principio del rimpatrio forzato non è considerato una soluzione valida per la situazione dei minori stranieri non accompagnati. L'eccezione a tale regola fu costituita dall'Accordo bilaterale franco-romeno del 2003 per favorire il ritorno in Romania dei minori presenti sul territorio francese, soprattutto nella regione parigina¹⁸.

Di nuovo, l'applicazione di questo accordo è stata esigua: in tre anni sono stati decisi solo all'incirca 50 rimpatri. Recentemente, è stato negoziato un nuovo accordo con la Romania per facilitare i procedimenti necessari al rimpatrio; tuttavia tale accordo è stato recentemente considerato incostituzionale dalla Corte costituzionale francese, per cui non è entrato in vigore¹⁹.

Né la Germania né il Regno Unito applicano la soluzione dei rimpatri forzati ai minori non accompagnati la cui richiesta di asilo sia stata respinta, sebbene entrambi prevedano programmi di rimpatrio volontario. Tuttavia, le autorità britanniche progettano da anni di realizzare programmi di rimpatrio forzato dei minori la cui richiesta di asilo sia stata respinta entro la minore età. Nel caso della Germania, la normativa permette di espellere i minori respinti dal sistema di asilo, sebbene sia una

17 La nuova politica dell'Italia rispetto ai minori di origine rumena è riconosciuta nell'Accordo bilaterale Italia-Romania firmato a Roma il 9 giugno 2008 (Accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Romania sulla cooperazione per la protezione dei minori romeni non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio della Repubblica italiana) e nella Direttiva del 20 gennaio 2009 del Ministero dell'Interno (Ministero dell'Interno- Dipartimento per la Libertà Civili et l'Immigrazione, Organismo Centrale di raccordo per la protezione dei minori comunitari non accompagnati, 20 gennaio 2009, Oggetto: Direttiva sulla gestione della presenza dei minori rumeni non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio italiano).

18 Ci riferiamo al Decreto del 7 marzo 2003 «Décret n° 2003-220 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains en difficulté sur le territoire de la République française et à leur retour dans leur pays d'origine ainsi qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation».

19 Si veda la Decisione n° 2010-614 DC del 4 novembre 2010 della Corte Costituzionale francese.

sanzione raramente applicata.

Sulla base di una breve analisi pratica e teorica dell'istituto del rimpatrio, possiamo contestare la tacita preferenza che la Commissione Europea e altri Stati nazionali hanno accordato al rimpatrio dei minori non accompagnati come la migliore soluzione definitiva possibile per il rispetto del suo superiore interesse.

Dal punto di vista dei risultati ottenuti, le statistiche e gli studi esistenti dimostrano che le politiche di rimpatrio dei minori sono stati finora indiscutibilmente inefficaci tanto a livello quantitativo (il numero dei minori che sono rimpatriati è proporzionalmente molto limitato rispetto a quello degli accolti)²⁰ quanto qualitativo. Da quest'ultimo punto di vista, va evidenziato che alcuni studi hanno constatato che una percentuale importante di minori rimpatriati intraprende a distanza di tempo un nuovo processo migratorio²¹.

Se analizziamo tale istituto e il suo adeguamento ai postulati della Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo, va fatta una distinzione tra i casi in cui il rimpatrio è concepito in vista di una riunificazione del minore con la sua famiglia e i casi in cui non vi è ricongiungimento familiare (ossia, in cui il minore viene posto sotto la tutela delle autorità del Paese d'origine).

Il fondamento giuridico per i casi in cui il ritorno comporta il ricongiungimento, è presente negli articoli 9 e 10 della Convenzione ONU. L'articolo 9 stabilisce l'obbligo per gli Stati di adoperarsi al meglio per evitare che i minori vengano separati dai loro genitori senza il loro consenso, fatto salvo il caso in cui la separazione sia funzionale all'interesse del minore. L'articolo 10, invece, sollecita gli Stati a facilitare l'ingresso o l'uscita dai loro territori ai fini del ricongiungimento se il minore o i genitori risiedono in Paesi differenti.

In ogni caso, se la Convenzione considera la migliore soluzione quella che permette al minore di stare con i propri genitori – questo sembra indubbio –, essa non stabilisce una coincidenza a priori tra vita familiare e superiore interesse del minore.

Nel valutare se il ricongiungimento familiare sia la soluzione duratura più adeguata,

20 Se prendiamo in considerazione il numero dei rimpatri di minori non accompagnati effettuati da due Stati europei (Spagna e Italia) che finora hanno incentrato le loro politiche di accoglienza nell'applicazione di questi tipo di misura, troviamo che nel 2008 la Spagna ha dato luogo a 10 rimpatri (più di tremila nuove accoglienze) e l'Italia solo a due (al 31 dicembre circa ottomila minori erano registrati nel sistema di protezione).

21 Vedasi (2001): "I minori albanesi non accompagnati. Una ricerca coordinata fra Italia e Albania", Servizio Sociale Internazionale, sezione italiana e Istituto Psicoanalitico per la Ricerche Sociali. Risultati analoghi si possono trovare in Bigot, R. & Legaux, J.P. (2009): «Retours au pays de mineurs isolés roumains... avant un nouveau départ?», Hors la Rue, 32 pagg.

bisogna considerare non solo se sia stata espressa una volontà o meno al momento della separazione, ma anche, e soprattutto, quali siano i pareri tanto del minore quanto dei suoi genitori riguardo a un eventuale ricongiungimento. Dal nostro punto di vista, il consenso delle parti implicate è di capitale importanza al fine di prendere la migliore decisione possibile per l'interesse del minore.

Ribadendo che solo un esame delle specifiche circostanze di caso in caso permetterebbe di adottare la soluzione definitiva più adeguata, nella valutazione dell'esistenza o meno del consenso sui presupposti della riunificazione familiare, possiamo prospettare quattro situazioni differenti:

- Quando, indipendentemente dalle circostanze che hanno portato alla decisione del minore di migrare, tanto costui quanto la sua famiglia desiderano un ricongiungimento, possiamo considerarla una decisione corrispondente al migliore interesse del fanciullo (salvo in quei casi in cui possa derivare dal ritorno un rischio grave per il minore o per la sua famiglia).

- Una seconda situazione riguarda i casi in cui il minore non desidera riunirsi con la propria famiglia però i genitori ne chiedono il ritorno (un esempio possono essere i minori che si siano allontanati di propria volontà dal domicilio familiare per intraprendere un'avventura migratoria). In questi casi potrebbe apparire chiaro in circostanze normali che il potere decisionale dei genitori debba prevalere e che la soluzione migliore per il minore sia quella di ritornare nel nucleo familiare. Ebbene, le autorità dei Paesi implicati, e in particolare dei Paesi in cui si trova il minore e che sono responsabili della sua protezione, hanno il dovere di verificare sempre in maniera approfondita che non sussistano rischi di maltrattamento, abuso o sfruttamento che sconsiglino il ricongiungimento familiare. Inoltre, come criterio di decisione complementare, devono valutare le condizioni di salute e i criteri educativi secondo cui si svolge la vita del minore nel luogo di accoglienza.

- La terza possibilità si presenta quando sussiste il desiderio del minore di ritornare in famiglia, ma vi è un rifiuto dei genitori ad accoglierlo. Sebbene tale situazione possa apparire improbabile, può invece verificarsi in determinate famiglie che hanno impegnato i propri risparmi nella migrazione di uno dei propri figli e che, a prescindere dalle condizioni di vita di quest'ultimo nel paese di destinazione, non sono propensi a rinunciare a tale investimento. In questi casi, adottare una decisione di riunificazione familiare parrebbe in teoria inadeguato, a partire dall'assunto che l'aver indotto e finanziato un'avventura migratoria che può essere estremamente pericolosa costituisce una forma di maltrattamento nei confronti del figlio, così come lo può essere il rifiuto dei genitori al ricongiungimento. Pertanto, prima di prendere qualsiasi decisione, lo/gli Stato/i implicato/i devono valutare attentamente

di caso in caso i rischi che comporterebbe per il minore una riunificazione familiare e naturalmente soppesare quale possa essere il futuro del minore tanto nella società di destinazione quanto nel suo contesto d'origine.

- Infine, il caso in cui una riunificazione familiare viene imposta al minore contro la volontà sua e della sua famiglia. Riteniamo che un ricongiungimento forzato che identifica in maniera preconcepita l'interesse superiore del minore con il suo diritto all'unità familiare non costituisca una soluzione duratura adeguata.

Per ciò che riguarda il rimpatrio di un minore non accompagnato in assenza di riunificazione familiare, dal nostro punto di vista, questa misura dovrebbe comportare sempre il consenso del minore, o in ogni caso dovrebbe trattarsi di un rimpatrio volontario e non forzato. Come indica il Manifesto sui rimpatri del Programma dei Minori Separati in Europa, è difficile che il rimpatrio forzato possa essere considerato una soluzione duratura: il minore che non desidera il rimpatrio probabilmente tenterà nuovamente di emigrare, permanendo così in una situazione di rischio²².

Inoltre la volontarietà deve essere autentica e non indotta dalla mancanza di alternative o dalla pressione delle autorità che si occupano del minore.

In ogni caso, l'unica giustificazione giuridica possibile per praticare un rimpatrio forzato di un minore non accompagnato dovrebbe basarsi sul fatto che le possibilità di sviluppo del minore nel suo contesto di origine siano migliori di quelle a cui potrebbe accedere nel paese di destinazione. Ossia, effettuato il rimpatrio del minore e collocatolo in un'istituzione di accoglienza, solo l'esistenza di migliori possibilità di accesso all'istruzione, al sistema sanitario, a un livello di vita adeguato, ad attività ludiche e ricreative, ecc., insieme all'assenza di pericoli per la sua sopravvivenza in quel contesto - il tutto valutando contemporaneamente le possibilità equivalenti nel contesto di destinazione - , potrebbe giustificare una decisione di rimpatrio forzato che rispetti il superiore interesse del minore.

22 (2004): "Save the Children and The Separated Children in Europe Programme Position Paper on: Returns and Separated Children", Separated Children in Europe Programme- Save the Children & Unhcr, pag. 8.

1.4. L'integrazione giuridica dei minori stranieri nel paese di accoglienza a partire dall'ottenimento di uno status giuridico stabile

Prendendo infine in considerazione il tema della concessione di uno status di protezione internazionale (status di rifugiato) o altro status giuridico, nel Piano di Azione la Commissione delega alle normative nazionali degli Stati membri la concessione di uno status duraturo per i minori che non possono essere rimpatriati. Ciò lascia senz'altro intravedere la preferenza comunitaria per la soluzione del rimpatrio piuttosto che per quella cui abbiamo fatto precedentemente riferimento, sebbene più avanti si evocano anche i casi in cui si “consideri che l'interesse del minore si trova nel paese di soggiorno”. Secondo la Commissione, lo status che verrà rilasciato dovrà essere almeno equivalente a quello di cui godevano prima dell'adozione di tale soluzione. Tuttavia, non si affronta affatto la questione del consolidamento nel lungo periodo di tale status a partire dal momento in cui si raggiunge la maggiore età, aspetto decisivo per permettere una reale integrazione futura del minore nella società di accoglienza.

Nello specifico, se prendiamo in considerazione le possibilità previste dalle normative nazionali sulla regolarizzazione della situazione dei minori e sulla loro integrazione in Europa, come regola generale, i paesi che delineano un modello di asilo condizionano la regolarizzazione alla risoluzione positiva o negativa della richiesta per il riconoscimento dello status di rifugiato, mentre negli altri Stati le possibilità dipendono dalla valutazione da parte delle autorità amministrative dell'esistenza di una serie di requisiti più o meno discrezionali.

Tanto in Germania quanto nel Regno Unito, soltanto coloro che ottengono il riconoscimento dello status di rifugiato – una piccola minoranza – hanno la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno a lungo termine. In Germania, la maggioranza dei minori non accompagnati deve accontentarsi nel migliore dei casi del cosiddetto “status di tolleranza” che ha un carattere molto precario e può essere revocato in qualsiasi momento²³. Nel Regno Unito, i minori che non ottengono lo status di rifugiato prima della maggiore età ottengono solitamente un permesso di soggiorno che viene prolungato fino ai 18 anni, anche se le autorità sull'immigrazione mirano all'aumento dei casi di rifiuto diretto della richiesta²⁴.

23 Tale status di tolleranza denominato Duldung è vincolato alla sussistenza di alcune delle cause di sospensione dell'esecuzione di un ordine di espulsione previste nell'articolo 60-a della legge sull'immigrazione tedesca. Sono principalmente ragioni umanitarie (problemi di salute o malattie gravi che richiedono un trattamento non disponibile nel Paese d'origine) e, soprattutto, circostanze o ostacoli tecnici che impediscono l'esecuzione dell'espulsione (l'assenza di documenti d'identità o la mancanza di riconoscimento o accettazione della restituzione della persona espulsa dallo Stato di destinazione).

24 Vedasi (2008): “Better outcomes: the way forward- Improving the care of unaccompanied asylum seeking children”, Border & Immigration Agency- Home Office, gennaio 2008, par. 6.2.

In Belgio, quando i minori non accompagnati sono già stati tutelati ottengono un primo permesso valido 3 mesi e prorogabile una sola volta. Alla scadenza, le autorità hanno la facoltà di concedere un secondo permesso a condizione che il minore possieda un passaporto ancora in vigore. Il rinnovo di questo permesso di soggiorno e il suo consolidamento in un soggiorno stabile una volta raggiunta la maggiore età dipendono dall'accreditamento di una serie di requisiti nella cui valutazione le autorità hanno un ampio margine di discrezionalità²⁵.

In Francia il soggiorno dei minori stranieri (accompagnati o meno) è sempre considerato regolare. Pertanto, fino a tempi recenti non era prevista nella normativa l'emissione di un permesso di soggiorno, poiché considerata non necessaria. Una riforma della normativa nel 2006 ha modificato la situazione, permettendo ai minori di 19 anni che sono stati accolti dai servizi di protezione prima del compimento dei 16 anni di ottenere un permesso di soggiorno²⁶. Oltre al criterio oggettivo dell'età in cui è stato accolto, le autorità francesi valuteranno altri elementi di carattere soggettivo prima di autorizzare il soggiorno del minore, tra cui i risultati del percorso formativo seguito, la natura dei vincoli che eventualmente mantiene con la famiglia nel paese d'origine e la valutazione da parte della struttura di accoglienza sul grado di integrazione raggiunto nella società francese.

Riguardo all'Italia e alla Spagna, la normativa prevede criteri oggettivi di concessione del permesso di soggiorno. Nel caso italiano, tutti i minori che si trovano nel sistema di protezione dovrebbero ottenere un permesso valido fino ai 18 anni (permesso di soggiorno per minore età)²⁷. In Spagna, l'ottenimento di un permesso di soggiorno è previsto per tutti i minori il cui rimpatrio non sia possibile e, in ogni caso, al termine dei nove mesi dalla data di accoglienza presso i servizi di protezione²⁸. Ciononostante, in entrambi gli Stati le autorità disattendono la propria normativa in non poche occasioni e molti minori raggiungono la maggiore età privi di permesso. In ogni caso, coloro che hanno ottenuto un permesso in minore età trovano difficoltà maggiori nel

25 Le condizioni di accesso e di rinnovo di un permesso di soggiorno da parte dei minori non accompagnati in Belgio sono previste nella Circolare del Servizio pubblico federale dell'Interno del 15 settembre 2005 relativa al soggiorno dei minori stranieri non accompagnati (Circulaire du 15 septembre 2005 du Service public fédéral d'intérieur relative au séjour des mineurs étrangers non accompagnés).

26 Ci riferiamo alle modifiche introdotte nel libro terzo, titolo primo del CESEDA (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) per la Legge del 24 luglio 2006 relativa all'immigrazione e l'integrazione (Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration).

27 Permesso previsto nell'art. 28 par. 1 lettera a) del Decreto del Presidente della República del 31 agosto 1999 (Decreto del Presidente della Repubblica 31 Agosto 1999, n. 394, "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286").

28 Si veda l'art. 35 della Ley de Extranjería spagnola nella sua stesura data per la Ley Orgánica 2/2009 dell'11 dicembre (citata precedentemente nella nota 11).

consolidare il proprio status regolare una volta compiuti i 18 anni.

Conclusioni

La nostra conclusione è che il Piano di Azione costituisca un primo tentativo dell'Unione Europea di una gestione politica e legislativa più esaustiva del fenomeno della migrazione di minori non accompagnati, che può essere considerato un piccolo passo in avanti rispetto alla situazione precedente: si riconoscono alcune lacune della normativa precedente, si cerca di armonizzare la produzione di dati statistici, si introduce per la prima volta la nozione di “soluzione di lungo periodo”, si fa riferimento diverse volte al superiore interesse del minore e ai suoi diritti. Tuttavia, l'impressione generale è che questo ipotetico passo in avanti in una direzione “garantista” sia incondizionatamente subordinato all'obbligo primario di controllare e limitare i flussi migratori, che gli Stati dell'Unione Europea tendono a far prevalere.

Riguardo alle normative nazionali, la nostra indagine su sei Stati UE – di cui abbiamo sintetizzato i risultati in questo documento – rivela un'assenza generalizzata di buone prassi riguardo al trattamento globale del fenomeno, avendo rinvenuto solo buone prassi isolate su aspetti specifici e concreti. Viceversa, si può affermare che gli esempi di cattive prassi abbondano nei vari Stati, sia nelle differenti fasi della procedura di accoglienza, sia nella scelta di una soluzione a lungo termine. Quali sono allora le misure di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e separati dalla famiglia in grado di rispettare i diritti che sono loro riconosciuti a livello internazionale?

A partire dai risultati emersi dal nostro studio comparato di sei Paesi dell'Unione Europea e dall'analisi realizzata sui modelli di interpretazione e applicazione della Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo, possiamo proporre un modello di procedura di accoglienza applicabile all'insieme dei Paesi di destinazione, che preveda che ogni minore non accompagnato o separato che sia rintracciato alla frontiera o sul territorio di destinazione venga immediatamente ammesso al sistema di protezione per minori di tale Paese. Una volta soddisfatte le sue esigenze di approvvigionamento e riposo, si procederà alla sua identificazione, che dovrà essere condotta da personale qualificato con le dovute attenzioni che l'età del minore impone.

Avuto conferma dell'identità del minore, è necessario procedere a una valutazione esauriente da parte del personale qualificato sulle esigenze di protezione del minore (quello che l'ACNUR chiamerebbe un processo di determinazione formale del suo

superiore interesse)²⁹ e, parallelamente, procedere alla nomina di un tutore pubblico o privato che lo rappresenti e assista, secondo le possibilità previste da ciascuno Stato.

Infine, in funzione dei risultati del processo di determinazione del suo superiore interesse, sarà necessario individuare la soluzione duratura che meglio si confà a tale interesse, che sia il ritorno volontario nel Paese d'origine per riunificarsi con i suoi familiari o la sua integrazione e stabilizzazione nel Paese di destinazione, decisione che deve comportare necessariamente il conferimento dei permessi di soggiorno che possano essere rinnovati facilmente al raggiungimento della maggiore età.

29 Si veda Unhcr, United Nations High Commissioner for Refugees (2008) «UNHCR guidelines on determining the best interest of the child», Ginevra, pag. 33 e seguenti.

CAPITOLO 2

I Comuni italiani e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

Monia Giovannetti

Breve premessa metodologica

L'indagine oggetto del presente capitolo, in continuità con le precedenti rilevazioni promosse dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani, ha come obiettivo principale quello di approfondire l'impegno crescente delle amministrazioni locali sul tema dei minori stranieri non accompagnati. A seguito del primo, secondo e terzo rapporto, i quali contenevano i dati relativi al fenomeno e alle politiche attivate dal 2002 al 2008¹, in quest'ultimo il periodo di riferimento per la raccolta dei dati ha interessato il biennio 2009 - 2010.

Lo strumento di rilevazione elaborato, articolato in tre aree di analisi, è stato concepito per raccogliere informazioni sia sulla dimensione del fenomeno dei minori presi in carico e accolti in prima e in seconda accoglienza, sia sugli interventi attivati dai servizi sociali, nonché per approfondire, in quanto categoria estremamente vulnerabile, il tema dei minori non accompagnati richiedenti asilo. Le tre le aree di analisi, corrispondenti ad altrettante sezioni del questionario, sono:

Sezione I - "Fenomeno dei minori stranieri non accompagnati", la quale si articola in quattro sottosezioni (A, B, C, D) che a partire dai dati relativi ai minori stranieri non accompagnati presi in carico, raccoglie informazioni specifiche (nazionalità, età, sesso, tipologia di permesso di soggiorno) sui minori inseriti in prima e seconda accoglienza, nonché sui minori non accompagnati richiedenti asilo;

Sezione II - "Gli interventi", intende raccogliere informazioni relative alla tipologia di interventi attivati a favore dei minori stranieri non accompagnati accolti dall'Ente Locale o da altro Ente o Soggetto delegato;

Sezione III - "Le Strutture, i Servizi, la Rete", la quale vuole approfondire il tema delle risorse locali dedicate all'accoglienza, le forme di collaborazione intraprese a livello locale per affrontare il fenomeno e gli strumenti adottati a livello istituzionale. Infine, chiede di soffermarsi sui punti di forza delle politiche adottate e sui problemi che l'Ente Locale affronta in merito alla gestione e la presa in carico dei minori.

L'attività di rilevazione, iniziata nel gennaio 2011 e terminata in giugno, ha dapprima portato all'invio del questionario a tutti i Comuni italiani², ed in seguito

1 Scaricabili sul sito: <http://www.anci.it>, in Dossier/Ricerche.

2 Il questionario è stato spedito unitamente alle istruzioni per la compilazione e alla scheda contenente i codici di accesso al Portale Web Ancitel dedicato all'iniziativa, contenente tutti i documenti inoltrati per mailing e che permetteva a ciascun Comune di inserire on line i dati del questionario. Sono state utilizzate tre tipologie di somministrazione del questionario: un primo invio per posta a tutti i Comuni; un secondo invio per posta prioritaria a tutti i Comuni rispondenti nell'indagine precedente e ai comuni

all'effettuazione di un monitoraggio costante sui formulari pervenuti e alla messa in campo di precise azioni di sollecito volte a garantire un buon livello di copertura dei rispondenti rispetto all'universo di riferimento³. In particolare sono state prese in considerazione alcune variabili di base: l'essere capoluogo di Provincia e/o Regione, l'area territoriale (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud e Isole), il numero di abitanti, così come particolare attenzione è stata rivolta ai Comuni che avevano dichiarato nella precedente indagine la presenza di minori stranieri non accompagnati sul proprio territorio.

1. I Comuni rispondenti: dal grado di copertura dell'indagine alla modalità di gestione del servizio

Degli 8.094 Comuni sono state raccolte informazioni per 5.951 di essi (come si evidenzia nella mappa dei Comuni rispondenti), raggiungendo un grado di copertura complessiva pari al 73,5%, con percentuali maggiori al Nord (con valori superiori all'85%), mentre la copertura si attesta al 65,5% nel Centro e al 55,7% e 60,2% rispettivamente nel Sud e Isole. I Comuni che hanno partecipato attivamente all'indagine rappresentano l'81,7% del totale della popolazione residente in Italia al 31/12/2009 e, con riferimento a questo secondo indicatore, la copertura si attesta mediamente al 90% nel Nord, 82% al Centro, mentre scende mediamente al 71% nel Sud e nelle Isole.

capoluogo di Provincia (denominati Comuni prioritari); ulteriore contatto (recall mirata) attraverso intervista telefonica ai Comuni considerati prioritari. L'operatore, una volta individuato il referente all'interno dell'Area Servizi Sociali, ha presentato l'iniziativa ANCI e, in caso di richiesta, rinviato per fax o e-mail il questionario con le istruzioni per la compilazione e la scheda con i codici di accesso. Al referente sono state proposte le diverse opzioni per la compilazione (cartacea/on line) e offerto supporto alla compilazione del questionario contestualmente alla conversazione telefonica, per chiarire eventuali dubbi o difficoltà. Il questionario è stato spedito unitamente alle istruzioni per la compilazione e alla scheda contenente i codici di accesso al Portale Web Ancitel dedicato all'iniziativa, contenente tutti i documenti inoltrati per mailing e che permetteva a ciascun Comune di inserire on line i dati del questionario.

³ E' stato inoltre predisposto un servizio di assistenza telefonica (Help Desk) a disposizione di tutti i Comuni sia per la risoluzione di problemi tecnici che per il supporto alla compilazione del questionario, che ha gestito le diverse richieste di informazione pervenute dai Comuni attraverso telefono, fax e e-mail. Tutte le richieste, unitamente ai dati anagrafici dell'interlocutore, sono state registrate su apposito Data Base elettronico. I questionari cartacei compilati sono pervenuti attraverso posta ordinaria e fax. Si è provveduto quindi alla verifica del corretto inserimento dei dati e successivamente al caricamento degli stessi sull'applicazione web presente sul Portale.

Figura 1 - Numero Comuni e copertura d'indagine sui MSNA, per ripartizione territoriale, 2009-2010.

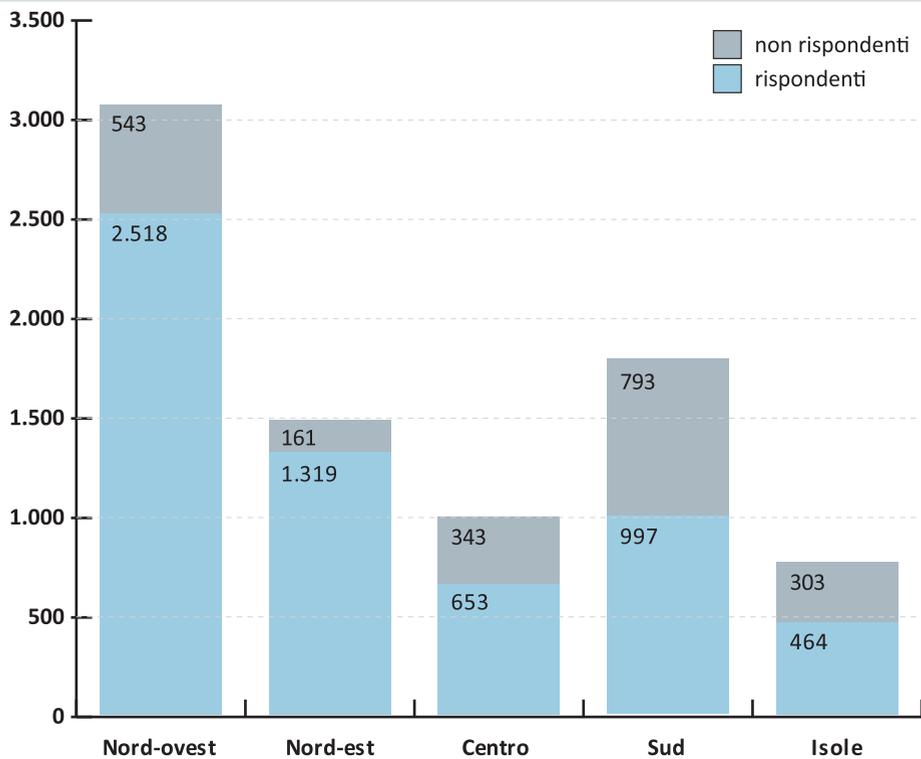


Figura 2 – Mappa dei Comuni rispondenti.



Rispetto al grado di copertura nelle diverse Regioni per quanto attiene al numero di Comuni che hanno inviato informazioni dettagliate il grado di copertura è ancora superiore a quello registrato nelle indagini precedenti (come risulta evidente dalla tabella seguente). Al Nord la copertura si dimostra particolarmente elevata in Emilia Romagna, con oltre il 90% delle realtà comunali rispondenti, così come risultano

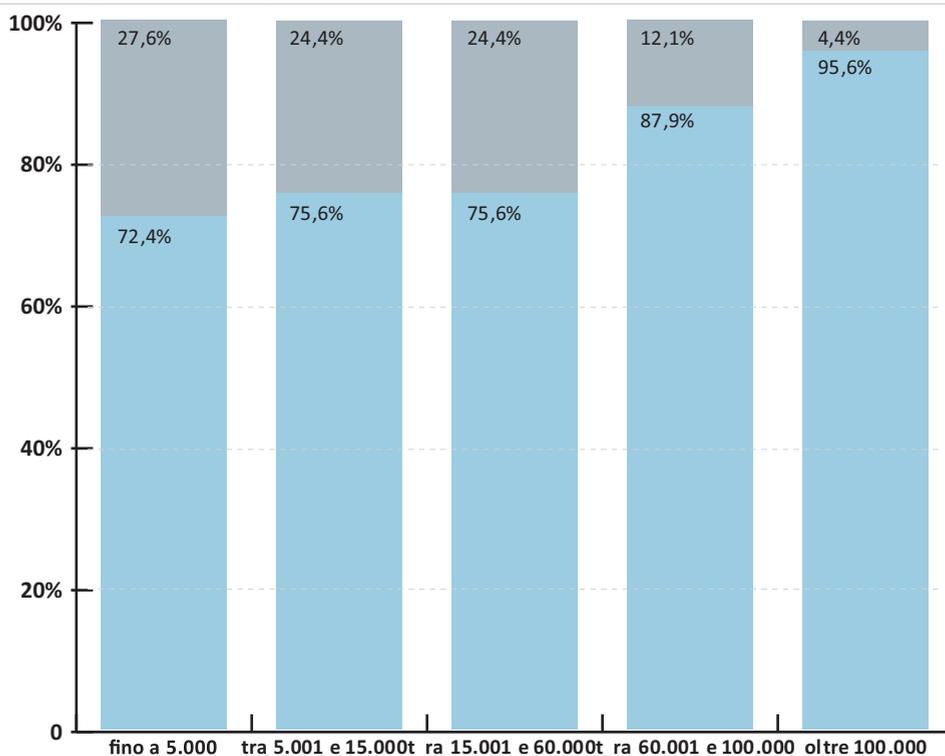
sopra la media nazionale Friuli-Venezia Giulia e Veneto e, al centro, Toscana, Marche e Umbria, dove i valori registrati sono superiori al 70%. Mentre nel Sud e nelle Isole si registra una rilevazione parziale che ha riguardato poco oltre la metà dei Comuni presenti in ciascuna Regione (tra il 49 e il 66%).

Tabella 1.1 - Numero Comuni, popolazione residente e copertura dell'indagine sui MSNA, per regione, 2009-2010.						
Regione	N. Comuni			Popolazione residente al 31/12/2009		
	Indagine	Universo	Copertura	Indagine	Universo	Copertura
Piemonte	967	1.206	80,18	3.868.202	4.457.335	86,78
Valle d'Aosta	60	74	81,08	74.355	128.230	57,99
Lombardia	1.308	1.546	84,61	8.796.274	9.917.714	88,69
Liguria	183	235	77,87	1.419.824	1.616.788	87,82
Trento, prov. aut.	178	217	82,03	438.094	524.826	83,47
Bolzano, prov. aut.	116	116	100,00	503.434	503.434	100,00
Veneto	525	581	90,36	4.578.191	4.937.854	92,72
Friuli-Venezia Giulia	180	218	82,57	1.141.690	1.235.808	92,38
Emilia Romagna	320	348	91,95	4.145.998	4.432.418	93,54
Toscana	208	287	72,47	3.298.459	3.749.813	87,96
Umbria	65	92	70,65	752.834	906.486	83,05
Marche	177	239	74,06	1.259.465	1.565.335	80,46
Lazio	203	378	53,70	4.458.598	5.728.688	77,83
Abruzzo	188	305	61,64	949.179	1.342.366	70,71
Molise	89	136	65,44	250.128	319.780	78,22
Campania	271	551	49,18	3.503.177	5.834.056	60,05
Puglia	161	258	62,40	3.174.710	4.091.259	77,60
Basilicata	78	131	59,54	410.294	587.517	69,84
Calabria	210	409	51,34	1.212.079	2.011.395	60,26
Sicilia	257	390	65,90	4.067.948	5.051.075	80,54
Sardegna	207	377	54,91	1.027.808	1.675.411	61,35
Italia	5.951	8.094	73,52	49.330.741	60.626.442	81,37

Dei 5951 comuni rispondenti all'indagine 106 (su 116, ovvero il 91% del totale) sono comuni capoluogo mentre i rimanenti 5842 (il 73,2% di 7978) sono realtà comunali non capoluogo. In particolare, la distribuzione del grado di copertura dell'indagine secondo cinque classi di ampiezza demografica evidenzia una copertura

degli Enti coinvolti che incrementa significativamente all'aumentare delle dimensioni demografiche dei Comuni: da circa il 72% dei Comuni sotto i 5.000 abitanti, si passa al 75% tra 5000-60.000, all'88% di quelli rientranti nella fascia 60.000 - 100.000 abitanti, fino a raggiungere il 96%, ovvero 43 su 45, per quanto attiene ai centri superiori a 100.000 abitanti.

Figura 3 - Numero Comuni, popolazione residente e copertura dell'indagine sui MSNA, per classe d'ampiezza del comune, 2009-2010.



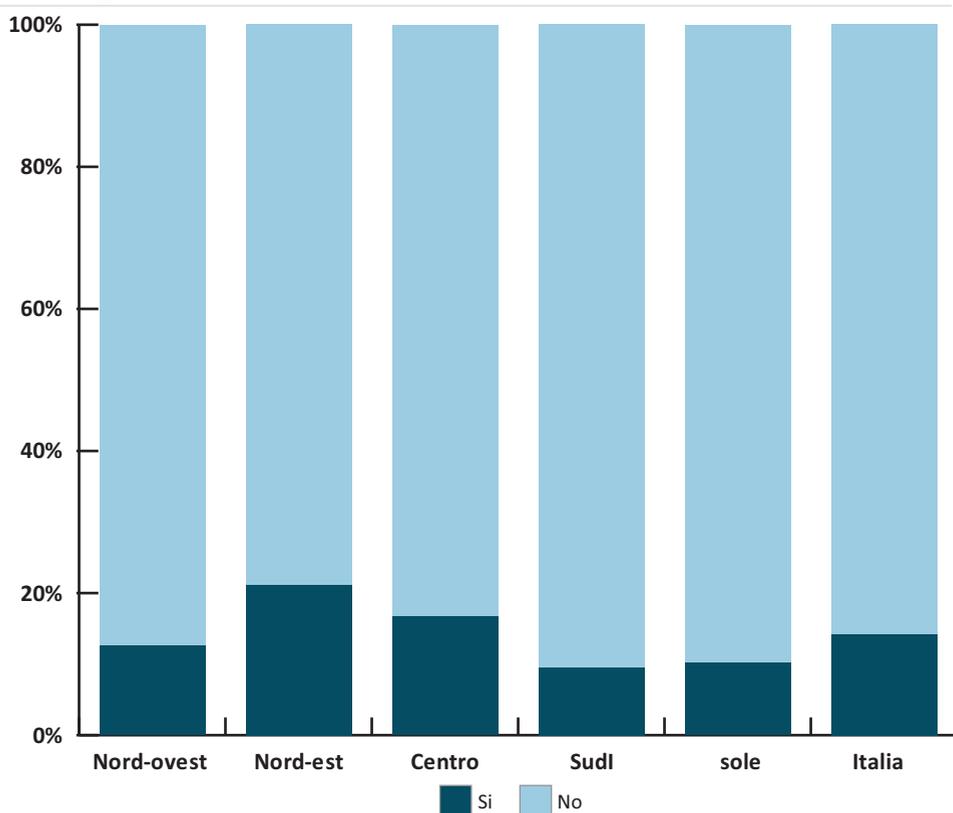
Delle realtà comunali rispondenti, sono 845 (il 14,2% sul totale dei 5951 Comuni che hanno compilato e inviato all'ANCI) quelle che hanno dichiarato di avere contattato o preso in carico minori stranieri non accompagnati attivando un servizio, una risorsa, un'attività di orientamento, un intervento di tutela e/o un progetto di accoglienza negli ultimi due anni come visualizzato nella mappa seguente.

Figura 4 – Mappa dei Comuni con minori contattati o presi in carico nel biennio 2009-2010



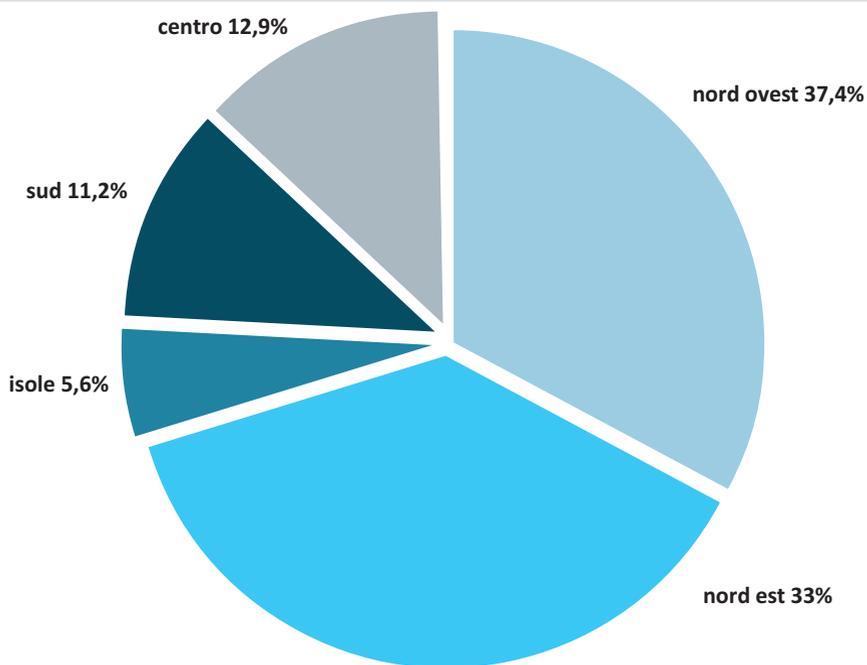
In particolare, il 70% delle amministrazioni che si sono dovute confrontare con il fenomeno si trova al Nord ma, considerando i valori assoluti e percentuali all'interno delle singole ripartizioni territoriali, possiamo leggere un maggiore coinvolgimento dei Comuni del Nord-est (21%) e del Centro (16,7%).

Figura 5 - Numero Comuni per ripartizione territoriale e presenza/assenza di minori in carico, 2009-2010.



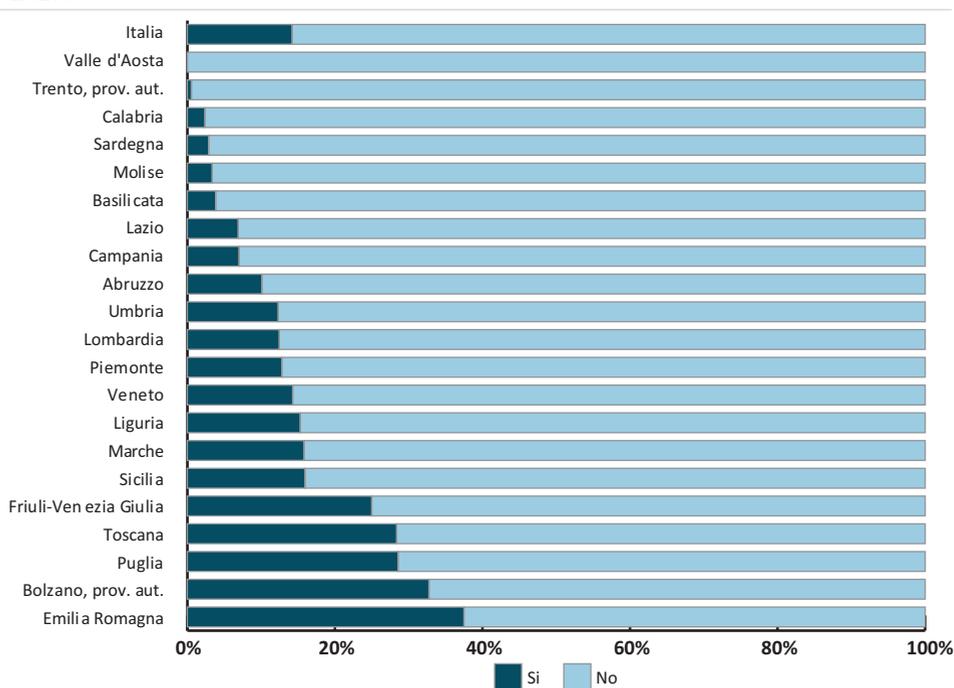
Rispetto al 2006 e al 2008, quando rappresentavano rispettivamente il 20,8% e il 17,7% dei rispondenti, sono diminuite le realtà locali che avevano attivato un servizio, una risorsa, un'attività di orientamento, un intervento di tutela o un progetto di accoglienza (il 14,2% sul totale dei rispondenti). Così come è interessante notare in questa rilevazione una significativa riduzione della presenza del fenomeno dei minori soli nei Comuni del Centro (193 le realtà comunali coinvolte dal fenomeno nel 2006, 146 nel 2008, 109 nel 2010) e del Nord (794 nel 2006, 733 nel 2008, 109 nel 2010), a fronte di un dato stazionario nell'ambito dei Comuni delle Isole e del Sud (123 nel 2006, 144 nel 2008, 142 nel 2010). Rispetto ai comuni accoglienti, come possiamo notare nella figura seguente, è interessante sottolineare che il Nord-Ovest ne registra la quota maggiore (oltre il 37%), seguito a breve distanza dal Nord-Est (33%).

Figura 6 - Comuni che hanno segnalato la presenza di minori in carico per ripartizioni territoriali, 2009-2010.



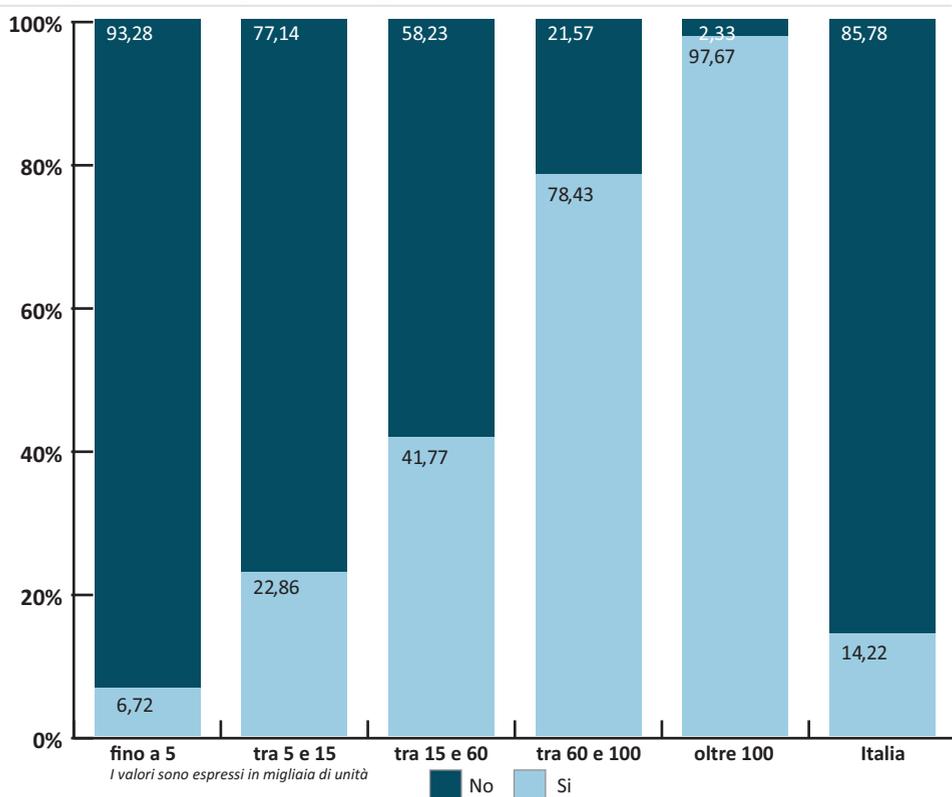
Volendo localizzare i Comuni interessati dal fenomeno attraverso la distribuzione regionale, dalla tabella successiva possiamo vedere che Lombardia, Piemonte ed Emilia Romagna registrano il valore assoluto più alto, confermandosi come nel 2006, prime nella graduatoria dei territori che hanno risposto affermativamente circa la presenza dei minori stranieri soli. Seguono poi in ordine decrescente Veneto, Toscana, Friuli-Venezia Giulia e Puglia.

Figura 7 - Numero Comuni per regione e presenza/assenza di minori in carico, 2009-2010.



Quasi l'80% dei comuni capoluogo di provincia ha accolto minori stranieri non accompagnati nel corso dell'ultimo biennio, ma in particolare riferendoci alle dimensioni demografiche dei rispondenti, come possiamo notare nella figura successiva, è evidente come al crescere della classe demografica corrisponda un aumento dell'incidenza percentuale di Comuni che dichiarano la presenza di minori. Se per i Comuni al di sotto dei 5mila abitanti sono meno di un 7% quelli che hanno preso in carico minori, questa percentuale cresce al 23% per quelli compresi tra 5 e 15 mila abitanti, raggiungendo il 42% con le piccole città, sfiorando l'80% delle città medio-grandi e il 98% di quelle grandi.

Figura 8 - Comuni che hanno contattato o preso in carico MSNA negli anni 2009 e 2010 per classi di ampiezza demografica



La modalità di gestione del servizio rivolto ai MSNA nelle realtà che ne hanno segnalato la presenza evidenzia come gli Enti Locali che gestiscono il servizio in aggregazione con altri Comuni rappresentino il 48,7% del totale (+15% rispetto al 2008), mentre oltre il 60% dei rispondenti gestisce singolarmente il servizio dedicato ai minori stranieri. Tra questi ultimi, 361 Comuni (pari al 43,5% del totale dei Comuni che hanno contattato/preso in carico msna) gestiscono o hanno gestito il servizio in autonomia e direttamente tramite i servizi comunali, mentre la residuale quota di Comuni (il 7,7% del totale pari a 39 Comuni) delega il servizio all'ASL di appartenenza⁴.

⁴ Coerentemente con quanto rilevato dall'indagine censuaria Istat sui servizi sociali, dalla quale si apprende che a livello nazionale il 74,6% della spesa viene gestita direttamente dai Comuni, il 21,1% fa capo alle forme associative e il restante 4,4% è riferita ai distretti socio-sanitari. La forma associativa intercomunale è dunque relativamente poco diffusa nei Comuni del Mezzogiorno dove l'offerta dei servizi socio-assistenziali è prevalentemente gestita in maniera diretta e la gestione affidata ai distretti sociosanitari è praticamente assente. L'offerta di servizi sociali è gestita in forma associata soprattutto in Abruzzo, Puglia e Campania (rispettivamente, 39%, 39,3%, e 26,9). Al contrario nei Comuni del

2. Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati in Italia nel biennio 2009-2010.

In base alla legislazione nazionale per “minori stranieri non accompagnati” si intendono i minorenni non aventi cittadinanza italiana o d'altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo politico, si ritrovano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privi d'assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o d'altri adulti per loro legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano (art. 1, comma 2 del DPCM 535/99; D.P.R. 303/2004, art. 1). Oltre ai minori completamente soli rientrano in tale definizione anche i minori che vivono con adulti diversi dai genitori (inclusi parenti entro il quarto grado), che non ne siano tutori o affidatari in base a un provvedimento formale, in quanto questi minori sono comunque privi di rappresentanza legale in base alla legge italiana (Linee Guida del Comitato per i minori stranieri del 2003). Questa definizione, utile ad inquadrare il fenomeno nella sua globalità, ci introduce alla dimensione quantitativa registrata dai servizi che andremo ad analizzare nelle sue varie articolazioni, corrispondenti alle fasi cruciali nel percorso di presa in carico e accoglienza: minori presi in carico, accolti/ inseriti in prima e in seconda accoglienza.

2.1. I minori stranieri non accompagnati contattati/ presi in carico.

Per minori stranieri presi in carico si intendono tutti i minori stranieri non accompagnati per i quali i servizi dei Comuni abbiano attivato qualunque tipo di intervento (di accoglienza, di sostegno al minore, ecc), attività o servizio (di consulenza, orientamento legale, orientamento ai servizi sociali ed educativi, ecc.). Nel biennio 2009/2010 i minori stranieri non accompagnati contattati o presi in carico nel nostro paese sono stati nel 28,8% dei casi accompagnati ai servizi dalle

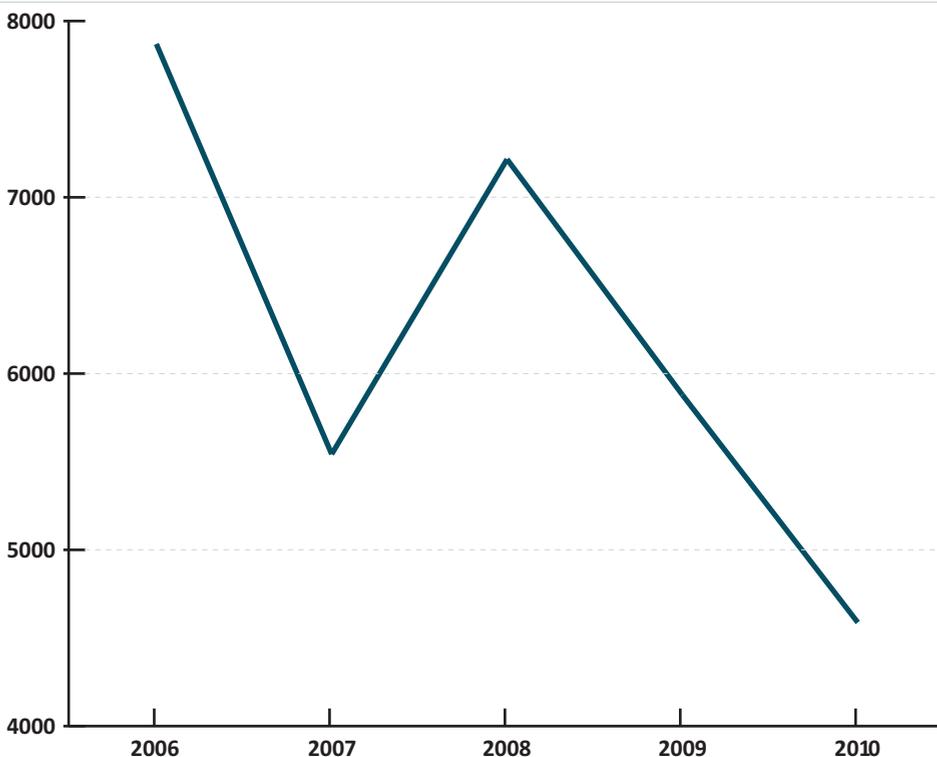
Nord, pur prevalendo la gestione diretta (67,8%), il 27,0% della spesa è gestita in forma associata e il 5,3% è affidata alla gestione delle Aziende Sanitarie Locali. Tra le regioni nelle quali è più diffusa la gestione associata si segnalano il Piemonte e l'Emilia Romagna dove quote elevate di spesa sono gestite rispettivamente da Consorzi (36,6%) e Distretti sociali (12,4%). Nel Veneto la prevalente forma di gestione indiretta (32,9%) è, invece, affidata alle ASL. Nei Comuni del Centro, infine, la gestione indiretta interessa il 15,6% del totale della spesa anche se tale quota passa al 29,6% nei Comuni dell'Umbria e raggiunge il 32% nei Comuni della Toscana. Si veda: Istat, *L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni Anno 2007*, settembre 2010.

forze dell'ordine, l'11% circa da parenti, poco meno del 3% da connazionali e quasi il 6% si è presentato autonomamente presso i medesimi servizi. Quasi il 4% è segnalato dalla procura o dal tribunale, l'1,7% dalla prefettura e circa il 7% da "altri soggetti". L'analisi per regione mostra come la percentuale più alta di minori portati ai servizi dalle forze dell'ordine si registri in Liguria (66,7%), seguita dal Lazio (64,3%). Mentre troviamo in Piemonte la più alta percentuale (20%) di minori che si recano ai servizi insieme a parenti. La segnalazione di minori da parte di procura-tribunale è molto alta percentualmente in Sardegna (50%) e in Calabria (20%), mentre in Sicilia a queste modalità di segnalazione dei minori ai servizi si aggiunge anche il caso in cui a segnalare i minori sia la Prefettura. Sono stati 5.879 i minori contattati e presi in carico nell'anno 2009 e 4.588 nel 2010. Nel biennio si è pertanto registrata una flessione che si avvicina al 22%, ma guardando all'andamento altalenante degli ultimi 5 anni, al venir meno nel computo dei minori divenuti neo-comunitari (in particolare i minori romeni avevano fatto registrare un decremento del 29,6% tra il 2006 e 2007) ed in particolare ai dati relativi alle segnalazioni dei minori stranieri non accompagnati giunte al Comitato Minori Stranieri nel corso 2011 (7.750 al 31 dicembre 2011 di cui 4.580 ingressi dal Nord Africa a partire dal 1° gennaio 2011), possiamo indubbiamente prospettare un aumento delle ricadute sui Comuni (che diverrà evidente nel prossimo censimento 2011/2012) dovuto alla considerevole entità di arrivi registrati nel corso del 2011. Rispetto al numero di minori contattati o presi in carico nel 2008, nel 2009 si registra un calo pari quasi al 19%, che nel 2010 aumenta raggiungendo il 36,4% (2.628 unità in meno).

Tabella 2.1 - Numero MSNA contattati o presi in carico, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).

Anni	MSNA contattati o presi in carico			
	Numero MSNA	Variazione %		
		rispetto anno precedente	rispetto 2006	rispetto 2008
2006	7.870	-	-	-
2007	5.543	-29,57	-29,57	-
2008	7.216	30,18	-8,31	-
2009	5.879	-18,53	-25,30	-18,53
2010	4.588	-21,96	-41,70	-36,42

Figura 9 - Numero MSNA contattati o presi in carico, anni 2006-2010.



Il decremento del numero di minori tra le due annualità oggetto di indagine (2009 e 2010) è generalizzato e coinvolge i Comuni di tutto il territorio nazionale ad eccezione di quelli situati al Sud dove è stato registrato un incremento del 25%, passando dai 561 minori presi in carico nel 2009 ai 703 dell'anno successivo. Al Nord e al Centro vi è stato un decremento pari o inferiore alla media nazionale (-22%), mentre nelle Isole, ove si erano riscontrati gli aumenti più significativi negli anni precedenti, nel biennio oggetto della nostra indagine vi è stata una diminuzione significativa (-63%) che ha visto passare da 841 a 311 minori presi in carico in questa ripartizione territoriale.

Tabella 2.2 - Numero MSNA contattati o presi in carico, per ripartizione, 2009-2010 (valori assoluti e percentuali).

Ripartizioni	Anno				Variazione % 2010 su 2009	Variazione % 2010 su 2008
	2009		2010			
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.		
Nord-ovest	948	16,13	771	16,80	-18,67	-24,04
Nord-est	1.844	31,37	1.480	32,26	-19,74	-36,15
Centro	1.685	28,66	1.323	28,84	-21,48	-25,38
Sud	561	9,54	703	15,32	25,31	-51,94*
Isole	841	14,31	311	6,78	-63,02	-
Italia	5.879	100,00	4.588	100,00	-21,96	-36,42

* Nel passato Rapporto la ripartizione era "Sud e Isole".

Pertanto la distribuzione di MNSA contattati o presi in carico dai Comuni presenta notevoli differenze nelle diverse Regioni sia per quanto riguarda la consistenza numerica che per quanto attiene alla variazione percentuale tra le diverse annualità. Le Regioni dove si registra nel 2010 il più alto numero di MSNA sono il Lazio (892 minori), l'Emilia Romagna (783 minori), la Lombardia (449 minori), e la Puglia (422), le quali sommano quasi il 56% del totale dei msna contattati/presi in carico. Le realtà territoriali che segnalano il più alto numero di minori presi in carico sono i Comuni di Roma (ove si concentra il 92% del fenomeno a livello regionale), Fiumicino e quelli del litorale Sud del Lazio (19,4%); tutti i capoluoghi collocati lungo la via Emilia (Forlì-Cesena, Bologna, Modena, Reggio Emilia, Parma e Piacenza), i Comuni della costa adriatica da Rimini a Ferrara e alcune aree montane tra Parma, Reggio Emilia e Modena in Emilia-Romagna (17,0%). In Lombardia con il 9,8% dei msna le realtà comunali che hanno preso in carico minori sono diffuse in tutta la regione, lungo l'asse orizzontale (Milano-Brescia) che in quella verticale (dal Po ai Comuni alpini), mentre in Puglia (9,0%) la dislocazione dei Comuni ruota attorno ai capoluoghi di provincia. Per ciò che attiene all'ultimo biennio, in queste realtà, si evidenzia un decremento nel numero di minori per le prime tre Regioni ed un incremento del 53% in Puglia, dove si è passati da 308 minori nel 2006 a 422 nel 2010. Così come una diminuzione del fenomeno risulta in maniera consistente in Sicilia (-63,5%), Marche (-54,2%), Friuli Venezia Giulia (-36,8%) e Veneto (-32,5%), a fronte di un incremento in Calabria (+23,9%) e Abruzzo.

Rispetto alla scorsa rilevazione l'incremento maggiore è registrato in Abruzzo (+280,00%), passato da 20 a 76 minori, e in Calabria (+120,00%), passata da 40 ad 88 minori contattati. Il decremento maggiore, invece, è stato registrato in Sardegna (-81,5%) e Sicilia (-79,5%).

L'analisi dei minori stranieri non accompagnati contattati o presi in carico per ampiezza demografica per il biennio 2009/2010 mostra che la percentuale maggiore di minori sul totale (il 59% nel 2009 e il 63% nel 2010) si registra nei comuni più grandi, quelli di ampiezza demografica oltre i 100 000 abitanti. Tuttavia è da notare come i comuni tra i 15 000 e i 60.000 abitanti accolgano una percentuale di minori stranieri non accompagnati più alta, mediamente il 17,3% nel biennio, rispetto alla classe d'ampiezza demografica successiva, quella fra i 60 000 e i 100 000, che conta il 10,36% dei minori non accompagnati sul totale nazionale. Ma proprio questa classe demografica che negli anni passati (2006-2008) aveva registrato un incremento del 65%, superiore anche a quanto rilevato in termini assoluti nei centri con popolazione superiore a 100.000 abitanti, nell'ultimo biennio è quella su cui pesa maggiormente il decremento generale (-47,21% nei comuni con ampiezza demografica fra i 15000 e i 60000 abitanti rispetto al -21,96% su base nazionale).

Infatti, rispetto al 2008, in quest'ultimo biennio aumentano a livello nazionale i minori contattati o presi in carico dai comuni oltre i 100.000 abitanti (da 47,5% al 63% nel 2010), rimane invariato il contingente presi in carico nei comuni tra i 60 e 100.000 (10,8% in entrambe le annualità), mentre diminuisce percentualmente la quota dei minori non accompagnati nei comuni fino ai 60.000.

Tabella 2.4 - Numero MSNA contattati o presi in carico, per classe d'ampiezza demografica, 2009-2010 (valori assoluti e percentuali).

Classe d'ampiezza demografica	Anno				Variazione % 2010 su 2009	Variazione % 2010 su 2008
	2009		2010			
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.		
Fino a 5 000	168	2,86	101	2,20	-39,88	-70,64
Tra 5 001 e 15 000	483	8,22	477	10,40	-1,24	-51,82
Tra 15 001 e 60 000	1184	20,14	625	13,62	-47,21	-62,66
Tra 60 001 e 100 000	589	10,02	495	10,79	-15,96	-36,46
Oltre 100 000	3455	58,77	2890	62,99	-16,35	-15,72
Italia	5879	100,00	4588	100,00	-21,96	-36,42

Concentrando la nostra attenzione sul dettaglio per città, ciò che innanzitutto emerge è la maggior diffusione dei minori a livello territoriale rispetto al passato. Se nel 2006 il 75% (5.875 minori) del totale dei minori (7.870) contattati o presi in carico era distribuito in 39 Comuni, al 31.12.2008 sono state 93 le realtà comunali che hanno preso in carico l'85% dei 7.216 minori presi in carico in Italia (6.137 minori), mentre nel 2010 i comuni che hanno preso in carico 4137 minori (pari all'85% dei 5488 totali)

sono saliti a 114, come possiamo vedere nella mappa seguente. Tra i primi 20 comuni per numero di minori contattati o presi in carico, troviamo quasi esclusivamente capoluoghi di provincia medio-grandi (Roma, Venezia, Milano, Bologna, Modena, Bari, Firenze, Torino, Ancona, Napoli ecc), ad eccezione di Castrignano del Capo e Palma di Montechiaro. Il primo, solo dal 2009 ha segnalato la presenza di minori sul proprio territorio con 8 minori contattati, saliti a 95 nel 2010 (+1.087,5%); il comune di Palma, invece, è entrato nel 2007-08 accogliendo 379, calati a 210 nel 2009 e a 48 nel 2010 (-87,3% rispetto al 2008).

Il comune che ha contattato il maggior numero di minori è stato quello di Roma (con 824 msna nel 2010, pari al 17% dei minori contattati in totale), registrando una crescita di +14,6% rispetto al 2008. Di questi, la grande maggioranza sono 17enni. Tra le prime 20 posizioni, registriamo solo 3 città del Sud Italia, mentre tutte le altre fanno parte del Centro-Nord: Bari, in 6^a posizione con 125 minori (+38,9% rispetto al 2008), Napoli in 12^a con 88 minori (+10,0% rispetto al 2008) e Catanzaro, in 18^a posizione con 50 minori (+92,3% rispetto alla rilevazione precedente). È da segnalare come alcune città, comunque, registrino un calo di minori stranieri non accompagnati contattati o presi in carico rispetto al 2008. Ad esclusione di Lucca, la quale si attesta su -2,0%, le altre registrano tutte una variazione negativa di oltre 25 punti percentuali, specialmente Ancona (-60,1%), Trieste (-55,5%) e Venezia (-42,0%).

Figura 11- MSNA presi in carico nel 2010: una mappa dell'Italia. I 114 Comuni che hanno accolto l'85% dei MSNA presi in carico nel 2010.



Passando ora ad analizzare dettagliatamente l'ultimo anno di riferimento dell'indagine, ovvero il 2010, per quanto attiene a età e genere dei minori presi in carico/contattati, la maggior parte di essi è di genere prevalentemente maschile e prossima alla maggiore età (il 55% ha infatti 17 anni, mentre nel 2008 i diciassettenni erano meno del 52%).

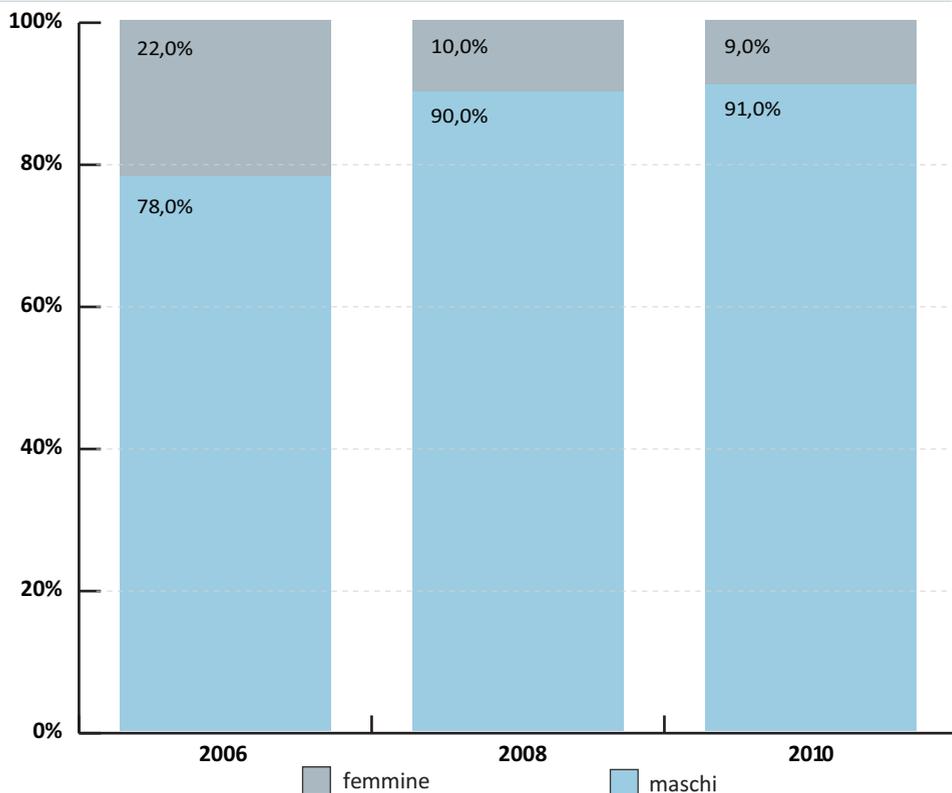
Il 22,6% dei MSNA ha 16 anni, l'11% ne ha quindici mentre quasi il 10,5% ha un'età compresa tra gli 11 ed i 14 anni e poco più dell'1,8% ha meno di 10 anni. Confrontando la suddivisione per classi di età dei minori presi in carico nell'anno 2008 con i valori rilevati nell'anno 2010 emerge come vi sia una forte diminuzione dei minori con età uguale o inferiore a 15 anni (da 1.733 a 1009 minori). Ancora, il numero di minori inferiori a 10 anni risulta più che dimezzato (si registra infatti una diminuzione percentuale pari al 47,5%), così come i minori con età compresa tra 11 e 14 anni registrano una diminuzione percentuale pari al 44,7%.

Tabella 2.5 - Numero di MSNA contattati o presi in carico per fascia d'età, anni 2006, 2008 e 2010 (valori assoluti e percentuali).

Valori	Anno						Variazione %	
	2006		2008		2010		2008 su 2006	2010 su 2008
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.		
0-10 anni	344	4,37	160	2,22	84	1,83	-53,49	-47,50
11-14 anni	962	12,22	756	10,48	418	9,11	-21,41	-44,71
15 anni	1.288	16,37	817	11,32	507	11,05	-36,57	-37,94
16 anni	1.555	19,76	1.636	22,67	1.037	22,60	5,21	-36,61
17 anni	3.645	46,32	3.743	51,87	2.521	54,95	2,69	-32,65
età non specificata	76	0,97	104	1,44	21	0,46	36,84	-79,81
Totale	7.870	100,00	7.216	100,00	4.588	100,00	-8,31	-36,42

Per quanto riguarda il genere, la grande maggioranza di minori stranieri non accompagnati è costituita da maschi, i quali rappresentano oltre il 91% del totale minori contattati o presi in carico dai Comuni nel 2010. Dal confronto tra i dati rilevati nel corso delle precedenti indagini ciò che appare subito evidente è la drastica riduzione delle minori di genere femminile, il cui numero risulta, tra i diversi momenti di osservazione, più che dimezzato tra il 2006 e il 2008 (da 1.698 a 738 minori) e diminuito ancora di oltre il 46% tra il 2008 e il 2010 (da 738 a 396).

Figura 12 - Numero di MSNA contattati o presi in carico per sesso, anni 2006, 2008 e 2010 (valori percentuali).



Per completare la descrizione del profilo dei MSNA presi in carico dai Comuni che hanno aderito all'indagine, ne consideriamo infine la provenienza. A tal proposito è interessante notare come, a differenza di ciò che emerge dall'analisi per ripartizione continentale all'interno dell'universo migrante¹, tra i minori soli prevalgano quelli provenienti dall'Asia (33,7%) e dall'Africa (32,6%), mentre i minori che giungono dai Paesi europei rappresentano meno di un quarto del totale (24,8%).

Il 38% del totale dei MSNA (pari a 1.735 minori) contattati o presi in carico dai Comuni nel 2010 proviene in particolare da tre paesi: Afghanistan, Bangladesh e Albania, ma quote consistenti provengono da Egitto (l'8,7% del totale, pari a 401 minori), Marocco (8,7% del totale, pari a 399 minori), Kosovo (5,9% del totale,

¹ La ripartizione per aree continentali dell'universo migrante in Italia vede, al 31.12.2008, l'Europa in testa con il 53,4% dell'universo e a seguire l'Africa con il 21,6%, l'Asia con il 16,8%, l'America con l'8,1%, l'Oceania con lo 0,1%. Si veda: Caritas Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2011*, 2011.

pari a 273 minori), Senegal (4,3% del totale, pari a 198 minori), Pakistan (il 3,7% del totale, pari a 172 minori) e Tunisia (2,8% del totale, pari a 127 minori). Questi, primi 9 paesi per provenienza coprono il 72,1% di tutti i minori contattati o presi in carico dai servizi sociali in Italia nel corso del 2010.

Tabella 2.6 - Minori stranieri non accompagnati contattati o presi in carico per paese di provenienza, anno 2010, (valori assoluti e percentuali)					
Paese di provenienza			Paese di provenienza		
	N.	%.		N.	%.
Afghanistan	772	16,83	Uganda	3	0,07
Bangladesh	503	10,96	Colombia	3	0,07
Albania	460	10,03	Lituania	3	0,07
Egitto	401	8,74	Niger	3	0,07
Marocco	399	8,70	Repubblica del Congo	3	0,07
Kosovo	273	5,95	Brasile	3	0,07
Senegal	198	4,32	Repubblica Dominicana	3	0,07
Pakistan	172	3,75	Federazione Russa	2	0,04
Tunisia	127	2,77	Bolivia	2	0,04
Moldova	104	2,27	Mauritius	2	0,04
Nigeria	100	2,18	Mongolia	2	0,04
Turchia	58	1,26	Ex-Jugoslavia	2	0,04
Costa d'Avorio	50	1,09	Sri Lanka (ex Ceylon)	2	0,04
Ghana	44	0,96	Argentina	2	0,04
Iraq	42	0,92	Sudan	2	0,04
Eritrea	41	0,89	Georgia	2	0,04
Repubblica di Guinea	37	0,81	Ecuador	2	0,04
Bosnia-Erzegovina	25	0,54	Venezuela	2	0,04
Algeria	23	0,50	Mauritania	1	0,02
Repubblica di Serbia	19	0,41	Polonia	1	0,02
Croazia	18	0,39	Guinea Bissau	1	0,02
Repubblica popolare Cinese	17	0,37	Etiopia	1	0,02
Burkina Faso (ex Alto Volta)	15	0,33	Repubblica democratica del Congo (ex Zaire)	1	0,02
Macedonia, ex Repubblica Jugoslava	15	0,33	Ruanda	1	0,02
Somalia	14	0,31	Armenia	1	0,02
Ucraina	14	0,31	Montenegro	1	0,02

Iran, Repubblica Islamica	13	0,28	Cile	1	0,02
Gambia	10	0,22	Ungheria	1	0,02
Israele	10	0,22	Filippine	1	0,02
Territori dell'autonomia Palestinese	9	0,20	Slovenia	1	0,02
India	8	0,17	Francia	1	0,02
Kenya	7	0,15	Bielorussia	1	0,02
Perù	7	0,15	Gabon	1	0,02
Camerun	5	0,11	Spagna	1	0,02
Apolide	5	0,11	Libia	1	0,02
Togo	5	0,11	Liberia	1	0,02
Siria	4	0,09	Libano	1	0,02
Mali	4	0,09	Non indicato	492	10,72
El Salvador	3	0,07	Totale Minori	4588	100,00

Per quasi tutti i Paesi di provenienza vi è stata una contrazione significativa dei numeri, mentre un incremento si è registrato per le provenienze dal Bangladesh (+182%, da 178 a 503), Pakistan (+142%, da 71 a 172) e Senegal (+26,9%). Infatti, rispetto al 2008, nell'ultimo anno oggetto di indagine, pur confermandosi l'Afghanistan (-33% rispetto al 2008) come primo paese per provenienza dei minori contattati/presi in carico, vi è stato, a favore del posizionamento del Bangladesh al secondo posto, uno slittamento di Albania (-60%) ed Egitto (-40%) al terzo e quarto.

Tabella 2.7 - Minori contattati o presi in carico per principale paese di provenienza, anni 2008/2010, (valori assoluti, percentuali, variazione percentuale).

Paesi 2008	N.	%.	Paesi 2010	N.	%.	var% 2010/2008
Afghanistan	1.152	15,96	Afghanistan	772	16,83	-32,99
Bangladesh	178	2,47	Bangladesh	503	10,96	182,58
Albania	1.152	15,96	Albania	460	10,03	-60,07
Egitto	669	9,27	Egitto	401	8,74	-40,06
Marocco	656	9,09	Marocco	399	8,70	-39,18
Kosovo	569	7,89	Kosovo	273	5,95	-52,02
Senegal	156	2,16	Senegal	198	4,32	26,92
Pakistan	71	0,98	Pakistan	172	3,75	142,25
Tunisia	200	2,77	Tunisia	127	2,77	-36,50
Totale minori Italia	7.216	100,00	Totale minori Italia	4.588	100,00	-36,42

Prima di chiudere questo paragrafo dedicato ai minori presi in carico/contattati dai servizi sociali dei Comuni, ci soffermiamo sulla componente dei minori richiedenti protezione internazionale i quali, pur rappresentando un segmento particolare e ridotto dell'universo oggetto del nostro rapporto, ritraggono la figura più vulnerabile e fragile dei minori soli presi in carico dai servizi sociali in Italia².

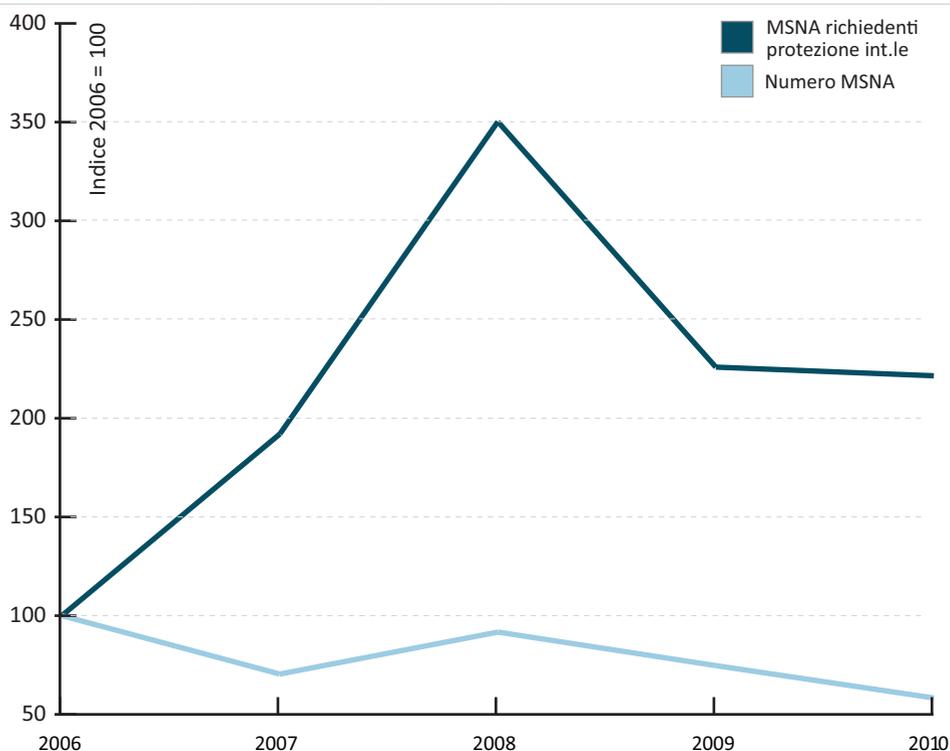
Dai dati presentati nelle tabelle seguenti possiamo evidenziare il fatto che, pur continuando a riguardare una porzione ridottissima di soggetti rispetto all'universo dei presi in carico/contattati, questo fenomeno ha negli anni registrato un significativo aumento, presentando nel triennio 2006-2008 delle variazioni annuali assai sostenute, pari al 250% (passando da 251 a 879 minori), in coerenza con l'aumento dei richiedenti asilo registrati in Italia nello stesso periodo³. Nel biennio 2009-2010 invece, pur continuando a rappresentare, nel corso dell'ultimo anno preso in esame, il 12% sul totale dei minori presi in carico/contattati dai Comuni italiani, diminuiscono i MSNA richiedenti protezione presi in carico dai servizi sociali dei comuni italiani contestualmente al diminuire degli arrivi via mare e alla diminuzione dei minori delle domande di protezione internazionale.

Tabella 2.8 - Numero di MSNA presi in carico e richiedenti protezione internazionale, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).					
Anni	Numero MSNA	MSNA richiedenti prot.internaz.le	Incidenza	Variazione annuale	Variazione su 2008
2006	7.870	251	3,19	-	-
2007	5.543	482	8,70	92,03	-
2008	7.216	879	12,18	82,37	-
2009	5.879	567	9,64	-35,49	-35,49
2010	4.588	556	12,12	-1,94	-36,75

2 I minori stranieri non accompagnati per i quali si teme possano subire persecuzioni nel loro Paese, per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche, hanno diritto di presentare con il supporto del tutore, domanda di asilo. La domanda di protezione viene esaminata dalla Commissione Territoriale e se viene riconosciuto al minore lo status di rifugiato, questi riceve un afferente permesso di soggiorno. In caso, invece, di rigetto della domanda di asilo, la Commissione può comunque invitare il Questore a rilasciare un permesso per motivi umanitari, qualora ritenga il rimpatrio del minore pericoloso e comunque inopportuno. Il minore ha comunque diritto, per il tramite dei propri genitori o del proprio tutore, di presentare ricorso al Tribunale ordinario contro la decisione della Commissione.

3 E' opportuno ricordare a questo proposito che il 2008 ha rappresentato un anno complesso e impegnativo ove sono state presentate alle Commissioni territoriali 31.097 domande di asilo, registrando una variazione del 121% nel biennio 2007-2008.

Figura 13 - Numero di MSNA presi in carico e richiedenti protezione internazionale, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).



Dai dati relativi alla distribuzione geografica si registra che nel 2010 la maggior parte dei minori richiedenti protezione internazionale (pari a 282 minori corrispondenti al 50,7% del totale nazionale) è presente nei Comuni del Centro, a seguire il 15,5% in quelli del Nord-est e quasi un altro 15% nei comuni delle Isole. In merito alla composizione all'interno di ogni singola ripartizione territoriale, nelle Isole quasi il 27% dei minori è richiedente protezione internazionale, così come anche nei comuni del Centro si registra una percentuale sopra la media nazionale (21,3%). Rispetto al 2008, se in numero assoluto i richiedenti protezione internazionale sono diminuiti, relativamente all'incidenza sui minori accolti per ripartizione possiamo comunque evidenziare che sono aumentate tutte le ripartizioni ad esclusione del Sud, nel quale l'incidenza si è mantenuta allo stesso livello tra 2009 e 2010.

Come possiamo vedere nella prossima tabella, a livello regionale il fenomeno è presente in diverse realtà, ma con una incidenza specifica in Lazio (47,5%) e Sicilia (14,9%). Come nel 2008, seguono Veneto e Puglia con percentuali intorno al 7% sul totale dei minori non accompagnati accolti. Inoltre il fenomeno risulta particolarmente

presente (e in aumento rispetto agli anni precedenti) nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti. In particolare a Roma si concentra quasi la metà dei minori richiedenti protezione internazionale a livello nazionale (245 su 556 totali), seguita da Venezia, Milano, Torino, Bari; Foggia e diverse città siciliane (Mazzarino, Vittoria, Caltanissetta, Siracusa) dove si registra una presenza significativa.

Tabella 2.9 - Numero MSNA contattati e richiedenti protezione internazionale, per regione, anni 2008-2010 (valori assoluti e percentuali).

Regioni	2008		2009		2010		Variazione 2010 su 2008
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	
Piemonte	30	3,41	26	4,59	17	3,06	-43,33
Valle d'Aosta	0	0,00	0	0,00	0	0,00	-
Lombardia	18	2,05	16	2,82	23	4,14	27,78
Trentino-Alto Adige	0	0,00	0	0,00	1	0,18	100,00
Friuli-Venezia Giulia	56	6,37	16	2,82	23	4,14	-58,93
Veneto	24	2,73	40	7,05	44	7,91	83,33
Liguria	14	1,59	0	0,00	5	0,90	-64,29
Emilia Romagna	34	3,87	14	2,47	19	3,42	-44,12
Toscana	4	0,46	2	0,35	4	0,72	0,00
Umbria	0	0,00	0	0,00	0	0,00	-
Marche	42	4,78	44	7,76	14	2,52	-66,67
Lazio	295	33,56	217	38,27	264	47,48	-10,51
Abruzzo	0	0,00	2	0,35	6	1,08	100,00
Molise	0	0,00	0	0,00	0	0,00	-
Campania	12	1,37	1	0,18	3	0,54	-75,00
Puglia	86	9,78	36	6,35	40	7,19	-53,49
Basilicata	0	0,00	1	0,18	0	0,00	-
Calabria	15	1,71	8	1,41	10	1,80	-33,33
Sicilia	249	28,33	144	25,40	83	14,93	-66,67
Sardegna	0	0,00	0	0,00	0	0,00	-
Italia	879	100,00	567	100,00	556	100,00	-36,75

Nel 2010, oltre il 96% dei minori richiedenti protezione internazionale era rappresentato da individui maschi prossimi alla maggiore età, appartenenti per oltre il 90% alla fascia 16/17anni. Per quanto riguarda i Paesi di provenienza dei MSNARA, l'Afghanistan si conferma il primo Paese di provenienza (46,6%), seguito da Turchia (6,1%), Costa d'Avorio (6,1%), ed Eritrea (5,4%). Dal confronto con

i dati dell'anno 2008, emerge un significativo aumento dei minori richiedenti protezione internazionale provenienti dalla Turchia (minori di origine curda) e dalla Costa d'Avorio, mentre risultano diminuiti i minori provenienti dall'Afghanistan.

Tabella 2.10 - Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo per paese di provenienza, anno 2010, (valori assoluti e percentuali).

Paesi					
	N.	%.	Paesi	N	%.
Afghanistan	259	46,58	Senegal	3	0,54
Turchia	34	6,12	Iran, Repubblica Islamica	3	0,54
Costa d'Avorio	34	6,12	Camerun	2	0,36
Eritrea	30	5,40	Repubblica del Congo	2	0,36
Repubblica di Guinea	29	5,22	Guinea Bissau	2	0,36
Nigeria	24	4,32	Niger	2	0,36
Somalia	16	2,88	Kosovo	1	0,18
Bangladesh	14	2,52	Armenia	1	0,18
Pakistan	14	2,52	Israele	1	0,18
Iraq	12	2,16	Benin (ex Dahomey)	1	0,18
Gambia	10	1,80	Etiopia	1	0,18
Ghana	7	1,26	Togo	1	0,18
Mali	7	1,26	Uganda	1	0,18
Burkina Faso (ex Alto Volta)	4	0,72	El Salvador	1	0,18
Senegal	4	0,72	Non indicato	38	6,83
			Totale Italia	556	100,00

2.2. I minori stranieri non accompagnati accolti in prima/pronta accoglienza.

Come di consuetudine nei Rapporti Anci dedicati ai minori stranieri non accompagnati, dopo avere presentato il quadro complessivo relativo ai MSNA contattati e presi in carico dai Comuni coinvolti nell'indagine in questo paragrafo, secondo una prospettiva dei cerchi concentrici, consideriamo il fenomeno più circoscritto dei MSNA inseriti in comunità di prima accoglienza, per i quali i servizi abbiano attivato un intervento di prima accoglienza presso strutture di pronto intervento⁴ all'interno delle quali il

⁴ Il minore in stato di abbandono deve essere collocato in un luogo sicuro da parte della

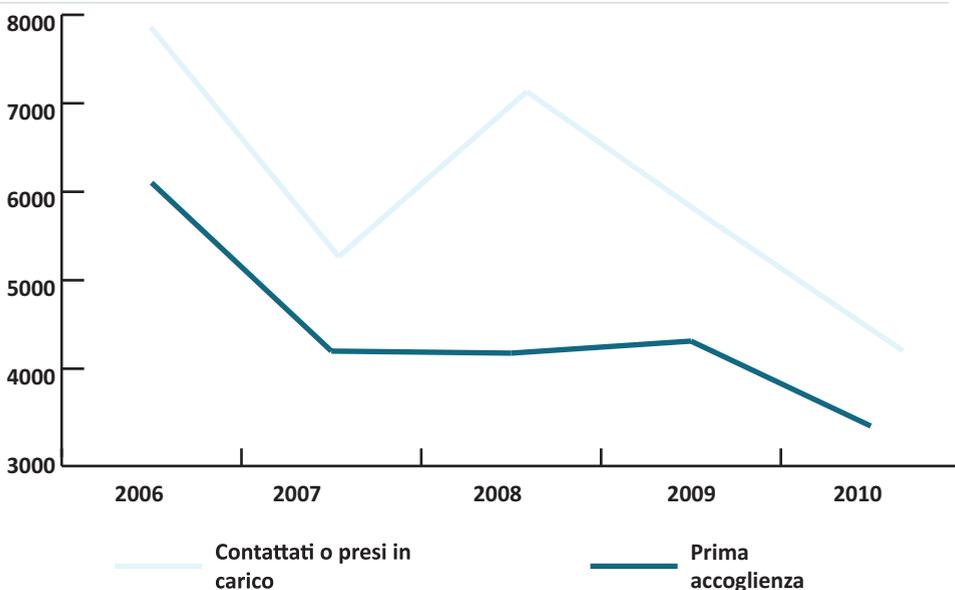
minore dovrebbe rimanere per un periodo limitato (da 30 ad un massimo di 120 giorni). Infatti, al minore straniero che si presenta, solo o accompagnato (da Forze dell'Ordine, Enti, Associazioni, privati, etc.), all'assistenza sociale territoriale e che risulti privo di riferimenti familiari e parentali, viene offerta la pronta e provvisoria accoglienza. Lo stesso accade quando le Forze dell'Ordine rintracciano un minore straniero in stato di abbandono e lo affidano all'Ente Locale, accompagnando il minore ai servizi sociali o direttamente alla comunità convenzionata con l'Ente Locale.

Innanzitutto, dal punto di vista quantitativo, analizzando i dati riferiti ai minori non accompagnati accolti in prima/pronta accoglienza, l'indagine rileva un andamento differente rispetto ai numeri dei minori presi in carico. Infatti, rispetto al 2008, a fronte di un decremento dei minori presi in carico assistiamo nell'ultimo biennio ad una stabilizzazione del fenomeno degli accolti: 4312 nel 2009 e 3352 nel 2010, ovvero il 73% dei minori presi in carico/contattati. Più dettagliatamente, come possiamo osservare nella tabella seguente, tra il 2008 e 2009 i minori accolti aumentano lievemente (+3,3%) a fronte di una diminuzione dei minori contattati (-18,5%), mentre nell'ultimo anno preso in esame registrano un significativo decremento (1000 minori in meno pari a -22,2% tra il 2009 e 2010), in perfetta coerenza con l'andamento registrato nelle prese in carico (-22%).

Tabella 2.11 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).

Anno	MSNA contattati o presi in carico (a)	MSNA in prima accoglienza (b)	Incidenza % sul totale MSNA	Differenza (a-b)		Variazione annuale % (b)
				v.a.	v.p.	
2006	7.870	6.102	77,53	1.768	22,47	-
2007	5.543	4.199	75,75	1.344	24,25	-31,19
2008	7.216	4.176	57,87	3.040	42,13	-0,55
2009	5.879	4.312	73,35	1.567	26,65	3,26
2010	4.588	3.352	73,06	1.236	26,94	-22,26

Figura 14 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).



Se nel 2009 rispetto all'anno precedente il fenomeno diminuisce solo nel Nord-Est (registrando il 23,5% di msna in meno), la diminuzione è quasi generalizzata nel 2010, ad eccezione del Sud ma particolarmente accentuata nelle Isole, dove vi è stato un decremento del 65% (tre volte quella avvenuta a livello nazionale, passando da 711 a 246 minori accolti in prima accoglienza).

Ciò a cui abbiamo assistito nel 2010, relativamente ai territori coinvolti dall'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, è pertanto un cambiamento sostanziale rispetto al 2008, in quanto proprio nelle Isole si era registrato un incremento esponenziale di minori accolti perdurato sino al 2009, mentre nelle regioni del Sud, dove vi erano solo 297 minori questi sono divenuti 678 nell'ultimo anno (+75,6%).

La distribuzione complessiva dei minori accolti nelle strutture di prima/pronta accoglienza, nonostante le diverse dinamiche territoriali tra le due annualità, evidenzia per il 2010 come la più alta concentrazione di minori accolti si registri al Centro (corrispondente al 27,8% del totale nazionale), seguita dal Nord-Est (corrispondente a quasi il 27% del totale nazionale), Sud (20,2%) e Nord-Ovest (17,7%), mentre le Isole registrano il valore più basso (corrispondente al 7,3% del totale nazionale).

Tabella 2.12 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza, per ripartizione, anni 2008-2010 (valori assoluti e percentuali).

Ripartizioni	2008		2009		2010		Variazione %		
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	2009/ 2008	2010/ 2009	2010/ 2008
Nord-Ovest	663	15,88	750	17,39	592	17,66	13,12	-21,07	-10,71
Nord-Est	1.514	36,25	1.158	26,86	903	26,94	-23,51	-22,02	-40,36
Centro	1.236	29,60	1.307	30,31	933	27,83	5,74	-28,62	-24,51
Sud	297	7,11	386	8,95	678	20,23	29,97	75,65	128,28
Isole	466	11,16	711	16,49	246	7,34	52,58	-65,40	-47,21
Italia	4.176	100,00	4.312	100,00	3.352	100,00	3,26	-22,26	-19,73

La distribuzione dei minori accolti nelle diverse Regioni conferma le tendenze emerse ed evidenziate in precedenza per le ripartizioni territoriali. Nel 2010 i Comuni di Lazio (19%), Puglia (14%), Emilia-Romagna (13%) e Lombardia (11%) hanno accolto in prima/pronta accoglienza il 57% del totale dei minori stranieri non accompagnati, con variazioni significative in alcune Regioni.

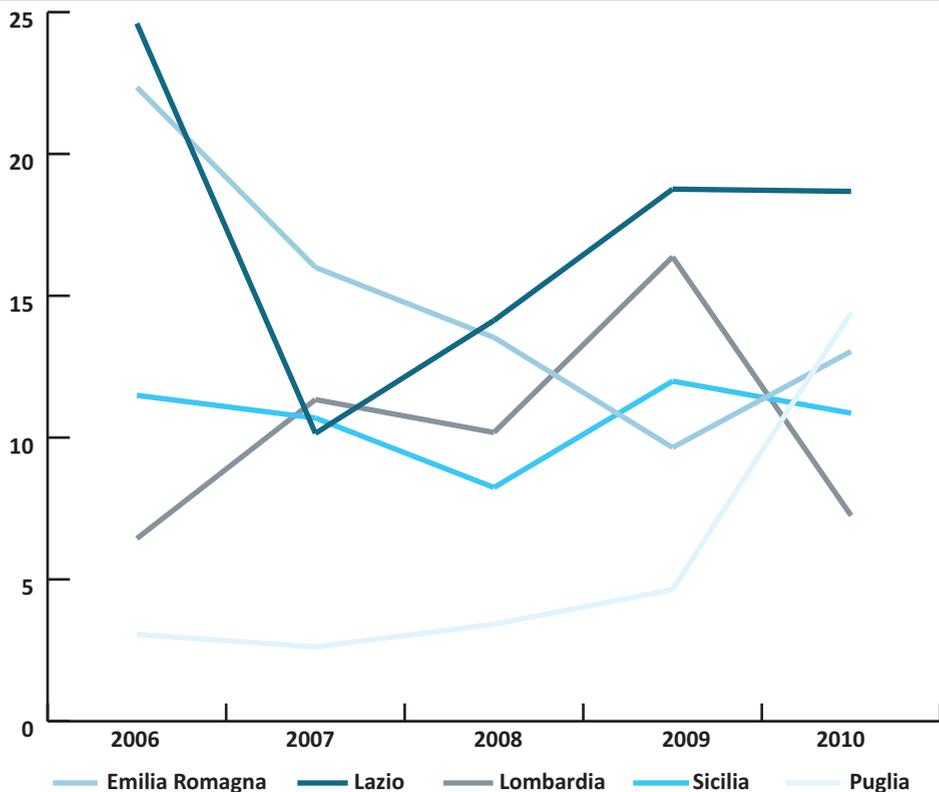
Tabella 2.13 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza, per regione, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).

Regioni	2006		2007		2008		2009		2010	
	v.a.	v.p.								
Piemonte	228	3,74	112	2,67	130	3,11	100	2,32	105	3,13
Valle d'Aosta	3	0,05	4	0,10	6	0,14	0	0,00	0	0,00
Lombardia	701	11,49	449	10,69	344	8,24	517	11,99	364	10,86
Trentino-Alto Adige	59	0,97	88	2,10	110	2,63	48	1,11	43	1,28
Veneto	385	6,31	562	13,38	475	11,37	343	7,95	209	6,24
Friuli-Venezia Giulia	109	1,79	417	9,93	364	8,72	351	8,14	214	6,38
Liguria	200	3,28	160	3,81	183	4,38	133	3,08	123	3,67
Emilia Romagna	1.364	22,35	672	16,00	565	13,53	416	9,65	437	13,04
Toscana	302	4,95	214	5,10	259	6,20	222	5,15	202	6,03
Umbria	25	0,41	21	0,50	18	0,43	27	0,63	16	0,48
Marche	302	4,95	335	7,98	369	8,84	249	5,77	89	2,66
Lazio	1.501	24,60	426	10,15	590	14,13	809	18,76	626	18,68
Abruzzo	147	2,41	29	0,69	16	0,38	64	1,48	76	2,27
Molise	10	0,16	1	0,02	4	0,10	1	0,02	5	0,15
Campania	144	2,36	79	1,88	108	2,59	87	2,02	49	1,46
Puglia	187	3,06	110	2,62	143	3,42	200	4,64	483	14,41
Basilicata	0	0,00	2	0,05	8	0,19	13	0,30	1	0,03
Calabria	27	0,44	25	0,60	18	0,43	21	0,49	64	1,91
Sicilia	393	6,44	476	11,34	425	10,18	706	16,37	243	7,25
Sardegna	15	0,25	17	0,40	41	0,98	5	0,12	3	0,09
Italia	6.102	100,00	4.199	100,00	4.176	100,00	4.312	100,00	3.352	100,00

Analizzando l'andamento delle prime cinque regioni al 2010 per accoglienza dei minori appare interessante osservare, come possiamo vedere nel grafico seguente, che la quota del Lazio viene ridimensionata negli anni, passando da quasi il 25% del fenomeno nel 2006 al 19% nell'ultimo anno. In Emilia Romagna dopo un periodo di calo (dal 22% nel 2006 al 9% nel 2009) la quota di minori accolti in prima accoglienza torna a salire nel 2010, mentre la Lombardia segue un andamento altalenante sempre attorno al 10%. Ma i due andamenti più interessanti sono quelli

della Sicilia e della Puglia: la prima, dopo un trend crescente (passando dal 6% del 2006 al 16% del 2009), ha accolto nel corso del 2010 il 7% dei minori, mentre il trend della Puglia si è manifestato esattamente al contrario, aumentando nel 2010 la quota di accolti all'incirca del 160%, passando quindi dal 3% al 14% sul totale degli accolti in prima/pronta accoglienza.

Figura 15 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza, in Lazio, Puglia, Emilia-Romagna, Lombardia e Sicilia, anni 2006-2010 (valori percentuali).



Nel 2010 il 75,4% dei minori non accompagnati è stato accolto da Comuni capoluogo di provincia. In particolare, osservando i dati sui minori con riferimento alle dimensioni delle città, l'indagine rileva come nel 2010 (al pari del 2008), il 62,7% dei minori accolti si concentri nelle città con più di 100.000 abitanti, mentre la distribuzione della quota restante presenta un picco significativo nei Comuni medi (fra i 15.000 e i 100.000 abitanti) ove si concentra il 24,8% dei minori (quasi il 15% di questa percentuale in Comuni fra i 60.001 e i 100.000 abitanti). L'11% circa viene invece accolto nei Comuni fra 5.001 e 15.000 abitanti e l'1,5% dai piccoli

Comuni fino ai 5.000 abitanti, i quali hanno registrato un decremento del fenomeno, in quest'ultimo biennio, pari al 60%.

Tabella 2.14 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza, per classe d'ampiezza, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).									
Classe d'ampiezza demografica	2008		2009		2010		Variazione %		
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	2009/2008	2010/2009	2010/2008
Fino a 5.000	121	2,90	50	1,16	49	1,46	-58,68	-2,00	-59,50
Tra 5.001 e 15.000	388	9,29	242	5,61	370	11,04	-37,63	52,89	-4,64
Tra 15.001 e 100.000	1.067	25,55	1.410	32,70	831	24,79	32,15	-41,06	-22,12
Tra 15.001 e 60.000	610	14,61	921	21,36	396	11,81	50,98	-57,00	-35,08
Tra 60.001 e 100.000	457	10,94	489	11,34	435	12,98	7,00	-11,04	-4,81
Oltre 100.000	2.600	62,26	2.610	60,53	2.102	62,71	0,38	-19,46	-19,15
Italia	4.176	100,00	4.312	100,00	3.352	100,00	3,26	-22,26	-19,73

Se al 2006 erano circa trenta i comuni ospitanti l'85% dei minori in prima accoglienza, al 2008 sono diventati 51, per raggiungere i 59 al 2010 (tali comuni accolgono 2872 minori su un totale di 3.352). Da una prima analisi appare quindi evidente come il fenomeno della prima accoglienza sia sempre maggiormente diffuso, coinvolgendo un numero sempre maggiore di istituzioni locali. Un fattore che permane è il coinvolgimento di comuni non solo grandi (ad esempio le città metropolitane), ma anche comuni medio grandi, e non esclusivamente capoluoghi di provincia. Tra i primi 20 comuni, nel biennio 2009-2010, troviamo infatti Castrignano del Capo (95 minori), Corsano (53) e Palma di Montechiaro (48).

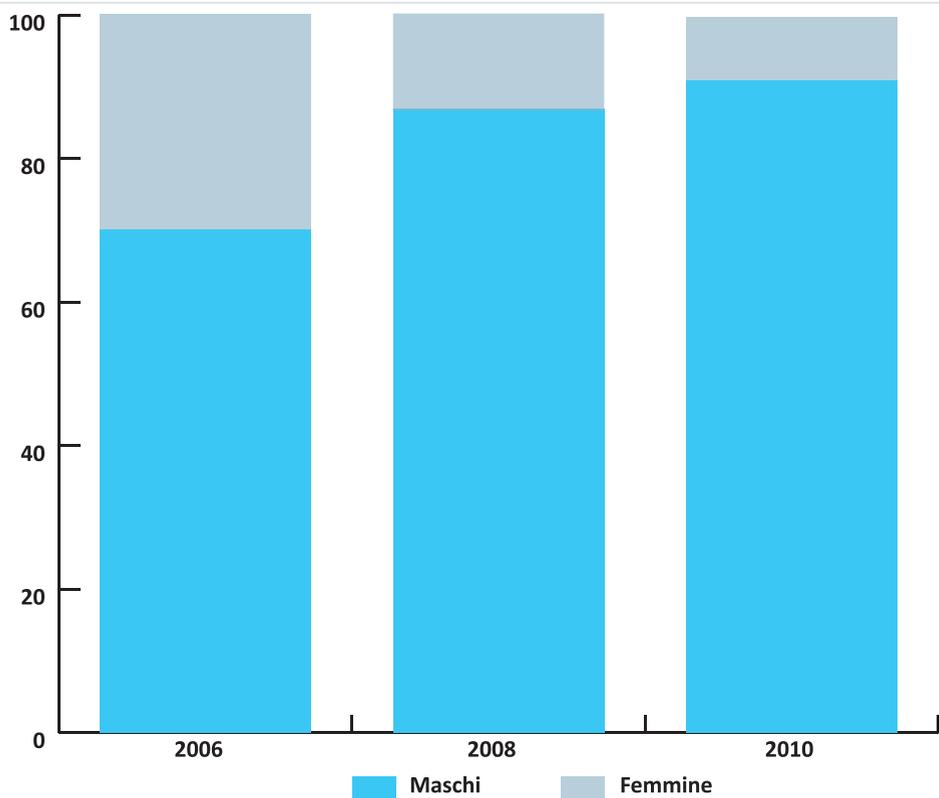
È importante sottolineare come il fenomeno non sia concentrato esclusivamente in alcune aree della penisola (come accade per i minori contattati), ma coinvolge anche alcuni comuni del Mezzogiorno: tra le prime 20 municipalità troviamo infatti Bari, Foggia e tre località in provincia di Lecce (Castrignano del Capo, Corsano e Otranto). Anche se il comune di Roma si conferma quello maggiormente interessato dall'accoglienza dei msna (accogliendo al 2010 565 minori, pari al 24,5% del totale dei minori accolti in prima accoglienza in Italia), mantenendosi dunque al primo posto, la sua crescita risulta limitata (+1,6% rispetto al 2008). La crescita maggiore tra i primi venti comuni accoglienti è registrata a Reggio Emilia e Brescia che, rispettivamente, registrano un incremento nel numero di minori accolti in prima accoglienza pari a +170 e +165%.

Figura 16 - MSNA in prima accoglienza nel 2010: una mappa dell'Italia. I 59 Comuni che hanno accolto l'85% dei MSNA in prima accoglienza nel 2010.



I minori accolti in prima/pronta accoglienza sono prevalentemente di genere maschile. Dal 2006 al 2010, come abbiamo avuto modo di registrare anche in merito ai contattati/presi in carico, l'incidenza femminile è andata fortemente diminuendo, passando dal 29,8% dei minori accolti all'8,3%.

Figura 17 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza, per sesso, anni 2006, 2008 e 2010 (valori percentuali).



Approfondendo ulteriormente l'analisi aggiungendo la variabile dell'età vediamo che nel 2010, come nel biennio precedente, oltre sette minori su 10 entrati in prima accoglienza hanno prevalentemente un'età compresa tra 16 e 17 anni (corrispondente al 73,6% dei minori totali), mentre il 25,3% rientra nella fascia tra gli 11 e 15 anni, e solo l'1,7% ha meno di 10 anni. Rispetto al 2008, a fronte di un calo generalizzato sul totale dei msna accolti già evidenziato (-19,7%), la fascia d'età che ha registrato una diminuzione più alta risulta essere quella dei minori sino a 10 anni (-50,4%), seguita da quella dei minori tra 11-14 anni (-33,1%).

Tabella 2.15 - Numero di MSNA accolti in prima accoglienza per fascia d'età, anni 2006, 2008 e 2010 (valori assoluti e percentuali).

Valori	Anno						Variazione %	
	2006		2008		2010		2008/2006	2010/2008
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.		
0-10 anni	344	4,4	113	2,7	56	1,7	-67,2	-50,4
11-14 anni	962	12,3	529	12,7	354	10,6	-45,0	-33,1
15 anni	1.288	16,5	475	11,4	458	13,7	-63,1	-3,6
16 anni	1.555	20,0	928	22,2	881	26,3	-40,3	-5,1
17 anni	3.645	46,8	2.127	50,9	1.586	47,3	-41,6	-25,4
Età non specificata	0	0,0	4	0,1	17	0,5	-	325,0
Totale	7.794	100,0	4.176	100,0	3.352	100,0	-46,4	-19,7

Considerando i Paesi di provenienza dei minori accolti in prima/pronta accoglienza così come abbiamo fatto nel paragrafo dedicato ai minori contattati/presi in carico, possiamo vedere che il peso ripropone in linea generale quello dei presi in carico. Il Paese di provenienza più frequente tra i MSNA entrati in prima/pronta accoglienza nel 2010 è l'Afghanistan (con il 22% dei minori accolti totali), al quale seguono Bangladesh ed Egitto rispettivamente con il 12,5% e 8,6% dei minori. Tra gli altri Paesi quote significative di minori accolti provengono da Marocco (con il 6,7%), Kosovo (con il 5,9%), Albania (con il 5,6%), Senegal (con il 4%), Pakistan (3,5%) e Tunisia (3,2%).

Rispetto al 2008, come possiamo vedere nella tabella 2.16, è necessario innanzitutto segnalare la diminuzione dei valori di Albania e Marocco, ovvero Paesi "storici" di provenienza dei minori stranieri non accompagnati. Rispetto anche ai minori presi in carico, quelli accolti in prima/pronta accoglienza a seguito di un provvedimento dei servizi sociali sono nel 2010 minori provenienti dall'Afghanistan, Bangladesh ed Egitto.

Questa tendenza al decremento di minori provenienti da Marocco e Albania era già stata rilevata nella passata indagine, ma con il 2010 si consolida in quanto i minori albanesi diminuiscono quasi del 54% e quelli marocchini passano da 334 a 226 unità. Si riducono anche i minori provenienti dal Kosovo (-23%) e dalla Tunisia (-8,5%), mentre incrementano notevolmente minori in arrivo dal Bangladesh (+117%, da 193 a 419), Senegal (+36,4%), ed in misura inferiore dall'Afghanistan (+5%) ed Egitto (3,6%).

Tabella 2.16 - Minori stranieri non accompagnati accolti in prima/pronta accoglienza per paese di provenienza, anno 2010, (valori assoluti e percentuali).

Paesi di provenienza	v.a.	%	Paesi di provenienza	v.a.	%
Afghanistan	740	22,08	Gambia	3	0,09
Bangladesh	419	12,50	Bulgaria	3	0,09
Egitto	287	8,56	Venezuela	2	0,06
Marocco	226	6,74	Sri Lanka (ex Ceylon)	2	0,06
Kosovo	198	5,91	Niger	2	0,06
Albania	189	5,64	Mongolia	2	0,06
Senegal	135	4,03	Georgia	2	0,06
Pakistan	118	3,52	Russa, Federazione	2	0,06
Tunisia	108	3,22	Ex-Jugoslavia	2	0,06
Romania	81	2,42	El Salvador	2	0,06
Moldova	78	2,33	Ecuador	2	0,06
Nigeria	72	2,15	Camerun	2	0,06
Eritrea	42	1,25	Brasile	2	0,06
Costa d'Avorio	42	1,25	Argentina	2	0,06
Iraq	35	1,04	Ungheria	1	0,03
Turchia	32	0,95	Togo	1	0,03
Guinea	31	0,92	Sudan	1	0,03
Ghana	22	0,66	Spagna	1	0,03
Bosnia-Erzegovina	21	0,63	Ruanda	1	0,03
Cinese, Repubblica Popolare	15	0,45	Domenicana, Repubblica	1	0,03
Somalia	14	0,42	Congo, Repubblica democratica del (ex Zaire)	1	0,03
Iran, Repubblica Islamica del	14	0,42	Congo, Repubblica del	1	0,03
Algeria	13	0,39	Polonia	1	0,03
Serbia, Repubblica di	11	0,33	Montenegro	1	0,03
Croazia	10	0,30	Mauritania	1	0,03
Macedonia, Repubblica di	9	0,27	Libano	1	0,03
Ucraina	7	0,21	Guinea Bissau	1	0,03
Burkina Faso (ex Alto Volta)	7	0,21	Gabon	1	0,03
Territori dell'Autonomia Palestinese	6	0,18	Filippine	1	0,03
Perù	6	0,18	Etiopia	1	0,03
Israele	5	0,15	Cile	1	0,03
India	5	0,15	Bolivia	1	0,03

Siria	4	0,15	Armenia	1	0,03
Uganda	3	0,12	Apolide	5	0,15
Mali	3	0,09	Non indicato	287	8,56
Lituania	3	0,09	Totale Italia	3.352	100,00

Tabella 2.17 - Distribuzione di MSNA accolti in prima accoglienza negli anni 2008 e 2010 per principali paesi di provenienza (valori percentuali).

2008		2010	
Paese di provenienza	% sul totale Italia	Paese di provenienza	% sul totale Italia
Afghanistan	16,9	Afghanistan	22,1
Albania	9,8	Bangladesh	12,5
Marocco	8,2	Egitto	8,6
Egitto	6,6	Marocco	6,7
Kosovo	6,2	Kosovo	5,9
Nigeria	3,8	Albania	5,6
Bangladesh	3,3	Senegal	4,0
Tunisia	2,8	Pakistan	3,5
Senegal	2,4	Tunisia	3,2
Altri paesi	40,0	altri paesi	27,9
Totale	100,0	Totale	100,0

Per quanto riguarda la distribuzione dei minori per Paese di provenienza e classe demografica i dati raccolti ci evidenziano, come detto in precedenza, che i Comuni capoluogo accolgono in prima accoglienza oltre il 75% dei minori totali. Conseguentemente ciò che risulta evidente è che al crescere dell'ampiezza demografica cresce il numero di minori accolti e la prevalente concentrazione nei centri di maggiore dimensione demografica (oltre 100.000 abitanti) di bengalesi, egiziani, marocchini, kosovari e pakistani. Ma è interessante notare come, in controtendenza, circa 33% dei minori che provengono dall'Afghanistan vengono accolti nei comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti, così come quasi il 20% dei tunisini nei piccoli Comuni (sotto o 5.000 abitanti).

Per ciò che attiene la distribuzione in Italia per Paese di provenienza dei msna, nel 2010 la maggior parte dei minori afgiani accolti in prima/pronta accoglienza si concentra nelle Regioni del Sud (48% dei casi) e del Nord-Est (23,5%), essendo presenti prevalentemente in Puglia (39,2%), Veneto (9,7%) ed Emilia Romagna

(10,4%). Un buon 11,4% lo ritroviamo anche in Lazio, ma rispetto al 2008, proprio nell'area del Centro si è registrato un decremento significativo pari a -412%. Infatti, se i minori afgхани nel biennio precedente si concentravano (oltre il 50%) nelle regioni centrali ed in particolare in Lazio, al contrario, alla fine del 2010 li ritroviamo prevalentemente nelle regioni meridionali del paese.

I minori bangladesi divenuti nel frattempo il secondo gruppo per numerosità, si trovano come nel 2008 principalmente al Centro (39,4%), e nel Nord-Est (27,4%), ma a differenza di prima quasi un 30% si trova al Sud, dove erano assolutamente assenti negli anni precedenti. In particolare le regioni interessate da questo flusso sono il Lazio (37%), l'Emilia Romagna (17%) e per la prima volta la Puglia (20%).

I minori provenienti dall'Egitto li troviamo invece prevalentemente in Lazio (35,9%), Lombardia (30 %) e Sicilia (14%), mentre il 72% circa di quelli provenienti dal Pakistan vengono accolti nel Nord-Est ed in particolare il 62% si concentra in Emilia Romagna. I marocchini sono invece molto presenti nel Nord-Ovest che ne accoglie quasi il 54% del totale e più precisamente il 27,9% lo troviamo in Lombardia e oltre il 17% in Piemonte. Quasi l'84% dei minori kosovari si trova al nord prevalentemente tra Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Veneto ed Emilia Romagna, così come il 72% dei minori provenienti dall'Albania.

Quasi il 52% dei minori senegalesi si trova al Sud, specificatamente tra Abruzzo (34,8%) e Puglia (11%), mentre i minori tunisini si distribuiscono (oltre il 42%) tra Sicilia e Puglia, nonché tra Emilia-Romagna (12%), Veneto (12%) e Liguria (10%).

Minori stranieri non accompagnati accolti in prima o pronta accoglienza per regione e paese di provenienza, anno 2010 (valori assoluti e percentuali).																							
Regioni	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%																	
Piemonte	13	1,8	0	0,0	4	1,4	39	17,3	0	0,0	3	1,6	16	11,9	3	2,5	2	1,9					
Valle d'Aosta	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0					
Lombardia	12	1,6	13	3,1	86	30,0	63	27,9	47	23,7	13	6,9	6	4,4	13	11,0	7	6,5					
Liguria	34	4,6	3	0,7	2	0,7	20	8,9	1	0,5	11	5,8	6	4,4	0	0,0	11	10,2					
Veneto	72	9,7	12	2,9	3	1,1	6	2,7	36	18,2	9	4,8	0	0,0	1	0,9	13	12,0					
Friuli-Venezia Giulia	23	3,1	30	7,2	0	0,0	3	1,3	59	29,8	45	23,8	0	0,0	7	5,9	0	0,0					
Trentino-Alto Adige	2	0,3	2	0,5	0	0,0	5	2,2	5	2,5	14	7,4	0	0,0	3	2,5	8	7,4					
Emilia Romagna	77	10,4	71	17,0	5	1,7	43	19,0	16	8,1	40	21,2	17	12,6	74	62,7	13	12,0					
Toscana	21	2,8	5	1,2	0	0,0	27	12,0	33	16,7	34	18,0	6	4,4	4	3,4	2	1,9					
Umbria	3	0,4	1	0,2	0	0,0	2	0,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	2,8					
Marche	38	5,1	4	1,0	1	0,4	3	1,3	1	0,5	2	1,1	11	8,2	3	2,5	1	0,9					
Lazio	85	11,5	155	37,0	103	35,9	0	0,0	0	0,0	1	0,5	1	0,7	0	0,0	0	0,0					
Abruzzo	6	0,8	15	3,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,5	47	34,8	0	0,0	0	0,0					
Molise	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0					
Campania	1	0,1	10	2,4	1	0,4	3	1,3	0	0,0	0	0,0	4	3,0	3	2,5	3	2,8					
Puglia	290	39,2	84	20,1	27	9,4	3	1,3	0	0,0	15	7,9	15	11,1	7	5,9	24	22,2					
Basilicata	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0					
Calabria	36	4,9	0	0,0	15	5,2	3	1,3	0	0,0	0	0,0	4	3,0	0	0,0	0	0,0					
Sicilia	27	3,7	14	3,3	40	13,9	6	2,7	0	0,0	0	0,0	1	0,7	0	0,0	21	19,4					
Sardegna	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,7	0	0,0	0	0,0					
Italia	740	100,0	419	100,0	287	100,0	226	100,0	198	100,0	189	100,0	135	100,0	118	100,0	108	100,0					

Dopo avere illustrato il dato relativo ai minori stranieri non accompagnati inseriti in strutture di prima/pronta accoglienza, un'ulteriore passaggio esplorativo è teso a rilevare l'effetto degli interventi volti alla tutela e all'integrazione, a partire dal confronto tra i minori inseriti in un servizio di prima accoglienza e quelli effettivamente rimasti. Un primo semplice indicatore della permanenza è costituito dal numero di minori che sono rimasti nelle rispettive strutture per almeno un mese rispetto al totale dei minori accolti.

Tabella 2.19 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza per almeno un mese, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).

Anno	MSNA in prima accoglienza (a)	MSNA in prima accoglienza per almeno un mese (b)	Incidenza % su MSNA in prima accoglienza	Differenza (a-b)		Variazione annuale % (b)
				v.a.	v.p.	
2006	6.102	2.106	34,51	3.996	65,49	-
2007	4.199	1.883	44,84	2.316	55,16	-10,59
2008	4.176	2.195	52,56	1.981	47,44	16,57
2009	4.312	2.716	62,99	1.596	37,01	23,74
2010	3.352	1.979	59,04	1.373	40,96	-27,14

Dal raffronto tra le annualità oggetto della presente indagine (2009 e 2010) e gli anni precedenti si evidenzia come la percentuale di minori che rimangono nelle strutture il tempo minimo considerato abbia indubbiamente registrato una variazione positiva e sia oggetto di un costante incremento, passando dal 27% sul totale nel 2004, al 30% nel 2005⁵, al 34,5% del 2006, al 44,8% nel 2007, al 52,6% del 2008 sino a giungere nel 2010 al 59% (con un picco di incidenza che si registra nel 2009, 63%). Questo dato, che vede 6 minori su 10 rimanere in struttura d'accoglienza per almeno un mese, ovvero nella fase più delicata della presa in carico, confermerebbe dunque la tendenza ad una miglior capacità dei servizi ad agganciare e "trattenere" i minori.

Come possiamo vedere dai dati relativi alle diverse ripartizioni territoriali, la permanenza media dei minori nelle strutture presenta però profili diversi a seconda dei territori. È presente un generale incremento nelle cinque diverse annualità ma ad esempio nel 2010 il Nord si distingue con il valore medio più alto (oltre il 64% di minori rimasti almeno un mese nelle strutture), mentre il valore medio più basso è quello relativo al Sud, con il 51,5% di minori che rimangono il tempo minimo considerato. Come appare evidente, tra il 2008 e il 2010 vi è stato un leggero miglioramento nelle Isole e un netto

5 Si veda il Primo rapporto ANCI sui minori stranieri non accompagnati.

incremento soprattutto al Nord, dove si è passati da 4/5 minori che rimangono più di un mese a oltre 6 su 10, mentre la situazione è lievemente peggiorata al Centro e al Sud.

Tabella 2.20 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza per almeno un mese, per classe d'ampiezza demografica, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).

MSNA in prima accoglienza fino a 5.000		Classe d'ampiezza demografica				Italia
		tra 5.001 e 15.000	tra 5.001 e 15.000	tra 15.001 e 100.000	oltre 100.000	
2006	Accolti (v.a.)	54	147	1.353	4.548	6.102
	Accolti per almeno un mese (v.a.)	24	78	846	1.158	2.106
	Incidenza %	44,4	53,1	62,5	25,5	34,5
2007	Accolti (v.a.)	96	432	1.105	2.566	4.199
	Accolti per almeno un mese (v.a.)	63	166	630	1.024	1.883
	Incidenza %	65,6	38,4	57,0	39,9	44,8
2008	Accolti (v.a.)	121	388	1.067	2.600	4.176
	Accolti per almeno un mese (v.a.)	96	177	623	1.299	2.195
	Incidenza %	79,3	45,6	58,4	50,0	52,6
2009	Accolti (v.a.)	50	242	1.410	2.610	4.312
	Accolti per almeno un mese (v.a.)	34	175	834	1.673	2.716
	Incidenza %	68,0	72,3	59,1	64,1	63,0
2010	Accolti (v.a.)	49	370	831	2.102	3.352
	Accolti per almeno un mese (v.a.)	32	127	493	1.327	1.979
	Incidenza %	65,3	34,3	59,3	63,1	59,0

Il dettaglio regionale, come possiamo vedere dalla tabella che segue, ci consente di completare queste informazioni permettendoci di declinare le analisi sui singoli territori. Nel 2010 la permanenza media più prolungata si mostra con maggiore evidenza, nei valori assoluti e percentuali, in quattro regioni del Nord: Piemonte (con il 72,4% di minori rimasti almeno un mese nelle strutture di accoglienza), Lombardia (78,3%), Trentino-Alto Adige (76,7%), Friuli-Venezia Giulia (76,2%) e l'Abruzzo (92,1%).

Numero MSNA accolti in prima accoglienza per almeno un mese, per regione, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).															
Regioni	2006			2007			2008			2009			2010		
	accolti (v.a.)	almeno un mese (v.a.)	%	accolti (v.a.)	almeno un mese (v.a.)	%	accolti (v.a.)	almeno un mese (v.a.)	%	accolti (v.a.)	almeno un mese (v.a.)	%	accolti (v.a.)	almeno un mese (v.a.)	%
Piemonte	228	45	19,7	112	17	15,2	130	28	21,5	100	61	61,0	105	76	72,4
Valle d'Aosta	3	3	100,0	4	4	100,0	6	6	100,0	0	0	-	0	0	-
Lombardia	701	208	29,7	449	366	81,5	344	251	73,0	517	426	82,4	364	285	78,3
Trentino-Alto Adige	59	50	84,7	88	49	55,7	110	72	65,5	48	30	62,5	43	33	76,7
Veneto	385	211	54,8	562	58	10,3	475	53	11,2	343	190	55,4	209	142	67,9
Friuli-Venezia Giulia	109	80	73,4	417	306	73,4	364	249	68,4	351	298	84,9	214	163	76,2
Liguria	200	54	27,0	160	39	24,4	183	73	39,9	133	23	17,3	123	23	18,7
Emilia Romagna	1.364	145	10,6	672	242	36,0	565	243	43,0	416	247	59,4	437	244	55,8
Toscana	302	111	36,8	214	88	41,1	259	206	79,5	222	50	22,5	202	51	25,2
Umbria	25	9	36,0	21	4	19,0	18	5	27,8	27	7	25,9	16	4	25,0
Marche	302	145	48,0	335	148	44,2	369	175	47,4	249	128	51,4	89	39	43,8
Lazio	1.501	505	33,6	426	245	57,5	590	381	64,6	809	618	76,4	626	433	69,2
Abruzzo	147	58	39,5	29	10	34,5	16	13	81,3	64	57	89,1	76	70	92,1
Molise	10	6	60,0	1	0	0,0	4	4	100,0	1	1	-	5	1	20,0
Campania	144	22	15,3	79	51	64,6	108	74	68,5	87	31	35,6	49	8	16,3
Puglia	187	122	65,2	110	79	71,8	143	92	64,3	200	156	78,0	483	250	51,8

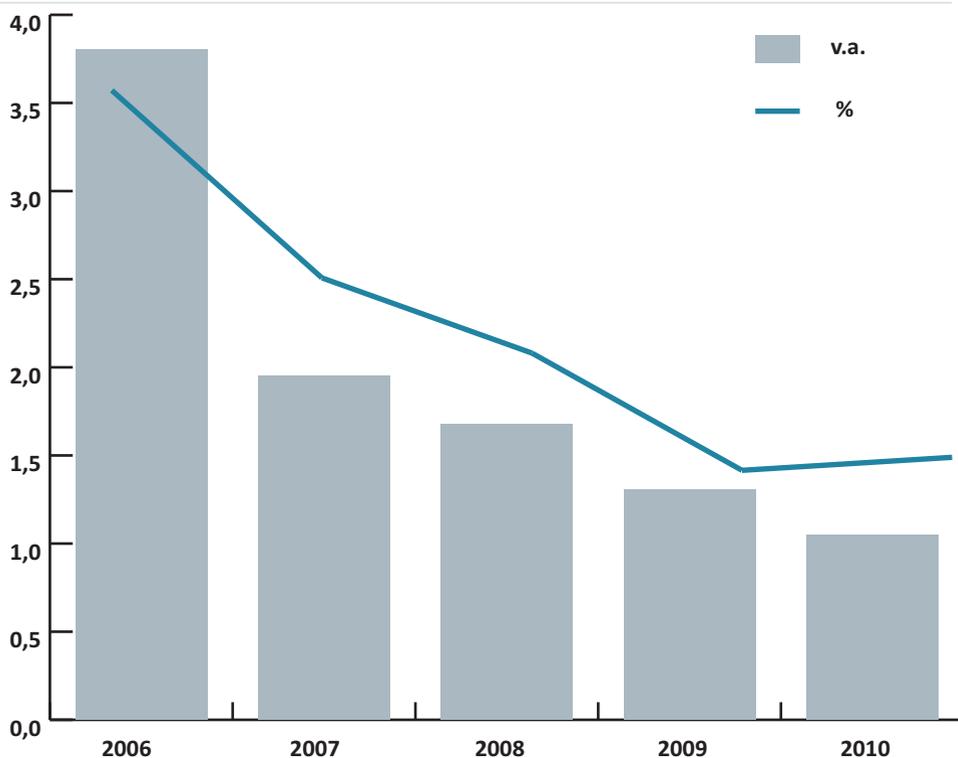
Basilicata	0	0	-	2	1	-	8	6	75,0	13	9	69,2	1	1	100,0
Calabria	27	10	37,0	25	10	40,0	18	9	50,0	21	16	76,2	64	19	29,7
Sicilia	393	315	80,2	476	151	31,7	425	238	56,0	706	365	51,7	243	135	55,6
Sardegna	15	7	46,7	17	15	88,2	41	17	41,5	5	3	60,0	3	2	66,7
Italia	6.102	2.106	34,5	4.199	1.883	44,8	4.176	2.195	52,6	4.312	2.716	63,0	3.352	1.979	59,0

L'incrocio dei dati relativi ai collocati con quello riguardante l'allontanamento dei minori dalle strutture, ci permette di entrare ancora più nel merito dell'intervento di pronta accoglienza attivato per considerare l'evoluzione di quello che sino ad oggi è ritenuto uno dei momenti più critici e delicati del percorso di protezione e tutela.

Come possiamo vedere nella tabella 2.22, così come abbiamo visto migliorare dal 2006 al 2010 la permanenza durante il periodo di pronta accoglienza (rimane almeno un mese il 59% dei minori accolti), il numero di minori allontanatisi dalle strutture durante il periodo di prima accoglienza si rivela in costante diminuzione sia per quanto riguarda i valori assoluti sia per quanto concerne l'incidenza percentuale degli irreperibili sul totale degli accolti (dal 62,3% nel 2006 al 31,3% nel 2010).

Tabella 2.22 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza e resisi irreperibili, anno 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).					
Anno	MSNA accolti (v.a.)	Irreperibili			
		v.a.	%	Variazione % rispetto all'anno precedente	
2006	6.102	3.804	62,3	-	
2007	4.199	1.952	46,5	-48,7	
2008	4.176	1.676	40,1	-14,1	
2009	4.312	1.303	30,2	-22,3	
2010	3.352	1.050	31,3	-19,4	

Figura 18 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza e resisi irreperibili, anno 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).



Seppure migliorati (passando da oltre 6 minori su 10 di cinque anni fa agli attuali 3 su 10 quelli resisi irreperibili), i valori relativi ai minori che fuggono dalle comunità durante il periodo di pronta accoglienza sono ancora elevati, in particolare in alcune aree del Paese: al Sud e nelle Isole ove fuggono mediamente 4 minori su 10 accolti, ma anche al Nord-Est (dove si rende irreperibile il 34% dei msna contro il 31,3% della media nazionale). Ma analizzando i dati in termini diacronici, nel 2010 rispetto al 2008 si censisce un progressivo miglioramento in ordine alla permanenza dei msna delle strutture in tutte le aree territoriali, ma specificatamente proprio nelle Isole, dove si è passati dall'86% dei minori che si rendevano irreperibili alla fine del 2006 al 41,5% attuale; così come al Sud dove si è passati dal 41,4% di irreperibili al 39,5%.

Tabella 2.23 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza e resisi irreperibili, per ripartizione, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).

MSNA in prima accoglienza		Ripartizioni					Italia
		Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	
2006	Accolti (v.a.)	1.132	1.917	2.130	515	408	6.102
	Irreperibili (v.a.)	441	1.356	1.372	213	422	3.804
	Incidenza %	39,0	70,7	64,4	41,4	103,4	62,3
2007	Accolti (v.a.)	725	1.739	996	246	493	4.199
	Irreperibili (v.a.)	192	815	413	97	435	1.952
	Incidenza %	26,5	46,9	41,5	39,4	88,2	46,5
2008	Accolti (v.a.)	663	1.514	1.236	189	466	4.176
	Irreperibili (v.a.)	188	623	354	110	401	1.676
	Incidenza %	28,4	41,1	28,6	58,2	86,1	40,1
2009	Accolti (v.a.)	750	1.158	1.307	386	711	4.312
	Irreperibili (v.a.)	132	378	354	104	335	1.303
	Incidenza %	17,6	32,6	27,1	26,9	47,1	30,2
2010	Accolti (v.a.)	592	903	933	678	246	3.352
	Irreperibili (v.a.)	163	307	210	268	102	1.050
	Incidenza %	27,5	34,0	22,5	39,5	41,5	31,3

Dalla lettura dei dati per classe demografica emerge che i Comuni piccoli (inferiori ai 5.000 abitanti) contrariamente al passato registrano una percentuale alta di minori resisi irreperibili (circa il 49% sul totale degli accolti). I Comuni grandi (superiori a 100.000 abitanti) registrano invece i più bassi valori percentuali di minori che si allontanano dalle comunità sul totale degli accolti e un trend di progressiva diminuzione percentuale nelle cinque diverse annualità considerate, attestandosi nel 2010 su valori pari al 25,5%. Le classi demografiche intermedie, pur registrando un miglioramento nel biennio considerato dall'ultima indagine, presentano un andamento oscillante nelle diverse annualità e si attestano nel 2010 su valori compresi tra 50,8% e 35,3% di minori fuggiti sul totale degli accolti (a fronte del 53% e dal 61% nel 2008).

Tabella 2.24 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza e resi irreperibili, per classe d'ampiezza demografica, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).

MSNA in prima accoglienza		Classe d'ampiezza demografica				Italia
		fino a 5.000	tra 5.001 e 15.000	tra 15.001 e 100.000	oltre 100.000	
2006	Accolti (v.a.)	54	147	1.353	4.548	6.102
	Irreperibili (v.a.)	23	83	861	2.837	3.804
	Incidenza %	42,6	56,5	63,6	62,4	62,3
2007	Accolti (v.a.)	96	432	1.105	2.566	4.199
	Irreperibili (v.a.)	53	275	586	1.038	1.952
	Incidenza %	55,2	63,7	53,0	40,5	46,5
2008	Accolti (v.a.)	121	388	1.067	2.600	4.176
	Irreperibili (v.a.)	41	239	565	831	1.676
	Incidenza %	33,9	61,6	53,0	32,0	40,1
2009	Accolti (v.a.)	168	483	1.773	3.455	5.879
	Irreperibili (v.a.)	28	78	580	617	1.303
	Incidenza %	16,7	16,1	32,7	17,9	22,2
2010	Accolti (v.a.)	49	370	831	2.102	3.352
	Irreperibili (v.a.)	24	188	302	536	1.050
	Incidenza %	49,0	50,8	36,3	25,5	31,3

Scendendo nel dettaglio territoriale, oltre al dato generale e al peso assunto da ogni contesto regionale sul totale dei minori che una volta entrati in prima accoglienza si allontanano dalla struttura, la tabella 2.25 consente un confronto interessante grazie all'incrocio del dato relativo a chi fugge rispetto al totale degli accolti all'interno di ogni regione. La regione in cui si verifica nel 2010 il maggior numero di irreperibilità in valore assoluto è la Puglia, con 209 minori fuggiti su 483 accolti (43,3%), ed in termini percentuali la Calabria con il 75% (48 minori irreperibili su 64). Come nel 2008 quest'ultima insieme alla Liguria (59,3%), l'Emilia Romagna (con il 42,3% di fuggiti sul totale accolti, 185 minori), la Sicilia (con quasi il 42% di fuggiti, ovvero 102 sul totale degli accolti, e la Puglia (43,3%) si confermano le regioni che si attestano sopra la media di "dispersione" nazionale (3 minori su 10).

A questo proposito è comunque interessante sottolineare che rispetto al 2008 in due di questi contesti regionali si è registrato un miglioramento nel rapporto tra accolti e fuggiti: in particolare la Sicilia è passata dall'88,5% al 42% e l'Emilia Romagna dal 55,6% al 42,3%.

Stesso andamento positivo lo evidenziamo anche in Piemonte, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Lazio, mentre al contrario, rispetto alla situazione rilevata nella precedente indagine (come può evincersi dettagliatamente dai dati riportati in tabella) peggiora il rapporto tra accolti e fuggiti in Toscana, Liguria, Calabria e Puglia.

Numero MSNA accolti in prima accoglienza e resi irripetibili, per regione, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).															
Regioni	2006			2007			2008			2009			2010		
	accolti (v.a.)	irrep. (v.a.)	%	accolti (v.a.)	irrep. (v.a.)	%	accolti (v.a.)	irrep. (v.a.)	%	accolti (v.a.)	irrep. (v.a.)	%	accolti (v.a.)	irrep. (v.a.)	%
Piemonte	228	35	15,4	112	51	45,5	130	44	33,8	100	13	13,0	105	24	22,9
Valle d'Aosta	3	0	0,0	4	0	0,0	6	0	0,0	0	0	-	0	0	-
Lombardia	701	239	34,1	449	76	16,9	344	61	17,7	517	64	12,4	364	66	18,1
Trentino-Alto Adige	59	10	16,9	88	17	19,3	110	43	39,1	48	14	29,2	43	9	20,9
Veneto	385	181	47,0	562	227	40,4	475	135	28,4	343	133	38,8	209	62	29,7
Friuli-Venezia Giulia	109	28	25,7	417	165	39,6	364	131	36,0	351	83	23,6	214	51	23,8
Liguria	200	167	83,5	160	65	40,6	183	83	45,4	133	55	41,4	123	73	59,3
Emilia Romagna	1.364	1.137	83,4	672	406	60,4	565	314	55,6	416	148	35,6	437	185	42,3
Toscana	302	181	59,9	214	80	37,4	259	48	18,5	222	43	19,4	202	63	31,2
Umbria	25	22	88,0	21	17	81,0	18	9	50,0	27	21	77,8	16	12	75,0
Marche	302	90	29,8	335	96	28,7	369	138	37,4	249	111	44,6	89	30	33,7
Lazio	1.501	1.079	71,9	426	220	51,6	590	159	26,9	809	179	22,1	626	105	16,8
Abruzzo	147	76	51,7	29	22	75,9	16	6	37,5	64	9	14,1	76	1	1,3
Molise	10	6	60,0	1	4	400,0	4	0	0,0	1	0	0,0	5	4	80,0
Campania	144	55	38,2	79	22	27,8	108	32	29,6	87	11	12,6	49	6	12,2
Puglia	187	60	32,1	110	32	29,1	143	59	41,3	200	60	30,0	483	209	43,3
Basilicata	0	0	-	2	1	-	8	4	50,0	13	5	38,5	1	0	0,0
Calabria	27	16	59,3	25	16	64,0	18	9	50,0	21	19	90,5	64	48	75,0

Sicilia	393	405	103,1	476	427	89,7	425	376	88,5	706	334	47,3	243	102	42,0
Sardegna	15	17	113,3	17	8	47,1	41	25	61,0	5	1	20,0	3	0	0,0
Italia	6.102	3.804	62,3	4.199	1.952	46,5	4.176	1.676	40,1	4.312	1.303	30,2	3.352	1.050	31,3

Al fine di voler approfondire questo importante aspetto, l'analisi del periodo di tempo trascorso il quale i minori si sono resi irreperibili mostra come la più alta percentuale di "dispersione" si verifichi entro la prima settimana (58% nel 2010, 46,28% nel 2009) per poi scendere nei periodi successivi e risalire trascorse oltre quattro settimane (13,5%). In particolare l'analisi della durata di permanenza dei minori stranieri non accompagnati che si rendono irreperibili secondo la ripartizione geografica negli anni 2009 e 2010 mostra una situazione diversa fra il Centro-nord e il Mezzogiorno. Nelle zone settentrionali e centrali, infatti, si registra la più alta percentuale di minori irreperibili dalla prima settimana di permanenza, la percentuale tende poi sostanzialmente a scendere nei periodi di tempo più lunghi. Nelle Isole e nel Sud invece la percentuale di minori che si rendono irreperibili entro la prima settimana è molto bassa per poi aumentare nel periodo successivo.

Se di solito la prima settimana è la più critica, è possibile notare come nel 2010 proprio nei comuni più grandi (e quindi presumibilmente con un numero assoluto di accolti totali più alto), la percentuale di irreperibili sale fra la prima e la seconda settimana e fra la seconda e la terza (72,55% e 69,30%). Da segnalare come nei comuni tra i 5.000 e i 15.000 abitanti la percentuale di irreperibili sia molto alta oltre le quattro settimane (45%).

Tabella 2.26 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza e resi irreperibili, per durata di permanenza, anni 2009 e 2010 (valori assoluti e percentuali).				
Durata di permanenza	2009		2010	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Meno di 1 settimana	603	46,3	609	58,0
Tra 1 e 2 settimane	185	14,2	102	9,7
Tra 2 e 3 settimane	128	9,8	114	10,9
Oltre le 4 settimane	288	22,1	142	13,5
Mancata risposta	99	7,6	83	7,9
Totale	1.303	100,0	1.050	100,0

Nel percorso di accoglienza appena delineato può anche accadere che si presenti nel frattempo la possibilità per il minore di andare a convivere presso parenti o connazionali e che il minore, dopo la fase di raccolta di informazioni, documentazione e valutazione a cura dei Servizi sociali (in collaborazione con Questura e Tribunale per i minorenni), venga pertanto affidato a loro. Dai servizi viene data la priorità, anche in itinere, alla dimensione familiare e dunque viene verificata l'esistenza di una rete parentale e amicale, oppure strutturata l'opportunità di coinvolgere stranieri

non connazionali o italiani a cui affidare il minore. Le tabelle seguenti mostrano tale dato per tipologie di affidatari suddiviso per gli anni presi in considerazione ancora una volta, la percentuale degli affidati sul totale degli accolti aumenta da un anno all'altro, passando da 7 minori affidati su 100 accolti nel 2006, a quasi 9 su 100 nel 2010. Nella maggior parte dei casi si tratta di minori affidati a parenti (63% nel 2009, 56% nel 2010), anche se negli anni è notevolmente aumentato il numero degli affidi eterofamiliari a connazionali. Ma soprattutto il dato più interessante del 2010 riguarda gli affidamenti a stranieri non connazionali i quali riguardano 3 minori su 10.

Le Regioni in cui l'affidamento si manifesta con maggiore frequenza sono la Puglia (23,5%, con un numero assoluto di 69 minori affidati), l'Emilia Romagna (18%) e la Lombardia (11,6%). Se in Emilia Romagna e Lombardia sono i parenti ad essere più frequentemente gli affidatari, in Puglia sono gli stranieri non connazionali (74% circa).

Tabella 2.27 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza e affidati, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).

Anno	Tipo di affidamento	Accolti (v.a.)	Affidati		
			v.a.	%	
2006	Parenti		371	6,1	83,6
	Connazionali		26	0,4	5,9
	Italiani		47	0,8	10,6
	Stranieri non connazionali		-	-	-
	Totale	6102	444	7,3	100,0
2007	Parenti		252	6,0	72,4
	Connazionali		39	0,9	11,2
	Italiani		8	0,2	2,3
	Stranieri non connazionali		49	1,2	14,1
	Totale	4199	348	8,3	100,0
2008	Parenti		287	6,9	69,7
	Connazionali		72	1,7	17,5
	Italiani		11	0,3	2,7
	Stranieri non connazionali		42	1,0	10,2
	Totale	4176	412	9,9	100,0

2009	Parenti		207	4,8	62,9
	Connazionali		69	1,6	21,0
	Italiani		8	0,2	2,4
	Stranieri non connazionali		45	1,0	13,7
	Totale	4.312	329	7,6	100,0
2010	Parenti		164	4,9	56,0
	Connazionali		34	1,0	11,6
	Italiani		8	0,2	2,7
	Stranieri non connazionali		87	2,6	29,7
	Totale	3.352	293	8,7	100,0

2.3. I minori stranieri non accompagnati accolti in seconda accoglienza

Trascorso il periodo di pronta accoglienza, se non vengono rintracciati parenti, non viene disposto il rimpatrio assistito⁶ e nessuna possibilità di convivenza con connazionali o italiani è maturata, viene elaborato dai servizi sociali un progetto educativo a lungo termine ed inizia il percorso di seconda accoglienza all'interno di una comunità nella quale il minore potrà rimanere, generalmente, sino al raggiungimento della maggiore età. Le comunità residenziali presenti sul territorio italiano nelle quali vengono collocati i minori stranieri non accompagnati nella seconda fase di accoglienza sono soprattutto strutture per minori di tipo educativo e familiare spesso gestite dal privato sociale.

Nel biennio 2009/2010 i minori stranieri non accompagnati per i quali i Comuni hanno predisposto un progetto personalizzato e sono passati dalla prima/pronta accoglienza alla seconda rappresentano oltre il 50% degli accolti in pronta accoglienza.

6 Art. 33 c. 1 T.U. 286/98; D.P.C.M. del 9 dicembre 1999, n. 535 artt. 2 e 7.

Tabella 2.28 - Numero MSNA passati dalla prima alla seconda accoglienza, anni 2009-2010 (valori assoluti e percentuali)				
Anno	MSNA contattati o presi in carico (a)	MSNA in prima accoglienza (b)	MSNA passati dalla prima alla seconda accoglienza (c)	Incidenza % sul totale MSNA (c/b)
2009	5.879	4.312	2.393	55,4
2010	4.588	3.352	1.772	52,8

Questo rapporto, tra minori accolti in pronta accoglienza e quelli passati in seconda, come possiamo vedere nella tabella seguente, non è territorialmente omogeneo. Infatti, a fine 2010, nel Nord-Ovest 421 minori su 592 accolti in prima accoglienza sono passati alla seconda, così come oltre il 64% di quelli accolti al Nord-Est e oltre la metà nelle Isole. Mentre al Centro sono poco più di 4 su 10 e al Sud solo il 36% sul totale degli accolti in strutture di prima accoglienza.

Tabella 2.29 - Numero MSnA passati dalla prima alla seconda accoglienza, per ripartizione, anni 2006-2010 (valori assoluti).				
Ripartizioni	2009		2010	
	Minori accolti in prima accoglienza	Minori passati dalla prima alla seconda accoglienza	Minori accolti in prima accoglienza	Minori passati dalla prima alla seconda accoglienza
Nord-ovest	750	540	592	421
Nord-est	1.158	797	903	583
Centro	1.307	588	933	392
Sud	386	258	678	246
Isole	711	210	246	130
Italia	4.312	2.393	3.352	1.772

Tra i minori accolti in seconda accoglienza la permanenza in struttura è piuttosto diffusa, dato che nel biennio considerato sono rimasti in seconda accoglienza per più di un mese 9 minori su 10 (l'89% del totale nel 2009 e il 90% nel 2010, contro i circa 3 su 10 in prima accoglienza), con una variazione in aumento negli anni. Osservando l'incidenza dei minori accolti per almeno un mese di coloro che sono passati dalla prima alla seconda accoglienza, possiamo notare come in quasi tutte le regioni si registrino valori superiori all'80%.

Tabella 2.30 - Numero MSNA passati dalla prima alla seconda accoglienza e accolti per almeno un mese, per regione, anni 2009-2010 (valori assoluti e percentuali).

Regioni	2009			2010		
	MSNA dalla prima alla seconda accoglienza	MSNA accolti per almeno un mese	Incidenza	MSNA dalla prima alla seconda accoglienza	MSNA accolti per almeno un mese	Incidenza %
Piemonte	51	47	92,16	76	74	97,37
Valle d'Aosta	0	0	-	0	0	-
Lombardia	442	442	100,00	300	299	99,67
Trentino-Alto Adige	19	17	89,47	20	20	100,00
Veneto	193	185	95,85	121	121	100,00
Friuli-Venezia Giulia	345	265	76,81	223	166	74,44
Liguria	47	38	80,85	45	40	88,89
Emilia Romagna	240	237	98,75	219	214	97,72
Toscana	73	19	26,03	68	32	47,06
Umbria	9	9	100,00	5	4	80,00
Marche	106	101	95,28	32	26	81,25
Lazio	400	398	99,50	287	286	99,65
Abruzzo	55	52	94,55	68	60	88,24
Molise	0	0	-	1	1	100,00
Campania	66	66	100,00	38	33	86,84
Puglia	114	99	86,84	132	126	95,45
Basilicata	9	9	100,00	0	0	-
Calabria	14	11	78,57	7	7	100,00
Sicilia	205	127	61,95	123	71	57,72
Sardegna	5	5	100,00	7	7	100,00
Italia	2.393	2.127	88,88	1.772	1.587	89,56

Dalla tabella seguente, possiamo immediatamente notare come i minori accolti nelle città medio grandi (60mila e più) si fermino maggiormente in seconda accoglienza rispetto a coloro che si trovano in città medio-piccole. Nel dettaglio, gli accolti in comuni tra i 60mila e 100mila abitanti che si sono fermati per almeno un mese erano nel 2009 il 99% di coloro che sono passati dalla prima alla seconda accoglienza,

proporzione cresciuta sino al 100% nel 2010. Per le città grandi la percentuale è più bassa ma comunque superiore al 90%, passando da un 92 a un 93%, mentre nel 2010, solamente i minori accolti nei comuni tra 5mila e 15mila abitanti superano il 70%.

Tabella 2.31 - Numero MSNA passati dalla prima alla seconda accoglienza accolti per almeno un mese, per classe d'ampiezza, anni 2009-2010 (valori assoluti e percentuali).						
Classe d'ampiezza demografica	2009			2010		
	MSNA dalla prima alla seconda accoglienza	MSNA accolti per almeno un mese	Incidenza %	MSNA dalla prima alla seconda accoglienza	MSNA accolti per almeno un mese	Incidenza %
Fino a 5 000	67	42	62,69	40	26	65,00
Tra 5 001 e 15 000	153	124	81,05	77	55	71,43
Tra 15 001 e 100 000	629	546	86,80	454	392	86,34
Tra 15 001 e 60 000	290	210	72,41	194	132	68,04
Tra 60 001 e 100 000	339	336	99,12	260	260	100,00
Oltre 100 000	1.544	1.415	91,65	1.201	1.114	92,76
Totale complessivo	2.393	2.127	88,88	1.772	1.587	89,56

Dopo esserci soffermati sul dato relativo ai minori passati dalla prima alla seconda accoglienza, passiamo ora ad analizzare la questione della seconda accoglienza nel suo complesso, a partire dal numero dei minori accolti in struttura sino a comprenderne le principali caratteristiche.

Nel periodo 2009 – 2010, i minori complessivamente accolti in seconda accoglienza, ovvero quelli passati dalla prima accoglienza sommati a quelli già presenti in seconda accoglienza, sono stati 3.084 nel corso del primo anno oggetto di indagine e 2.523 nel secondo. Come possiamo vedere nella tabella seguente, nel biennio si registra una diminuzione di presenze del 18,2% circa (pari a 561 minori), direttamente proporzionale alla diminuzione dei minori contattati/presi in carico e accolti in prima accoglienza. Rispetto al passato invece il numero di minori per i quali è stata avviata la seconda accoglienza in quest'ultimo biennio preso in esame, presenta un decremento

più accentuato rispetto a quello evidenziato per i minori presi in carico/contattati o accolti in prima accoglienza dai Comuni. Infatti, tra il 2008 e il 2010 la diminuzione dei minori entrati in seconda accoglienza è stata del 34,3% a fronte di un calo del 36% dei minori presi in carico e della riduzione del 19,7% dei minori accolti in prima/pronta accoglienza.

Tabella 2.32 - Numero MSNA accolti complessivamente in seconda accoglienza, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).

Anno	MSNA in seconda accoglienza	Variazione annuale % (b)
2006	3.515	-
2007	2.795	-20,48
2008	3.841	37,42
2009	3.084	-19,71
2010	2.523	-18,19

Nel biennio preso in esame, la ripartizione con maggiori presenze in seconda accoglienza è il Centro con oltre il 34% del totale dei minori accolti in Italia. A seguire il Nord-Est con circa il 27% e il Nord-Ovest con valori superiori al 17%. Se dal 2006 al 2008 le seconde accoglienze sono andate aumentando nelle Isole (passando da un 7.4 a un 29.2%), al contrario, principalmente nel Nord-Ovest (passato da un 22.7 a un 11.2%), le stesse hanno registrato una forte diminuzione nel 2009 (-76,6%) estremamente maggiore rispetto alle altre ripartizioni italiane. In virtù di tali dinamiche, confrontando i valori misurati nelle diverse ripartizioni territoriali emerge con evidenza che negli anni 2008-2010 il decremento si è verificato in particolare nelle Isole (-85,1%) e nell'area del Nord-Est (-38,3%).

Tabella 2.33 - Numero MSNA accolti complessivamente in seconda accoglienza, per ripartizione, anni 2008-2010 (valori assoluti e percentuali).									
Ripartizioni	2008		2009		2010		2009 su 2008	2010 su 2009	2010 su 2008
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.			
Nord-Ovest	429	11,17	548	17,77	446	17,68	27,74	-18,61	3,96
Nord-Est	1.130	29,42	889	28,83	697	27,63	-21,33	-21,60	-38,32
Centro	835	21,74	1068	34,63	869	34,44	27,90	-18,63	4,07
Sud	325	8,46	317	10,28	344	13,63	-2,46	8,52	5,85
Isole	1.122	29,21	262	8,50	167	6,62	-76,65	-36,26	-85,12
Italia	3.841	100,00	3.084	100,00	2.523	100,00	-19,71	-18,19	-34,31

I numeri della seconda accoglienza per Regione dimostrano come il decremento del fenomeno avvenuto tra il 2008 e 2010 abbia riguardato in particolare la Sicilia (-85,5% , da oltre 1100 a 159), ma anche il Friuli Venezia Giulia (da 568 a 223), il Veneto (da 272 a 137) e le Marche.

Nel 2010 la distribuzione dei minori accolti in strutture di seconda accoglienza risulta significativa in Lazio (con oltre il 21%), Emilia Romagna, Lombardia (oltre il 12% in entrambe), Toscana e Friuli, ove si concentra complessivamente oltre il 62% del fenomeno.

Nel 2010 quasi l'84% dei minori in seconda accoglienza si trova in comuni capoluogo e, relativamente alla classe d'ampiezza demografica dei territori interessati, quasi il 70% degli accolti risulta presente in comuni superiori ai 100mila abitanti. Infatti come può evincersi chiaramente dalla tabella 2.34, tra il 2008 e 2010 vi è stato un decremento significativo del fenomeno in tutte le realtà urbane sotto i 60.000 abitanti (con percentuali che vanno dal -58% al -79%), mentre si è registrato un aumento nelle grandi città (+2,3%).

Tabella 2.34 - Numero MSNA accolti complessivamente in seconda accoglienza, per regione, anni 2008-2010 (valori assoluti e percentuali).

Regioni	2008		2009		2010		Variazioni %		
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	2009 su 2008	2010 su 2009	2010 su 2008
Piemonte	102	2,66	56	1,82	81	3,21	-45,10	44,64	-20,59
Valle d'Aosta	6	0,16	0	0,00	0	0,00	-100,00	0,00	-100,00
Lombardia	247	6,43	445	14,43	320	12,68	80,16	-28,09	29,55
Trentino-Alto Adige	58	1,51	42	1,36	33	1,31	-27,59	-21,43	-43,10
Veneto	272	7,08	208	6,74	137	5,43	-23,53	-34,13	-49,63
Friuli-Venezia Giulia	568	14,79	345	11,19	223	8,84	-39,26	-35,36	-60,74
Liguria	74	1,93	47	1,52	45	1,78	-36,49	-4,26	-39,19
Emilia Romagna	232	6,04	294	9,53	304	12,05	26,72	3,40	31,03
Toscana	178	4,63	261	8,46	208	8,24	46,63	-20,31	16,85
Umbria	4	0,10	9	0,29	5	0,20	125,00	-44,44	25,00
Marche	182	4,74	198	6,42	102	4,04	8,79	-48,48	-43,96
Lazio	471	12,26	600	19,46	554	21,96	27,39	-7,67	17,62
Abruzzo	12	0,31	55	1,78	74	2,93	358,33	34,55	516,67
Molise	3	0,08	0	0,00	1	0,04	-100,00	0,00	-66,67
Campania	89	2,32	100	3,24	97	3,84	12,36	-3,00	8,99
Puglia	178	4,63	132	4,28	156	6,18	-25,84	18,18	-12,36
Basilicata	18	0,47	9	0,29	0	0,00	-50,00	-100,00	-100,00
Calabria	25	0,65	21	0,68	16	0,63	-16,00	-23,81	-36,00
Sicilia	1.101	28,66	257	8,33	159	6,30	-76,66	-38,13	-85,56
Sardegna	21	0,55	5	0,16	8	0,32	-76,19	60,00	-61,90
Italia	3.841	100,00	3.084	100,00	2.523	100,00	-19,71	-18,19	-34,31

Tabella 2.35 - Numero MSNA accolti complessivamente in seconda accoglienza, per classe d'ampiezza, anni 2008-2010 (valori assoluti e percentuali).

Classe d'ampiezza demografica	2008		2009		2010		Variazioni %		
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	2009 su 2008	2010 su 2009	2010 su 2008
Fino a 5 000	223	5,81	85	2,76	46	1,82	-61,88	-45,88	-79,37
Tra 5 001 e 15 000	458	11,92	177	5,74	125	4,95	-61,35	-29,38	-72,71
Tra 15 001 e 100 000	1.439	37,46	787	25,52	592	23,46	-45,31	-24,78	-58,86
Tra 15 001 e 60 000	1.089	28,35	404	13,10	291	11,53	-62,90	-27,97	-73,28
Tra 60 001 e 100 000	350	9,11	383	12,42	301	11,93	9,43	-21,41	-14,00
Oltre 100 000	1.721	44,81	2.035	65,99	1.760	69,76	18,25	-13,51	2,27
Totale complessivo	3.841	100,00	3.084	100,00	2.523	100,00	-19,71	-18,19	-34,31

Nell'ultimo anno preso in considerazione dall'indagine i comuni che accolgono l'85% dei minori in seconda accoglienza (2127) sono complessivamente 46. Rispetto al 2008, si registra una maggior diffusione delle presenze, visto che all'epoca le città accoglienti l'86% dei minori in seconda accoglienza si fermava a 30.

Rispetto alla rilevazione precedente, possiamo notare come la crescita maggiore l'abbiano registrata i comuni di Brescia, Milano e Napoli; mentre Agrigento, Campobello di Licata e Gorizia sono i comuni che hanno ridotto maggiormente il rispettivo numero di minori accolti in seconda accoglienza.

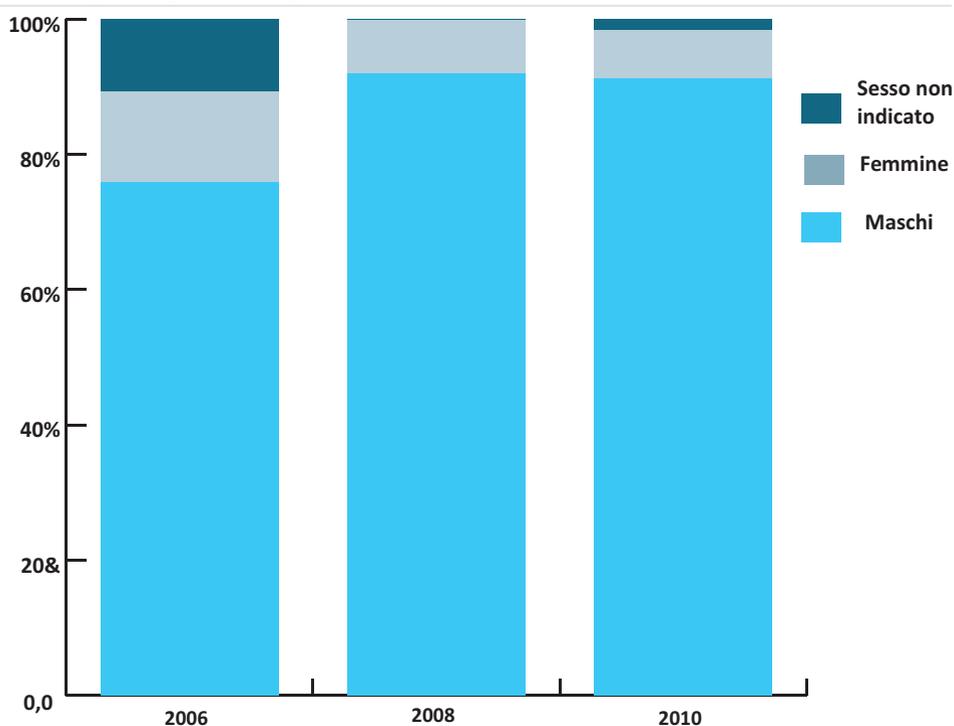
Il primo comune, Roma, accoglie da solo il 25% dei minori in seconda accoglienza accolti nel 2010 in tutta la penisola. Tra i primi 20 comuni troviamo solo capoluoghi di provincia e non centri piccoli, e città appartenenti al centro-Nord. Solamente Bari è il comune che appartiene ad un'altra ripartizione.

Figura 19 - MSNA in seconda accoglienza nel 2010: una mappa dell'Italia. I 46 Comuni che hanno accolto l'85% dei MSNA in seconda accoglienza.



Passando ora ad analizzare nel dettaglio la variabile relativa al genere, dalle tabelle seguenti possiamo vedere che anche nella seconda accoglienza si conferma esattamente la distribuzione evidenziata in precedenza relativamente agli accolti in prima accoglienza. I minori maschi che nel 2006 costituivano il 76% del totale degli accolti in seconda accoglienza arrivano nel 2010 al 92% e l'incidenza percentuale delle femmine si è attestata al 7%, ovvero l'1% in meno rispetto al 2008.

Figura 20 - Numero MSNA accolti in seconda accoglienza, per sesso, anni 2006, 2008 e 2010 (valori percentuali).



Proseguendo nella nostra analisi e aggiungendo la variabile dell'età, possiamo vedere dalla tabella 2.36 che la distribuzione dei minori in seconda accoglienza per classi di età dimostra nel corso degli anni un progressivo spostamento dell'età media dei minori verso la maggiore età. Sono infatti i minori di età compresa tra 16 e 17 anni a registrare i maggiori incrementi percentuali, passando dal costituire quasi il 66,6% nel 2006, al 77% nel 2008 fino all'82,5% del totale dei minori accolti nel 2010. In particolare, rispetto al 2008, aumenta significativamente la componente dei diciassettenni, i quali rappresentano nell'ultimo anno di riferimento il 61%, mentre diminuiscono tutte le altre fasce di età.

Tabella 2.36 - Numero di MSNA in seconda accoglienza per fascia d'età, anni 2006, 2008 e 2010 (valori assoluti e percentuali).

Valori	Anno						Variazione %	
	2006		2008		2010		2008 su 2006	2010 su 2008
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.		
0-10 anni	113	3,21	57	1,48	34	1,35	-49,56	-40,35
11-14 anni	224	6,37	300	7,81	168	6,66	33,93	-44,00
15 anni	465	13,23	437	11,38	208	8,24	-6,02	-52,40
16 anni	680	19,35	973	25,33	541	21,44	43,09	-44,40
17 anni	1.662	47,28	1.976	51,44	1541	61,08	18,89	-22,01
Età non specificata	371	10,55	98	2,55	31	1,23	-	-68,37
Totale	3.515	100,00	3.841	100,00	2.523	100,00	9,27	-34,31

Guardando alle provenienze, il 42,8% dei minori in seconda accoglienza viene da un paese asiatico, il 27,8% da un paese europeo, il 27,3% da un paese africano e l'1,8% dalle Americhe.

Addentrando nell'analisi e tenendo in considerazione i singoli paesi di provenienza, dalla tabella possiamo notare come il primo paese di provenienza al 2010 risulta essere il Bangladesh, con 372 minori pari al 14,7% degli accolti in seconda accoglienza. Subito dietro, troviamo l'Egitto (289 minori, 11,5%), l'Afghanistan (281 minori, 11,14%) e l'Albania (257 minori, 10,2%). Questi primi 4 paesi, se sommati, coprono il 47,5% del totale dei minori accolti in Italia in seconda accoglienza: valore praticamente stabile rispetto al 2008 (46,3%) ma ancora estremamente lontano dal 73% del 2006, indice di una minor polarizzazione del fenomeno e di una maggior eterogeneità nelle provenienze e quindi nei minori accolti.

Se al 2008 il Bangladesh si ritrovava in 7^a posizione con 112 minori accolti, due anni più tardi lo troviamo primo, con una crescita di +232,1%. A questo proposito è necessario sottolineare come tale paese sia l'unico, tra i primi 10 al 2010, a registrare una decisa crescita positiva rispetto alla rilevazione precedente.

Tabella 2.37 - MSNA in seconda accoglienza per primi 10 paesi di provenienza, anno 2010 (valori assoluti e percentuali).

Paese	v.a.	v.p. %
Bangladesh	372	14,74
Egitto	289	11,45
Afghanistan	281	11,14
Albania	257	10,19
Kosovo	232	9,20
Mauritania	207	8,20
Somalia	110	4,36
Pakistan	107	4,24
Ruanda	76	3,01
Moldova	65	2,58
Altro	527	20,89
Totale	2523	100,00

Tabella 2.38 - MSNA in seconda accoglienza per primi paesi di provenienza, anni 2008 e 2010 (valori assoluti e percentuali).

2008			2010			var. %
	v.a.	%		v.a.	%	
Bangladesh	112	2,92	Bangladesh	372	14,74	232,14
Egitto	451	11,74	Egitto	289	11,45	-35,92
Afghanistan	586	15,26	Afghanistan	281	11,14	-52,05
Albania	418	10,88	Albania	257	10,19	-38,52
Kosovo	302	7,86	Kosovo	232	9,20	-23,18
Mauritania	-	-	Mauritania	207	8,20	-
Somalia	107	2,79	Somalia	110	4,36	2,80
Pakistan	-	-	Pakistan	107	4,24	-
Ruanda	-	-	Ruanda	76	3,01	-
Moldova	-	-	Moldova	65	2,58	-
Altro	867	22,57	altro	527	20,89	-39,22
Totale	3841	100,00	Totale	2523	100,00	-34,31

I minori provenienti dal Bangladesh sono maggiormente concentrati nel Centro (34,4%) e nel Sud (30,9%), ribaltando la situazione presente nel 2008 quando più della metà dei bangladesi risiedeva nel Nord-Est; gli egiziani su trovano per metà

nel Centro Italia (51,9%) e per più di un quarto nel Nord-Ovest (29,8%); mentre i minori di provenienza afghana si trovano maggiormente nel Centro della penisola (54,5%) e nel Nord-Est (27,1).

I minori di tutte e tre le maggiori provenienza al 2010 risiedono in comuni grandi, ovvero in comuni al di sopra dei 100mila abitanti. Sono da notare gli albanesi, che pur essendo accolti per quasi il 60% nei grandi centri, per quasi il 30% sono accolti in centri medi (tra 60mila e 100mila abitanti); e somali e ruandesi che per più di un quarto risiedono in centri medio-piccoli, ovvero tra i 15mila e i 60mila abitanti.

A livello regionale, possiamo vedere che i minori provenienti dal Bangladesh sono polarizzati in tre principali regioni: Lazio (31,7%), Puglia (22,3%) ed Emilia Romagna (16,7%). La situazione degli egiziani è, volendo, ancora più "estrema": oltre il 50% dei minori provenienti da questo paese è accolto nel Lazio, un 28,3% in Lombardia e 12,1% in Sicilia. I minori afghani li ritroviamo principalmente nel Lazio (40,6%) e nelle Marche (13,2%), mentre quelli albanesi in Toscana (30,0%), in Friuli-Venezia Giulia (22,2%) ed Emilia Romagna (16,0%).

MSNA in seconda accoglienza per primi paesi di provenienza e regioni, anno 2010 (valori assoluti e percentuali).

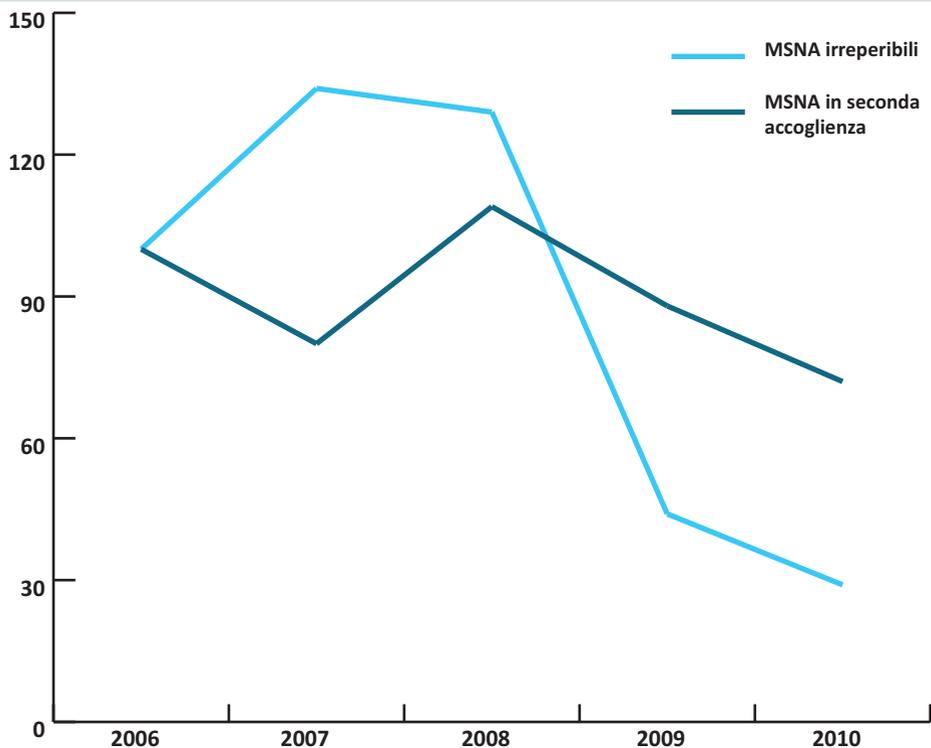
Regioni	Bangladesh		Egitto		Afghanistan		Albania		altro		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Valle d'Aosta	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Piemonte	0	0,00	4	1,38	7	2,49	6	2,33	64	4,83	81	3,21
Lombardia	10	2,69	81	28,03	4	1,42	13	5,06	212	16,01	320	12,68
Trentino-Alto Adige	1	0,27	0	0,00	4	1,42	10	3,89	18	1,36	33	1,31
Veneto	10	2,69	3	1,04	24	8,54	12	4,67	88	6,65	137	5,43
Friuli-Venezia Giulia	21	5,65	0	0,00	24	8,54	57	22,18	121	9,14	223	8,84
Liguria	3	0,81	1	0,35	1	0,36	7	2,72	33	2,49	45	1,78
Emilia Romagna	62	16,67	11	3,81	24	8,54	41	15,95	166	12,54	304	12,05
Toscana	2	0,54	1	0,35	2	0,71	77	29,96	126	9,52	208	8,24
Umbria	1	0,27	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	0,30	5	0,20
Marche	7	1,88	1	0,35	37	13,17	7	2,72	50	3,78	102	4,04
Lazio	118	31,72	148	51,21	114	40,57	17	6,61	157	11,86	554	21,96
Abruzzo	16	4,30	0	0,00	4	1,42	1	0,39	53	4,00	74	2,93
Molise	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,08	1	0,04
Campania	15	4,03	0	0,00	1	0,36	0	0,00	81	6,12	97	3,84
Puglia	83	22,31	3	1,04	22	7,83	9	3,50	39	2,95	156	6,18
Basilicata	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Calabria	1	0,27	1	0,35	3	1,07	0	0,00	11	0,83	16	0,63
Sicilia	21	5,65	35	12,11	10	3,56	0	0,00	93	7,02	159	6,30
Sardegna	1	0,27	0	0,00	0	0,00	0	0,00	7	0,53	8	0,32
Italia	372	100,00	289	100,00	281	100,00	257	100,00	1324	100,00	2523	100,00

Come abbiamo avuto modo di vedere precedentemente, tra i minori accolti in seconda accoglienza la permanenza in struttura è piuttosto diffusa, dato che nel biennio considerato sono rimasti per più di un mese 9 minori su 10 (contro i circa 3 su 10 in prima accoglienza), con una variazione in aumento soprattutto tra il 2006 e il 2009. Contestualmente, la quota di giovani che si sono resi irreperibili si è attestata attorno all'11% sul totale degli inseriti in seconda accoglienza nel 2009 e al 10% nel 2010, migliorando rispetto al 2008. Infatti, osservando l'andamento dei minori resisi irreperibili (figura 21), notiamo come dal 2008 si registri un costante calo dei minori che abbandonano il loro percorso d'accoglienza prima del suo naturale termine. Questi sono passati da 896 del 2008 a 201 nel 2010, ovvero dal 23% dei minori accolti in seconda accoglienza nel 2008 al 8% del 2010.

Tabella 2.40 - Numero MSNA in seconda accoglienza e resisi irreperibili, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).

Anno	MSNA in seconda accoglienza	MSNA irreperibili	Incidenza	Variazione annuale %
2006	3.515	692	19,69	-
2007	2.795	929	33,24	34,25
2008	3.841	896	23,33	29,48
2009	3.084	306	9,92	-65,85
2010	2.523	201	7,97	-34,31

Figura 21 - Numero MSNA in seconda accoglienza e resisi irreperibili, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).



Notiamo inoltre come l'incidenza dei minori resisi irreperibili sia calata in tutte le ripartizioni territoriali, specialmente nel Sud dell'Italia. Alcune regioni del Mezzogiorno restano comunque quelle con l'incidenza maggiore di minori irreperibili: rispetto ad una media nazionale pari all'8%, in Sicilia si registra il 39,6% degli irreperibili, in Calabria e in Sardegna il 37,5%. Successivamente a queste regioni troviamo il Friuli-Venezia Giulia con il 22% di minori irreperibili, e quindi l'Umbria (20%).

Tabella 2.41 - Numero MSNA in seconda accoglienza e resi irreperibili, per regione, anni 2010 (valori assoluti e percentuali).

Regioni	2010		
	Minori in seconda accoglienza	Minori irreperibili	Incidenza
Piemonte	81	6	7,41
Valle d'Aosta	0	0	-
Lombardia	320	8	2,50
Trentino-Alto Adige	33	0	0,00
Veneto	137	11	8,03
Friuli-Venezia Giulia	223	49	21,97
Liguria	45	0	0,00
Emilia Romagna	304	3	0,99
Toscana	208	5	2,40
Umbria	5	1	20,00
Marche	102	4	3,92
Lazio	554	29	5,23
Abruzzo	74	0	0,00
Molise	1	0	0,00
Campania	97	4	4,12
Puglia	156	9	5,77
Basilicata	0	0	-
Calabria	16	6	37,50
Sicilia	159	63	39,62
Sardegna	8	3	37,50
Italia	2.523	201	7,97

Rispetto al 2008, possiamo notare come ci sia una diminuzione degli allontanamenti per quanto riguarda i minori accolti nei piccoli centri (sino a 5.000 abitanti), passati dal 64,6% al 52,2%. Un miglioramento altrettanto forte lo troviamo nei centri medi, ovvero nei comuni compresi tra i 15mila e i 100mila abitanti, dove il tasso di fuga è sceso dal 36% a poco meno dell'11%. Infine, nei grandi comuni il dato relativo agli allontanamenti si è quasi dimezzato. In controtendenza, invece, il tasso delle fughe nei comuni compresi tra i 5mila e i 15mila abitanti, essendo cresciuto dal 19,2% al 28,8%.

Tabella 2.42 - Numero MSNA in seconda accoglienza e resi irreperibili, per classe d'ampiezza demografica, anni 2008-2010 (valori assoluti e percentuali).

Classe d'ampiezza	2008			2010		
	Minori in II acc.	Minori irreperibili	Incidenza %	Minori in II acc.	Minori irreperibili	Incidenza %
Fino a 5 000	223	144	64,57	46	24	52,17
Tra 5 001 e 15 000	458	88	19,21	125	36	28,80
Tra 15 001 e 100 000	1.439	524	36,41	592	64	10,81
Tra 15 001 e 60 000	1.089	-	-	291	38	13,06
Tra 60 001 e 100 000	350	-	-	301	26	8,64
Oltre 100 000	1.721	140	8,13	1.760	77	4,38
Totale	3.841	896	23,33	2.523	201	7,97

Altro dato importante visto sul lungo periodo è quello relativo ai minori affidati sugli accolti in seconda accoglienza, i quali nel 2010 rappresentano il 15,5%, rispetto al 6,6% del 2008. La modalità più ricorrente è come sempre costituita dall'affidamento a parenti (53%), seguita poi dall'affidamento a italiani (31,3%) o a connazionali (14,2%).

Tabella 2.43 - Numero MSNA in seconda accoglienza e affidati, anni 2008-2010 (valori assoluti e percentuali).

Tipo di affidamento	2008				2010				Var.%
	Accolti	Affidati			Accolti	Affidati			
	v.a.	v.a.	v.p. %	Incid. su accolti	v.a.	v.a.	v.p. %	Incid. su accolti	2010 su 2008
Parenti		135	53,36	3,51		147	53,45	8,30	8,89
Connazionali		23	9,09	0,60		39	14,18	2,20	69,57
Stranieri non connazionali del minore	-	0	0,00	0,00		3	1,09	0,17	100,00
Italiani		95	37,55	2,47		86	31,27	4,85	-9,47
Totale	3.841	253	100,00	6,59	1.772	275	100,00	15,52	8,70

Rispetto al 2008, gli affidati sono cresciuti nel Nord-Est del paese, mentre abbiamo registrato una contrazione nelle Isole e nel Nord-Ovest. E ancora, osservando il dettaglio regionale, nel 2010 la regione con la maggioranza di minori affidati è la Toscana (29,8%), seguita dal Veneto (20,4%) e dal Piemonte (19,7%), mentre le informazioni riguardo l'ampiezza dei comuni ci indicano come l'affido sia più frequente nei medi centri (15-60.000) rispetto alle altre classi di ampiezza demografica.

Tabella 2.44 - Numero MSNA in seconda accoglienza e affidati, per ripartizione, anni 2008-2010 (valori assoluti e percentuali).							
Regioni	2008			2010			Var. % 2010 su 2008
	Accolti	Affidati	Incidenza	Accolti	Affidati	Incidenza	
Piemonte	102	3	2,94	81	16	19,75	433,33
Valle d'Aosta	6	0	0,00	0	0	-	-
Lombardia	247	38	15,38	320	22	6,88	-42,11
Trentino-Alto Adige	58	4	6,90	33	1	3,03	-75,00
Veneto	272	6	2,21	137	28	20,44	366,67
Friuli-Venezia Giulia	568	35	6,16	223	17	7,62	-51,43
Liguria	74	3	4,05	45	5	11,11	66,67
Emilia Romagna	232	33	14,22	304	54	17,76	63,64
Toscana	178	41	23,03	208	62	29,81	51,22
Umbria	4	0	0,00	5	0	0,00	-
Marche	182	25	13,74	102	17	16,67	-32,00
Lazio	471	9	1,91	554	8	1,44	-11,11
Abruzzo	12	0	0,00	74	7	9,46	100,00
Molise	3	0	0,00	1	0	0,00	-
Campania	89	4	4,49	97	2	2,06	-50,00
Puglia	178	13	7,30	156	10	6,41	-23,08
Basilicata	18	0	0,00	0	0	-	-
Calabria	25	0	0,00	16	1	6,25	100,00
Sicilia	1.101	39	3,54	159	25	15,72	-35,90
Sardegna	21	0	0,00	8	0	0,00	-
Italia	3.841	253	6,59	2.523	275	10,90	8,70

Come possiamo vedere dalla tabella seguente, la porzione di minori divenuti maggiorenni nel corso della loro permanenza in strutture di seconda dell'accoglienza, rappresentano circa la metà degli accolti: 1221 su 3084 nel 2009 e 1012 su 2523 nel

corso del 2010. La ripartizione con la maggioranza di futuri maggiorenni tra i minori accolti è rappresentata dalle Isole, le quali hanno registrato il 53,9% di minori che durante la seconda accoglienza hanno compiuto i 18 anni, mentre la ripartizione con la percentuale più bassa di neomaggiorenni è risultata al 2010 il nord est (29%).

Tabella 2.45 - Numero MSNA in seconda accoglienza e divenuti maggiorenni, per ripartizione, anni 2009-2010 (valori assoluti e percentuali).

Ripartizioni	2009				2010			
	Minori in II acc.	Minori divenuti magg.	Incid. %	Distrib. %	Minori in II acc.	Minori divenuti magg.	Incid. %	Distrib. %
Nord-ovest	548	225	41,06	18,43	446	208	46,64	20,55
Nord-est	889	246	27,67	20,15	697	202	28,98	19,96
Centro	1068	532	49,81	43,57	869	366	42,12	36,17
Sud	317	118	37,22	9,66	344	146	42,44	14,43
Isole	262	100	38,17	8,19	167	90	53,89	8,89
Italia	3.084	1.221	39,59	100,00	2.523	1.012	40,11	100,00

Un'importante area di esplorazione sulla quale già nella rilevazione precedente ci siamo soffermati è quella relativa alla tutela. Nella prima fase di accoglienza, i Servizi Sociali territorialmente competenti sono tenuti a segnalare il minore al giudice tutelare affinché vengano avviate le procedure per la nomina di un tutore (un parente, cittadini volontari adeguatamente formati per ricoprire il ruolo di tutori ecc) ma nelle diverse realtà territoriali si rilevano, di fatto, comportamenti differenti. Pertanto non sempre e ovunque viene nominato un tutore, come invece dovrebbe accadere ex lege nei casi in cui la “condizione” di stabile lontananza dei genitori impedisca di esercitare pienamente la potestà⁷. Avendo come punto di osservazione la seconda accoglienza e dunque un momento avanzato del progetto/intervento di integrazione e tutela del minore, abbiamo chiesto per quanti minori fosse stata aperta la tutela. Ciò che è emerso nel corso di questa indagine rispetto agli anni precedenti è che le tutele aperte sono aumentate. Infatti nel biennio 2009-2010 i minori accolti in seconda accoglienza per i quali vi è stata l'apertura della tutela costituiscono circa il 65% dell'universo degli accolti in seconda accoglienza per ciascun anno, rispetto al 36% registrato nel corso del 2008.

⁷ L'art. 343 del codice civile recita: “se entrambi i genitori per altre cause sono morti o non possono esercitare la potestà, si apre la tutela...(...)”, nelle altre cause è compresa la “stabile lontananza”.

Tabella 2.46 - Numero MSNA in seconda accoglienza e per i quali è stata aperta la tutela, anni 2008-2010 (valori assoluti e percentuali).

Anno	MSNA in II acc.	MSNA per i quali è stata aperta la tutela	Incidenza	Var. annuale %
2008	3.841	1.391	36,21	-
2009	3.084	2.009	65,14	44,43
2010	2.523	1.649	65,36	-17,92

Il grafico per ripartizione mostra come nei due ultimi anni la distribuzione territoriale delle tutele sia rimasta fondamentalemente stabile: la maggioranza delle tutele aperte si registra nel Centro Italia (quasi il 40%), quasi un 20% nel Nord-Est, il 15% nel Nord-Ovest, il 13% nel Sud e il restante 10% nelle Isole. Se però osserviamo le ripartizioni dal punto di vista dell'incidenza, ci accorgiamo come nel Centro-Sud oltre il 70% dei minori accolti in seconda accoglienza ottiene una tutela, rispetto al 54% del Nord. Tali valori ribaltano la situazione presente sino al 2008, nella quale nel Nord del paese i minori ottenevano la maggioranza delle tutele (circa il 54% rispetto agli accolti), e nel Centro-Sud la situazione oscillava attorno al 35%.

Osservando il fenomeno da un punto di vista regionale, possiamo vedere come il 31% dell'apertura delle tutele avvenga nel Lazio, il 12,4% in Emilia Romagna e il 10,3% in Lombardia. E come rilevato precedentemente, se nelle Isole per più del 70% dei minori è stata richiesta l'apertura della tutela nel corso del 2010, questo fenomeno ha riguardato specificatamente il 77,4% dei minori accolti in seconda accoglienza nei comuni siciliani e il 75,0% accolti in Sardegna. Regioni queste ultime che sino al 2008 difficilmente raggiungevano il 50% di minori in seconda accoglienza con una richiesta di apertura della tutela.

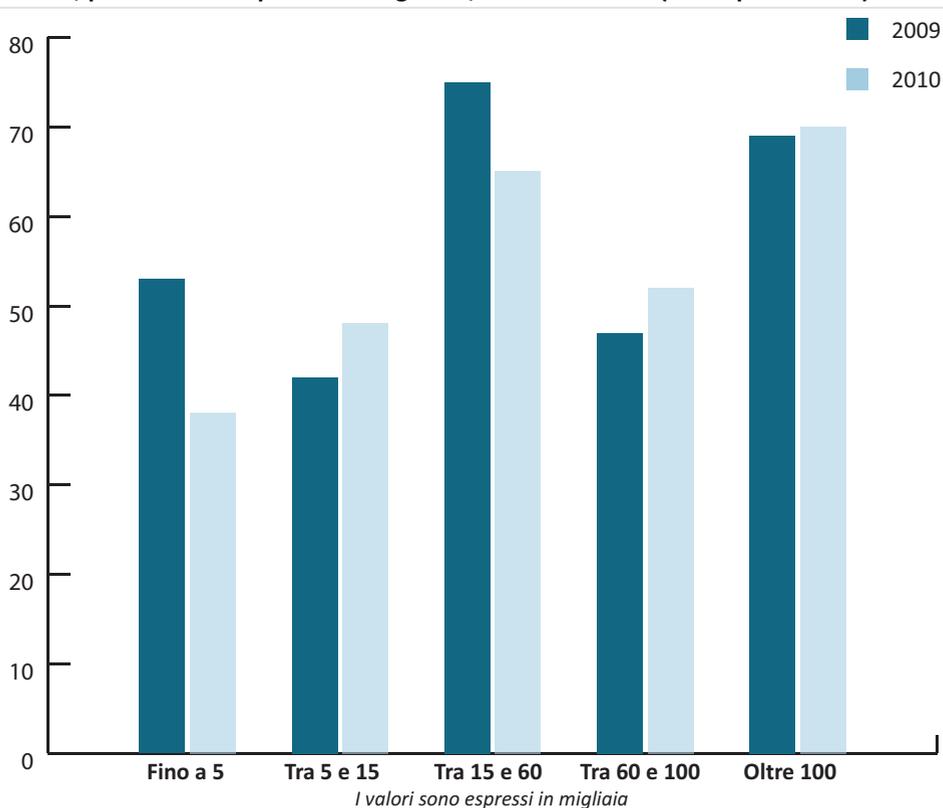
Tale crescita però possiamo riscontrarla in molte regioni italiane, le quali portano il valore nazionale da 36,2 del 2008 a 65,4 del 2010, seppur con alcune differenziazioni. Sono presenti infatti 3 regioni che registrano una crescita negativa tra 2008 e 2010 per quanto riguarda l'incidenza delle tutele. Tali regioni sono il Trentino-Alto Adige, il quale aveva raggiunto nel 2008 il 74,1% di minori in seconda accoglienza con una tutela, per scendere nel 2010 a 53,1%; la Toscana, che è passata da 30,3% del 2008 a 26,4 del 2010; e le Marche, passate da 84,6% a 44,1%.

Tabella 2.47 - Numero MSNA in seconda accoglienza e per i quali è stata aperta la tutela, per regione, anni 2009-2010 (valori assoluti e percentuali).

Regioni	2009				2010			
	Minori in II acc.	Minori con tutela	Incid. %	Distrib. %	Minori in II acc.	Minori con tutela	Incid. %	Distrib. %
Piemonte	56	36	64,29	1,79	81	80	98,77	4,85
Valle d'Aosta	0	0	-	0,00	0	0	-	0,00
Lombardia	445	260	58,43	12,94	320	170	53,13	10,31
Trentino-Alto Adige	42	6	14,29	0,30	33	9	27,27	0,55
Veneto	208	200	96,15	9,96	137	132	96,35	8,00
Friuli-Venezia Giulia	345	49	14,20	2,44	223	30	13,45	1,82
Liguria	47	5	10,64	0,25	45	22	48,89	1,33
Emilia Romagna	294	212	72,11	10,55	304	205	67,43	12,43
Toscana	261	179	68,58	8,91	208	55	26,44	3,34
Umbria	9	7	77,78	0,35	5	2	40,00	0,12
Marche	198	91	45,96	4,53	102	45	44,12	2,73
Lazio	600	520	86,67	25,88	554	514	92,78	31,17
Abruzzo	55	46	83,64	2,29	74	54	72,97	3,27
Molise	0	0	-	0,00	1	1	100,00	0,06
Campania	100	77	77,00	3,83	97	66	68,04	4,00
Puglia	132	114	86,36	5,67	156	131	83,97	7,94
Basilicata	9	0	-	0,00	0	0	-	0,00
Calabria	21	15	71,43	0,75	16	4	25,00	0,24
Sicilia	257	189	73,54	9,41	159	123	77,36	7,46
Sardegna	5	3	60,00	0,15	8	6	75,00	0,36
Italia	3.084	2.009	65,14	100,00	2.523	1.649	65,36	100,00

Tra il 2009 e il 2010 possiamo osservare come il numero di apertura di tutele sia rimasto praticamente invariato nei grandi comuni (oltre 100mila abitanti), mentre sia fortemente calato nei piccoli e medi centri: nei centri sino a 5mila abitanti siamo passati dal 53 al 39% di minori per i quali, in seconda accoglienza, è stata aperta la tutela, mentre nei medi centri (15-60.000 abitanti) dal 75 al 64%.

Figura 22 - Numero MSNA in seconda accoglienza e per i quali è stata aperta la tutela, per classe d'ampiezza demografica, anni 2009-2010 (valori percentuali).



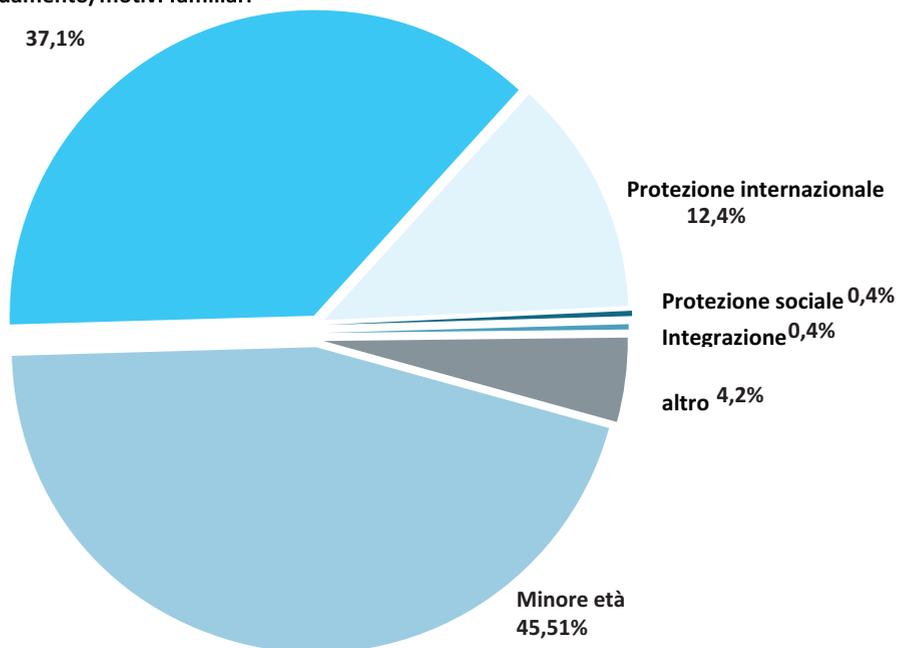
Altra area importante della nostra esplorazione che registra indubbiamente un miglioramento è quella relativa alla posizione giuridica, in termini di titolarità di permesso di soggiorno, dei minori accolti in seconda accoglienza. Se nel 2006 solo il 40,8% risultava in possesso di un titolo di soggiorno, nel 2008 il 42,8% (1.644 su 3.841 minori accolti), mentre nel 2010 sono circa il 74% (2272 su 2523) i minori accolti titolari di un permesso di soggiorno. Se poi, anziché calcolare il rapporto sul totale degli accolti concentriamo questa nostra analisi sul numero totale decurtato dalle fughe (201), i minori senza titolo di soggiorno risultano pochissimi. Il gruppo più consistente di minori ha ottenuto nel 2010 un permesso di soggiorno per minore età (55%), il 22% per affidamento e il 15% per protezione internazionale. Rispetto al 2008, sono dunque diminuiti i minori con un permesso per minore età (da 86,7% al 55% del totale), mentre sono raddoppiati quelli con un permesso per protezione internazionale (da 8,3% a 15%) e notevolmente incrementati rispetto agli anni precedenti i permessi per affidamento o motivi familiari.

Tabella 2.48 - Numero MSNA accolti in seconda accoglienza titolari di permesso di soggiorno, anni 2006, 2008 e 2010 (valori assoluti e percentuali).

Tipologia di Permesso di soggiorno	2006		2008		2010		Variazione %	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	2008 su 2006	2010 su 2008
Minore età	1.143	79,76	1.425	86,68	1.034	45,51	24,67	-27,44
Affidamento/motivi familiari	290	20,24	0	0,00	844	37,15	-100,00	100,00
Protezione internazionale	-	0,00	136	8,27	281	12,37	-	106,62
Protezione sociale	-	0,00	13	0,79	8	0,35	-	-38,46
Integrazione	-	0,00	0	0,00	10	0,44	-	100,00
Altro	-	0,00	70	4,26	95	4,18	-	35,71
Totale	1.433	100,00	1.644	100,00	2.272	100,00	14,72	38,20

Figura 23 - Numero MSNA accolti in seconda accoglienza titolari di permesso di soggiorno, anno 2010 (valori assoluti e percentuali).

Affidamento/motivi familiari



La distribuzione dei permessi per classe d'ampiezza demografica mostra una situazione variegata nei centri italiani. Prima di tutto, possiamo notare come nei paesi al di sotto

dei 5mila abitanti e nelle piccole città (tra 15 e 60mila) la proporzione dei titoli rilasciati per minore età sia nettamente inferiore rispetto agli altri centri: se negli altri casi si avvicina o supera il 60% dei permessi rilasciati, si avvicina al 41% per i paesi al di sotto dei 5mila avvicina e supera di poco il 33% per le piccole città. Nei suddetti comuni è significativamente elevata la quota dei titoli rilasciati per affidamento e motivi familiari rispetto alle altre classi d'ampiezza. È interessante sottolineare come nei comuni tra 5mila e 15mila abitanti ci sia una significativa quota di titoli rilasciati per integrazione di minore: tale quota copre il 60% dei permessi rilasciati in Italia per tale ragione.

Tabella 2.49 -Numero MSnA accolti in seconda accoglienza e titolari di permesso di soggiorno, per regione, anni 2008 e 2010 (valori assoluti e percentuali).							
Regioni	Minori in II acc. (v.a.)		Titolari di Permesso di soggiorno (v.a.)		Incid. (v.p.) %		Diff. % 2010 su 2008
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	
Piemonte	102	81	84	76	82,35	93,83	-17,65
Valle d'Aosta	6	0	6	0	100,00	-	0,00
Lombardia	247	320	145	292	58,70	91,25	-41,30
Trentino-Alto Adige	58	33	19	29	32,76	87,88	-67,24
Veneto	272	137	237	126	87,13	91,97	-12,87
Friuli-Venezia Giulia	568	223	458	79	80,63	35,43	-19,37
Liguria	74	45	36	45	48,65	100,00	-51,35
Emilia Romagna	232	304	153	205	65,95	67,43	-34,05
Toscana	178	208	120	190	67,42	91,35	-32,58
Umbria	4	5	3	5	75,00	100,00	-25,00
Marche	182	102	91	85	50,00	83,33	-50,00
Lazio	471	554	28	392	5,94	70,76	-94,06
Abruzzo	12	74	1	62	8,33	83,78	-91,67
Molise	3	1	0	1	0,00	100,00	-100,00
Campania	89	97	16	38	17,98	39,18	-82,02
Puglia	178	156	53	136	29,78	87,18	-70,22
Basilicata	18	0	1	0	5,56	-	-94,44
Calabria	25	16	0	11	0,00	68,75	-100,00
Sicilia	1.101	159	192	86	17,44	54,09	-82,56
Sardegna	21	8	1	0	4,76	0,00	-95,24
Italia	3.841	2.523	1.644	1.858	42,80	73,64	-57,20

Quasi il 50% dei permessi rilasciati nel 2010 sono stati rilasciati in 3 regioni, in ordine decrescente Lazio (20.9%), Lombardia (15.6%) ed Emilia Romagna (10.9%). La situazione si fa però più articolata se analizziamo questa informazione tenendo d'occhio la tipologia dei titoli, infatti il 55% dei PdS rilasciati per minore età sono concentrati in Lazio (21.6%), Lombardia (18.2) e Toscana (14.8); il 54% di quelli per affidamento/motivi familiari in Puglia (23.2%), Lombardia (19.4) ed Emilia Romagna (10.9); il 70% di quelli per protezione internazionale nel Lazio (53.4%), Emilia Romagna (8.9%) e Puglia (7.8%).

Infine, l'incidenza percentuale dei possessori del permesso di soggiorno sul totale degli accolti in seconda accoglienza si rivela, come possiamo vedere nella tabella 2.50, massima in Liguria e Umbria, minima in Campania e Sicilia.

In Lombardia, Piemonte, Veneto, Toscana, Trentino, Puglie, Marche e Abruzzo dagli 8 ai 9 minori su 10 possiedono un permesso, in Emilia Romagna, Calabria e Lazio l'incidenza scende tra il 67-70%, mentre in Sicilia sono circa 5 i minori titolari di un permesso su 10 accolti in seconda accoglienza.

Tabella 2.50 -Numero MSNA accolti in seconda accoglienza e titolari di permesso di soggiorno, per regione, anni 2008 e 2010 (valori assoluti e percentuali).

Regioni	Minori in II acc. (v.a.)		Titolari di Permesso di soggiorno (v.a.)		Incid. (v.p.) %		Diff. % 2010 su 2008
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	
Piemonte	102	81	84	76	82,35	93,83	-17,65
Valle d'Aosta	6	0	6	0	100,00	-	0,00
Lombardia	247	320	145	292	58,70	91,25	-41,30
Trentino-Alto Adige	58	33	19	29	32,76	87,88	-67,24
Veneto	272	137	237	126	87,13	91,97	-12,87
Friuli-Venezia Giulia	568	223	458	79	80,63	35,43	-19,37
Liguria	74	45	36	45	48,65	100,00	-51,35
Emilia Romagna	232	304	153	205	65,95	67,43	-34,05
Toscana	178	208	120	190	67,42	91,35	-32,58
Umbria	4	5	3	5	75,00	100,00	-25,00
Marche	182	102	91	85	50,00	83,33	-50,00
Lazio	471	554	28	392	5,94	70,76	-94,06
Abruzzo	12	74	1	62	8,33	83,78	-91,67
Molise	3	1	0	1	0,00	100,00	-100,00

Campania	89	97	16	38	17,98	39,18	-82,02
Puglia	178	156	53	136	29,78	87,18	-70,22
Basilicata	18	0	1	0	5,56	-	-94,44
Calabria	25	16	0	11	0,00	68,75	-100,00
Sicilia	1.101	159	192	86	17,44	54,09	-82,56
Sardegna	21	8	1	0	4,76	0,00	-95,24
Italia	3.841	2.523	1.644	1.858	42,80	73,64	-57,20

3. Gli interventi attivati a livello locale in materia di assistenza e protezione dei minori stranieri non accompagnati.

I servizi e gli interventi messi in atto dai servizi sociali degli Enti Locali per affrontare le complesse problematiche che pone la presenza dei minori stranieri non accompagnati e garantire una maggiore protezione sono vari e articolati. In questo paragrafo sono presentati i dati relativi ai diversi interventi di presa in carico e integrazione, alle risorse investite dagli Enti Locali, nonché sui protocolli d'intesa tra i soggetti che si occupano a vario titolo della protezione e tutela dei minori stranieri non accompagnati a livello territoriale.

3.1. Gli interventi e i servizi

Gli interventi più frequenti in materia di assistenza e protezione predisposti a tutela dei minori soli accolti indicati dai Comuni, come possiamo vedere nella tabella seguente, sono risultati il collocamento in luogo sicuro (79,7%), il colloquio, la segnalazione del minore alla Procura presso il Tribunale dei minorenni, la richiesta di apertura di tutela, la segnalazione al Comitato per i minori stranieri non accompagnati nonché la richiesta del permesso di soggiorno.

La prassi seguita dai Servizi Sociali privilegia l'immediato "collocamento del minore in luogo sicuro" e l'attivazione degli interventi di tutela, le segnalazioni alle autorità competenti (Giudice tutelare, Comitato per i minori stranieri e Questura), il contatto con la famiglia e l'accertamento dell'identità del minore. Risulta invece residuale, come negli anni precedenti, la quota di Comuni che dichiarano di attivare come primi interventi la richiesta di indagini familiari o di rimpatrio del minore.

Tabella 3.1 - Interventi attivati a favore dei MSNA accolti	
Collocamento in luogo sicuro	79,71
Colloqui con il minore	78,26
Segnalazione alla procura	73,50
Richiesta apertura tutela	65,42
Segnalazione comitato MSNA	59,42
Richiesta permessa di soggiorno	56,94
Iscrizione servizio sanitario nazionale	55,49
Contatto con la famiglia	51,14
Azioni volte all'ccertamento identità	44,10
Richiesta indagini familiari	32,30
Richiesta rimpatrio volontario	11,39
Altro tipo di intervento	11,39

Per quanto riguarda gli interventi volti più specificatamente all'integrazione sociale del minore, il più ricorrente indicato dai comuni rispondenti è quello dell'alfabetizzazione della lingua italiana (232 segnalazioni, usufruiscono del servizio il 55,3% dei minori) seguito da altri interventi di utilità primaria, l'inserimento scolastico e la mediazione linguistico culturale.

Tabella 3.2 - Interventi più ricorrenti nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, anno 2010, (numero assoluto, percentuale media di minori che hanno usufruito dell'intervento).	
interventi	%.media
Alfabetizzazione	55,30
Interventi di utilità primaria (igiene personale, vestiario, pasti, ecc)	63,83
Inserimento scolastico	45,86
Mediazione linguistico culturale	50,14
Attività a sostegno dell'integrazione	51
Interventi a tutela della salute	53,17
Formazione professionale	43
Assistenza psicologia	62
Attività a sostegno dell'affidamento familiare	54,2
Ricongiungimento parenti	38,59
Orientamento legale	48,42

Inserimento lavorativo	30,44
Apprendistato	25,28
Altre misure	1,21

La spesa complessiva sostenuta dai Comuni nell'arco dell'anno 2010 attinente all'accoglienza e ai servizi rivolti ai minori stranieri non accompagnati risulta attestarsi per oltre il 66% degli enti locali sotto ai 50mila euro. Vi è un 13% dei Comuni che dichiara di avere spero dai 50 ai 100.000 euro, quasi un 9% da 100 a 300.000 e oltre il 4,9% del totale dei rispondenti che si colloca nel range 300-500.000. Come possiamo vedere nella prossima tabella, la quota dei comuni diminuisce al crescere della soglia di spesa, toccando il minimo con il 2.3% dei comuni che hanno speso tra i 500mila e i 700mila euro ed un 4% degli enti che dichiarano di aver speso oltre 1 milione di euro per i servizi di accoglienza e tutela forniti ai minori. Osservando il fenomeno per ripartizione, possiamo notare come i comuni del nord-ovest, nord-est e centro Italia siano concentrati nella prima classe di spesa, sotto i 50mila euro. I comuni di tutte queste ripartizioni nella prima classe superano il 40% del totale dei comuni rispondenti nella data ripartizione. I comuni del sud si avvicinano al 39% mentre sono quelli delle isole che, seppur pochi in valore assoluto, si distribuiscono con maggiore equità tra le classi di spesa: il 26.3% dei comuni isolani si trova nella prima classe, il 21.1% nella seconda, il 18.4% nella terza e il 7.9% nella quarta, tra i 300mila e i 500mila euro. Tali proporzioni sono ampiamente maggiori rispetto sia alla media nazionale che ai valori delle altre quattro ripartizioni.

Tra i comuni che hanno speso meno di 50mila euro nel corso del 2010, quasi la metà (98, ovvero il 42.6%) è compreso tra i 15mila e i 60mila abitanti. Una quota un poco più alta si registra nella classe successiva (50-100mila euro), mentre incomincia a scendere dalla classe 100-300mila euro, ove all'aumentare dell'importo di spesa, aumenta parallelamente il peso dei comuni più grandi, ovvero dei comuni con oltre 60mila abitanti.

Tabella 3.3 - Spesa per l'accoglienza ed i servizi rivolti ai minori stranieri non accompagnati, anno 2010, (valori percentuali).	
Range di spesa (euro)	%rispondenti
Sotto i 50.000	66,47
Tra i 50.000-100.000	13,29
Tra i 100.000-300.000	8,96
Tra i 300.000-500.000	4,91

Tra i 500.000-700.000	2,31
Tra i 700.000-1.000.000	–
Oltre i 1.000.000	4,05
Totale rispondenti	100,00

3.2. La rete, i punti di forza e le criticità

I Comuni, ben consapevoli dello status giuridico complesso e articolato dei minori stranieri non accompagnati (in quanto minori, stranieri, richiedenti asilo, vittime di tratta ecc) riconoscono sempre di più l'importanza di tessere formalmente rapporti con i soggetti che si occupano a vario titolo della loro protezione e tutela. L'intervento a livello territoriale di soggetti afferenti ad amministrazioni diverse (giuridiche, amministrative e sociali), rende, infatti indispensabile, affinché vi sia un buon livello di collaborazione, la formalizzazione dei rapporti inter-istituzionali tra i vari soggetti.

Nel 2010 quasi il 14% dei rispondenti (contro l'11,4% del 2008) ha dichiarato di aver stipulato protocolli di intesa con altri enti o istituzioni per la gestione dei MSNA (con il pubblico tutore, il Giudice Tutelare, gli Istituti scolastici, il Tribunale per i minorenni, le Questure e le Prefetture). In particolare, sono stati stipulati 192 protocolli d'intesa con Enti o Istituzioni, la maggioranza dei quali sottoscritti con le comunità d'accoglienza (21.4%), con la Questura e i servizi sanitari (12.0%), con gli Enti del terzo settore (8.9%) e con la Prefettura (7.3%).

Tabella 3.4 - Tipi di Enti/Istituzioni con i quali sono stati stipulati protocolli di intesa, anno 2010, (valori assoluti, percentuali).		
Ente/Istituzione	N.	%.
Comunità di accoglienza	41	21,35
Questura	23	11,98
Servizi sanitari	23	11,98
Enti terzo settore	17	8,85
Prefettura	14	7,29
Servizi scolastici	11	5,73
Tribunali minori	10	5,21
Giudice tutelare	9	4,69
Tutore	4	2,08
Enti di formazione professionale	6	3,13
Altri comuni	–	–
Altro	34	17,71
Totale	192	100,00

I Comuni, anche in coerenza con quanto evidenziato, sostengono che il miglior livello di coordinamento e collaborazione per la tutela dei minori sia, in ordine di punteggio più alto (da un minimo di 0 ad un massimo di 4), con le Comunità di accoglienza (2,6), la Questura (2), il Tribunale per i minorenni, Giudice Tutelare e Tutore (1,9).

Infine, nelle tabelle seguenti vengono riportate le principali dichiarazioni espresse dai Comuni in merito ai punti di forza e di debolezza delle politiche di presa in carico e di accoglienza promosse dall'amministrazione comunale o dall'ente/soggetto che gestisce i servizi rivolti ai minori stranieri non accompagnati. La tempestività dell'intervento, la collaborazione con la rete dei servizi comunali e la progettazione di interventi socio-educativi adeguati che si avvalga di personale qualificato, risultano i punti di forza più condivisi. Mentre tra i problemi riscontrati spicca in modo inequivocabile la mancanza di risorse economiche che da solo rappresenta quasi il 25% del totale delle risposte. Segue molto distaccato il problema della difficoltà di previsione degli arrivi e delle improvvise mutazioni del fenomeno (in termini di consistenza e caratteristiche dei flussi d'ingresso), così come vengono indicate alcune principali criticità per una presa in carico efficace del minore: la mancanza di strutture di accoglienza autorizzate e di famiglie potenzialmente affidatarie, nonché la difficoltà ad orientarsi nella normativa di riferimento e nella conversione dei permessi di soggiorno.

Tabella 3.5- Punti di forza delle politiche di presa in carico e di accoglienza, promosse dall'Amministrazione Comunale o dall'Ente /Soggetto che gestisce i servizi rivolti ai MSNA

Punti di forza	Numero risposte	% sulle risposte
Tempestività dell'intervento di presa in carico (continuità del servizio e flessibilità nell'orario lavorativo)	273	22,40
Collaborazione con la rete dei servizi del Comune	157	12,88
Progettazione di interventi socio-educativi integrati (formazione/lavro, tirocini formativi ecc)	134	10,99
Presenza di personale qualificato, specializzazione dell'ente/ufficio, efficienza del servizio (assistenza legale, sanitaria, socio psicologica, etc.)	132	10,83
Disponibilità di mediazione linguistico culturale	109	8,94
Progetti/percorsi di integrazione personalizzati	100	8,20

Tabella 3.6 - Problemi incontrati dall'Amministrazione Comunale o dall'Ente /Soggetto che gestisce i servizi rivolti ai MSNA

Problemi	Numero risposte	% sulle risposte
Mancanza di risorse economiche/costi elevati di gestione problema/ impegno finanziario non prevedibile	305	24,76
Difficoltà a prevedere, per numero e tipologia, l'arrivo dei minori	121	9,82
Carenza/mancanza strutture di accoglienza e di servizi specifici	119	9,66
Carenza famiglie affidatarie/ problematiche legate ad affido in generale	116	9,42
Difficoltà nella conversione dei permessi di soggiorno per minore età	111	9,01
Difficoltà a contattare/rapportarsi con le famiglie di origine	95	7,71
Difficoltà ad orientarsi nella normativa di riferimento	93	7,55

4. Principali Evidenze

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati ha assunto negli anni una crescente rilevanza sociale e politica come è stato recentemente ben evidenziato anche nelle conclusioni dell'Indagine conoscitiva della Commissione Bicamerale Infanzia⁸. Un particolare segmento dei flussi migratori che ha attirato sempre più l'attenzione di amministratori, giuristi, operatori sociali, giudiziari e di polizia, per una presenza di minori vulnerabili sempre più diffusa a livello territoriale che ha interpellato e interrogato il sistema di tutela e protezione.

Anche i dati presentati nelle pagine precedenti, frutto di una rilevazione a livello nazionale, ritraggono un fenomeno sempre in movimento, confermando, da una parte, l'impegno sempre più rilevante delle Amministrazioni comunali nell'accogliere e collocare in luoghi sicuri i minori stranieri non accompagnati e dall'altra, un'attenzione puntuale agli interventi finalizzati a garantire un sistema di protezione e assistenza adeguato.

I principali mutamenti del fenomeno registrati nel biennio 2009-2010 riguardano vari aspetti che vanno da quello di ordine quantitativo, alla distribuzione regionale del fenomeno, alla distribuzione variata dei minori per Paesi provenienza, sino alle variazioni intervenute nell'ambito del genere e delle classi di età.

Dal punto di vista prettamente quantitativo, rispetto agli esiti dell'indagine precedente (2008), il numero dei minori ha registrato una flessione, più marcata tra quelli presi in carico (-36%) e accolti in seconda accoglienza (-34%) rispetto al numero dei minori non accompagnati accolti in prima/pronta accoglienza (-19%). In particolare le realtà che hanno registrato in questi ultimi anni una diminuzione del fenomeno sono quelle sotto i 60.000 abitanti mentre le città medio-grandi e metropolitane continuano ad essere interessate dal fenomeno dei minori soli (quasi il 63% si trova in realtà superiori ai 100.000 abitanti). Ma ciò che più rileva dal punto di vista della presenza del fenomeno, nonostante il decremento complessivo segnalato, i dati mostrano una costante diffusione dei minori a livello territoriale avendo registrato, rispetto al passato, un raddoppiamento delle realtà locali che risultano coinvolte nell'accoglienza e presa in carico dei minori stranieri non accompagnati.

Osservando, i dati generali relativi al 2010 e quelli legati alle ripartizioni regionali, emerge che la ridefinizione del fenomeno a livello nazionale è da imputarsi ad un decremento generalizzato ma in particolare alla diminuzione della presenza di

8 http://www.camera.it/453?bollet=_dati/leg16/lavori/bollet/201203/0327/html/36#167n4

minori soli nelle realtà siciliane. Dai dati riportati nella tabella sottostante emerge chiaramente sia l'evoluzione del fenomeno dal 2008 al 2010, sia l'articolazione dei numeri a seconda delle varie fasi del percorso di accoglienza. Se la presenza dei minori non accompagnati è cresciuta in Puglia e diminuita in alcune importanti aree di frontiera (Sicilia e Friuli Venezia Giulia), è sostanzialmente tornata a riguardare prevalentemente quelle aree regionali che registrano un alto "indice di polarizzazione" (il 53,4% del fenomeno si concentra in Lazio, Emilia Romagna, Lombardia e Veneto) e che da sempre si sono caratterizzata per una notevole presenza di minori stranieri soli.

Tabella a – Sintesi del fenomeno dell'accoglienza dei MSNA in Italia e dettaglio su alcune Regioni – Anni 2008 - 2010							
	Lombardia	Veneto	Emilia-Romagna	Lazio	Sicilia	Puglia	Var.% 2008/2010 Italia
MSNA presi in carico	449 -17,6%	365 -42,6%	783 -10%	892 +14,4	301 -79,5%	422 +13,4	-36%
Prima acc.	364 +5,8%	209 -56%	437 -22,6%	626 +6,1%	243 -42,8%	483 +237,7%	-19%
Seconda acc.	320 29,5%	137 -49,6	304 +31	554 +17	159 -85%	156 -12%	-34%

Parallelamente alle variazioni registrate a livello territoriale vanno considerati i cambiamenti nella distribuzione per paesi di provenienza. Se tra il 2006 e 2008 erano aumentati esponenzialmente i minori potenziali richiedenti protezione internazionale⁹ provenienti in particolare dall'Afghanistan (+170%) o giunti da paesi africani fortemente vulnerabili o in conflitto (Nigeria, Somalia, Eritrea, ecc), in quest'ultimo biennio (2009-2010) a fronte di una significativa diminuzione per quasi tutti i Paesi di provenienza, si è registrato un incremento per i minori provenienti dal Bangladesh, Pakistan e Senegal.

Come possiamo vedere nella tabella riassuntiva, la provenienza dei minori influisce anche sulla presenza nelle varie fasi di accoglienza. I minori provenienti dall'Afghanistan e Bangladesh risultano tra i principali contattati e accolti in prima e seconda accoglienza, mentre ai numerosi minori albanesi, marocchini e kossovaresi contattati/presi in carico non corrisponde l'avvio di un percorso di accoglienza in comunità. E a questo dato si collega l'aumento della componente maschile, oramai oltre il 91% e la progressiva "adulterizzazione" del fenomeno, che registra nella fascia 16/17 anni oltre il 77% del totale dei minori non accompagnati in Italia.

⁹ Questo fenomeno viene confermato anche dai dati relativi ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo accolti nell'ambito del Sistema di Protezione per Richiedenti asilo e Rifugiati. Si veda: Cittalia (a cura di), Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2008-2009, 2009, pag. 80.

Tabella b – Sintesi del fenomeno dell'accoglienza dei MSNA in Italia e dettaglio su alcuni Paesi di provenienza– Anno 2010

	Principali Paesi di provenienza						
MSNA presi in carico	Afghan..	Bangl.	Albania	Egitto	Maroc.	Kosovo	Senegal
Prima acc.	Afghan..	Bangl.	Egitto	Maroc.	Kosovo	Albania	Senegal
Seconda acc.	Bangl..	Egitto	Afghan.	Albania	Kosovo	Maur.	Somalia

Per quanto attiene l'impegno delle Amministrazioni nell'accogliere e collocare in luoghi sicuri i minori stranieri non accompagnati, dai dati rilevati dall'indagine oggetto del presente rapporto, appare sempre più omogeneo l'iter d'intervento, che vede nell'immediato "collocamento in luogo sicuro", nel colloquio con il minore, nella segnalazioni alle autorità competenti (Giudice tutelare, Comitato minori stranieri e Questura) e nella richiesta di apertura della tutela i principali strumenti di protezione e tutela.

Gli strumenti atti all'accoglienza e all'integrazione del minore nella prima/pronta accoglienza assunti a livello locale, sembrano aver favorito la permanenza dei minori all'interno delle comunità, riducendo in maniera significativa i tassi di fuga. Rispetto agli anni precedenti, come possiamo notare nella tabella riassuntiva, viene, rilevata una variazione positiva relativa ai minori che si fermano almeno un mese in prima accoglienza (dal 34,5% nel 2006 al 59% nel 2010), così come, contestualmente, diminuiscono i minori che fuggono dalle strutture, passando a rappresentare dal 62% nel 2006 al 31,3% sul totale degli accolti nell'ultimo anno di riferimento. Inoltre dai dati relativi alla seconda fase di accoglienza, notiamo un aumento dei minori affidati (dal 7% nel 2006 al 15,5% nel 2008), ma in particolare ciò che riteniamo vada sottolineato è il significativo incremento del numero di coloro per i quali è stata aperta la tutela (passati dal 36% del 2008 al 65,4% del totale degli accolti in seconda accoglienza nel 2010), e l'aumento dei minori che risultano titolari di permesso di soggiorno i quali rappresentavano alla fine del 2010 il 73,6% dell'universo (passati dal 32,5% nel 2006 al 42,8% nel 2008).

I dati raccolti ed analizzati in questo capitolo confermano l'esigenza di continuare a puntare su politiche strutturate a carattere nazionale che abbiano come obiettivo l'adozione di linee guida per la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati in un'ottica di standardizzazione e qualificazione degli interventi. La sperimentazione di questo modello di intervento è rappresentata dal lavoro svolto in questi ultimi anni dal Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati nell'ambito del quale è stato attivato un sistema coordinato a livello centrale e diffuso sull'intero territorio nazionale, volto a sperimentare un sistema nazionale decentrato

ed in rete di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla prima fase di pronta accoglienza.

Il Programma, come leggeremo dettagliatamente nel prossimo capitolo, ha rappresentato l'occasione e il luogo per dare risposte e fare luce sugli aspetti più critici relativi alla presa in carico dei minori soli: dalle strategie di intervento da adottare sui luoghi di frontiera, alla qualificazione e standardizzazione degli interventi nella pronta accoglienza affinché siano più corrispondenti ai bisogni del minore, alla promozione e diffusione delle esperienze di affidamento familiare, sino alla valorizzazione di tutte le attività rivolte al sostegno dell'integrazione sociale dei minori.

Tabella c - Sintesi del fenomeno dell'accoglienza dei MSNA in Italia – Rilevazione ANCI – Cittalia anni 2006 – 2010.			
Fenomeno 2006		Numero Minori	%
MSNA presi in carico		7.870	
Prima accoglienza	MSNA accolti in prima accoglienza	6.102	
	Di cui, % per almeno un mese	2.106	34,5%
	Di cui, % irreperibili	3.783	62,0%
	Di cui, % affidati	444	7,0%
Seconda accoglienza	MSNA accolti in seconda accoglienza	3.515	
	Di cui, % per almeno un mese	2.749	78,2%
	Di cui, % irreperibili	692	20,0%
	Di cui, % affidati	235	7,0%
	Di cui, % con permesso di soggiorno	1.433	40,5%
Fenomeno 2008		Numero Minori	%
MSNA presi in carico		7.216	
Prima accoglienza	MSNA accolti in prima accoglienza	4.176	
	Di cui, % per almeno un mese	2.195	52,6%
	Di cui, % irreperibili	1.676	40,1%
	Di cui, % affidati	412	9,9%
Seconda accoglienza	MSNA accolti in seconda accoglienza	3.841	
	Di cui, % per almeno un mese	2.886	75,1%
	Di cui, % irreperibili	896	23,3%
	Di cui, % affidati	253	6,6%
	Di cui, % apertura della tutela	1.391	36,0%
	Di cui, % con permesso di soggiorno	1.644	42,8%

Fenomeno 2010		Numero Minori	%
MSNA presi in carico		4.588	
Prima accoglienza	MSNA accolti in prima accoglienza	3.352	
	Di cui, % per almeno un mese	1.979	59,0%
	Di cui, % irreperibili	1.050	31,3%
	Di cui, % affidati	293	8,7%
Seconda accoglienza	MSNA accolti in seconda accoglienza	2.523	
	Di cui, % per almeno un mese	1.587	89,6%*
	Di cui, % irreperibili	201	8,0%
	Di cui, % affidati	275	15,5%
	Di cui, % apertura della tutela	1.649	65,4%
	Di cui, % con permesso di soggiorno	1.876	74,4%
<i>*Questo dato è calcolato sul numero di minori passato dalla prima alla seconda accoglienza.</i>			

CAPITOLO 3

Il Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

3.1. Il Programma tra valorizzazione e standardizzazione delle esperienze locali

Questo capitolo intende descrivere l'esperienza del Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e volto a sperimentare un sistema nazionale, decentrato e in rete, di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla fase della pronta accoglienza. Fulcro della rete e principali attori dei servizi previsti nell'ambito del Programma sono i Comuni (selezionati tra quelli con più lunga esperienza di interventi nel settore dei msna attraverso bando pubblico), in quanto soggetti istituzionali maggiormente investiti dalle problematiche sollevate dalla presenza dei minori stranieri sul territorio, sia in termini di risorse operative sia in relazione alla spesa che la presa in carico di minori privi di riferimento familiare comporta. Attraverso il Programma si è dunque inteso avviare una strategia di intervento sul tema dei minori stranieri in un'ottica di collaborazione tra amministrazione centrale ed Enti Locali, con l'obiettivo di incidere con maggiore efficacia sugli aspetti più critici della presa in carico, valorizzando nel contempo le competenze e le esperienze già esistenti sui territori e contribuendo alla definizione di procedure standardizzate certe e condivise tra il livello nazionale, locale e inter-istituzionale.

L'esperienza del Programma nasce dunque dalle sollecitazioni delle maggiori città interessate dalla presenza di msna, riunite in un tavolo di coordinamento costituito presso ANCI a partire dai primi anni Duemila: in questa sede sono state evidenziate le principali criticità e anche i percorsi più efficaci di intervento nei confronti dei minori ed è così risultata evidente la necessità di organizzare una risposta di sistema ad una presenza che si è dimostrata stabile negli anni e che non può essere affrontata di volta in volta in termini di emergenza. Questa riflessione congiunta ha condotto alla definizione delle modalità operative proposte con il Programma, concentrando l'attenzione degli interventi sul periodo della pronta accoglienza, considerato momento critico per l'aggancio e la presa in carico più opportuna del minore straniero non accompagnato. Questa si caratterizza infatti come momento cruciale in cui è necessario intervenire con servizi di qualità, anche alla luce dei dati che mostrano come il maggior numero di allontanamenti dalle strutture di accoglienza si verifichi proprio nei primi giorni di permanenza dei minori all'interno di esse.

È risultato evidente allora come sia proprio la pronta accoglienza la fase sulla quale investire tempestivamente con risorse dedicate e professionalità specifiche, evitando interventi di bassa soglia altrettanto costosi ma senza alcuna ricaduta positiva sul

successivo percorso di accoglienza e integrazione.

Sulla base di tali valutazioni il Programma ha preso avvio nel 2008, rivolgendo le proprie azioni progettuali nei confronti dei minori stranieri arrivati soli sul territorio italiano (ed in particolare su quello dei Comuni afferenti al Programma): nei confronti di essi i Comuni hanno attivato quei servizi destinati a garantire i diritti di cui i minori sono portatori attraverso un articolato percorso di pronta accoglienza che mira ad incentivare la collaborazione tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nell'accoglienza e nella protezione dei msna al fine di giungere a risultati sostenibili e riproducibili su tutto il territorio nazionale.

Al tempo stesso il Programma si è proposto di far luce su alcuni aspetti emersi come particolarmente problematici sia dalle indagini realizzate da ANCI²⁰ sia dalla rilevazione sistematica svolta dal Comitato per i minori stranieri: tra di essi lo squilibrio creato dall'eccessiva concentrazione di minori in alcune zone del Paese (le aree di ingresso ai confini terrestri e marittimi, le grandi città metropolitane), le strategie di intervento sui luoghi di frontiera, le procedure di identificazione dei minori, la frequente carenza di coordinamento tra i soggetti coinvolti nella tutela e nella regolarizzazione dei minori stranieri (accanto ai Comuni il Tribunale per i minorenni, il Giudice tutelare, la Questura, etc.), l'abbandono delle strutture di primo collocamento da parte dei minori. L'approfondimento di tali aspetti ha rappresentato dunque uno degli obiettivi principali del Programma, realizzato anche attraverso la specifica linea di monitoraggio e intervento in Sicilia e lungo le coste adriatiche. Quest'ultimo ha consentito di rilevare sul campo dati quantitativi e qualitativi dell'accoglienza nelle aree di primo approdo dei minori, ricostruendone prassi, disfunzioni ma anche modelli efficaci di intervento, come vedremo nei paragrafi che seguono.

Le attività del Programma fin qui descritte sono state realizzate, a partire dal 2008, lungo due fasi che hanno visto la costituzione della rete e il suo successivo consolidamento e ampliamento, fino a giungere alla conformazione attuale che vede 32 Comuni titolari di progetto, situati sul territorio di 14 Regioni. Ad oggi il Programma ha accolto 2761 minori, sviluppando complessivamente oltre 160.000 giornate di accoglienza e offrendo a 144 minori l'opportunità di usufruire di diverse forme di affidamento familiare.

20 Si veda Giovannetti M., Orlandi C., *Minori stranieri non accompagnati. Rapporto Anci 2005/2006*, 2006, Edizioni Anci Servizi; Giovannetti M., *Minori stranieri non accompagnati. Secondo Rapporto Anci 2007, 2008*, Edizioni Anci; Giovannetti M., *Minori stranieri non accompagnati. Terzo rapporto ANCI 2009, 2009*, Edizioni ANCI ComuniCare

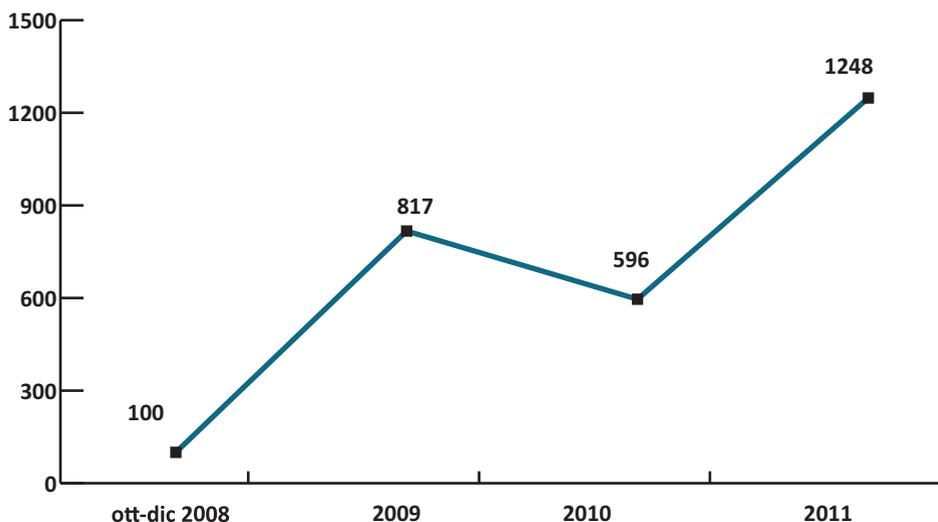
LA RETE DEI COMUNI DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI PROTEZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Agrigento Ancona Bari Bologna Brindisi Cattagirone Caserta Catania
Catanzaro Como Cremona Firenze Forlì Genova Lecce Macerata
Messina Milano Modena Napoli Palma di Montechiaro Perugia Ragusa
Ravenna Reggio di Calabria Rimini Roma Siacca Teramo Torino Venezia
Verona



Nella figura che segue è possibile osservare l'andamento degli ingressi dei minori nei progetti di accoglienza realizzati dai Comuni a partire dagli ultimi mesi del 2008 (inizio delle attività del Programma): pur trattandosi di un dato relativo soltanto ad una parte dei msna che hanno fatto ingresso nel nostro Paese, appare evidente come tale presenza sia influenzata nel tempo dai flussi migratori che varcano in maniera irregolare i confini, con un decremento nel 2010 corrispondente al varo della politica governativa dei respingimenti e un picco nel 2011, corrispondente alla ripresa degli sbarchi lungo le coste italiane:

Figura 2 - Andamento annuale degli inserimenti di msna nel Programma.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

3.2 Percorsi migratori dei minori stranieri non accompagnati in Italia

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati assume nel nostro Paese caratteristiche differenziate a seconda dei contesti territoriali in cui si manifesta, portando con sé alcune criticità, derivanti sicuramente dalla vicenda di sradicamento materiale ed affettivo (dal proprio contesto familiare, sociale, culturale) che ogni migrazione, specie quella minorile, porta con sé, ma anche dall'impatto che la presenza dei msna produce sui diversi contesti locali in cui si manifesta, venendo a

sua volta condizionata dalle prassi di presa in carico che ciascuno di tali contesti ha adottato nel tempo in assenza di procedure standardizzate a livello nazionale e di un adeguato raccordo tra le istituzioni competenti nella protezione dei minori medesimi.

In tale direzione ci sembra essenziale evidenziare come la condizione del minore straniero che arriva solo in Italia, pur essendo situata al crocevia tra ambiti legislativi distanti tra di loro (diritto minorile e diritto dello straniero), sia caratterizzata da un alto livello di protezione e tutela che si dispiegano fin dal momento del primo contatto con le forze dell'ordine o con il servizio sociale territoriale. Questi ultimi infatti sono tenuti a collocare in luogo sicuro il minore che si trova in stato di abbandono, individuando la struttura più idonea ad accoglierlo successivamente all'iniziale fase di aggancio: inizia dunque qui il percorso di tutela del minore straniero, che l'ordinamento giuridico vigente disciplina sancendo la piena parità con i minori italiani²¹ e dunque assegnando le competenze in materia di assistenza ai Comuni.

Tuttavia, a fronte di un contesto normativo altamente tutelante (nella misura in cui le forme di protezione previste per il minore italiano si applicano anche al minore straniero), la presenza crescente del fenomeno nel nostro Paese e le peculiarità che essa ha assunto nel corso del tempo pongono una serie di problemi ai diversi attori istituzionali e al sistema dei servizi in particolare, cui spetta il compito di tradurre in forme concrete di accoglienza e inclusione sociale le tutele previste dalla legge. Innanzitutto, tale presenza si qualifica come segmento del più ampio fenomeno dei flussi migratori non programmati, costituiti da stranieri entrati illegalmente sul territorio ma non espellibili sulla base di norme nazionali e internazionali che riconoscono e tutelano le vulnerabilità di cui sono portatori (oltre ai minori stranieri non accompagnati, i richiedenti asilo e le vittime di tratta). Si tratta, dunque, di soggetti che non rientrano nelle quote di ingresso programmate ma che tuttavia hanno diritto a condizioni di soggiorno regolare e di cui i servizi devono farsi carico proprio in considerazione dei loro bisogni specifici di protezione. Come già accennato, nel caso specifico dei minori stranieri non accompagnati è il Comune l'istituzione responsabile della tutela di tale categoria vulnerabile, e in quanto tale su di esso ricade anche l'onere economico dei percorsi di accoglienza dei minori. Una spesa evidentemente non pianificabile, poiché legata alle dimensioni e alle dinamiche del flusso migratorio dei minori stranieri medesimi, alle modalità di ingresso in Italia e ai loro successivi movimenti all'interno del nostro Paese.

21 Codice civile, art. 403 ("Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione"); legge 4 maggio 1983 n. 184, "Diritto del minore ad una famiglia", art. 37-bis ("Al minore straniero che si trova nello Stato in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza).

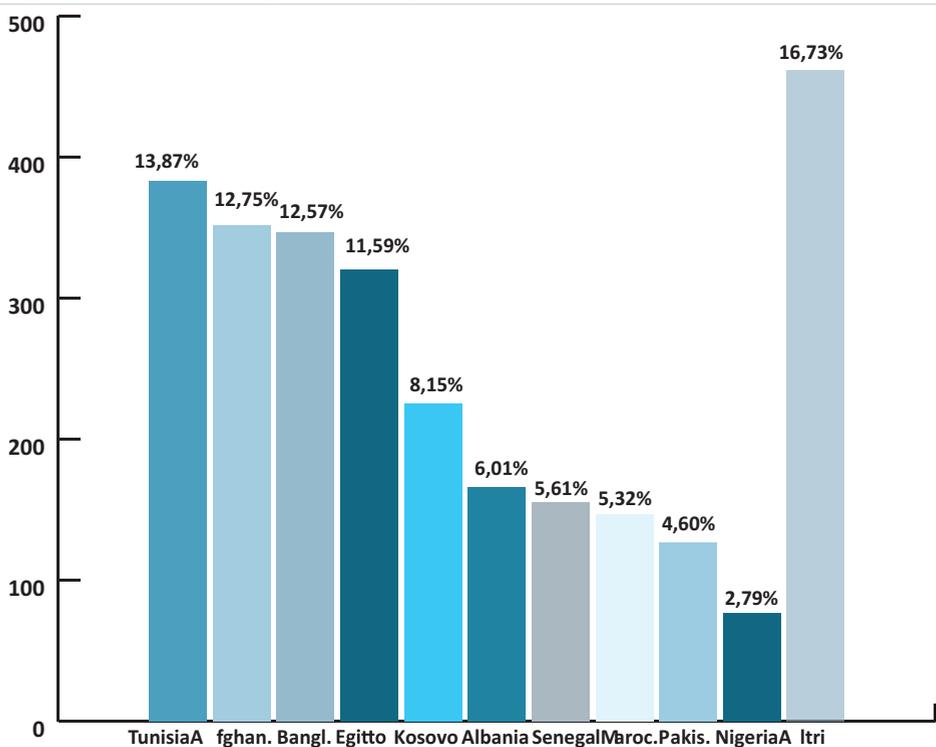
Al di là del dato numerico complessivo relativo alla presenza dei msna in Italia, ciò che qui interessa sottolineare è soprattutto lo squilibrio creato dalla eccessiva concentrazione di essi in alcune zone del Paese in relazione alla capacità di farsene carico da parte dei Comuni che su tali zone insistono. In particolare, maggiormente investite dalla presenza dei minori stranieri risultano essere le aree di ingresso situate ai confini terrestri e marittimi così come le grandi città metropolitane, che spesso costituiscono la tappa immediatamente successiva del percorso dei minori dopo il loro arrivo in Italia. In ciascuna di queste zone il fenomeno assume caratteristiche specifiche in relazione ai Paesi d'origine e alle modalità di ingresso dei msna, oltre ad essere naturalmente soggetto alla continua evoluzione dei contesti di partenza, di transito e di arrivo dei flussi migratori in generale.

Nella figura che segue sono illustrati i principali Paesi di provenienza dei minori accolti nel Programma a partire dall'ottobre del 2008 fino al 31 dicembre 2011: si tratta di oltre quaranta nazionalità delle quali la principale è rappresentata dai msna originari della Tunisia, giunti in gran parte nel corso del 2011. Seguono i minori provenienti dall'Afghanistan e dal Bangladesh che, in coerenza con i dati riferiti all'intero territorio nazionale, rappresentano le prime due cittadinanze dei minori presi in carico²² e di quelli accolti in prima accoglienza²³ nel corso del 2010.

22 Si veda Cap. 2, paragrafo "I minori stranieri non accompagnati contattati/presi in carico", tabella 11 "Minori stranieri non accompagnati o presi in carico per Paese di provenienza, anno 2010 (valori assoluti e percentuali)"

23 Si veda Cap. 2, paragrafo "I minori stranieri non accompagnati accolti in prima/pronta accoglienza", tabella 29 "Minori stranieri non accompagnati accolti in prima/pronta accoglienza per Paese di provenienza, anno 2010 (valori assoluti e percentuali)".

Figura 3 - Distribuzione per Paese di provenienza dei msna accolti.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

In tale contesto migratorio la rete del Programma costituisce un importante bacino di intercettazione dei flussi dei msna attraverso gli snodi rappresentati dai progetti dei diversi Comuni, che geograficamente si distribuiscono in maniera da garantire la copertura di gran parte delle aree maggiormente interessate dal fenomeno. Al contempo, i progetti rappresentano un'ottima prospettiva di osservazione della presenza dei msna e della sua evoluzione nel tempo, attribuendo al Programma l'importante ruolo di osservatorio del fenomeno nella sua dimensione locale e nelle caratteristiche che esso assume nei diversi territori. La seguente descrizione dei flussi e delle loro molteplici destinazioni italiane può pertanto considerarsi frutto del monitoraggio condotto a livello centrale nel corso della sperimentazione del Programma, confrontato con i dati sulla presenza dei msna nei Comuni confluiti nei rapporti ANCI e con quelli che ci pervengono dal Comitato per i minori stranieri.

Tra le zone di frontiera, quella siciliana ha fin qui sicuramente rappresentato la principale area di ingresso e concentrazione di minori stranieri non accompagnati

rispetto al resto dell'Italia. Gli arrivi via mare rappresentano qui la modalità pressoché unica di ingresso sul territorio da parte dei msna attraverso i cosiddetti “flussi misti” (nell’ambito dei quali si spostano sia migranti che potenziali richiedenti asilo, seguendo rotte e utilizzando mezzi di trasporto simili). I minori provengono nella quasi totalità dei casi dal continente africano e in particolare dai Paesi del Nord Africa (Tunisia, Egitto), dal Corno d’Africa (Eritrea, Somalia) e dall’Africa Occidentale (Mali, Costa d’Avorio, Nigeria). Nel corso degli ultimi anni si è assistito a significative variazioni dei flussi diretti verso le coste siciliane, dovute essenzialmente alla brusca diminuzione degli sbarchi sull’isola di Lampedusa nel corso del 2009 e alla loro consistente ripresa a seguito dei rivolgimenti politici avvenuti nel 2011 in molti Paesi del Nord Africa. Gli arrivi via mare interessano qui non più soltanto l’isola di Lampedusa, tradizionale approdo dei migranti provenienti dalla Libia e, soprattutto nel 2011, dalla Tunisia, ma anche diversi centri costieri e portuali della regione, meta finale di rotte ancora più lunghe e difficilmente rintracciabili dai dispositivi di contrasto dell’immigrazione irregolare.

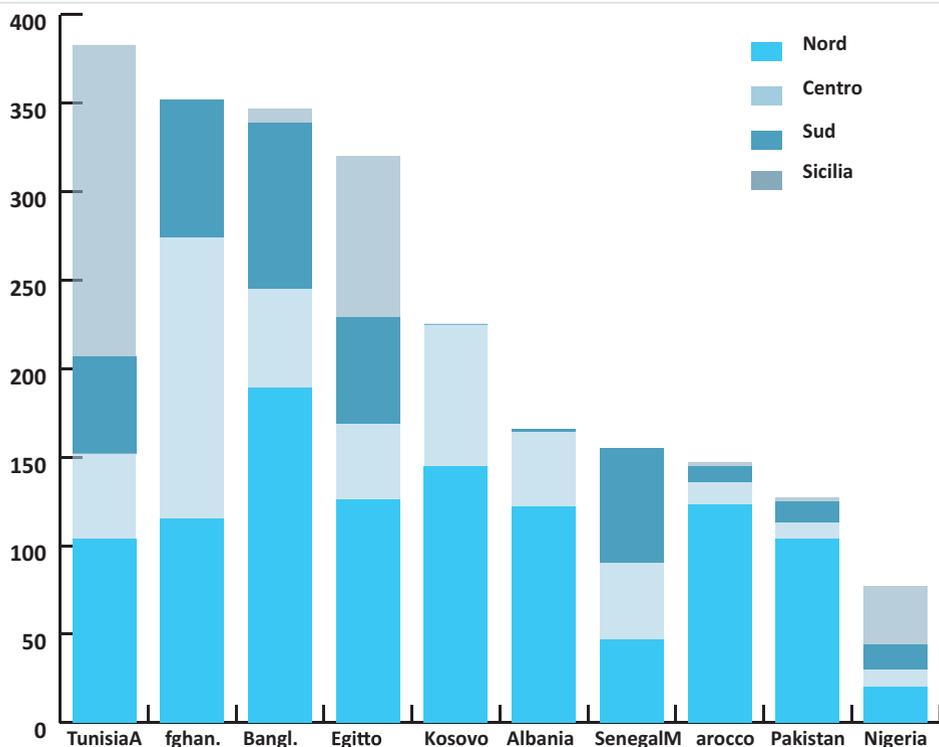
Punti di arrivo dell’altra rotta (quella che dai Paesi del Medio Oriente e dell’Asia Centrale transita attraverso i Balcani e la Grecia per giungere in Italia) sono le città portuali che si affacciano sull’Adriatico e in particolare Venezia, Ancona e Bari, direttamente collegate con la Grecia e con l’Albania: qui gli arrivi sono caratterizzati da una forte presenza di afgiani, iracheni e albanesi. Si tratta di nazionalità che continuano a rappresentare una percentuale rilevante sul totale dei msna presenti in Italia, costante nel tempo nonostante il minore impatto mediatico rispetto agli arrivi sulle coste siciliane.

I confini occidentale e settentrionale hanno spesso risentito di un’immigrazione minorile in transito da altri Paesi europei, la cui meta finale è rappresentata dalle città della Liguria, del Piemonte e della Lombardia. Accanto a questi flussi si assiste anche ad un fenomeno di migrazione interna che conduce i minori arrivati nelle regioni del Sud e del Nordest verso le regioni del Centro e del Nord Italia. Ad intercettare tali flussi sono le grandi città industriali del Nord (Milano e Torino, dove alta è la presenza di minori provenienti dal Marocco e dall’Egitto) e centri quali Bologna e Firenze, che rappresentano poli di attrazione molto forte per i minori stranieri (qui in gran parte provenienti dall’Est Europa e dal Kosovo) per la presenza ormai radicata di comunità straniere di considerevole entità. La massiccia ripresa degli sbarchi a seguito delle crisi nordafricane ha contribuito in maniera significativa a tali movimenti interni, come mostrano il caso di Roma e del Lazio, territorio che molto spesso rappresenta la tappa successiva al primo arrivo dei minori stranieri e dei migranti in generale per la presenza attrattiva della capitale, che continua a rappresentare il principale polo di insediamento migratorio in Italia sin dalla comparsa del fenomeno.

A fungere da richiamo per i minori stranieri sono in qualche caso anche le piccole città del Centro e del Nord Italia: presso queste ultime si incrociano, infatti, le più differenti nazionalità, richiamate da una serie di fattori tra i quali è possibile ravvisare anche le peculiari modalità di presa in carico e tutela da parte degli enti preposti, che facilmente diventano oggetto di passaparola tra i minori stessi. Di non secondaria importanza è purtroppo la presenza di reti ramificate di traffico e sfruttamento di minori che coprono anche le città di piccola e media dimensione e che le attente modalità di presa in carico da parte dei servizi dei Comuni della rete possono contribuire a fare emergere. In un simile contesto migratorio ad essere penalizzati non sono soltanto i grandi centri su cui i msna convergono successivamente al loro arrivo in Italia ma anche i piccoli Comuni, che al pari dei grandi sono chiamati a rispondere agli inderogabili vincoli di protezione dei minori stranieri, a fronte però di un bilancio comunale che in molti casi non riesce a rispondere adeguatamente ai bisogni sociali della popolazione locale e dunque tantomeno a quelli posti dai giovani migranti in termini di risorse finanziarie e di professionalità specifiche.

Nella figura seguente è messa in evidenza la distribuzione geografica delle principali nazionalità di minori accolti nel Programma: se alcune nazionalità riproducono in maniera evidente la dislocazione delle principali comunità di adulti connazionali (come nel caso del Albania, del Kosovo o del Marocco, concentrate per lo più al Centro – Nord), nel caso dei minori tunisini, afgani ed egiziani la presenza distribuita in quasi tutte le ripartizioni geografiche mostra come spesso il percorso migratorio di questi ultimi non si concluda nel punto di primo approdo ma prosegua all'interno del nostro Paese e, in alcuni casi, anche oltre le sue frontiere.

Figura 4 - Distribuzione per ripartizioni geografiche dei msna accolti (prime dieci nazionalità).



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

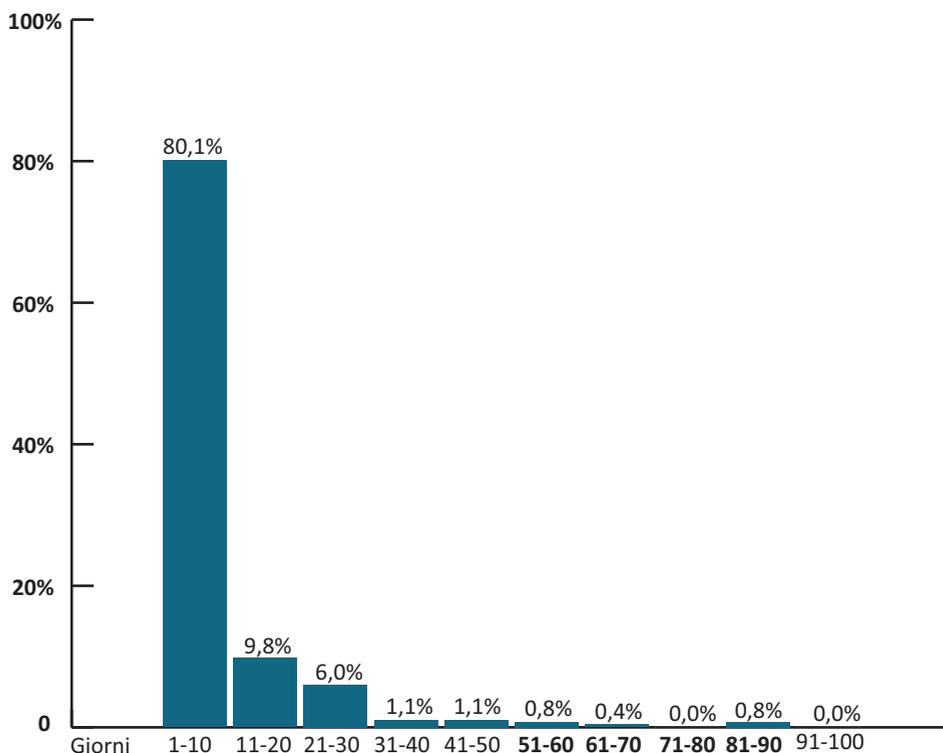
La situazione di irregolarità in cui i msna si trovano al momento di affrontare il viaggio influisce negativamente anche sulle successive condizioni di soggiorno in Italia, rendendo problematica l'identificazione dei minori per via dell'assenza di documenti validi a tal fine. L'impossibilità di accertare con sicurezza l'identità dei minori rappresenta un ulteriore elemento di vulnerabilità: un'identificazione certa è, infatti, elemento pregiudiziale da cui dipende l'esito positivo di ogni tipo di presa in carico, sia essa rivolta al ricongiungimento familiare o all'integrazione stabile in Italia.

In generale, le circostanze in cui avviene l'ingresso dei msna in Italia, unitamente al progetto migratorio di questi ultimi (che spesso li induce a spostarsi ulteriormente sul territorio italiano), fanno sì che la fase di aggancio in pronta accoglienza sia la più critica, come dimostrato dai dati sulle fughe dei minori dalle strutture destinate a tale utilizzo. Le motivazioni sono molteplici e anche in questo caso fanno riferimento ai

differenti contesti di origine e di destinazione dei minori stranieri, mostrando come anche questi ultimi si muovano all'interno di specifiche "catene migratorie" nelle quali a volte l'Italia rappresenta soltanto un Paese di transito (è il caso per esempio dei minori provenienti dall'Afghanistan per i quali si registrano alte percentuali di fuga dalle strutture dopo pochi giorni di permanenza, probabilmente nel tentativo di raggiungere i Paesi dell'Europa Centrale e del Nord). Un ulteriore stimolo ad abbandonare i centri in cui i msna vengono primariamente accolti è costituito dal richiamo che le reti informali di connazionali rappresentano per il minore: a volte si tratta di raggiungere figure di riferimento già contattate prima della partenza, più spesso di unirsi al gruppo di conterranei che già conoscono il territorio e che pertanto possono guidare il minore nel proprio radicamento.

Quest'ultimo è il caso di molti minori stranieri sbarcati sulle coste della Sicilia e qui resisi irreperibili dopo un breve periodo di permanenza in struttura, come si potrà constatare dai dati riportati nel successivo paragrafo 3.5 relativo al monitoraggio effettuato in Sicilia: molto spesso si tratta degli stessi minori che successivamente verranno intercettati nelle città del Nord Italia e inseriti nuovamente nel circuito dell'accoglienza, come mostrano i racconti degli operatori impegnati nella ricostruzione dei percorsi migratori dei msna presi in carico. Il fenomeno degli abbandoni delle strutture, pure se in calo, continua a rappresentare la criticità maggiore cui devono far fronte le istituzioni e gli enti del privato sociale coinvolti nella presa in carico dei minori stranieri, poiché espone questi ultimi ai rischi che la minore età e la permanenza irregolare sul territorio implicano. Nella figura che segue sono indicati i tempi di permanenza dei minori afghani che hanno abbandonato le strutture di accoglienza (74,1% sul totale dei msna afghani in uscita dai progetti di accoglienza): è evidente come i primissimi giorni rappresentino la fase più critica della presa in carico dei minori di tale nazionalità, che nell'80,1% dei casi si rendono irreperibili entro i primi dieci giorni dalla presa in carico, seguiti dal 9,8% che si allontana entro venti giorni e dal 6% entro un mese dall'accoglienza.

Figura 5 - Tempi di permanenza dei msna afghani allontanatisi dalle strutture.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

I nodi critici fin qui descritti appaiono dunque dipendere da una serie di motivazioni riconducibili essenzialmente a tre dimensioni, corrispondenti ad altrettanti momenti della migrazione di cui i minori sono protagonisti: innanzitutto la dimensione del contesto di provenienza dei minori, che pure nella diversità geografica, sociale e culturale dei Paesi di origine induce i giovani migranti ad allontanarsene per tentare di migliorare le proprie opportunità di vita, se non addirittura a fuggire per via di persecuzioni temute o subite (ciò che i msna sperimentano prima della partenza); poi le modalità con cui affrontano il viaggio verso l'Italia, anch'esse caratterizzate da estrema varietà di mezzi, tutti accomunati però dalla possibilità di eludere i controlli alla frontiera e spesso dalla pericolosità delle condizioni materiali in cui avvengono (ciò che i msna sperimentano durante la migrazione); in ultimo, la frequente frustrazione delle aspettative elaborate nei confronti del Paese di destinazione, che li spinge ad

abbandonare la protezione loro offerta dai servizi e in qualche caso ad intraprendere percorsi illegali una volta giunti in Italia (ciò che i msna sperimentano dopo aver fatto ingresso in Italia). Tali nodi critici si scontrano talvolta con un contesto normativo e un'organizzazione dei servizi concepiti essenzialmente per rispondere ai bisogni dei minori italiani fuori famiglia e che scontano, dunque, in qualche misura l'impatto con problematiche ed esigenze di natura diversa come quelle sopra descritte. La complessità insita nell'intersezione tra obblighi di protezione della minore età e specificità socio-culturali dei msna e del loro mandato migratorio contrasta talvolta con l'insufficienza di strumenti e risorse atti a farsi carico di tale complessità. L'assenza di procedure di identificazione e presa in carico dei msna uniformi a livello nazionale ha indotto ogni realtà territoriale interessata dal fenomeno a sviluppare prassi differenziate, anche in relazione ai rapporti che intercorrono tra i diversi soggetti coinvolti nella tutela e nella regolarizzazione dei minori stranieri (Comune, Tribunale per i minorenni, Giudice tutelare, Questura ecc.). Dall'analisi socio-demografica qui esposta nasce il Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati, allo scopo di giungere alla standardizzazione dei percorsi di presa in carico nella fase più delicata, quella della pronta accoglienza. A tal fine sono state elaborate le Linee guida operative del Programma come strumento a supporto dei Comuni aderenti alle reti, comprendenti le indicazioni relative sia alla progettazione sia alla realizzazione delle attività dei progetti finanziati nell'ambito del Programma. Destinatario di tali Linee guida è dunque il Comune, in quanto istituzione preposta all'accoglienza e alla protezione del minore. Di non secondaria importanza, inoltre, il ruolo dei Comuni nell'attivazione delle risorse e degli attori presenti sul territorio nell'ambito delle politiche sociali e della gestione del fenomeno migratorio in particolare: in tale direzione, le Linee guida riconoscono e valorizzano la creazione e il potenziamento delle reti locali che coinvolgono tutti i soggetti competenti sui minori stranieri non accompagnati, siano essi pubblici o del privato sociale.

3.3 Aree di intervento delle Linee guida operative del Programma

Coniugare la dimensione prescrittiva con quella immediatamente operativa: su tale principio si fonda l'elaborazione delle Linee guida operative del Programma, affinché queste possano costituire una risorsa concreta per la realizzazione delle attività nell'ambito dei progetti, oltre che la cornice entro la quale avviare la standardizzazione delle prassi cui il Programma intende contribuire e che vede i minori stranieri non accompagnati quali beneficiari ultimi delle azioni progettuali. In tale direzione, esse sono organizzate per somigliare anche nell'impianto ad un vademecum operativo in

cui vengono individuati le azioni e i servizi che ciascun progetto è tenuto a mettere in atto nell'ambito del Programma. È possibile ricondurre le attività descritte nelle Linee guida a quattro macro-aree di intervento, ciascuna delle quali include i passaggi successivi che caratterizzano il percorso di pronta accoglienza dei minori all'interno del Programma. Nei successivi paragrafi sarà approfondita ciascuna macro-area, dettagliando le attività che ad essa fanno riferimento e le indicazioni che le Linee guida danno in proposito. Inoltre, a titolo esemplificativo verranno di seguito presentate alcune schede su come i Comuni hanno interpretato le indicazioni proposte.

Il progetto del Comune di Bologna

È una realtà istituzionale e sociale per molti versi peculiare quella in cui si realizza il progetto di cui è titolare il Comune di Bologna. Il tessuto economico dell'Emilia Romagna (e del suo capoluogo in particolare) continua ad esercitare una funzione attrattiva nei confronti dell'immigrazione straniera nonostante le conseguenze della crisi economica che da alcuni anni colpisce l'Italia. Si tratta inoltre di un territorio che, grazie al dinamismo degli Enti Locali di prossimità e al ricco tessuto del privato sociale, è stato in grado di mettere in piedi un'offerta di servizi destinati all'inserimento sociale dei migranti che ha anticipato l'impiego di risorse e strumenti specifici predisposti in seguito grazie a specifiche previsioni legislative e alle conseguenti politiche messe in atto dalle istituzioni. A determinare la peculiarità del territorio si aggiunge inoltre un complesso programma di riorganizzazione dei Servizi Sociali locali, avviato dalla Legge Regionale n. 2/2003, che ha posto l'accento sul decentramento dei servizi medesimi e sulla trasformazione in senso aziendale della programmazione e dell'erogazione dell'assistenza pubblica alle fasce più deboli della popolazione. L'avvio del progetto nell'ambito del Programma coincide pertanto con l'esordio del nuovo assetto organizzativo determinato dall'istituzione delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (A.S.P.) in seguito all'estinzione e all'accorpamento delle vecchie I.P.A.B., con le quali l'Amministrazione deteneva da lungo tempo rapporti convenzionali per lo sviluppo di servizi a favore di anziani, famiglie, minori e altre fasce deboli della popolazione. Obiettivo di tale trasformazione è la creazione di strutture aziendali in grado di produrre Servizi Sociali di qualità, in maniera efficiente ed economicamente sostenibile, specializzando gli interventi grazie alla competenza maturata in ciascun settore dalle I.P.A.B. e integrando quest'ultima con le esperienze maturate nel tempo all'interno del Comune. In particolare, la creazione di un'A.S.P. destinata al sostegno sociale ed educativo dei minori e dei giovani ha rappresentato una risposta alla necessità di ampliare l'offerta territoriale di strutture residenziali per minori privi di riferimento genitoriale nonché di potenziare i servizi educativi a favore di adolescenti

e preadolescenti a fronte di un sensibile incremento demografico dovuto anche alla presenza dei giovani di origine straniera, garantendo ai medesimi interventi quella continuità nel tempo e nelle risorse che una gestione siffatta è in grado di assicurare. Il profilo organizzativo del progetto vede allora i suoi capisaldi nell'Ufficio Tutela del Comune di Bologna e nel servizio sociale dell'A.S.P., che operano congiuntamente alla presa in carico dei minori stranieri non accompagnati assicurando loro protezione e accoglienza ed estendendo gli interventi su alcuni aspetti specifici all'intero territorio provinciale, come nel caso del Servizio di pronto intervento sociale. Istituito nel 2010, quest'ultimo assicura il collocamento in ambito protetto e l'eventuale applicazione di un provvedimento di tutela ai minori in stato di abbandono segnalati dalle Forze dell'Ordine della provincia, garantendo le proprie attività durante la chiusura dei servizi territoriali. È importante tuttavia sottolineare come negli ultimi anni sia cresciuta la percentuale di msna che si presenta spontaneamente presso gli uffici di polizia della città con una richiesta precisa di aiuto e di accoglienza, segno di un incremento del fenomeno sul territorio ma anche di una progressiva specializzazione dei servizi, la cui risonanza oltrepassa i confini nazionali andando ad arricchire quel "sapere migratorio" che conduce i giovani stranieri nelle nostre città. A Bologna i minori possono contare inoltre su percorsi di alfabetizzazione e di formazione scolastica e professionale presso i Centri Territoriali Permanenti e presso il Centro diurno "Il Poggiolo, non solo straniero", dove i minori sono affiancati nel loro percorso di integrazione attraverso la costruzione di relazioni positive e lo svolgimento di attività di orientamento, di animazione, di socializzazione, di conoscenza del territorio finalizzati a garantire a ciascuno un progetto di vita presso la società di accoglienza.

L'importanza del sostegno del Programma al progetto "Tracce" va allora cercata innanzi tutto nella possibilità di garantire continuità e risorse alle attività a favore dei msna in una fase di riorganizzazione che, orientandosi decisamente verso il decentramento dei servizi e la distribuzione di questi ultimi sulla base dell'appartenenza territoriale degli utenti, rischiava di penalizzare quei gruppi di popolazione che non hanno un radicamento sul territorio e tra questi i minori stranieri non accompagnati di recente arrivo. La necessità di ripensare il sistema locale dell'accoglienza ha visto allora nel Programma e nelle sue Linee guida un modello a salvaguardia delle politiche di tutela attuate dal Comune di Bologna nei confronti dei msna, consentendo di proseguire lungo la strada del potenziamento e della specializzazione delle competenze in relazione ai bisogni peculiari di cui essi sono portatori.

3.3.1 L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

Si è già fatto riferimento all'obbligo (ex art. 403 del Codice civile) per il Comune di provvedere al collocamento temporaneo in luogo sicuro del minore in stato di abbandono, fino al momento in cui non si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione: il percorso di pronta accoglienza dei msna che il Programma supporta prende il via da questa prima azione a salvaguardia dell'incolumità fisica e psicologica dei minori, si configura anche come momento chiave in cui si stabiliscono i presupposti per una successiva comunicazione e relazione socio-educativa con i minori medesimi.

Riguardo alle strutture di pronta accoglienza presso cui collocare i msna, le Linee guida prevedono l'inderogabile conformità alla normativa nazionale e alle leggi regionali in materia di requisiti strutturali e organizzativi per la realizzazione di servizi residenziali rivolti ai minori. Sono ammesse dunque tutte le modalità di accoglienza previste dalla normativa nazionale e regionale in vigore (comunità di pronta accoglienza, comunità alloggio, comunità di tipo familiare, gruppi appartamento, accoglienza presso famiglie ecc.), rispondenti alle prassi operative che ciascun Comune adotta in materia di minori stranieri non accompagnati. In tal senso le Linee guida valorizzano le modalità di accoglienza già sperimentate positivamente nei diversi territori: si tratta delle stesse proficue esperienze e buone pratiche nel lavoro con i minori stranieri che diventano oggetto di diffusione all'interno della rete del Programma, attraverso l'azione di sensibilizzazione e informazione di tutti gli operatori impegnati nei progetti della rete e degli altri attori coinvolti nella presa in carico dei msna. Per quanto riguarda specificamente l'accoglienza dei minori presso famiglie del territorio, i Comuni sono chiamati a progettare tenendo conto di una serie di criteri qualificanti, indispensabili per garantire il medesimo livello di risposta ai bisogni dei msna sullo sfondo complessivo della standardizzazione proposta dal Programma. Rientrano tra questi criteri le modalità di selezione delle famiglie e l'informazione-formazione loro rivolta in vista dell'accoglienza dei minori stranieri, la previsione di attività di supporto ai msna accolti secondo tale modalità e alle famiglie medesime, le professionalità impiegate in quest'ambito e la strutturazione del loro intervento. Per ciò che attiene, inoltre, al personale impiegato all'interno delle strutture e in generale nelle attività di pronta accoglienza dei msna, esso deve essere dotato della necessaria qualificazione professionale e delle competenze utili nel lavoro con i giovani immigrati. La scelta delle specifiche figure professionali deve rispondere alla necessità di assicurare all'interno dei progetti adeguata assistenza socio-psicologica ai minori, sin dal momento dell'aggancio e poi durante tutto l'arco temporale della pronta accoglienza. Anche in questo ambito i Comuni sono incoraggiati ad utilizzare al meglio le prassi sviluppate nel corso del lavoro con i minori stranieri, sia nel caso in cui esse prevedano

una gestione centralizzata dell'assistenza socio-psicologica attraverso i servizi del Comune, o invece la predisposizione di un analogo servizio all'interno della struttura in cui il minore è accolto, utilizzando quindi professionisti del privato sociale. Gli obiettivi dell'assistenza socio-psicologica attraverso lo strumento dei colloqui individualizzati sono molteplici: accanto ad una primaria funzione di assicurazione del minore che intraprende il percorso di accoglienza e di verifica delle sue condizioni psico-fisiche, l'intervento specialistico mira a raccogliere le informazioni sulla sua identità, sul percorso migratorio e sulla storia familiare e ad accertare l'eventuale presenza di familiari o di figure di riferimento sul territorio italiano. Si tratta, infatti, di informazioni utili a ricostruire l'identità del minore sprovvisto di documenti; le stesse informazioni dovranno essere trasmesse al Comitato per i minori stranieri, che sulla base di esse avvierà le indagini familiari al fine di incrementare la protezione del minore, sia essa realizzata nel Paese d'origine o in Italia, permettendo altresì al Comune di disporre di informazioni utili da trasmettere alla Questura (ai fini del rilascio del permesso di soggiorno) e ad ogni altro soggetto istituzionale del territorio che abbia competenze in materia di protezione del minore.

Durante i colloqui è necessario inoltre prestare attenzione ad eventuali segnali di abusi di cui il minore potrebbe essere stato vittima durante il viaggio o comunque prima dell'aggancio da parte dei Servizi Sociali: l'emergere di una vicenda di tratta o di sfruttamento richiede infatti una presa in carico specifica, nonché una corretta valutazione dell'opportunità di percorsi ulteriori (come quello della protezione sociale) verso i quali il minore dovrà essere opportunamente orientato. Similmente si dovrà verificare l'eventuale timore da parte del minore di subire persecuzioni o grave danno nel Paese di origine, al fine di indirizzarlo verso la richiesta di protezione internazionale e il corrispondente percorso di accoglienza nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati²⁴.

Di pari importanza durante i colloqui è un'informazione corretta al minore in merito ai suoi diritti e doveri in Italia, alle possibilità di integrazione e a quella del rimpatrio assistito, provvedimento adottabile sulla base della valutazione positiva delle condizioni familiari e sociali del minore nel Paese d'origine (e dunque in conformità al "superiore interesse del minore" sancito dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia²⁵) e

²⁴ A partire dalle esperienze di accoglienza decentrata e in rete dei richiedenti asilo e dei rifugiati, realizzate tra il 1999 e il 2000 da associazioni e organizzazioni non governative e diffuse su tutto il territorio italiano, la legge 30 luglio 2002 n. 189 ha successivamente istituzionalizzato queste misure di accoglienza organizzata, prevedendo la costituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) e della relativa struttura di coordinamento, il Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali, affidandone ad ANCI la gestione.

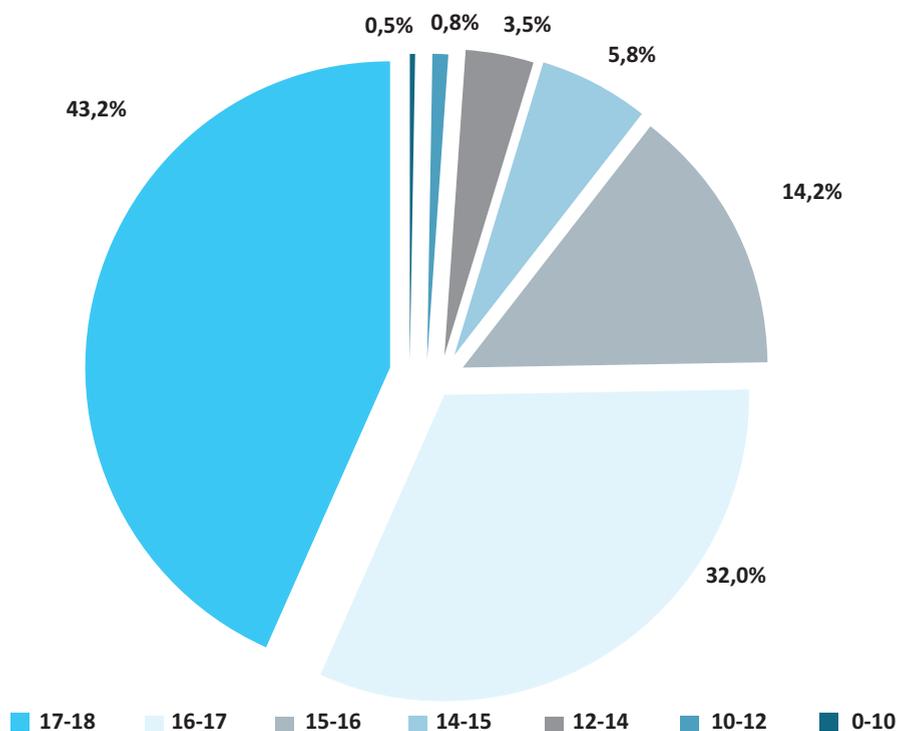
²⁵ Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, 20 novembre 1989 (ratificata in Italia con legge 27 maggio 1991 n. 176), art. 3 ("In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle

comunque attuabile solo se vi sia la volontarietà del minore in tal senso.

Infine il colloquio rappresenta una delle modalità attraverso le quali raccogliere informazioni sulle aspettative del minore nei confronti del suo progetto migratorio e del Paese di destinazione, sul grado di scolarizzazione, sulle competenze pregresse e gli ambiti su cui si concentrano maggiormente i suoi interessi e le sue aspirazioni.

Nella figura seguente vediamo come si distribuiscono i msna accolti nelle diverse fasce d'età:

Figura 6 - Distribuzione per fasce d'età dei msna al momento dell'inserimento nel Programma.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Maggiormente presenti sono dunque i diciassettenni, e nel complesso quasi il 90% dei minori accolti ha un'età compresa tra i quindici e i diciassette anni. Si tratta

istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei Tribunali delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente”).

di un dato che deve essere necessariamente tenuto in considerazione in fase di progettazione e realizzazione degli interventi destinati ai minori e più in generale nell'ambito dell'assistenza socio-psicologica loro rivolta, che dovrà essere rispettosa altresì dell'identità di genere e della cultura di origine del minore, agendo attraverso un lavoro d'équipe utile a stabilire un clima di empatia e fiducia. A tal fine, appare indispensabile la previsione della mediazione linguistico - culturale come forma di intervento integrato nell'équipe multidisciplinare, a sostegno certamente dei minori stranieri non accompagnati ma anche della stessa équipe educativa, in ragione di una presa in carico adeguata ed efficace e nel rispetto delle esigenze culturali, linguistiche e religiose dei msna che, come abbiamo visto a proposito dei flussi, possono essere molto diversificate e al contempo ritrovarsi concentrate nella medesima struttura di accoglienza, dando luogo a situazioni potenzialmente conflittuali. In ragione di ciò le Linee guida raccomandano la presenza del mediatore in tutti passaggi che si rivelano fondamentali per un minore straniero non accompagnato, e in particolare: durante il colloquio iniziale di presa in carico del minore da parte dei servizi; nei contatti con la famiglia dei minori, finalizzati anche alla raccolta di informazioni utili allo svolgimento delle indagini familiari; in fase di accompagnamento del minore ai servizi del territorio (ASL, scuola, Centri Territoriali Permanenti ecc.) e in Questura per la richiesta del permesso di soggiorno. Qualora l'accoglienza del minore avvenga presso una famiglia del luogo o comunque appartenente ad un Paese ed una cultura d'origine diversa dalla propria, il minore dovrà essere supportato nella fase di conoscenza del contesto che si prepara a riceverlo e ogni qualvolta il minore manifesti il bisogno di un intervento specifico di mediazione tra sé e il nucleo familiare che lo ospita e sostiene. Al fine poi di cogliere al meglio le aspirazioni del minore e di informarlo adeguatamente circa le opportunità e i vincoli che il percorso di accoglienza intrapreso comporta, l'apporto del mediatore si configura come essenziale in fase di elaborazione del progetto socio-educativo individualizzato del minore che valuterà l'opportunità della sua permanenza sul territorio italiano o viceversa del rientro nel contesto d'origine in virtù del suo superiore interesse. In sintesi, l'approccio che il Programma propone vede il mediatore come figura trasversale che favorisca innanzi tutto l'instaurarsi di una relazione socio-educativa tra soggetti portatori di bagagli culturali diversi e che possa contribuire inoltre alla conoscenza e all'efficacia dei servizi che il contesto di arrivo è in grado di offrire al minore bisognoso di protezione.

Il progetto del Comune di Catanzaro

Il progetto “La casa di Ali” del Comune di Catanzaro s’inscrive in un contesto regionale che ne determina significativamente la funzione e le dimensioni: nel corso degli ultimi anni infatti la costa ionica della Calabria è diventata meta di flussi migratori provenienti in particolare dal Medio Oriente, che conducono qui adulti e minori provenienti soprattutto dall’Afghanistan. L’aumento degli sbarchi ha incentivato qui la creazione di due fra i più grandi centri per immigrati, il CARA/CIE di Sant’Anna di Crotona ed il CIE di Lamezia Terme. Sebbene non si tratti dei grandi numeri che hanno investito altre città italiane, il Comune si è di fatto trovato a fronteggiare un fenomeno nuovo, in un territorio definito dalle stesse istituzioni locali “poco consapevole” delle problematiche legate a tale presenza, ciò che ha stimolato l’adesione del Comune alla rete del Programma minori e l’avvio alle attività progettuali nel novembre del 2008, mettendo a disposizione dieci posti per la prima accoglienza dei msna in collaborazione con la Fondazione “Città Solidale”.

Grazie al progetto è stato possibile dunque offrire pronta accoglienza a minori giunti a Catanzaro e provenienti da Afghanistan, Senegal (Paese di origine di una delle comunità più numerose nel catanzarese), Egitto, Marocco, perlopiù di età compresa fra i sedici e i diciassette anni, anche se gli operatori hanno dovuto misurarsi anche con la presa in carico di minori più piccoli e con le problematiche specifiche che questa comporta. Nel corso del 2011 il progetto ha dato un significativo contributo all’accoglienza dei minori provenienti dal Nord Africa, giunti qui direttamente dall’Egitto o accolti successivamente agli sbarchi in Sicilia e nell’isola di Lampedusa in particolare. Sollecitato dalla Segreteria Tecnica del Programma nell’ambito della cosiddetta “Emergenza Nord Africa”²⁶, il progetto ha ospitato minori di diversa provenienza (Burkina-Faso, Gambia, Guinea, Togo, Costa d’Avorio), mostrando come la strutturazione di percorsi positivi di accoglienza non possa prescindere, sin dalla sua prima fase, da un utilizzo efficace della mediazione culturale quale strumento di comprensione dei bisogni dei minori e insieme di comunicazione delle opportunità e degli impegni che l’accoglienza porta con sé.

L’operatività dell’accoglienza a Catanzaro e dunque del progetto (in capo all’Assessorato delle Politiche sociali, Settore Politiche sociali – Area immigrazione del Comune di Catanzaro) prevede che il minore sia condotto dalle Forze dell’Ordine presso i Servizi Sociali o direttamente presso la comunità di pronta accoglienza previa comunicazione ai Servizi, che provvedono alle segnalazioni di legge. All’interno della “Casa di Ali”, struttura ubicata nel territorio comunale e utilizzata nell’ambito del progetto, l’efficace

26 Si veda in questo capitolo il paragrafo 3.7.1 “L’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nell’ambito dell’Emergenza Nord Africa”.

collaborazione tra i Servizi comunali e l'équipe educativa garantisce ai minori accolti uno spazio sicuro e protetto nonché la definizione del progetto individualizzato per ciascun minore accolto.

La rete territoriale promossa dal progetto garantisce il veloce rilascio del tesserino STP e l'offerta di assistenza sanitaria specialistica da parte della ASL di riferimento, la cura e prevenzione delle malattie infettive il progetto grazie alla collaborazione con il "Centro di medicina del viaggiatore" dell'ASP di Lamezia Terme, che effettua gli screening sanitari per i ragazzi e per gli operatori.

Relativamente ai servizi per l'integrazione e l'istruzione dei minori accolti è la struttura medesima ad offrire un corso di alfabetizzazione della lingua italiana, erogato da insegnanti qualificati, che consentirà successivamente l'iscrizione scolastica dei minori alla classe adeguata, tenendo conto anche degli eventuali titoli di studio acquisiti nel Paese d'origine. A tal fine è stato stipulato un protocollo con l'Istituto Vincenzo Vivaldi, all'interno del quale opera anche un Centro Territoriale Permanente per l'educazione dell'età adulta che eroga a sua volta corsi di italiano L2.

In un simile contesto, il Programma minori ha contribuito al consolidamento delle procedure di protezione e tutela permettendo un'attivazione più efficace della rete locale da parte dei Servizi Sociali e dell'ente gestore del progetto, anche grazie allo scambio di informazioni e buone prassi avvenuto nell'ambito della rete nazionale del Programma. In particolare, lo stimolo ad utilizzare l'affidamento familiare quale forma qualificata di accoglienza dei minori stranieri, come previsto dalle Linee guida del Programma nella sua seconda fase di realizzazione, ha permesso al Comune di attivarsi in collaborazione con la Fondazione per l'attivazione dell'affidamento etero - familiare di Youssef, minore marocchino accolto nell'ambito del progetto. All'età di dodici anni Youssef è arrivato a Catanzaro in treno da Torino, dove risiede un'importante comunità marocchina proveniente dalla sua stessa municipalità, perché è qui che si trova il fratello Mohamed che, dopo essere stato accolto nell'ambito del progetto, è passato in seconda accoglienza ancora in carico ai Servizi Sociali. Comincia così il percorso di Youssef nella "La casa di Ali": inizia a studiare italiano in comunità, poi viene iscritto in 5° elementare presso l'Istituto Vivaldi; per il rilascio del permesso di soggiorno la Questura richiede il passaporto, che Youssef non possiede, pertanto viene accompagnato in Ambasciata a Roma per ottenere il documento. Oggi Youssef ha il suo permesso di soggiorno per minore età e da ottobre 2010 ha anche una famiglia affidataria che si occupa di lui nei fine settimana e durante le festività e che gli ha permesso di intrecciare rapporti molto significativi, in particolare con i figli della coppia, un ragazzo di diciassette anni e una bambina di sei. La famiglia è sostenuta nel percorso di affido dall'assistente sociale, dalla psicologa e dal mediatore

culturale del progetto. Oltre a sottolineare il valore intrinseco di questa esperienza, la prima del genere a Catanzaro, interessa qui evidenziarne l'efficacia relativamente alla sensibilizzazione di una cittadinanza che solo da pochi anni è in contatto con le problematiche connesse all'accoglienza e all'integrazione e per la quale un percorso fertile come quello avviato con l'affidamento del giovane Youssef ad un famiglia del luogo non può che rappresentare un esempio di approccio positivo all'inserimento sociale dei giovani migranti.

Un percorso, quello realizzato attraverso il progetto finanziato dal Programma, rivolto naturalmente ai minori stranieri soli nel nostro Paese ma anche al territorio, nel senso della società civile ma anche delle istituzioni dell'Ambito territoriale (che raggruppa trentuno Comuni di cui Catanzaro è il capofila), affinché il maggior grado di consapevolezza ad oggi acquisito possa conseguire ulteriori standard di qualità e consolidare i servizi sperimentati grazie al progetto.

3.3.2 Il rapporto con le istituzioni competenti sui minori stranieri non accompagnati

La presa in carico di un minore straniero non accompagnato (che, lo ricordiamo, è inespellibile sulla base del vigente Testo Unico sull'Immigrazione²⁷) vincola il Comune ad una serie di azioni che rendono concreta la protezione giuridica del minore medesimo, oltre che quella materiale e socio-psicologica. Si è già detto dell'importanza di un'identificazione certa del minore per garantire il livello più alto di tutela e come punto di partenza per l'integrazione in Italia; in tal senso le Linee guida raccomandano l'attivazione di forme di collaborazione con le Questure (cui compete il riconoscimento dell'identità del minore in assenza di un documento valido) che permettano di verificare se il minore in carico sia già transitato in altri territori e dunque abbia già fornito elementi utili ad accertarne le generalità. In capo al Comune sussiste l'obbligo di segnalare al Comitato per i minori stranieri i msna presi in carico dai Servizi Sociali²⁸, ai fini del censimento, dell'avvio delle indagini familiari

27 Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" ("Non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi").

28 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999 n. 535, art. 5 ("I pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli enti, in particolare che svolgono attività sanitaria o di assistenza, i quali vengano comunque a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minore straniero non accompagnato, sono tenuti a darne immediata notizia al Comitato, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza. La notizia deve essere corredata di tutte le informazioni disponibili relative, in particolare, alle generalità, alla nazionalità, alle condizioni fisiche, ai mezzi attuali di sostentamento ed al luogo di provvisoria dimora del minore, con indicazione delle misure

e della vigilanza sulle modalità di soggiorno da parte dell'organo interistituzionale; in tale direzione le Linee guida sollecitano una puntuale e tempestiva trasmissione di informazioni da parte dei Comuni, attraverso le quali il Comitato sarà in grado di verificare le misure di protezione attivate nei confronti del minore ed eventualmente individuare l'opportunità di un rimpatrio volontario assistito o l'avvio di un percorso di integrazione in Italia. Appare dunque evidente il ruolo che il personale qualificato impiegato nel progetto può ricoprire, contribuendo a creare un clima disteso e di fiducia che induca il minore a comprendere l'utilità della collaborazione e della tipologia delle informazioni richieste. Altrettanta immediatezza esige l'ordinamento giuridico quando obbliga l'Ente Locale a segnalare i minori in stato di abbandono alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e ad esplicitare luogo e condizioni materiali in cui si trovano i minori stessi.

Ulteriore dispositivo contemplato dal diritto minorile a protezione del minore i cui genitori non possano esercitare la potestà (e per analogia anche dei msna) è la tutela, disciplinata dal Codice civile e della Legge 184/1983²⁹: le Linee guida sollecitano il Comune a segnalare in tempi brevi il minore al Giudice tutelare, il quale provvederà alla nomina di un tutore. Al di là delle interpretazioni del concetto di potestà genitoriale nella fattispecie del minore straniero non accompagnato, l'apertura della tutela appare importante ai fini della rappresentanza nelle procedure amministrative e assistenziali che riguardano il minore medesimo (divenendo essenziale nel caso dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, la cui richiesta di protezione dev'essere ratificata dal tutore prima che la procedura d'asilo possa essere attivata³⁰). Per quanto riguarda la regolarizzazione della permanenza del minore sul territorio

eventualmente adottate per far fronte alle sue esigenze”).

29 Codice civile, art. 343 (“Se entrambi i genitori sono morti o per altre cause non possono esercitare la potestà dei genitori, si apre la tutela presso la pretura del mandamento dove è la sede principale degli affari e interessi del minore”); legge 184 n.1983, art. 3 commi 1 e 2 (“I legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati esercitano i poteri tutelari sul minore affidato, secondo le norme del capo I del titolo X del libro primo del codice civile, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore in tutti i casi nei quali l'esercizio della potestà dei genitori o della tutela sia impedito”; “Nei casi previsti dal comma 1, entro trenta giorni dall'accoglienza del minore, i legali rappresentanti devono proporre istanza per la nomina del tutore. Gli stessi e coloro che prestano anche gratuitamente la propria attività a favore delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati non possono essere chiamati a tale incarico”).

30 Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004 n. 303, “Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato”, art. 2 comma 5 (“Qualora la richiesta di asilo sia presentata da un minore non accompagnato, l'autorità che la riceve sospende il procedimento, dà immediata comunicazione della richiesta al Tribunale per i minorenni territorialmente competente ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli articoli 346 e seguenti del codice civile, nonché di quelli relativi all'accoglienza del minore e informa il Comitato per i minori stranieri presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il tutore, così nominato, conferma la domanda di asilo e prende immediato contatto con la competente Questura per la riattivazione del procedimento. In attesa della nomina del tutore, l'assistenza e accoglienza del minore sono assicurate dalla pubblica autorità del Comune ove si trova. I minori non accompagnati non possono in alcun caso essere trattenuti presso i centri di identificazione o di permanenza temporanea”).

italiano, l'avvio della relativa procedura è condizione indispensabile per programmare gli interventi durante la fase della pronta accoglienza ed avviare il minore verso un percorso di integrazione sociale sul territorio. La richiesta di permesso di soggiorno deve essere pertanto presentata nella Questura competente in tempi rapidi, corredata del maggior numero di informazioni possibili, utili ad accelerare il rilascio. Il minore dovrà essere tenuto al corrente dei procedimenti attivati in suo favore dall'Ente Locale e dalle altre istituzioni competenti attraverso un servizio di orientamento legale che sia in grado di riferirne l'andamento attraverso un'informazione corretta e accessibile, da realizzarsi con il supporto del mediatore culturale.

3.3.3 Il supporto all'inclusione sociale dei minori stranieri non accompagnati sul territorio

Alla luce delle considerazioni emerse sulla fase di aggancio dei minori stranieri e sui problemi ch'essa pone, appare tanto più importante sottolineare il ruolo che una positiva interazione con il territorio e i servizi offerti può esercitare in vista dell'inclusione sociale dei minori stranieri nel nostro Paese. In tale direzione il Programma prevede attività di orientamento e di accompagnamento ai servizi territoriali nonché di avvio all'inserimento scolastico e professionale dei minori sin dalla fase della pronta accoglienza, nella convinzione che solo a partire da un iniziale patto educativo e formativo condiviso con il minore sin dal primo periodo di presa in carico possano scaturire percorsi di inclusione reale sul territorio, ferme restando la considerazione del suo superiore interesse e la sua volontà ad intraprendere tali percorsi. Per quanto riguarda il rapporto con i servizi pubblici del territorio le Linee guida individuano alcuni ambiti essenziali sui quali ogni progetto deve prevedere azioni specifiche di orientamento e accompagnamento: tra questi, l'accesso ai servizi sanitari, l'apprendimento della lingua italiana e l'avvio della formazione scolastica e professionale dei minori stranieri. Secondo la convenzione sui diritti dell'infanzia ciascun minore ha diritto a godere del miglior stato di salute possibile e a beneficiare dei servizi atti a garantirlo³¹; tale diritto è richiamato espressamente dal Testo Unico sull'Immigrazione, nell'ambito dell'articolo che sancisce l'accesso all'assistenza sanitaria anche per i cittadini stranieri irregolarmente presenti sul territorio³². Tale norma si

31 Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, art. 24 ("Gli Stati parti riconoscono il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione. Essi si sforzano di garantire che nessun minore sia privato del diritto di avere accesso a tali servizi").

32 D.Lgs. n. 286/1998, art. 35 comma 3 ("Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva").

traduce nella possibilità di usufruire di prestazioni sanitarie anche per i msna in attesa del rilascio del permesso di soggiorno, attraverso l'assegnazione da parte delle ASL del codice identificativo STP (Straniero Temporaneamente Presente)³³, riconosciuto su tutto il territorio nazionale e che permette l'accesso alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti e/o essenziali per malattia ed infortunio, nonché ai programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute dello straniero e della collettività. Una volta ottenuto il titolo di soggiorno, il minore deve essere iscritto al Servizio Sanitario Nazionale presso la ASL di riferimento del progetto afferente al Programma.

Momento fondamentale dell'interazione con il contesto di accoglienza è l'attivazione dello strumento comunicativo primario, rappresentato dalla lingua del Paese di destinazione del minore: accanto infatti ad un utilizzo qualificato della mediazione la predisposizione di un supporto linguistico attraverso l'insegnamento dell'italiano di base è necessaria ai fini dell'accrescimento delle capacità del minore di relazionarsi con la nuova realtà che lo circonda e della progressiva acquisizione di autonomia in relazione all'espressione e alla realizzazione dei propri bisogni e inclinazioni. Le Linee guida prevedono l'attivazione di corsi di italiano da realizzarsi lungo tutto l'arco della pronta accoglienza attraverso l'ausilio di insegnanti qualificati; il Programma sostiene e valorizza in particolare tutte le esperienze attivate in tale ambito all'interno di strutture pubbliche, quali i Centri territoriali permanenti per l'istruzione e la formazione in età adulta. La normativa in vigore prevede parità di trattamento tra minori italiani e stranieri anche riguardo al diritto/dovere all'istruzione, indipendentemente dalla regolarità della loro permanenza in Italia³⁴. In un quadro che ha visto notevoli

33 Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999 n. 394 "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286", art. 43 comma 3 ("La prescrizione e la registrazione delle prestazioni nei confronti degli stranieri privi di permesso di soggiorno vengono effettuate, nei limiti indicati dall'articolo 35, comma 3, del testo unico, utilizzando un codice regionale a sigla STP (Straniero Temporaneamente Presente). Tale codice identificativo è composto, oltre che dalla sigla STP, dal codice ISTAT relativo alla struttura sanitaria pubblica che lo rilascia e da un numero progressivo attribuito al momento del rilascio. Il codice, riconosciuto su tutto il territorio nazionale, identifica l'assistito per tutte le prestazioni di cui all'articolo 35, comma 3 del Testo Unico").

34 Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, art. 28 ("Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione, e in particolare, al fine di garantire l'esercizio di tale diritto gradualmente e in base all'uguaglianza delle possibilità: a) rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; b) incoraggiano l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, che saranno aperte e accessibili a ogni fanciullo e adottano misure adeguate come a gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità"); DPR 394/1999, art. 45 comma 1 ("I minori stranieri presenti sul territorio nazionale hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani. Essi sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia. L'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani. Essa può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. I minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva").

ridefinizioni da parte del legislatore del concetto di obbligo scolastico, diventato tutt'uno con l'obbligo formativo nell'ambito di un sistema educativo che comprende l'istruzione scolastica e quella professionale, i Comuni sono chiamati a favorire un positivo inserimento dei minori stranieri nell'ambito di tale sistema tenendo conto della loro età, dei percorsi precedenti e delle attitudini che dovessero emergere già nella prima fase della presa in carico. Se in molti casi la spinta ad emigrare si esprime inizialmente in astratta "speranza di futuro", gradualmente essa si precisa identificandosi con una chiara volontà di inserirsi nel mercato del lavoro per garantire una fonte di sostentamento a se stessi e alla propria famiglia: il compito dell'équipe educativa sarà, allora, quello di portare alla luce tale volontà e di trovare la soluzione migliore per assecondarla attraverso percorsi adeguati alle attitudini del minore e all'offerta formativa del territorio. Una volta individuati, tali percorsi entreranno a far parte del progetto socio-educativo del minore che, sulla base delle attività svolte e dell'esito delle indagini familiari, definirà le modalità di prosecuzione dell'eventuale percorso in seconda accoglienza prevedendo, in caso di permanenza sul territorio italiano, l'attuazione di misure personalizzate a sostegno dell'autonomia e dell'integrazione del minore. Il Programma promuove tutte le misure che i Comuni riterranno finalizzate all'integrazione sociale del minore, quali attività sportive e artistico-culturali, nonché al suo inserimento socio-lavorativo, come corsi di formazione professionale, tirocini formativi, borse lavoro, in collaborazione con i soggetti del territorio pubblici e/o del privato sociale deputati a tali tipologie di interventi³⁵.

Il progetto del Comune di Genova

Il racconto dell'esperienza di Genova all'interno del Programma non può prescindere da una veduta d'insieme sulla presenza straniera in questo territorio, dove l'incidenza di immigrazione al femminile è più alta della media nazionale (le donne rappresentano il 54% del totale della popolazione straniera residente al primo gennaio 2011, secondo i dati ISTAT³⁶), provenendo nella maggioranza dei casi dall'America Latina (e dall'Ecuador in particolare) per trovare in Italia un'occupazione nei servizi alle famiglie e sperare un giorno di poter ricongiungersi con i mariti, ma soprattutto con i figli rimasti in patria. Questi ultimi arrivano a Genova già grandi (Genova è l'unica provincia del Nord dove la fascia adolescenziale tra i 15 e i 17 anni, rispetto a quella degli infra - quattordicenni, rappresenta la maggioranza della popolazione

35 Per un approfondimento sugli strumenti di orientamento e inserimento socio-lavorativo rivolti ai minori, con particolare riguardo all'apprendistato, si veda il paragrafo "Note informative di aggiornamento - 2011".

36 Si veda ISTAT, rilevazione della popolazione residente comunale straniera per sesso e anno di nascita, <http://www.istat.it/it/popolazione>.

minorile soggiornante): le difficili condizioni lavorative consentono infatti alle donne di ricongiungersi con i loro figli solo quando questi raggiungono una certa maturità e un elevato livello di autonomia. D'altra parte cresce pure l'incidenza delle seconde generazioni, come mostrano i dati sulla frequenza scolastica secondo cui il 35,2% di alunni stranieri è rappresentato da bambini e ragazzi nati in Italia da genitori stranieri. Per questi giovani sempre meno il concetto di "straniero" potrà essere utilizzato per raccontarne i vissuti individuali e le modalità di relazionarsi con l'esterno, dal momento in cui questi diventeranno, come mostrano i dati in evoluzione, una componente prevalente all'interno della popolazione qui presa in considerazione. In una simile prospettiva i servizi pubblici sono chiamati a operare un investimento notevole, in termini di risorse economiche e professionali, che tenga conto dei bisogni peculiari di questi giovani, del disagio di cui possono essere portatori nel percepirsi in bilico tra molteplici appartenenze, ma anche della dote preziosissima che essi portano in una regione che registra l'età media più alta di tutto il Paese (47,7 anni). Nell'ambito di tale fascia di età si collocano anche i minori stranieri non accompagnati, che a Genova fanno la loro comparsa già nei primi anni Novanta: una fondamentale importanza riveste il grande porto genovese nel determinare i flussi di minori non accompagnati, specie per quanto riguarda gli arrivi di minori dal Marocco, che per lo più utilizzano i collegamenti marittimi tra Tangeri e il capoluogo ligure. Anche la posizione geografica di vicinanza alla frontiera tra Italia e Francia espone il Comune ad un flusso migratorio di adulti e di minori che varcano in entrambe le direzioni il confine via treno, scegliendo il Genova come destinazione ultima del viaggio o anche solo come meta di transito. A tali fattori "di attrazione" si aggiungono poi alcune peculiarità locali, inerenti alla presenza di servizi in seno al Comune dedicati a gruppi particolarmente vulnerabili di msna (minori stranieri vittime di tratta o richiedenti protezione internazionale). A questi servizi si aggiunge nel 2010 "Creuzedema – Crescita educativa di minori stranieri nella città di Genova", il progetto realizzato dal Comune nell'ambito del Programma il quale, richiamando già nel titolo l'indole mediterranea e meticcia della città³⁷ e insieme l'impegno del Comune nei confronti dei minori stranieri che sperimentano qui una fase cruciale della loro crescita, nasce con l'intento di consolidare e ricondurre "a sistema" i servizi fin qui messi in campo dall'Amministrazione con il supporto del Terzo Settore.

Sin dalla fase di progettazione delle azioni il Comune si è fatto promotore di un tavolo di coordinamento del progetto che vede la partecipazione degli operatori delle comunità di accoglienza nonché dei soggetti coinvolti nell'accompagnamento educativo e nell'integrazione dei minori. I medesimi soggetti sono individuati come

37 "Crêza de mã" ("mulattiera di mare in dialetto genovese) è il titolo di una canzone, e dell'omonimo album, di Fabrizio De Andrè, che racconta la vita dei marinai, viaggiatori inarrestabili dalle molteplici appartenenze, tante quanti sono i Paesi su cui hanno fatto rotta.

attori del percorso di accoglienza del minore che, seguendo la procedura standard di presa in carico del minore, ha inizio con il collocamento “in emergenza” presso la struttura preposta, dove il minore permane per un breve lasso di tempo, utile all’osservazione e a una prima analisi dei suoi bisogni. Qui infatti viene informato della possibilità di richiedere protezione internazionale o di avviare un percorso di protezione sociale se riconosciuto come possibile vittima di tratta o di sfruttamento, ed è in questa primissima fase che gli viene prospettata l’opportunità di un percorso individualizzato che lo accompagnerà fino al compimento della maggiore età o comunque fino al raggiungimento dell’autonomia. Ancora in questo momento viene effettuata una prima raccolta delle informazioni utili a ricostruire il contesto familiare e culturale in cui il minore ha vissuto prima della partenza nonché le motivazioni del suo progetto migratorio, avvalendosi dell’affiancamento del mediatore culturale. A fungere da raccordo tra gli operatori della comunità e l’équipe dei Servizi del Comune è l’operatore di contatto, figura individuata nell’ambito del progetto con la finalità trasversale di costituire un punto di riferimento per il minore durante il percorso di accoglienza e insieme una risorsa a supporto di tutto il personale socio-educativo per il monitoraggio del medesimo percorso. Sulla base delle indicazioni dell’operatore di contatto e delle disponibilità effettive di posti i Servizi individuano la struttura in cui il minore proseguirà l’accoglienza nell’ambito delle quattro comunità residenziali inserite nel progetto, diversificate a seconda del genere e dell’età dell’utenza e specializzate nella cura di minori portatori di differenti livelli di disagio. In questa seconda fase del percorso si avvia l’osservazione del minore da parte dell’assistente sociale e degli educatori della comunità, vengono intraprese tutte le azioni propedeutiche alla regolarizzazione della sua presenza in Italia nonché l’accompagnamento ai servizi del territorio, necessario a garantire il rispetto di diritti essenziali quali, per esempio, la tutela della salute attraverso l’iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale. La comunità provvede poi alla realizzazione di corsi di italiano L2 strutturati a seconda delle competenze linguistiche del minore e all’iscrizione a scuola per l’espletamento dell’obbligo scolastico e il conseguimento della licenza media inferiore. All’interno delle strutture i minori hanno inoltre la possibilità di partecipare ai laboratori per l’acquisizione di competenze pratiche (cucina, manutenzione domestica), da spendere eventualmente sul mercato del lavoro ma utili innanzi tutto al raggiungimento di un’“autonomia della vita quotidiana”. Il progetto prevede una tempistica precisa (1 mese) per la realizzazione delle azioni descritte, essenziali per garantire protezione ai minori e la tutela di importanti diritti legati alla loro presenza in Italia. Ad esse fa seguito un’ulteriore fase durante la quale, accanto alla prosecuzione dell’iter scolastico avviato, gli operatori di riferimento coinvolgono il minore in una proposta precisa di orientamento e formazione professionale per favorirne l’inserimento nel mercato del lavoro. Tale proposta si inserisce in un’esperienza di collaborazione già consolidata all’interno del Comune tra i Servizi Sociali e l’U.C.I.L. – Ufficio Coordinamento

Inserimenti Lavorativi, che gestisce programmi di avvicinamento al lavoro per persone in situazione di disagio relazionale e sociale segnalate dai Servizi Sociali. Il minore segnalato dai Servizi sostiene un primo colloquio con gli operatori U.C.I.L. e il supporto del mediatore, finalizzato a fare emergere ciò che lo ha spinto ad emigrare, la realtà che si è lasciato alle spalle e quella che ha trovato una volta giunto in Italia, accanto ad un primo bilancio di competenze pregresse e di desideri futuri. Gli operatori propongono un patto che garantisce al minore un'esperienza di formazione – lavoro e insieme di socializzazione e che in cambio chiede un impegno sul fronte dell'apprendimento della lingua italiana e in generale dell'adesione al progetto educativo e formativo concepito insieme a lui. Il percorso prevede la frequenza di corso di orientamento al lavoro presso il Centro di Educazione al Lavoro municipale, seguita dall'avvio di una borsa - lavoro presso un'impresa locale, durante la quale la partecipazione del minore viene monitorata attraverso verifiche periodiche.

La conoscenza approfondita del minore, della sua storia personale e delle sue attitudini relazionali permette ancora in questa fase la valutazione dell'opportunità di un percorso di affidamento familiare che lo veda protagonista, valorizzando laddove possibile la presenza di punti di riferimento parentali o amicali sul territorio o coinvolgendo le famiglie affidatarie selezionate dal Servizio Affidato del Comune, che vanta una significativa esperienza nel coinvolgimento di famiglie straniere in percorsi di affido.

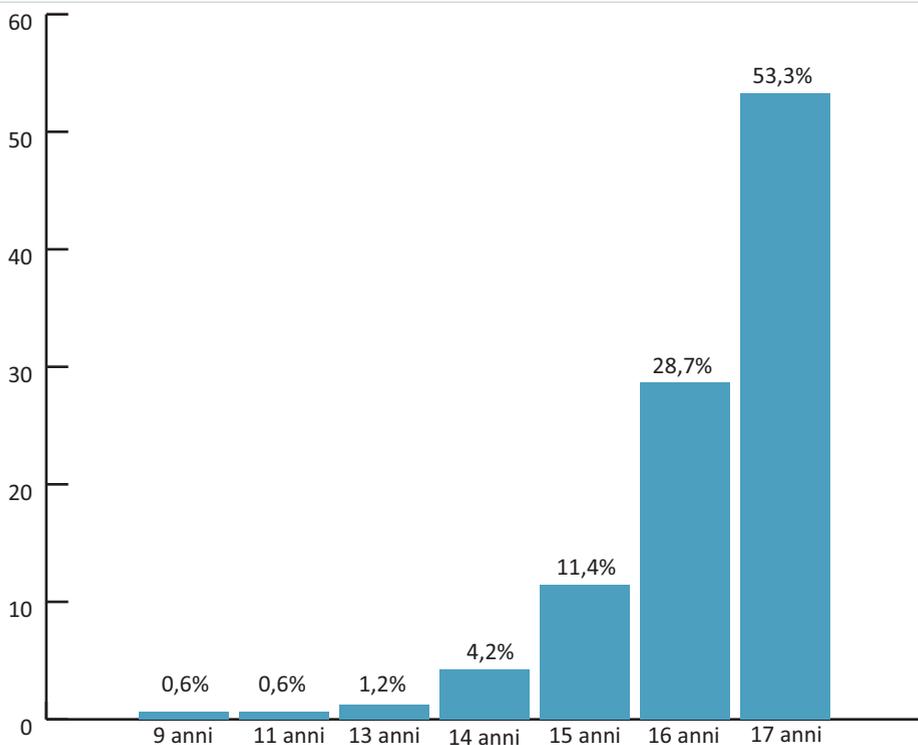
Emerge dunque una rete locale ampia e variegata, consolidata negli anni grazie al lavoro congiunto sulla tutela dei minori stranieri non accompagnati. Sono state avviate inoltre collaborazioni con la Questura, con il Tribunale per i minorenni e con l'Ordine degli Avvocati relativamente all'attribuzione della tutela giuridica ai msna presi in carico. Molto importanti poi i contatti stabiliti con le agenzie educative pubbliche del territorio (scuole, Centri territoriali permanenti per l'educazione dell'età adulta) e le realtà del privato sociale impegnate nell'alfabetizzazione dei migranti, che consentono di inserire i minori in un contesto di apprendimento della lingua e di formazione sin dal principio della presa in carico, in qualunque momento dell'anno essa avvenga. Un'esperienza di lunga durata associata ad una forte spinta al lavoro di rete hanno fatto dunque del progetto "Creuzedema" un esempio di buone pratiche in materia di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, tanto più significativa in un contesto profondamente influenzato dai mutamenti sociali, economici e culturali determinati dalla presenza crescente degli immigrati. Ad essi l'Ente Locale sceglie di rispondere con una scommessa precisa nella ambito dei minori stranieri soli: puntare sulla loro partecipazione effettiva alla vita della comunità cittadina, offrendo gli strumenti per un'inclusione attiva e consapevole nella collettività ospitante e contemporaneamente lavorando per garantire coesione sociale all'interno di essa.

3.3.4 La sperimentazione e promozione dell'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati

Il Programma, secondo le indicazioni dell'art. 2 della legge 184/1983 che dispone l'affidamento del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo "ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno", promuove la conoscenza e l'utilizzo dell'affidamento familiare anche per i minori stranieri non accompagnati. L'affidamento si configura come intervento di sostegno caratterizzato da stabilità, continuità e progettualità per permettere al minore di trovare in un'altra famiglia il supporto educativo, affettivo e materiale che la propria non è momentaneamente in grado di dargli. In linea con gli orientamenti del Programma in materia di accoglienza e integrazione dei msna, i Comuni sono sollecitati a progettare interventi specifici volti a sperimentare modalità di accoglienza in famiglia che tengano conto in modo particolare, oltre a quanto già di norma previsto, dell'età, del genere e della cultura di origine dei minori, favorendo in tal modo un'importante opportunità di inclusione sociale nel territorio sostenibile anche dopo la fase di pronta accoglienza.

Nella figura che segue è indicata la distribuzione per classi d'età dei msna che hanno intrapreso un percorso di affidamento familiare: non mancano i più piccoli ma, coerentemente con la grande prevalenza di sedicenni e diciassettenni tra gli accolti nel Programma, questi ultimi rappresentano la fascia maggioritaria anche tra gli affidati, a riprova della flessibilità di un intervento quale l'affido, costruito "su misura" ponendo attenzione alla singolarità di ciascun minore:

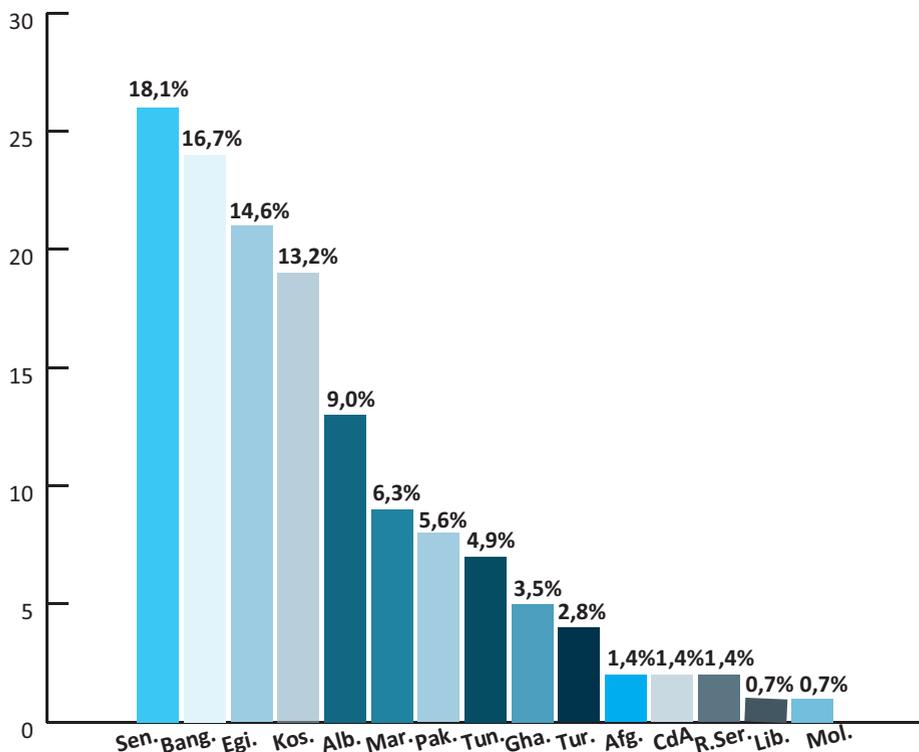
Figura 7 - Distribuzione per fasce d'età dei msna in affidamento.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

L'aggregazione per Paese di provenienza dei minori in affidamento mostra un'ampia gamma di nazionalità tra quelle rappresentate complessivamente nell'ambito del Programma, con una prevalenza di minori dal Senegal e dal Bangladesh per i quali la presenza in diverse regioni italiane di nuclei familiari o di singoli connazionali rappresenta una valida risorsa anche in direzione di un progetto di affido:

Figura 8 - Distribuzione per Paese di provenienza dei msna in affidamento.

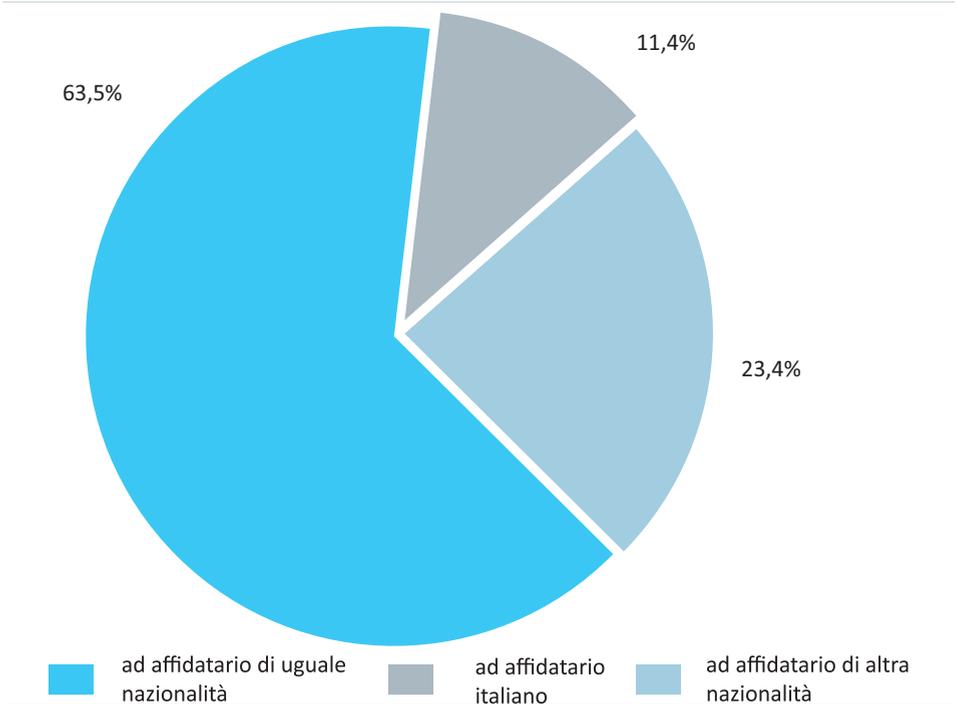


Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Diviene dunque fondamentale per i Comuni far emergere l'eventuale esperienza acquisita in materia e consolidata attraverso la redazione di regolamenti comunali sull'affidamento, l'adesione a Linee guida regionali di riferimento alle quali il Comune risponde, la presenza di Centri affido o di Servizi affido in seno al Comune, i rapporti con l'associazionismo operante sul tema dell'affidamento e, infine, la predisposizione di reti e/o banche dati di famiglie disponibili all'affidamento. È naturalmente considerata un punto di forza della progettualità la presenza di servizi specifici per l'affidamento dei minori stranieri non accompagnati, nonché la capacità del Comune di avviare e consolidare relazioni con le comunità straniere eventualmente presenti sul territorio che possano essere coinvolte anche sul tema specifico dell'affidamento dei msna. In direzione di ciò le Linee guida sollecitano i Comuni a realizzare l'affidamento familiare dei minori stranieri che arrivano sul loro territorio, tenendo conto dell'ampia gamma di possibilità previste sia

relativamente alla scelta dei nuclei affidatari (coppie con o senza figli, adulti singoli, di nazionalità italiana o straniera) sia alle tipologie di affidamento (residenziale, part-time, diurno per parte della giornata o della settimana, etc.). Parte integrante di tale sperimentazione sono considerate tutte le attività (laboratori, seminari, campagne di sensibilizzazione, ecc.) progettate e realizzate dai Comuni in direzione della promozione dell'affidamento familiare inteso come strumento di tutela e integrazione del minore e insieme come terreno fertile per la coesione sociale nel territorio. La figura sottostante mostra gli abbinamenti tra i minori e gli affidatari dal punto di vista della nazionalità di questi ultimi: maggioritari gli affidamenti cosiddetti "omoculturali", in cui una famiglia o un singolo originari dello stesso Paese del minore mettono a disposizione le proprie risorse in un percorso che facilita la comunicazione e la comprensione dei bisogni del minore consentendo altresì di trasmettere al giovane affidato il senso di appartenenza alla nuova cultura tramite l'esempio concreto di integrazione della famiglia affidataria.

Figura 9 - Distribuzione degli affidamenti per nazionalità dell'affidatario.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Il progetto del Comune di Cremona

L'adesione del Comune di Cremona al Programma coincide e insieme contribuisce ad un ripensamento integrale del sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, la cui presenza sul territorio si manifesta in maniera crescente sin dall'inizio degli anni Duemila lungo catene migratorie che sfruttano le informazioni sulle possibilità di accoglienza e regolarizzazione sperimentate dai primi arrivati. Il picco degli arrivi, raggiunto nel 2007 con numeri insostenibili in rapporto alle risorse economiche e operative messe a disposizione dal territorio fino a quel momento, stimola il Comune verso la ricerca di soluzioni alternative all'accoglienza in comunità, nella prospettiva di valorizzare la competenza raggiunta dai Servizi nell'ambito dell'affidamento familiare e insieme di strutturare una risposta quanto più possibile vicina ai bisogni di tale tipologia di minori nonché della comunità cittadina nel suo complesso. Le risorse messe a disposizione dal Programma consentono pertanto di riorganizzare le procedure di presa in carico puntando su una modalità di affido "in pronto intervento" che incardina sin dal primo momento l'accoglienza dei giovani migranti in un percorso di tutela e insieme di consapevolezza e responsabilizzazione rispetto al nuovo contesto sociale in cui sono venuti a trovarsi difficilmente esperibile in comunità. In tale direzione il Comune ha agito lungo due direttrici parallele: da una parte facendo leva sulle risorse del Terzo Settore in termini di capacità di organizzare con prontezza servizi adeguati alle esigenze di un contesto in continuo mutamento e professionalità appropriate a simili modalità di presa in carico, e insieme mirando al coinvolgimento delle famiglie e dei singoli stranieri da tempo radicati a Cremona nel nuovo sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Il punto di riferimento socio-educativo rimane anche in questo caso l'affidamento "tradizionale" praticato fin qui dai Servizi attraverso azioni di sensibilizzazione e selezione delle famiglie/singoli e successivo accompagnamento e sostegno in itinere al progetto di affido; diversi e più ricchi gli strumenti e le professionalità messe in campo per fare della solidarietà spontanea e informale della famiglia con vissuto migratorio una risorsa strutturata dei Servizi Sociali, una famiglia disponibile non più soltanto ad un affidamento specifico ma "all'affidamento" di minori stranieri non accompagnati in generale e a quello in modalità di pronto intervento in particolare. Presupposto essenziale è la forte integrazione tra le competenze del lavoro sociale (assistenti sociali, educatori, psicologi) e tra queste e la mediazione culturale, integrazione che ha permesso di avviare la riflessione sul nuovo sistema di accoglienza e di realizzarlo mediante interventi sempre più strutturati, tempestivi e attenti nell'attribuire significato a ciascuna componente del progetto di affido: alla famiglia affidataria, cui si chiede di mettere a disposizione il proprio "capitale relazionale" e la propria esperienza migratoria in Italia; alla famiglia di origine del minore, il cui coinvolgimento nel progetto di affido è essenziale per la buona riuscita di esso,

affinché non sia vissuto come discredito da parte della famiglia in patria e come una rinuncia definitiva alla propria famiglia da parte del minore; al minore, protagonista dell'affidamento e di un progetto migratorio che viene condiviso con la famiglia affidataria e con i Servizi perché si realizzi in sicurezza, nel rispetto dei bisogni e delle attitudini del minore medesimo e che in ultima analisi possa diventare anch'esso una risorsa per la città attraverso attività di socializzazione e di mutuo aiuto nei confronti di altri soggetti, portatori di fragilità ma non solo. Infine, è l'intero sistema affido così strutturato ad essere soggetto ad una continua valutazione e "manutenzione" da parte dei suoi operatori, in una prospettiva complessiva di passaggio dalla logica corrente dell' "offerta" di servizi a quella della "domanda" di questi ultimi, ovvero di una progettualità sempre più orientata ai bisogni dei singoli utenti e quindi alla ottimizzazione delle risorse professionali ed economiche stanziati dall'Ente Locale.

Attualmente il sistema affido del Comune di Cremona può contare su un bacino di 40 famiglie/singoli di origine straniera e 50 italiane; tra di esse anche alcuni giovani stranieri che da minorenni hanno vissuto un'esperienza di accoglienza e di presa in carico da parte di quei Servizi di cui ora, dopo un opportuno percorso di sensibilizzazione e preparazione, diventano risorsa attiva per l'affido di msna. Le famiglie, scelte secondo criteri di compatibilità con un'esperienza di affido e strutturate in gruppi attorno al principio essenziale dell'età del potenziale minore da accogliere, partecipano ad un percorso di formazione che non si interrompe con l'arrivo del minore ma che prosegue attraverso incontri ristretti in gruppi di mutuo aiuto che beneficiano della presenza degli operatori professionali ma anche di famiglie – tutor che mettono a disposizione la propria esperienza nel campo dell'affidamento. Uno specifico percorso, improntato alla psicologia dell'emergenza, è dedicato alle famiglie del pronto intervento che dovranno essere in grado di prendere in carico il minore e la sua condizione con tempestività ed efficacia e con altrettanta prontezza dovranno essere capaci di dar vita ad un distacco positivo quando la situazione del minore lo richiederà. Una griglia di valutazione che prevede l'apporto di tutte le professionalità coinvolte (assistente sociale, educatore, mediatore, psicologo) determina l'affidabilità del minore preso in carico dai Servizi, ponendo particolare attenzione affinché l'intero processo di costruzione del progetto di affidamento avvenga in un contesto di relazione e non di cura, e che come tale sia percepito dai suoi protagonisti. Una volta avviato l'affido, un educatore di comunità esperto nelle dinamiche adolescenziali effettua periodicamente incontri "a domicilio" presso l'abitazione della famiglia affidataria, per verificare l'andamento del progetto, affiancare il minore e la famiglia durante la loro convivenza e aiutarli a risolvere le problematiche che da essa possono originarsi. Ancora un'altra risorsa è rappresentata dal Centro Diurno "Giona", gestito dalla Cooperativa Sociale Nazareth, che offre ai ragazzi in affido ulteriori opportunità di socializzazione e di accompagnamento al cammino di crescita e di autonomia

attraverso attività formative, laboratori espressivi, percorsi di inserimento guidato nel mondo del lavoro e di volontariato per le fasce più deboli della popolazione, in un contesto che mira al benessere complessivo del minore nella sua nuova condizione di “cittadino” cremonese e di membro, sia pure temporaneo, di una nuova famiglia.

Ad oggi il Comune di Cremona, anche grazie al sostegno del Programma, ha potuto formalizzare il suo sistema affido in un Protocollo Operativo che definisce modalità di intervento e finalità di ciascuna fase caratterizzante la progettualità dell'affidamento familiare e favorisce la previsione di risorse adeguate per un sistema destinato a portare benefici all'intera comunità locale.

3.4 Gli strumenti di verifica dell'applicazione delle Linee guida

Allo scopo di constatare l'effettiva attuazione delle Linee guida da parte dei progetti del Programma e di sperimentarne l'efficacia con riferimento alla qualità degli interventi rivolti ai msna e alla sostenibilità dei medesimi interventi dal punto di vista dei Comuni e degli altri soggetti chiamati in causa, il Programma ha previsto una serie di strumenti di monitoraggio che fanno capo al livello centrale e in particolare alla Segreteria Tecnica di coordinamento di tutte le azioni di sistema. Il più complesso di tali strumenti, in relazione alla quantità di informazioni che è in grado di concentrare e di restituire e al livello di dettaglio delle medesime informazioni, è sicuramente la banca dati informatizzata del Programma, predisposta e sperimentata come centro di raccolta verso cui confluiscono i dati riguardanti i msna accolti nell'ambito del Programma e le attività loro rivolte. Ciascun progetto è infatti responsabile dell'implementazione dei dati relativi ai minori stranieri beneficiari e agli interventi messi in campo nei loro confronti: tali dati assumono all'interno della banca dati una configurazione definibile come “scheda di rilevazione sociale” del minore, che ne ricostruisce l'intero percorso di pronta accoglienza, scandito nelle successive tappe che lo hanno caratterizzato e che in questa sede sono state descritte. L'azione di monitoraggio costante e in tempo reale resa possibile dalla banca dati consente alla Segreteria Tecnica di rilevare in itinere le peculiarità della dimensione locale del fenomeno e di osservare come tale dimensione interagisce con quella nazionale. La possibilità di raggiungere un livello di dettaglio molto approfondito consente inoltre di gettare una luce su aspetti fino a questo momento difficilmente osservabili (modalità di ingresso in Italia, eventuale possesso di documenti che ne consentono l'identificazione, etc.). Ulteriore strumento di verifica è rappresentato dalla predisposizione e diffusione di apposite schede di monitoraggio, concepite per

dare la possibilità ai progetti di valutare periodicamente il proprio operato in termini di obiettivi, di criticità emerse e di risultati raggiunti, tenendo conto della dimensione quantitativa e qualitativa degli interventi effettuati. Tali schede confluiscono presso la Segreteria tecnica, cui spetta il ruolo di mettere in luce le buone pratiche realizzate nei diversi contesti territoriali e di evidenziare al contempo le criticità, che diventano in egual misura oggetto di riflessione e condivisione all'interno della rete con l'obiettivo di migliorare progressivamente la qualità degli interventi messi in atto nell'ambito del Programma e la sostenibilità delle Linee guida.

L'azione di monitoraggio a livello centrale si completa con l'osservazione diretta dei luoghi e delle attività dell'accoglienza dei minori stranieri da parte dell'équipe della Segreteria tecnica, nella convinzione che una valutazione che tenga conto di tutti i fattori che condizionano l'accoglienza dei msna non possa prescindere dall'incontro diretto con i protagonisti della presa in carico: da una parte i minori stranieri non accompagnati e dall'altra i professionisti e gli amministratori che, a diverso livello e ciascuno secondo le proprie competenze, sono tenuti a elaborare risposte adeguate ai problemi specifici dell'accoglienza dei msna.

Sulla base dei positivi risultati conseguiti grazie al Programma, in termini di integrazione dei minori ma anche in relazione alla maturazione di una maggiore consapevolezza e sensibilità rispetto alle questioni poste dall'accoglienza dei msna, l'impegno di ANCI prosegue oggi in direzione della diffusione delle peculiari modalità di intervento proposte dalle Linee guida operative, coinvolgendo nuovi territori e attori nei percorsi virtuosi di presa in carico dei msna e contribuendo nello stesso tempo al potenziamento di forme di accoglienza valide e insieme "duttili", capaci di adattarsi ai bisogni di cui ogni singolo minore è portatore. Alla luce di tali conferme, ci sembra di poter dire che il Programma possa costituire oggi un'opportunità di avanzamento sociale e culturale per i territori che saranno capaci di coglierne il valore di positiva visione e inclusione di un fenomeno fino ad oggi affrontato con carenza di mezzi e di risorse economiche, nella misura in cui accrescere oggi la protezione dei minori stranieri e le possibilità della loro inclusione sociale rappresenta una garanzia di futuro sviluppo e di coesione sociale per l'intero contesto che ne ha accolto la sfida.

3.5 Il monitoraggio in Sicilia

Nell'ambito delle attività del Programma una specifica linea di azione ha riguardato le principali aree di sbarco dei minori sul territorio italiano, al fine di comprendere a fondo le dinamiche dell'accoglienza nelle zone di frontiera e al contempo di fornire sostegno alle istituzioni deputate alla presa in carico dei minori stessi, contribuendo all'elaborazione di una risposta efficace ai bisogni di questa particolare tipologia di destinatari. Tali obiettivi sono stati perseguiti attraverso azioni sistematiche di monitoraggio dei flussi e delle presenze, accanto a momenti di informazione e assistenza agli attori coinvolti nell'accoglienza dei msna.

In questo quadro, sin dalla prima fase del Programma, un'attenzione particolare è stata dedicata alla Sicilia - regione che per la sua localizzazione geografica costituisce un territorio fortemente interessato dai flussi migratori provenienti dai Paesi del Mediterraneo e del Nord-Africa in particolare – presso la quale è stato realizzato uno studio approfondito per rilevare la reale dimensione del fenomeno, sviluppando un'analisi degli elementi che caratterizzano le modalità di risposta agli arrivi e alla permanenza dei minori sul territorio.

Da diversi anni infatti la Sicilia costituisce un vero e proprio territorio di frontiera, meta di numerosi arrivi per mare: come abbiamo osservato nel secondo capitolo, secondo i dati forniti dalle amministrazioni comunali la Sicilia ha rappresentato la regione con il maggior numero di msna presi in carico negli anni 2007 e 2008³⁸. Nel 2011, in seguito all'emergenza Nord-Africa, il ruolo di confine della Sicilia si è ulteriormente accentuato, come vedremo nel successivo paragrafo dedicato all'analisi dei dati delle presenze presso le strutture di accoglienza.

L'indagine sulle strategie messe in atto dalle istituzioni pubbliche e del privato sociale sul territorio siciliano ha avuto quale punto di partenza l'esame della normativa regionale, che disciplina le modalità di intervento da adottare nei confronti dei minori in stato di abbandono, senza distinguere tra minori stranieri presi in carico perché giunti in Italia privi di figure adulte di riferimento e altri minori per i quali a vario titolo si rende necessario l'intervento dei Servizi Sociali.

La successiva attività di monitoraggio è stata attuata allo scopo di acquisire informazioni sulla presenza dei minori stranieri presso tutte le strutture di accoglienza

38 Si veda Cap. 2, paragrafo "I minori stranieri non accompagnati contattati/presi in carico", tabella 3 "Numero msna contattati o presi in carico, per regione, 2006-2010 (valori assoluti e percentuali)".

siciliane, nonché sulle modalità di accoglienza e i servizi offerti da queste ultime in conformità con quanto disposto dalla normativa regionale, anche al fine di verificare le eventuali criticità vissute dal territorio in relazione alla presa in carico dei minori stranieri non accompagnati. Gli strumenti utilizzati comprendono la rilevazione dei dati quantitativi e qualitativi esistenti, la raccolta di testimonianze da parte dei principali attori coinvolti nella presa in carico dei msna, l'osservazione sul campo, la realizzazione di focus group tematici con esperti e operatori del settore e con i minori accolti presso alcune strutture del territorio siciliano, l'acquisizione e l'analisi del materiale reportistico e normativo esistente. Il monitoraggio così strutturato ha permesso di rilevare l'entità dei flussi e delle presenze dei msna in Sicilia nel periodo compreso tra il 2009 e il 2011, e insieme di far emergere le problematiche cui le istituzioni sono chiamate a far fronte nonché le risposte messe a punto dai Comuni e dalla rete dei servizi territoriali in termini di attività di accoglienza e di raccordo con le fasi successive di presa in carico.

Due i risultati più significativi della specifica linea di intervento del monitoraggio in Sicilia: da una parte l'acquisizione di una conoscenza approfondita e trasversale del fenomeno nelle sue diverse espressioni territoriali, dall'altra il potenziamento delle competenze, degli strumenti e dei protocolli operativi tra i diversi attori chiamati a identificare le problematiche, rispondere ai bisogni e orientare i percorsi dei minori stranieri non accompagnati. Quest'ultimo risultato è stato realizzato attraverso un servizio di assistenza tecnica rivolto agli operatori del settore, teso al raccordo e all'orientamento dei percorsi di presa in carico dei minori mediante la diffusione di indicazioni di carattere informativo, formativo e operativo.

Il monitoraggio delle presenze dei minori è stato effettuato a più riprese sulla totalità delle strutture di accoglienza per minori della Sicilia. La prima rilevazione si è svolta nel corso della prima fase del Programma, a partire dal mese di novembre 2009, al fine di individuare l'effettiva entità delle presenze e approfondire la conoscenza delle caratteristiche e dei servizi offerti dalle comunità di accoglienza e dalle istituzioni territoriali. Tale rilevazione ha permesso dunque di tracciare una mappatura aggiornata e completa dell'insieme delle comunità presenti sul territorio siciliano e di verificare la quantità di minori stranieri non accompagnati presenti al momento della rilevazione medesima.

La seconda rilevazione è stata realizzata a partire da luglio 2010 sulla base di un elenco nominativo fornito dal Comitato per i minori stranieri, contenente le informazioni relative ai msna accolti in Sicilia e censiti come presenti nelle strutture di accoglienza della regione dalla banca dati del Comitato. Mettendo a frutto la conoscenza delle opportunità di accoglienza del territorio acquisita con la prima rilevazione, tale

attività ha mirato ad aggiornare le informazioni relative a ciascuno dei 1.140 minori che a seguito della segnalazione al Comitato risultavano collocati presso le comunità della regione. Quest'ultima rilevazione, i cui risultati sono esposti più avanti nel testo, è stata realizzata attraverso visite in loco e interviste telefoniche effettuate sulla base di un questionario di indagine relativo agli aspetti più significativi del percorso di accoglienza di ciascun minore: tra questi il collocamento del minore in struttura, le caratteristiche anagrafiche del minore medesimo, l'utilizzo e l'efficacia delle procedure atte a garantire la tutela dei suoi diritti, le modalità di promozione della sua integrazione.

La terza e la quarta rilevazione, condotte rispettivamente nell'agosto e nel novembre del 2011, hanno mirato al monitoraggio dell'evoluzione della presenza dei minori stranieri nelle comunità di accoglienza, anche alla luce degli ingenti arrivi conseguenti all'emergenza Nord-Africa.

Le indagini quantitative e qualitative sono state inoltre accompagnate da un approfondimento specifico mirante all'ascolto del punto di vista e delle prospettive dei minori accolti, attraverso la realizzazione di laboratori di discussione guidata che hanno coinvolto direttamente i ragazzi ospitati nelle comunità di accoglienza. Ancora, nel corso del monitoraggio si è dato vita a momenti di analisi sulle tematiche relative ai msna, che hanno visto la partecipazione dei principali attori del territorio coinvolti nell'accoglienza e nell'integrazione, sia nell'ambito delle istituzioni pubbliche sia del privato sociale.

L'articolato insieme delle attività di monitoraggio appena descritte ha reso possibile l'individuazione di alcune criticità comuni a tutto il territorio siciliano. In primo luogo è emerso come la distribuzione territoriale dei minori stranieri non accompagnati in Sicilia risponda, nella quasi totalità dei casi, ad una logica di emergenza che non considera criteri di conformità alle politiche sociali territoriali in materia di minori. Le informazioni ottenute indicano una distribuzione dei minori stranieri sul territorio che spesso non ha tenuto in adeguata considerazione i mandati e le competenze delle amministrazioni comunali, sottovalutando le concrete ricadute in termini di sostenibilità sociale dell'accoglienza dei minori stranieri. In particolare, l'elemento più critico è relativo ai processi di collocamento dei minori operati dalle Forze dell'ordine in conseguenza ai numerosi sbarchi verificatisi a Lampedusa durante il 2008, collocamenti che sono avvenuti su tutto il territorio regionale senza un sufficiente coordinamento con le competenze territoriali, in base al criterio esclusivo della disponibilità di posti fornita dalle strutture di accoglienza. Il mancato o insufficiente coinvolgimento dell'amministrazione comunale competente ha accresciuto il rischio di un intervento carente riguardo la presa in carico e protezione del minore, come

mostrano i dati relativi agli allontanamenti volontari dalle comunità, riportati di seguito.

A ciò si aggiunga che, almeno fino a tutto il 2008, tale collocamento in qualche caso è avvenuto in sovrannumero rispetto alla quantità di posti prevista dall'autorizzazione al funzionamento di ciascuna struttura, o presso strutture che non disponevano di tale autorizzazione prevista dalla regolamentazione regionale. Entrambe queste situazioni, spesso determinate su pressione della situazione di emergenza, hanno certamente costituito un ostacolo alla possibilità di realizzare un efficace intervento nei confronti dei minori. A tal proposito appare utile evidenziare che la rete di strutture autorizzate per l'accoglienza dei minori ha visto un forte incremento a partire dal 2001, passando da 64 a 298 strutture (dato 2011), pari ad una percentuale di incremento del 365%. Tale aumento non ha tuttavia osservato un criterio di proporzionalità o di priorità sui diversi territori, come mostra la concentrazione di strutture di accoglienza in alcune aree e di contro l'assenza quasi completa di strutture in altre. Questa criticità, che naturalmente non coinvolge solo i processi di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, contribuisce a spiegare l'urgenza delle istituzioni regionali nel tentare, attraverso un apposito piano di riequilibrio, un bilanciamento delle strutture sul territorio che preveda come indice di riferimento la misura di 3 posti in accoglienza ogni mille minori residenti sul territorio.

La rilevazione effettuata sulla totalità delle comunità siciliane mostra come una rilevante porzione di minori stranieri non accompagnati le cui segnalazioni partono dal 2005, sia concentrata sul territorio di Comuni che, per via delle loro ridotte dimensioni, non dispongono delle risorse economiche ed operative atte a garantire la prima accoglienza e i percorsi che ad essa dovrebbero seguire per accompagnare il minore fino al compimento della maggiore età. Oltre a determinare un problema di sostenibilità finanziaria, l'assenza di un criterio distributivo nei collocamenti dei msna incide dunque sulla capacità delle istituzioni di sostenere e monitorare la qualità dei servizi rivolti ai minori e di conseguenza sulla possibilità di rispettare appieno i principi di tutela e di protezione di questi ultimi.

L'attività di approfondimento conoscitivo realizzata in Sicilia ha dunque messo in luce la necessità di interventi specifici nell'ambito dell'accoglienza dei msna, in questo come in altri territori che ne condividono le caratteristiche di territorio "di frontiera". In particolare, la necessità di conformare l'offerta di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati a una domanda che non è funzionale al numero dei residenti né ad altri fattori stabili ma è condizionata da flussi in arrivo non programmabili rende evidente come la soluzione a tale problema non sia pianificabile con i normali dispositivi di programmazione sociale ma richieda, invece, un intervento

flessibile che coinvolga l'intero territorio nazionale e i diversi livelli istituzionali. In tal senso il Programma ha sperimentato che una modalità di intervento efficace può essere realizzata attraverso la condivisione di oneri e responsabilità tra amministrazione centrale ed Enti Locali. Il sostegno economico da parte del Ministero e l'adesione a Linee guida operative comuni sull'accoglienza dei msna ha infatti reso possibile la standardizzazione delle attività di presa in carico finalizzata al raggiungimento della miglior protezione possibile dei minori, così come la strutturazione di una rete tra Enti Locali ha alleggerito in parte la pressione sui territori di frontiera attraverso i trasferimenti dei minori nell'ambito della rete, innalzando al contempo la qualità degli interventi attraverso la diffusione delle buone prassi attuate nei diversi progetti.

3.5.1 Analisi dei risultati

In seguito alle informazioni raccolte nell'ambito della rilevazione realizzata a partire dal mese di novembre del 2009, tra luglio e settembre 2010 è stata condotta una seconda rilevazione mediante interviste in loco e colloqui telefonici basati su un questionario che, oltre a rilevare tutte le informazioni di carattere anagrafico sulle strutture di accoglienza e i relativi enti gestori (informazioni utili anche ai fini dell'aggiornamento della banca dati del Comitato), ha permesso di raccogliere informazioni in merito a:

- la presenza/assenza nelle strutture contattate di ciascun minore precedentemente segnalato al Comitato per i minori stranieri;
- l'eventuale presenza di minori non segnalati al Comitato per i minori stranieri (e quindi non censiti nella banca dati del Comitato), sollecitandone quindi la segnalazione;
- le istituzioni responsabili del collocamento dei minori accolti nelle strutture;
- l'eventuale richiesta di apertura della tutela e di rilascio del permesso di soggiorno per i minori accolti;
- l'elaborazione di Progetti Educativi Individualizzati per i minori segnalati e le attività previste;
- ogni altra azione e/o provvedimento attuati nei confronti dei minori (affidamento familiare, richiesta di protezione internazionale, etc.).

Sono stati inoltre sollecitati gli aggiornamenti al Comitato per tutti quei minori che risultavano ancora presenti nella sua banca dati e che invece, al momento della

rilevazione, non erano più accolti nelle strutture contattate, indicando data e motivo dell'uscita, l'ente a cui era stata segnalata l'uscita del minore, l'eventuale nuova destinazione (se conosciuta). Similmente è stata raccomandata la segnalazione di tutti quei minori la cui presenza o transito nelle strutture è stata verificata nel corso del monitoraggio ma dei quali non era mai stata effettuata la segnalazione al Comitato.

Tale attività di ricognizione sull'effettiva entità delle presenze di minori stranieri non accompagnati ha rappresentato una delle principali azioni del Programma, motivata dalla necessità di informare e sensibilizzare i diversi attori coinvolti nell'accoglienza dei minori sull'importanza della tempestiva segnalazione e dei continui aggiornamenti da inviare al Comitato per i minori stranieri. La segnalazione al Comitato è da considerarsi infatti non soltanto un mero adempimento amministrativo ma piuttosto uno dei primi strumenti di protezione dei minori che arrivano soli nel nostro Paese, attraverso l'invio di informazioni relative alla loro identità e al loro percorso di accoglienza all'organo istituzionalmente investito della loro tutela in Italia.

Il monitoraggio effettuato tra luglio e settembre 2010 si è basato sull'elenco nominativo dei 1140 minori registrati nella banca dati del Comitato per i minori stranieri come presenti all'interno delle comunità siciliane. È stato possibile verificare innanzi tutto che di questi 1140 msna soltanto 108 erano ancora effettivamente presenti nelle strutture, cui andavano ad aggiungersi 142 msna il cui collocamento nelle strutture non era mai stato segnalato al Comitato pur'essendo ancora presenti all'interno di esse. Nel complesso dunque i soggetti presenti nelle comunità nel periodo della rilevazione sono risultati essere 250, di cui 170 ancora minorenni e 80 neomaggiorenni ancora in carico ai Servizi Sociali in seguito a provvedimenti di prosieguo amministrativo dell'accoglienza decretati dal Tribunale per i minorenni.

Ancora, è stato possibile approfondire la situazione dei 960 minori non più presenti nelle strutture (938 dei quali inclusi nell'elenco del Comitato, 22 rilevati per la prima volta nel corso del monitoraggio), verificandone i tempi di permanenza, i motivi dell'uscita, la provenienza etc., e sollecitando l'immediata segnalazione della loro assenza al Comitato per i minori stranieri. Sono 94 i msna per i quali invece non è stato possibile reperire alcuna informazione (perché accolti presso comunità che non è stato possibile monitorare, o per assenza della documentazione relativa al loro percorso all'interno delle comunità).

Tabella 1 - Numero complessivo di msna sul quale è stato effettuato il monitoraggio 2010.	
Elenco msna CMS	1140
MSnA non presenti nell'elenco CMS rilevati attraverso il monitoraggio	164
Totale	1304
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati	

Tabella 2 - Numero complessivo dei msna: distribuzione tra presenti, non presenti, impossibili da monitorare, rilevazione Sicilia 2010.	
Presenti presso le strutture di accoglienza al momento della rilevazione	250
Non più presenti presso le strutture di accoglienza al momento della rilevazione	960
Impossibili da monitorare	94
Totale	1304
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati	

Tabella 3 - Presenti presso le strutture, rilevazione Sicilia 2010.	
Minorenni	170
Neomaggiorenni	80
Totale	250
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati	

3.5.1.1 Le comunità di accoglienza

Il monitoraggio ha riguardato le 120 comunità di accoglienza del territorio siciliano presso le quali sono stati ospitati i 1140 minori stranieri precedentemente segnalati al Comitato per i minori stranieri, o che risultavano aver accolto msna in base a quanto emerso nel corso della prima rilevazione effettuata nell'anno precedente.

Sull'insieme delle 120 strutture 98 di esse hanno partecipato attivamente alla rilevazione fornendo i dati richiesti; 7 strutture risultavano ormai chiuse, 2 erano destinate ad altre tipologie di utenza, 13 non sono state in grado di fornire i dati richiesti (perché temporaneamente inattive o impossibili da contattare, o perché i dati relativi ai minori accolti non erano più disponibili). Il dati sui msna sono stati dunque rilevati su 98 strutture di accoglienza, operanti presso 54 Comuni del territorio siciliano, ed è su questi che si basa l'analisi relativa ai minori accolti e alle attività di accoglienza e integrazione loro rivolte descritta nei paragrafi che seguono.

La tabella sottostante mostra la distribuzione delle comunità oggetto della seconda rilevazione nelle diverse province dell'Isola.

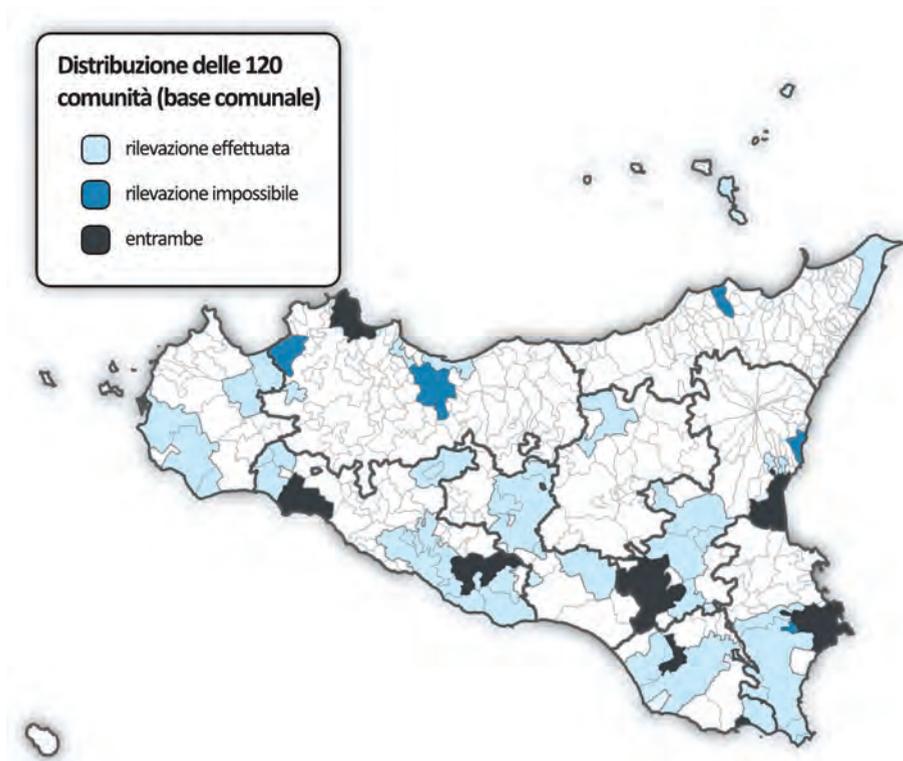
Tabella 4 - Distribuzione su base provinciale delle comunità monitorate, rilevazione Sicilia 2010.			
Provincia	Rilevazione effettuata	Rilevazione non effettuata	Totale
Agrigento	29	2	31
Catania	13	5	18
Palermo	10	8	18
Siracusa	11	4	15
Ragusa	12	2	14
Trapani	10	0	10
Caltanissetta	7	0	7
Messina	4	2	6
Enna	1	0	1
Totale	97	23	120
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati			

La concentrazione più elevata di strutture che risultano aver accolto msna nella provincia di Agrigento può essere facilmente ricondotta al flusso migratorio diretto verso l'isola di Lampedusa, sulla quale la provincia agrigentina è competente territorialmente. Come già illustrato in precedenza a proposito dei percorsi migratori

dei msna verso l'Italia, la Sicilia rappresenta una delle regioni che ospitano il maggior numero di minori proprio per via degli sbarchi sull'isola di Lampedusa e, in misura più ridotta, sugli altri territori costieri della regione. Seguono poi le province di Palermo e di Catania, che insieme rappresentano le più popolose della Sicilia e che possono contare dunque su una capacità ricettiva maggiore, e successivamente le province di Siracusa e Ragusa, anch'esse territorio di flussi migratori provenienti dal Nord-Africa.

La distribuzione a livello provinciale delle 120 comunità monitorate viene illustrata dalla figura 10, nella quale i territori comunali su cui insistono le strutture sono evidenziati con tonalità diverse a seconda della categoria di comunità presenti (comunità presso le quali il monitoraggio è andato a buon fine, comunità per le quali non è stato possibile raccogliere i dati ed entrambe le tipologie di comunità).

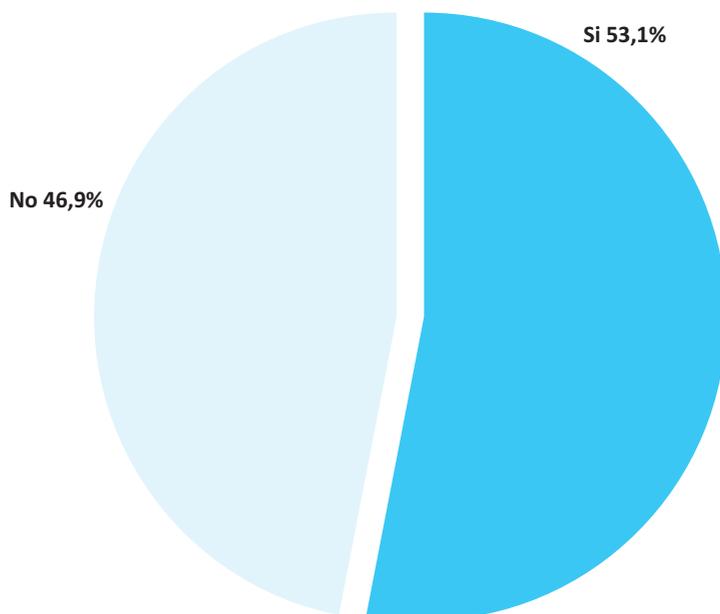
Figura 10 - Distribuzione su base provinciale delle 120 comunità della rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

In seguito al monitoraggio, è emerso che delle 98 comunità in cui è stato possibile svolgere la rilevazione, 52 comunità (pari al 53,1%) sono risultate ospitare complessivamente 250 ragazzi tra minori stranieri non accompagnati e neo maggiorenni, mentre nelle restanti 46 non erano presenti minori stranieri non accompagnati al momento della rilevazione.

Figura 11 - Percentuale di strutture che risultavano accogliere msna, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

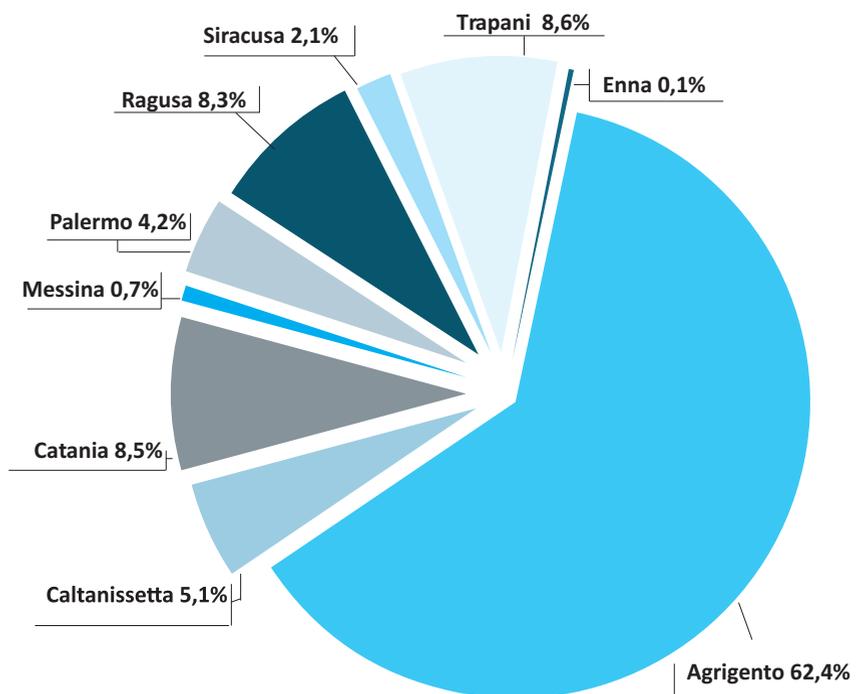
Per quanto riguarda le 22 strutture su cui non è stato possibile reperire le informazioni relativamente ai minori che risultavano accolti, grazie al monitoraggio conosciamo la situazione aggiornata di ciascuna di esse relativamente, ad esempio, all'avvenuta chiusura o alla variazione della tipologia di utenti accolti.

3.5.1.2 La distribuzione dei minori stranieri non accompagnati accolti sul territorio regionale

La distribuzione dei msna nelle diverse province vede la netta preponderanza della provincia di Agrigento dove, come abbiamo visto nella tabella n. 4, maggiore è la presenza di strutture di accoglienza per via della competenza territoriale sui luoghi di sbarco e primissima accoglienza degli immigrati (Lampedusa, Porto Empedocle, etc.), dai quali i minori vengono successivamente trasferiti per essere collocati nelle

comunità loro dedicate.

Figura 12 - Distribuzione su base provinciale del campione complessivo dei msna, rilevazione Sicilia 2010.

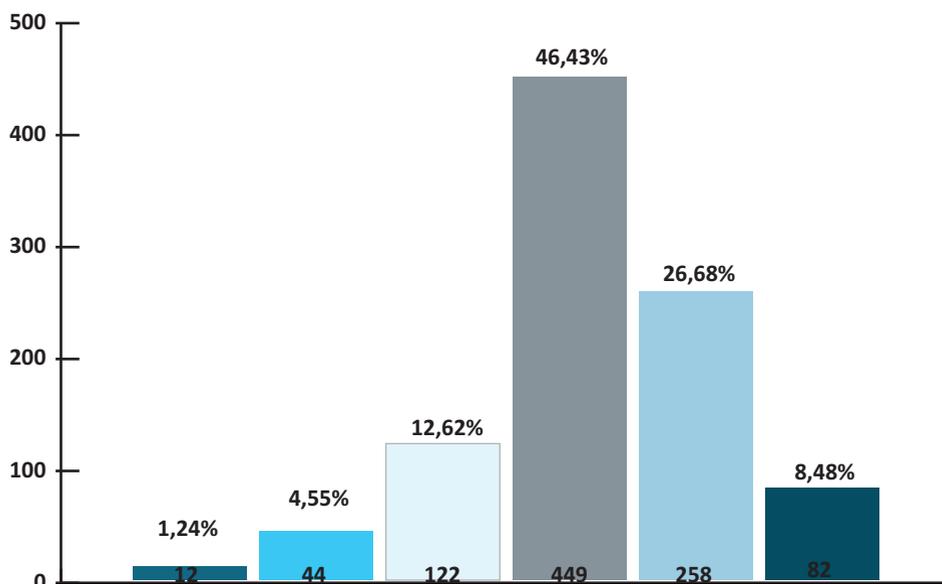


Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Seguono la provincia di Trapani, contigua territorialmente a quella di Agrigento e per questo privilegiata nel caso di trasferimenti dai luoghi di sbarco, e quella di Catania, che con le sue 18 strutture di accoglienza rappresenta il secondo territorio (insieme alla provincia di Palermo) per ricettività in Sicilia. Guardando al dato della provincia di Ragusa, con l'8,3% di minori accolti, occorre tenere in considerazione che si tratta di un'altra meta importante per gli sbarchi dal Nord-Africa, in conseguenza dei quali viene predisposto un centro di primissima accoglienza nel porto della città di Pozzallo in caso di emergenza. La figura che segue mostra la distribuzione dei msna accolti in Sicilia per anno di collocamento in struttura: a risaltare è il dato

del 2008 (con il 46,4% dei collocamenti), anno in cui si è verificata una ripresa notevole degli sbarchi sull'isola di Lampedusa e che in generale vede un aumento della presenza di msna in Sicilia del 58,87 % rispetto all'anno precedente²⁰.

Figura 13 - Distribuzione per anno di ingresso in struttura dei msna oggetto della rilevazione Sicilia 2010.



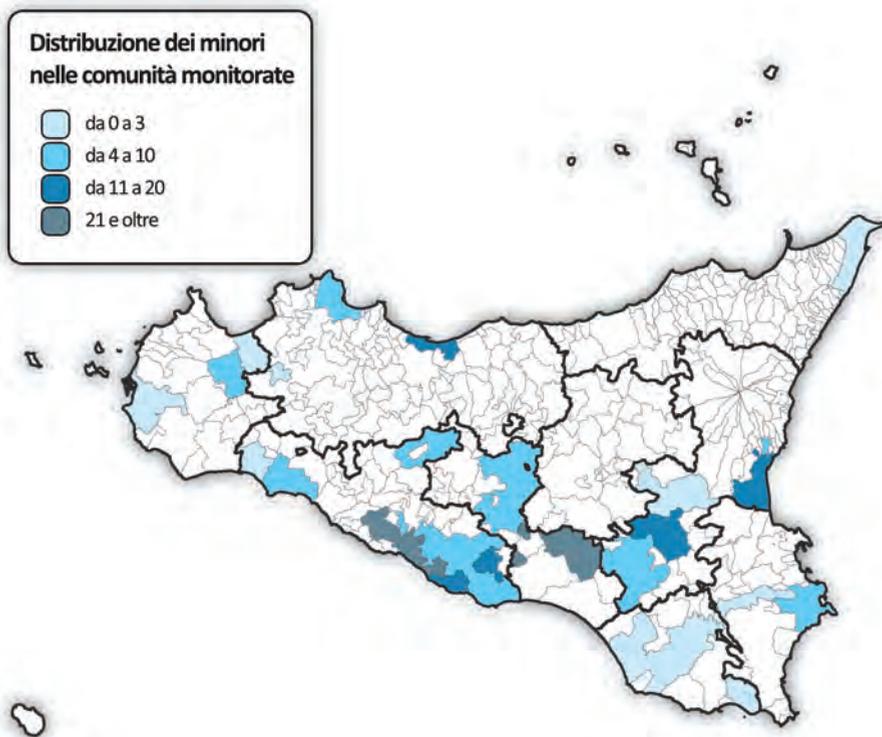
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Su 98 comunità che hanno partecipato attivamente al monitoraggio rispondendo al questionario, 52 di esse (situate nel territorio di 33 Comuni) hanno dichiarato di ospitare msna al momento della rilevazione, per un totale di 250 ospiti presenti al settembre 2010.

La distribuzione su base comunale dei msna presenti è illustrata nella figura seguente, dove la quantità di minori è sottolineata dalle tonalità di colore utilizzato per i diversi territori comunali.

²⁰ Si veda Cap. 2, paragrafo “I minori stranieri non accompagnati contattati/presi in carico”, tabella 3 “Numero msna contattati o presi in carico, per regione, 2006-2010 (valori assoluti e percentuali)”.

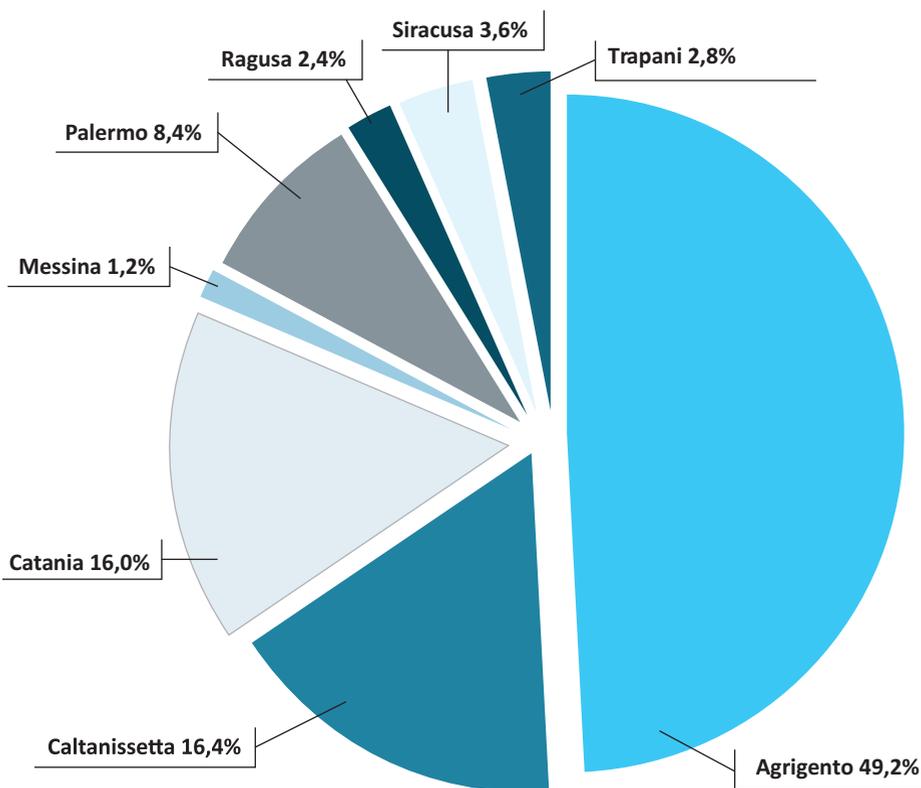
Figura 14 - Distribuzione su base comunale dei msna presenti nelle comunità monitorate, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Nel grafico che segue è indicata invece la ripartizione dei 250 ospiti nelle diverse province della regione: anche in questo caso si conferma il primato della provincia di Agrigento, come osservato già nel corso della rilevazione precedente (ottobre – dicembre 2009), quando il contributo di questa provincia raggiungeva il 51% sul totale dei minori presenti in Sicilia.

Figura 15 - Distribuzione su base provinciale dei msna presenti, rilevazione Sicilia 2010.

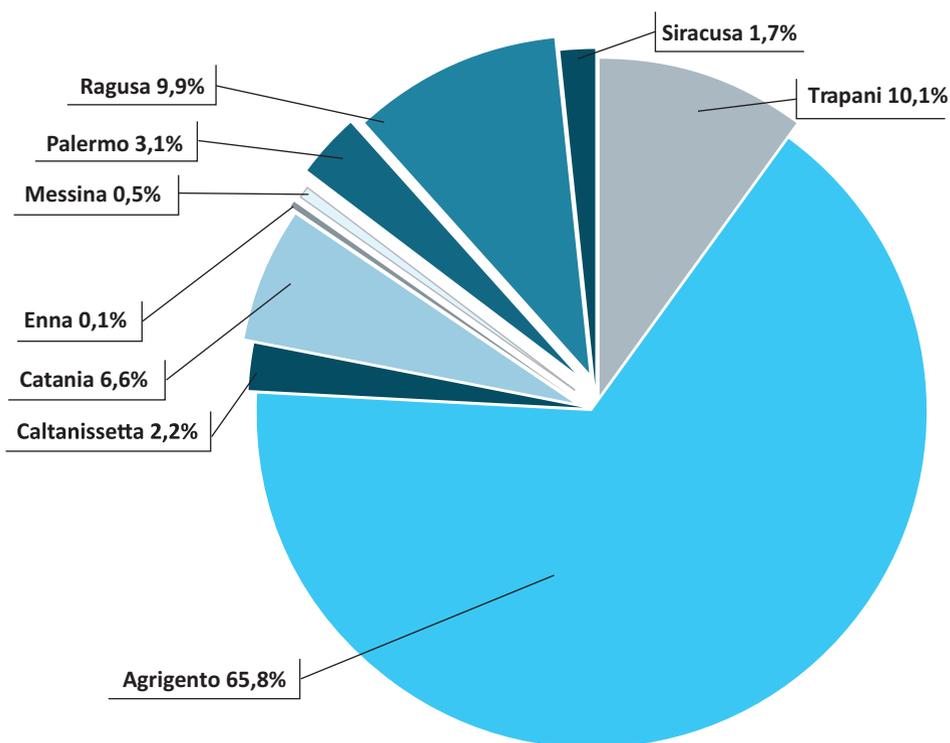


Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

La provincia di Catania, che secondo il precedente monitoraggio, alla fine del 2009 risultava essere la seconda per numero di minori presenti con il 18% del totale, nel 2010 vede una riduzione di 2 punti percentuali risultando adesso al terzo posto, preceduta da Caltanissetta con il 16,4% dei minori presenti.

Per quanto riguarda invece i minori precedentemente segnalati al Comitato ma risultati non più presenti presso le comunità al momento della rilevazione, cui si aggiungono anche i msna rilevati per la prima volta nel corso del monitoraggio e anch'essi non più presenti nelle strutture, la loro distribuzione a livello provinciale è illustrata in termini percentuali nella figura che segue:

Figura 16 - Distribuzione su base provinciale dei msna non più presenti, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Anche in questo caso la provincia di Agrigento, dotata di elevata ricettività per la presenza di un grande numero di strutture preposte all'accoglienza dei msna e quindi destinataria in assoluto del maggior numero di collocamenti in Sicilia, ospitava la maggioranza dei msna risultati non più presenti al momento della rilevazione nominativa (con il 65,8% del totale dei msna non più presenti).

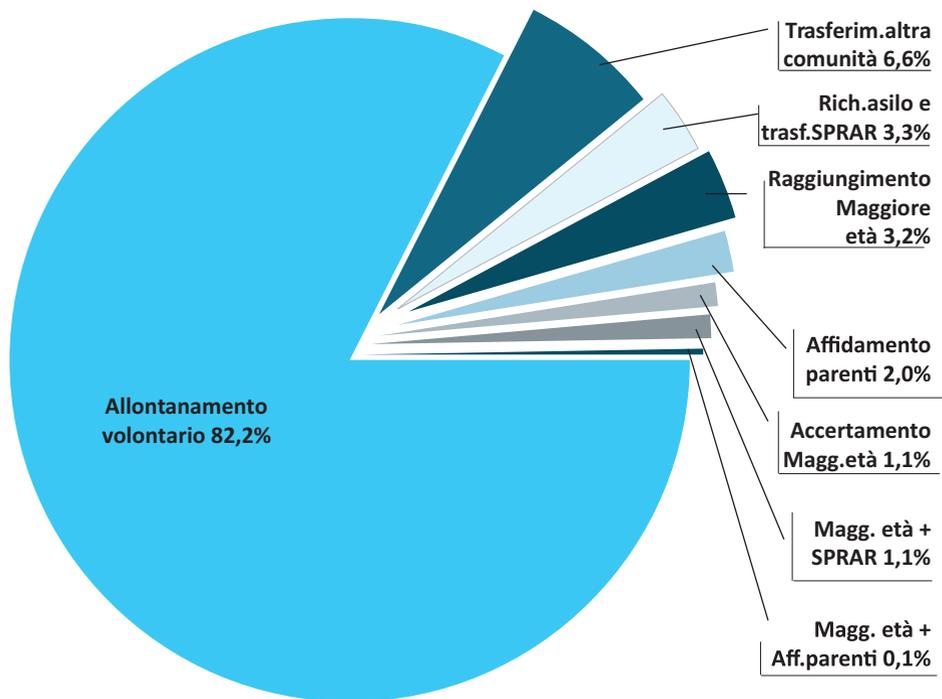
Più in generale è possibile affermare che, a fronte di una pressione migratoria rilevante come quella verificatasi in Sicilia in determinati periodi e di una gestione emergenziale della prima accoglienza e dello smistamento dei minori nelle comunità del territorio, costantemente sollecitate a farsi carico dei minori appena arrivati, si sia verificato un turn – over molto elevato all'interno di queste ultime, avvenuto soprattutto (come evidenziato in seguito) nei primi giorni dell'accoglienza.

L'analisi del dato relativo ai motivi di uscita dalle strutture²¹ mostra come l'allontanamento volontario sia il più frequente, con l'82,5% dei casi, seguito a grande distanza dal trasferimento presso altre comunità del territorio nazionale (6,6% dei casi) e dal trasferimento presso un centro di accoglienza afferente al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) in seguito alla richiesta di protezione internazionale da parte del minore (3,3%).

Nel valutare una percentuale così elevata di abbandoni delle strutture da parte dei msna accolti in Sicilia deve essere sicuramente tenuta in considerazione la pressione determinata dalle ondate migratorie susseguitesi negli anni sull'intero sistema di accoglienza, incapace di andare oltre una gestione emergenziale degli interventi a favore dei minori almeno per tutto il periodo preso in considerazione dalla ricerca. Il ruolo “di frontiera”, in senso geografico ma anche socio-economico, della Sicilia influisce poi in maniera rilevante sui percorsi dei minori, che spesso vi approdano con un progetto ancora scarsamente definito ma sicuramente impazienti di garantire quel sostentamento per sé e per la propria famiglia che, nella primissima fase della loro accoglienza, non può certamente essere perseguito.

21 A tale riguardo è necessario sottolineare come il dato relativo ai motivi di uscita dei 960 msna non più presenti in comunità al momento della rilevazione sia disponibile solo per 697 di essi (il 73%), in quanto gli intervistati non sono stati in grado di fornire una risposta per la restante parte di minori accolti.

Figura 17 - Motivi di uscita dalle comunità, rilevazione Sicilia 2010.



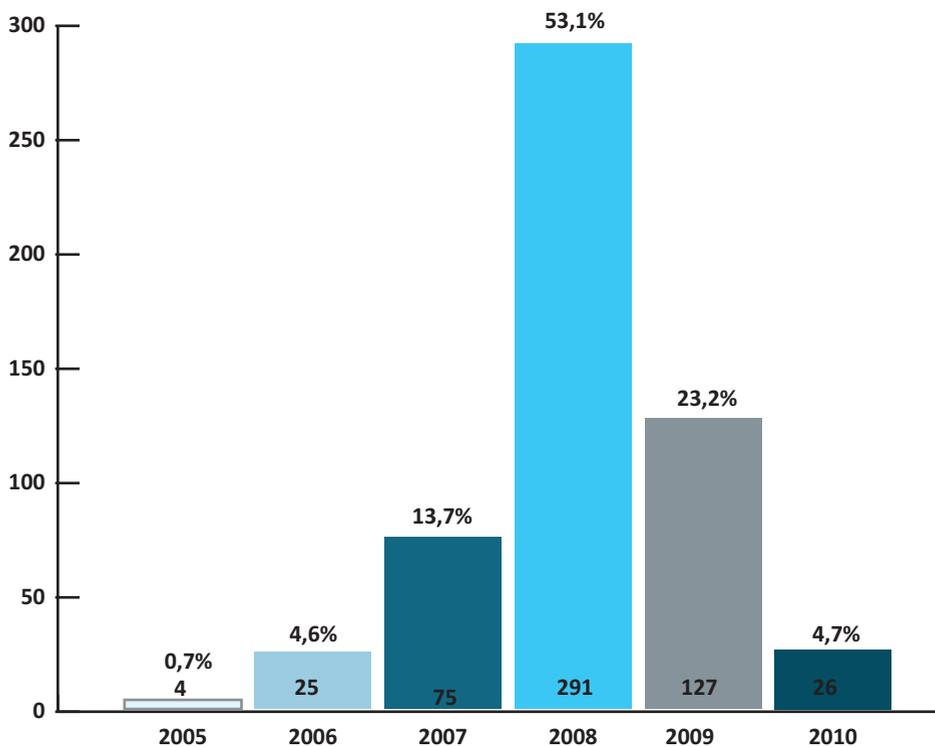
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Non è un caso, allora, se la distribuzione degli allontanamenti volontari dalle comunità nei diversi anni mostri un picco nel 2008 durante il quale, come precedentemente ricordato, gli arrivi via mare hanno assunto il carattere di “emergenza” determinando una forte domanda di posti in accoglienza per i minori stranieri non accompagnati.

Dal 53,1% di abbandoni del 2008 si passa infatti al 23,2% del 2009, fino al 2010 quando gli allontanamenti scendono al 4,7%²².

22 Il dato del 2010 è relativo ai primi sei mesi dall'anno.

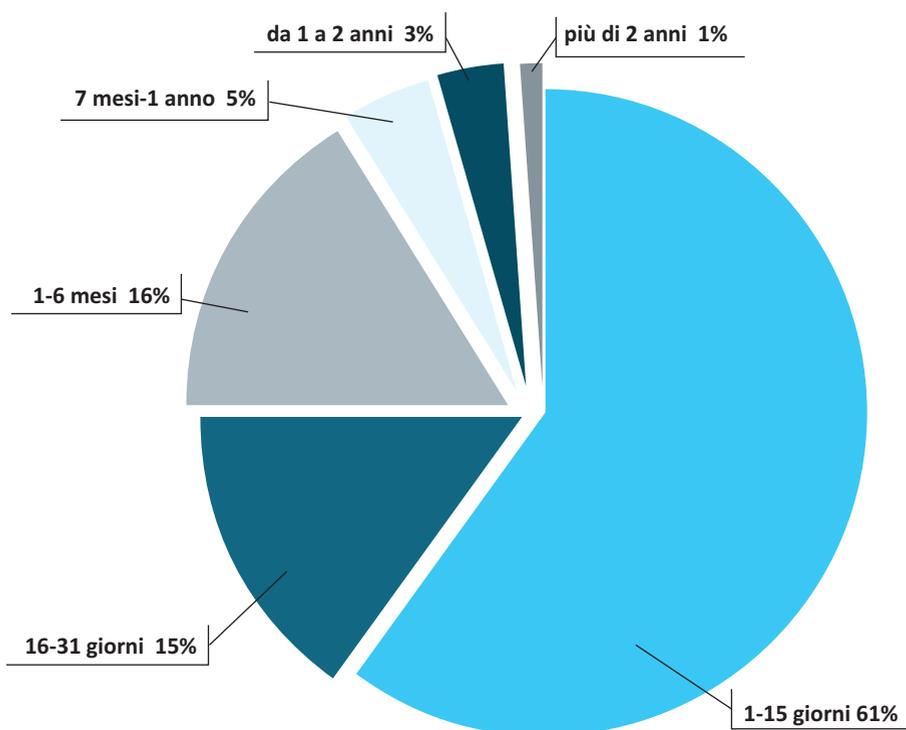
Figura 18 - Distribuzione per anno degli allontanamenti volontari dalle strutture, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Considerando invece il periodo di permanenza all'interno delle comunità dei msna che si sono allontanati volontariamente, notiamo come nella maggioranza dei casi esso sia stato molto breve: più della metà dei minori (il 60,1%) si è allontanata dopo un lasso di tempo estremamente breve (tra 1 e 15 giorni), mentre il 15,1% dei msna è rimasto in struttura per un periodo pari o inferiore a un mese.

Figura 19 - Distribuzione per tempo di permanenza in struttura dei msna allontanatisi volontariamente, rilevazione Sicilia 2010.

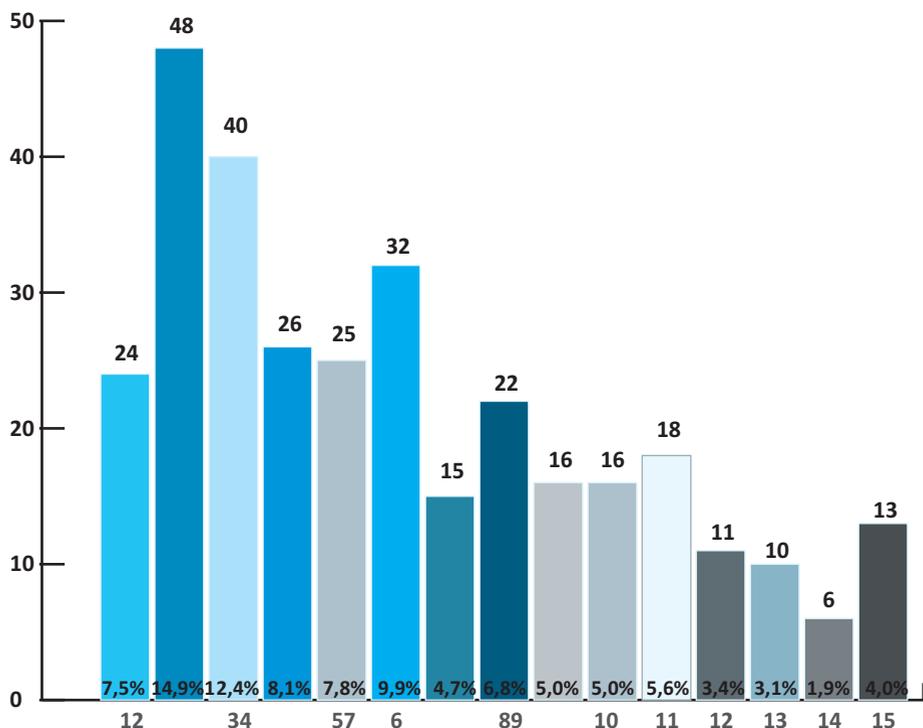


Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Complessivamente dunque il 75,2% dei minori che si sono allontanati volontariamente ha lasciato la struttura entro un mese dall'avvenuto collocamento: tale dato conferma la complessità insita nella fase di prima accoglienza e di "aggancio" del minore che, se non supportata da professionalità adeguate e da un forte raccordo tra Servizi Sociali e operatori delle strutture di accoglienza, determina più facilmente l'allontanamento del minore dalla comunità per le ragioni già enunciate in precedenza.

Se analizziamo ancora più nel dettaglio il dato considerando la distribuzione nei diversi giorni degli allontanamenti avvenuti entro le prime due settimane di permanenza, vediamo come proprio il primissimo periodo sia il più critico, con il 35% di abbandoni avvenuti entro i primi 3 giorni:

Figura 20 - Distribuzione per giorni di permanenza in struttura dei msna allontanati volontariamente entro 15 giorni dal collocamento, rilevazione Sicilia 2010.

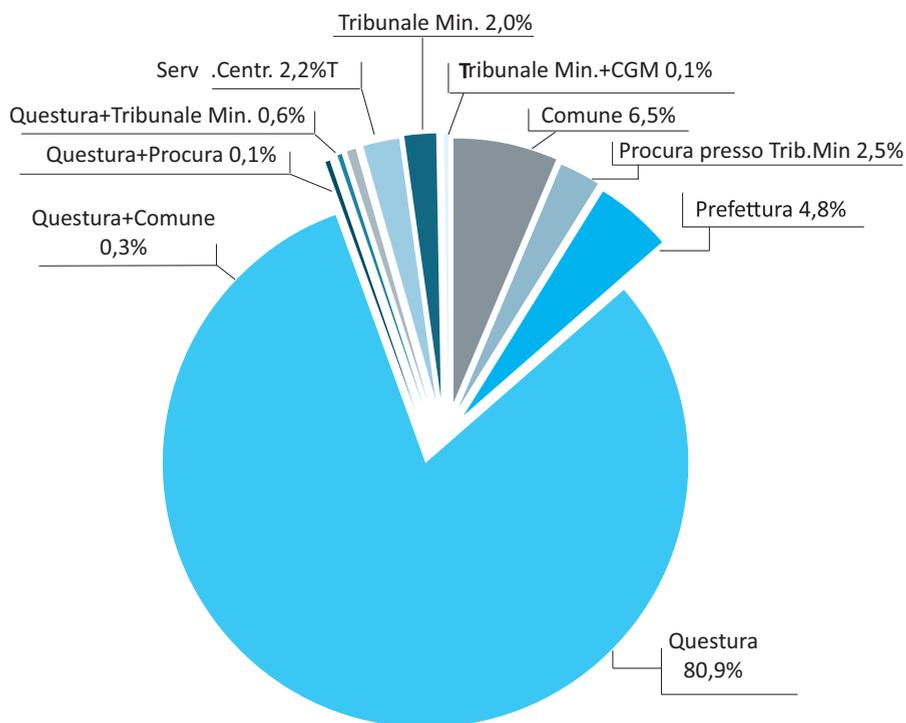


Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

3.5.1.3 Le procedure di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

Il monitoraggio effettuato nel periodo luglio – settembre 2010 ha consentito altresì di approfondire la conoscenza delle procedure che determinano il percorso di un minore straniero dal luogo di sbarco fino al collocamento in strutture adeguate a questa tipologia di utenza. A tal proposito è emerso il ruolo preponderante esercitato dalle Questure in tale direzione, come dimostra il dato dell'80,9% dei collocamenti di msna disposti da questo ente, illustrato nella figura che segue:

Figura 21 - Enti che hanno disposto il collocamento dei msna, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

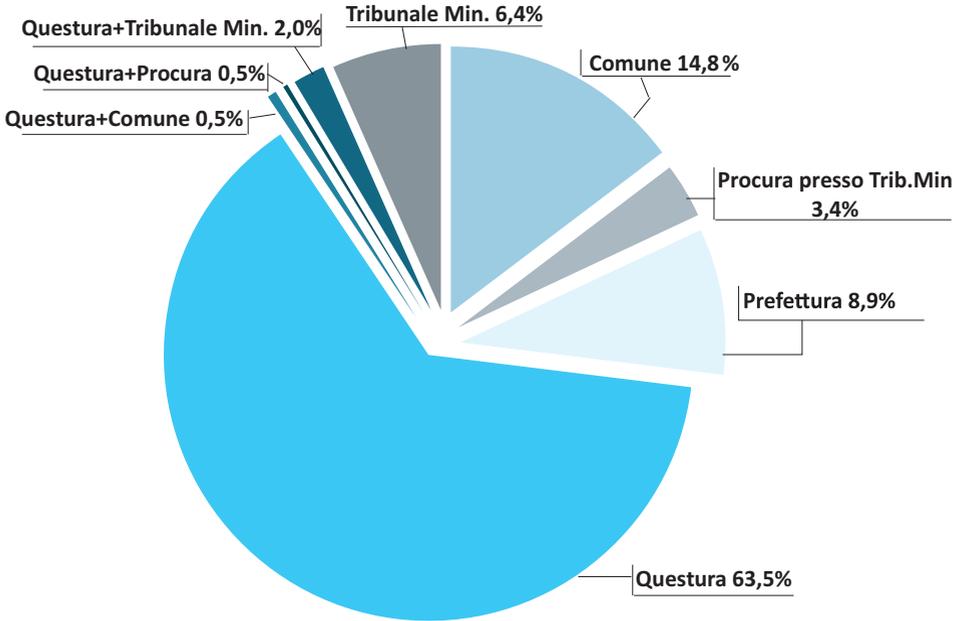
Ancora le Questure, sia pure per un numero ridotto di casi, emergono come enti che collocano i msna anche in collaborazione con le altre istituzioni competenti, come i Tribunali per i minori, le Procure e le amministrazioni comunali.

Appare evidente dunque come in un territorio di frontiera come quello siciliano, la gestione degli arrivi e della successiva distribuzione delle persone bisognose di protezione sia di quasi esclusiva pertinenza degli organi periferici dello Stato competenti in materia di flussi migratori, ovvero le Questure e le Prefetture, che complessivamente sono intervenute nell'85,5 % dei collocamenti di msna. A grande distanza seguono invece i Comuni, responsabili della presa in carico dei minori secondo l'ordinamento giuridico italiano, quali enti promotori del 6,5% dei collocamenti di minori in Sicilia. Tale gestione emergenziale dei collocamenti, avvenuta spesso in assenza di un adeguato coinvolgimento delle amministrazioni

locali, ha certamente determinato ricadute negative sulla sostenibilità dell'accoglienza nei territori maggiormente coinvolti e, conseguentemente, sui percorsi di tutela e integrazione dei minori medesimi.

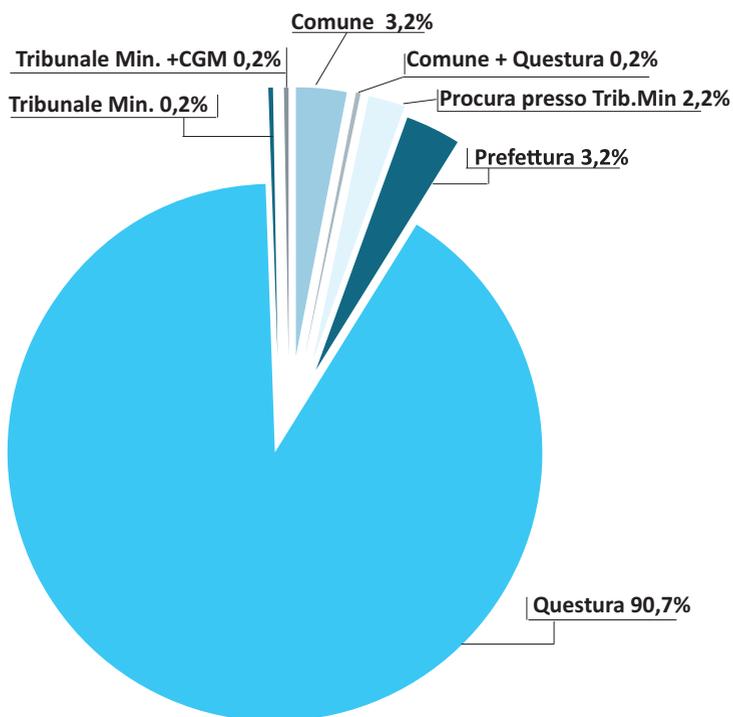
Non è un caso allora se, confrontando il dato dei msna presenti al momento della rilevazione con quello dei non più presenti, questi ultimi risultano collocati per il 90,7% dalle Questure (e per il 3,2% dalle Prefetture), a fronte di una percentuale del 63,5% di collocamenti delle Questure nel caso dei minori ancora presenti (che rappresenta comunque la modalità maggioritaria anche tra questi ultimi).

Figura 22 - Enti che hanno disposto il collocamento dei msna presenti, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

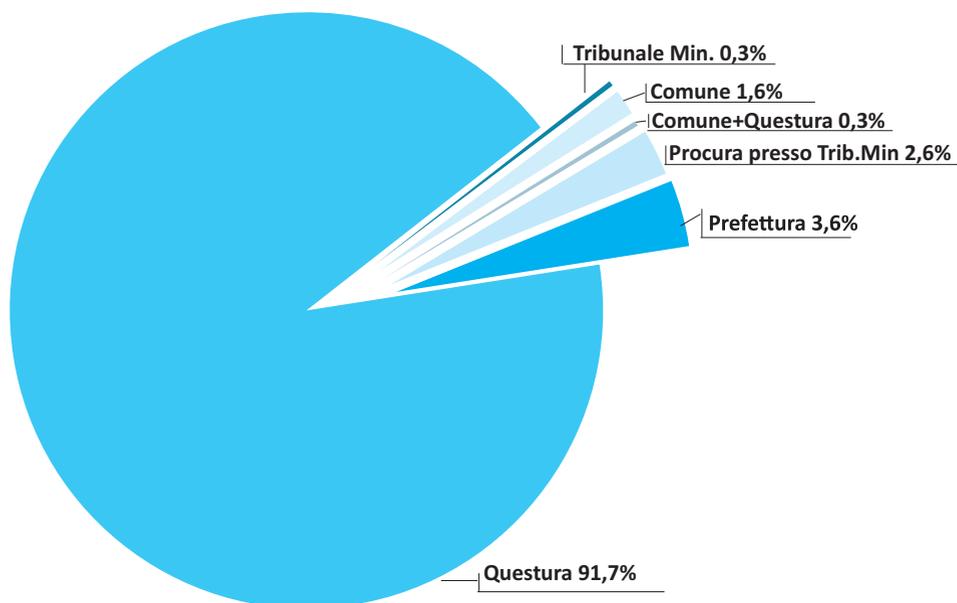
Figura 23 - Enti che hanno disposto il collocamento dei msna non più presenti, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Il monitoraggio effettuato ha permesso inoltre di incrociare le informazioni relative agli enti che dispongono il collocamento con quelle che riguardano i motivi di uscita dalle comunità dei minori non più presenti al momento della rilevazione. Se guardiamo ai minori non più presenti perché allontanatisi volontariamente dalle strutture di accoglienza notiamo come, nel 91,7% dei casi, il loro trasferimento in comunità era stato disposto da una Questura e solo per 1,6% dal Comune, come mostrato dalla figura che segue:

Figura 24 - Enti che hanno disposto il collocamento dei msna che si sono allontanati dalle strutture, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

In un quadro in cui emerge complessivamente il ruolo decisivo delle Questure nell'iter di accoglienza dei minori, quest'ultimo dato relativo ai minori che hanno abbandonato le comunità fornisce certamente un'indicazione relativa alla necessità di un maggiore coordinamento tra organismi coinvolti nella protezione dei msna (Questure, Prefetture, Servizi Sociali dei Comuni, enti gestori delle comunità) affinché quest'ultima sia pienamente ed effettivamente garantita, dall'arrivo dei minori sul territorio fino al loro collocamento definitivo nelle strutture dedicate.

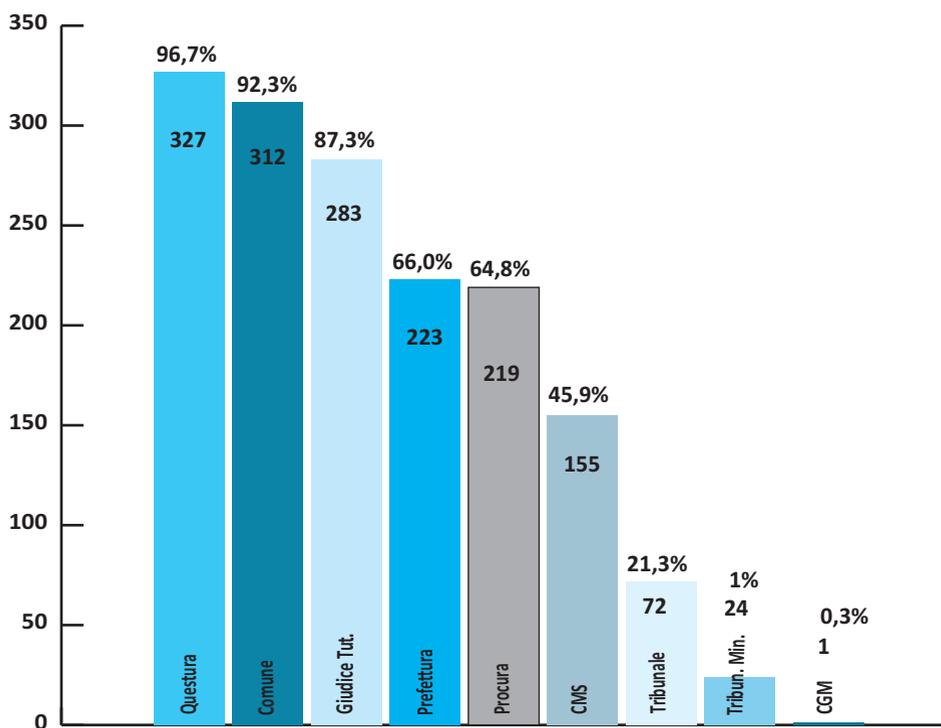
Il monitoraggio effettuato ha permesso altresì di raccogliere informazioni in merito agli enti che hanno ricevuto la comunicazione relativa al trasferimento o all'allontanamento di un minore dalla struttura che lo accoglieva²³.

Dalla rilevazione emerge come i soggetti gestori delle comunità (autori delle

²³ Possediamo questa informazione per 338 (su 960) minori non più presenti nelle strutture al momento della rilevazione, ovvero per il 35,2% di essi.

segnalazioni) si siano impegnati ad informare i diversi organismi competenti in materia di minori sul territorio, segnalando l'uscita del minore dalla struttura contemporaneamente ad enti quali Questura, Comune, Giudice tutelare, Prefettura, Procura presso il Tribunale per i minori etc. Analizzando singolarmente ciascuna segnalazione, nella figura seguente vediamo come anche in questo caso la Questura rappresenti l'ente di maggior riferimento con il 96,7% delle segnalazioni ricevute.

Figura 25 - Enti riceventi le segnalazioni di uscita dei msna dalle strutture, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

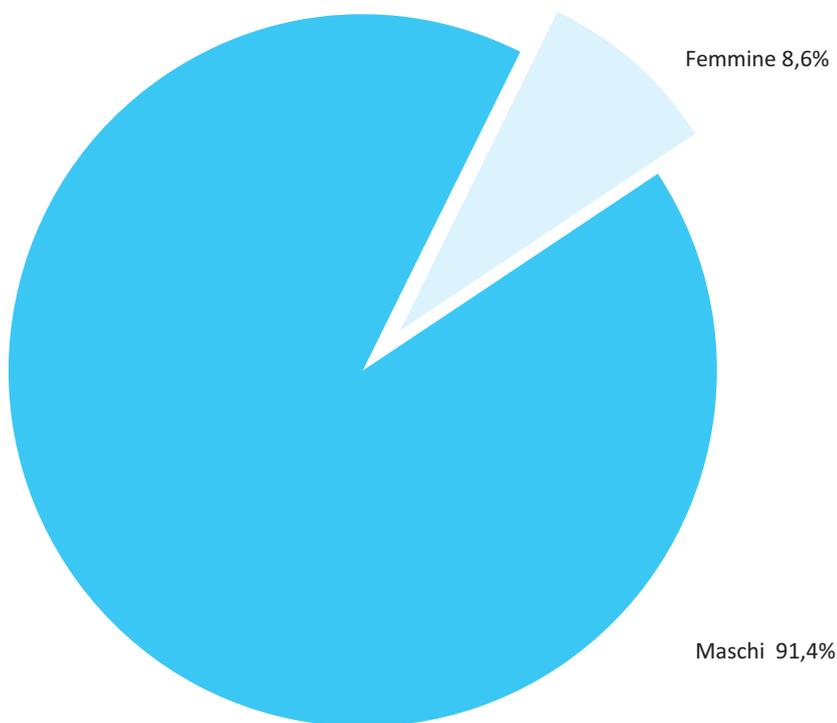
Il Comune e il Giudice tutelare sono destinatari rispettivamente del 92,3% e dell'83,7% delle segnalazioni di uscita, seguiti dal 66% di segnalazioni inviate alle Prefetture. È opportuno soffermarsi su quest'ultimo dato riguardante le Prefetture, poiché esso consente di fare luce su una peculiarità che contribuisce a delineare il

quadro di emergenza che caratterizzava l'accoglienza dei msna in Sicilia almeno fino al 2010. L'indagine relativa alle procedure di accoglienza ha permesso infatti di rilevare il ruolo chiave di questi enti, titolari degli oneri economici dell'accoglienza dei msna per il primo periodo di essa, terminato il quale il carico era trasferito ai Comuni, incaricati formalmente della tutela dei minori. Anche in questo caso dunque la stretta relazione tra Questure (artefici del collocamento dei msna), Prefetture (responsabili dei rimborsi economici per l'accoglienza) e comunità di accoglienza ha fatto sì che i Comuni si sono trovati coinvolti solo in un secondo momento costretti a dover gestire una situazione economicamente e operativamente insostenibile con le risorse a loro disposizione.

3.5.1.4 I minori

Se guardiamo alla distribuzione per genere ed età dei minori sui quali si è concentrata la rilevazione, notiamo come i dati che emergono non si discostano dalla tendenza che accomuna in generale i flussi di msna verso Italia, senza variazioni significative nel tempo, che vede l'assoluta prevalenza di minori di genere maschile e adolescenti vicini alla maggiore età. Una rotta migratoria pericolosa come quella affrontata dai migranti che giungono in Sicilia, preceduta il più delle volte dalla permanenza irregolare e in condizioni di rischio nei Paesi di transito, ha infatti un peso importante nel determinare la composizione quasi esclusivamente maschile dei minori che giungono in Sicilia.

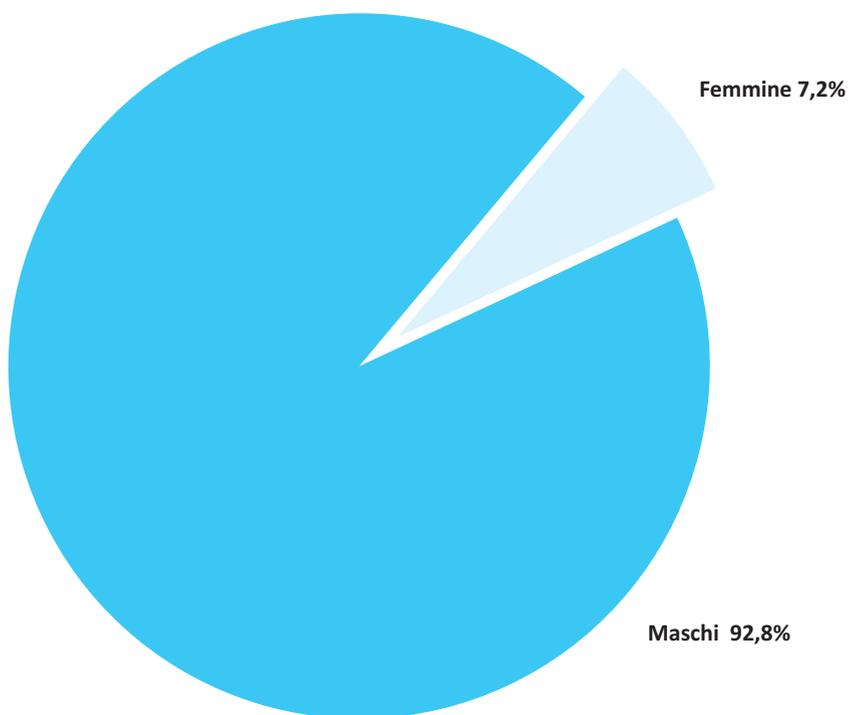
Figura 26 - Distribuzione per genere dei msna, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Prendendo in considerazione il dato relativo ai presenti al momento della rilevazione (minori e neomaggioranni), l'entità dei maschi (92,8%) non si discosta rispetto al totale, come mostra la figura che segue:

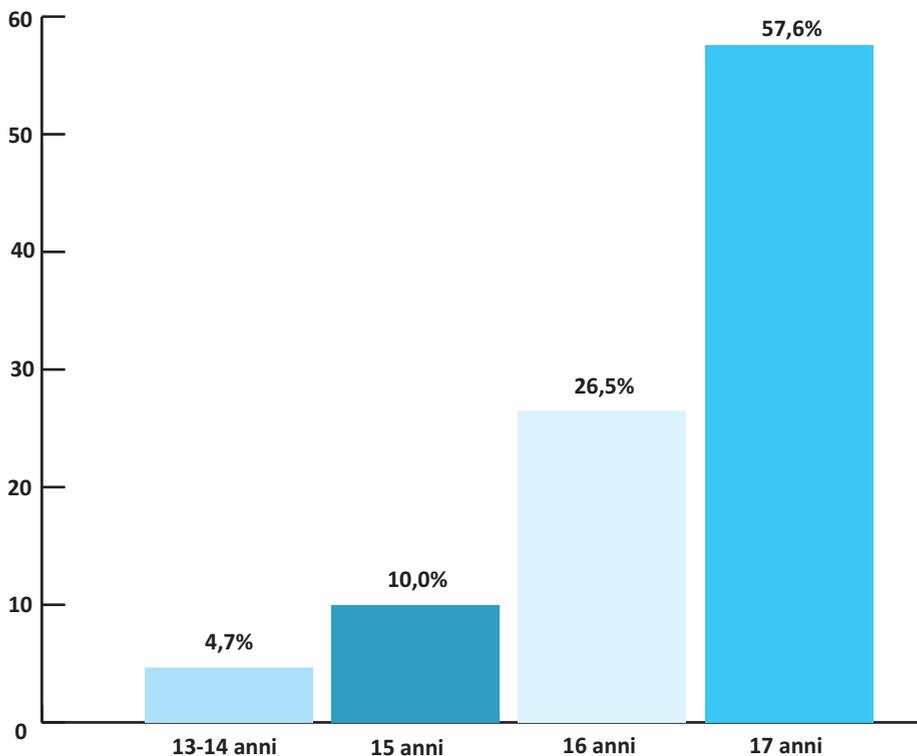
Figura 27 - Distribuzione per genere dei msna presenti presso le strutture, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Con riguardo alle fasce d'età, se guardiamo al dato dei presenti, risulta evidente come sia maggioritario il gruppo di coloro che avevano 17 anni al momento delle rilevazione, con il 57,6% sul totale dei presenti.

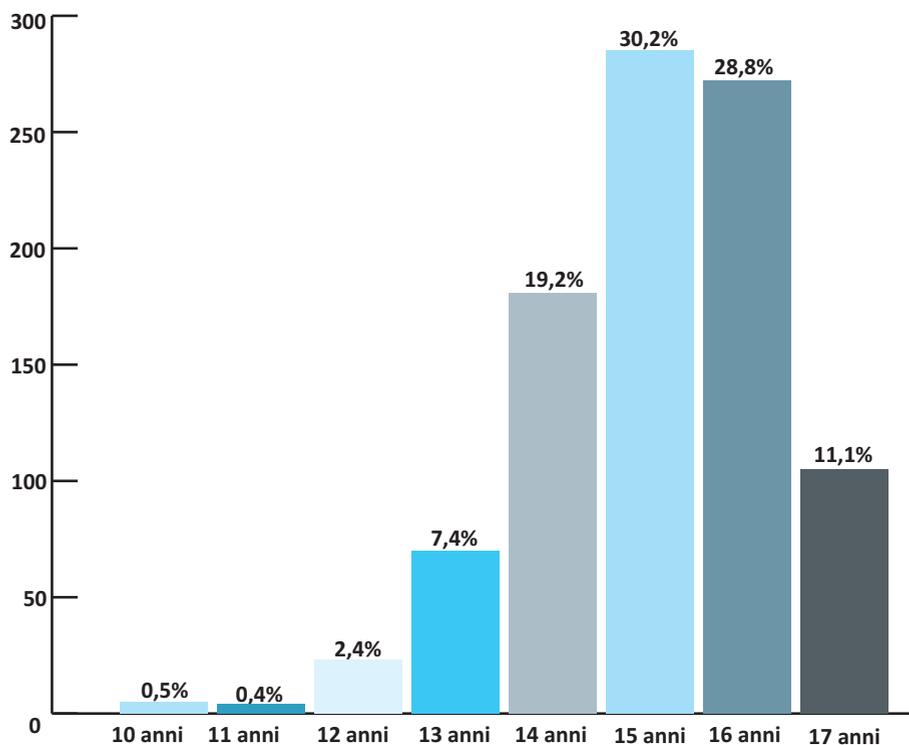
Figura 28 - Fasce d'età dei msna presenti presso le strutture, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Se guardiamo invece alla distribuzione per fasce d'età al momento dell'ingresso in struttura vediamo come a prevalere sia il gruppo dei quindicenni con il 30,2% di minori, seguito dai sedicenni (28,8%) e dai minori che avevano quattordici anni al momento dell'arrivo in comunità. Nel complesso, il 70% dei minori giunti in Sicilia e considerati nella rilevazione ha un'età dai quindici anni in su, come possiamo vedere nella figura che segue:

Figura 29 - Et  dei msna al momento dell'ingresso in struttura, rilevazione Sicilia 2010.

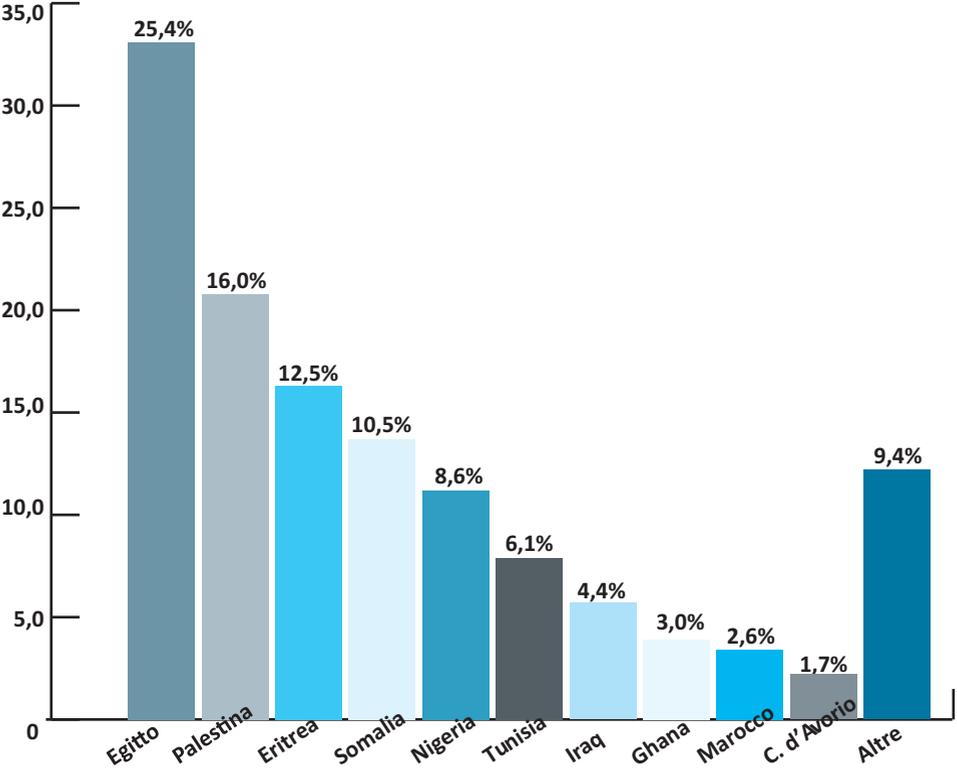


Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

La presenza preponderante (84,1%) di adolescenti ultrasedicenni influisce naturalmente sulle modalit  di organizzazione dell'accoglienza e sui servizi che essa dovr  comprendere per rispondere ai bisogni di un'utenza che richiede di essere accompagnata verso la piena autonomia sociale ed economica. Un'analisi corretta della situazione dell'accoglienza dei msna in Sicilia non pu  dunque prescindere da un dato di simile portata che, in una certa misura, motiva l'entit  degli allontanamenti volontari da parte dei minori, in cerca di pi  immediate opportunit  di mantenimento per s  e la propria famiglia rimasta nel Paese di origine. La composizione dei minori accolti in rapporto ai Paesi di provenienza comprende un numero significativo di nazionalit  (oltre 30), all'interno delle quali tuttavia prevalenti sono quelle africane e mediorientali, per via della posizione geografica della Sicilia al centro delle rotte mediterranee.

Nel periodo di riferimento la maggior parte dei msna accolti è risultata essere di nazionalità egiziana (25,4% del totale dei minori accolti), seguita dai minori provenienti dalla Palestina (16%), dall'Eritrea (12,5%) e dalla Somalia (10,5%). Come ormai ampiamente dimostrato, i flussi diretti verso la Sicilia intercettano dunque diverse tipologie di migranti tra cui quelli forzati, come mostrano le ultime due nazionalità appena elencate. Il sistema dell'accoglienza in un luogo "di frontiera" come questo deve essere in grado quindi di orientare i minori anche verso percorsi di tutela specifici quali la protezione internazionale, al fine di garantire appieno i diritti di cui essi sono portatori secondo le leggi del nostro Paese.

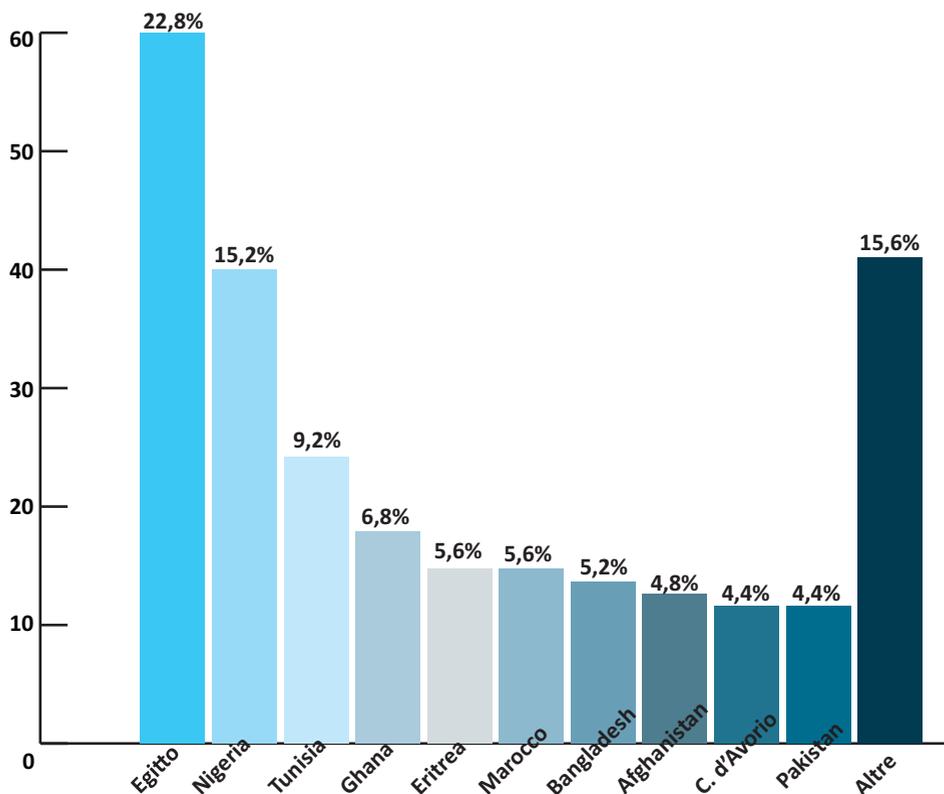
Figura 30 - Nazionalità dei msna accolti presso le strutture, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Se rivolgiamo lo sguardo alle nazionalità di appartenenza dei minori che al momento della rilevazione risultavano ancora ospitati presso le strutture siciliane vediamo come l'Egitto sia ancora la principale con il 22,8% di msna, seguiti dal 15,2% dei minori nigeriani e dal 9,2% dei tunisini.

Figura 31 - Nazionalità dei msna presenti presso le strutture, rilevazione Sicilia 2010.

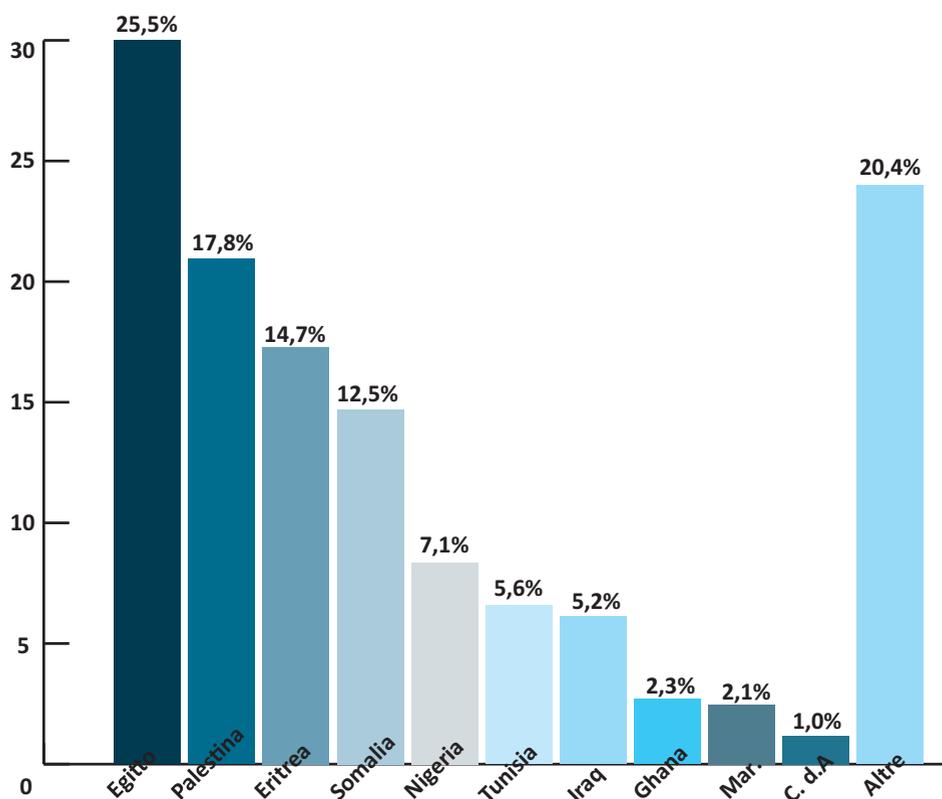


Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Significativa è l'assenza dalle comunità, al momento della rilevazione, dei minori palestinesi (vedi figura seguente), che pure rappresentano la seconda principale nazionalità sul totale degli accolti. Tale dato trova una spiegazione nelle risposte fornite dagli operatori dell'accoglienza nell'ambito dei focus realizzati presso i diversi Comuni, dalle quali emerge che molto spesso la nazionalità palestinese dichiarata

dai minori subito dopo l'arrivo non corrisponde a quella effettiva di appartenenza e che sono proprio questi ultimi minori ad abbandonare più di frequente le strutture per raggiungere altri territori della Penisola, dove spesso dichiarano la loro reale cittadinanza.

Figura 32 - Nazionalità dei msna non presenti presso le strutture, rilevazione Sicilia 2010.



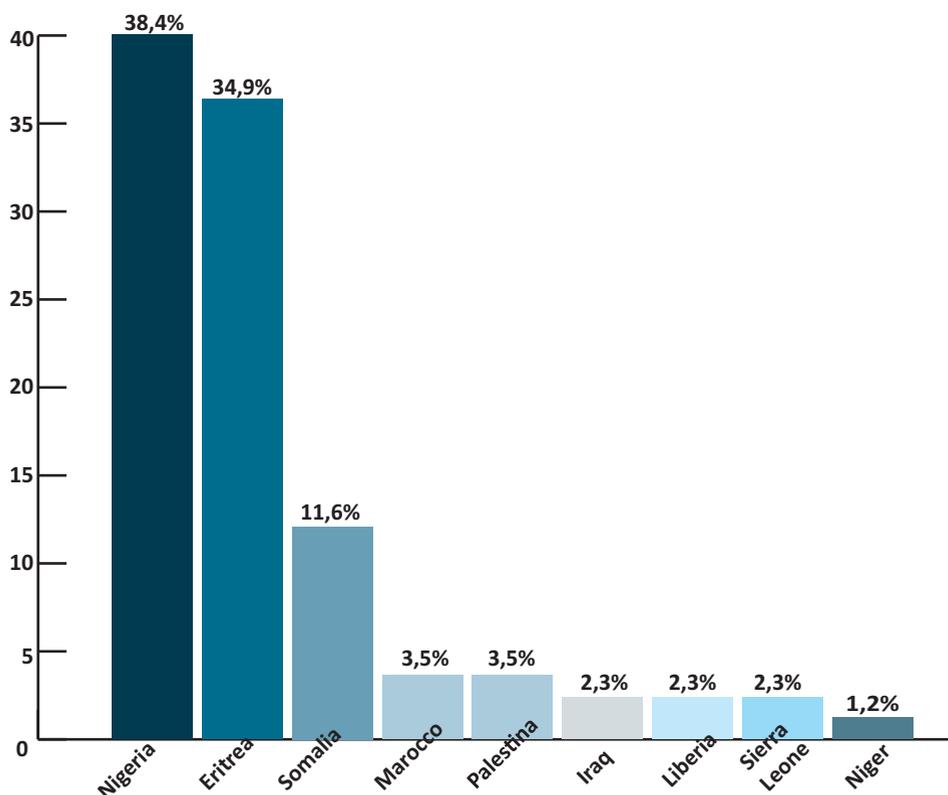
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Infatti gli egiziani continuano ad essere la nazionalità prevalente anche tra i minori usciti dalle comunità unitamente ai ragazzi che si dichiarano palestinesi.

Considerando solo la componente femminile vediamo come la maggior parte delle ragazze non più presenti nelle comunità al momento della rilevazione sia proveniente

dalla Nigeria (38,4%) solo il 9,7% delle quali trasferite in altre strutture del territorio. Si tratta di un dato che deve far riflettere a proposito dei bisogni specifici di tutela di tali giovani donne, spesso vittime di reti strutturate dedite al traffico di esseri umani e quindi portatrici di una vulnerabilità che può richiedere l'avvio di percorsi adeguati di protezione sociale.

Figura 33 - Nazionalità delle msna di genere femminile non presenti presso le strutture, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

3.5.1.5 Gli strumenti di integrazione e protezione dei minori stranieri non accompagnati

La rilevazione effettuata ha inteso infine raccogliere informazioni in merito al percorso di regolarizzazione e agli strumenti di protezione attivati in favore dei msna accolti in Sicilia. In particolare ci si è concentrati sulle procedure di richiesta e ottenimento della tutela e del permesso di soggiorno, essenziali ai fini della rappresentanza legale del minore sul territorio italiano e della sua regolare permanenza nel nostro Paese, come previsto dalla normativa in materia.

L'analisi che segue si riferisce all'insieme dei minori sui quali è stato realizzato il monitoraggio, sebbene il dato sia evidentemente condizionato dall'effettiva durata della loro permanenza in comunità, che in molti casi non ha consentito di portare a compimento l'iter di richiesta della tutela o del permesso di soggiorno.

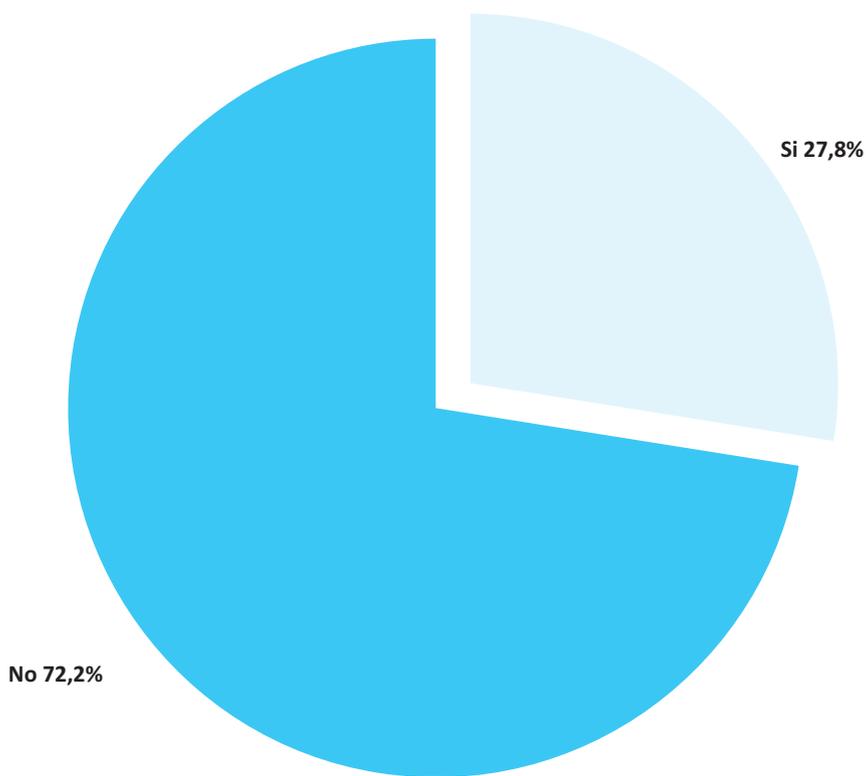
Per quanto riguarda le richieste di tutela, i dati mostrano come queste siano state avanzate per un totale di 190 minori, tra presenti e non presenti nelle comunità nel periodo di riferimento, pari al 15,7% del totale²⁴ dei minori collocati nel territorio regionale. Per leggere questo dato è naturalmente necessario tener conto dell'alta percentuale di minori resisi irreperibili, molti dei quali in un periodo compreso entro i primi quindici giorni dal collocamento, quando la richiesta della tutela non è stata ancora inoltrata al Giudice tutelare.

Se guardiamo infatti ai soli minori e ai neomaggiorenni presenti nelle strutture la percentuale delle richieste di tutela sale al 45,6%, mentre solo per il 7,9% dei minori non più presenti era stata inoltrata una richiesta di apertura della tutela.

Il totale delle tutele aperte, considerando sia i presenti sia i non più presenti, ammonta a 336, pari al 27,8% della totalità dei minori transitati nel territorio siciliano per i quali è stato possibile effettuare il monitoraggio (250 minori presenti, più 960 non presenti), come possiamo vedere nella figura che segue.

24 Sono esclusi i 94 minori sui quali non è stato possibile reperire alcuna informazione.

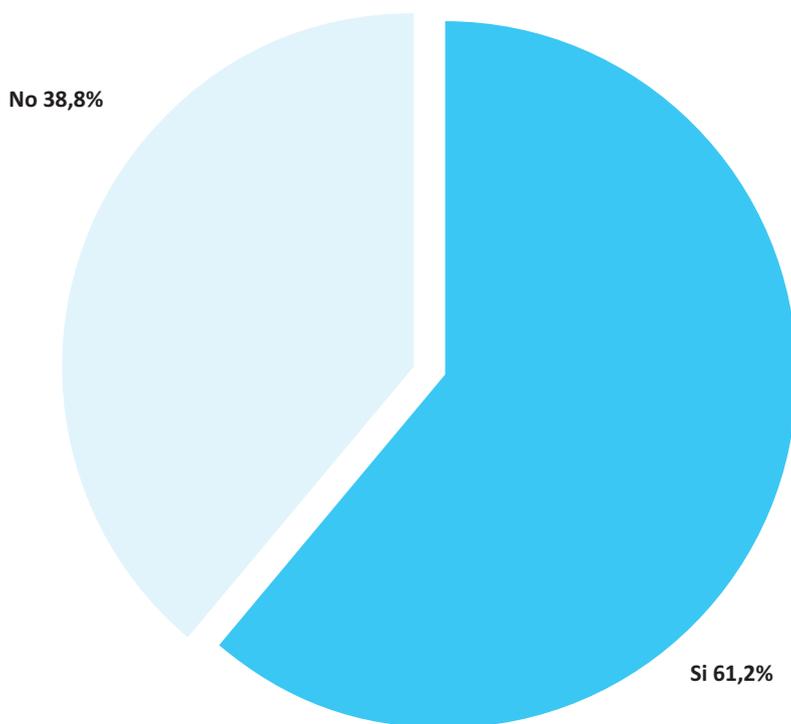
Figura 34 - Tutele aperte nei confronti dei msna accolti, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Prendendo come riferimento esclusivamente i 250 minori/neomaggiorenni presenti presso le comunità, il dato relativo a coloro che hanno ottenuto la tutela cresce notevolmente: per il 61,2% di essi infatti è stata aperta la tutela, requisito essenziale per l'attivazione del percorso di regolarizzazione e di integrazione del minore sul territorio italiano, soggetto tuttavia alle prassi e alla tempistica di ciascun Tribunale e in generale alla situazione dell'accoglienza dei msna sui territori.

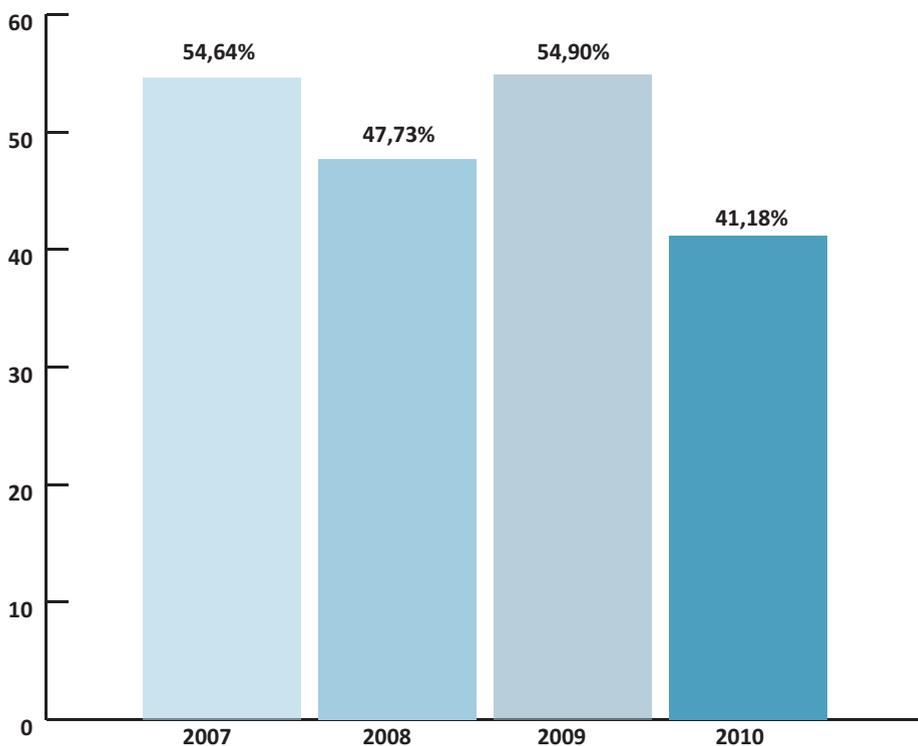
Figura 35 - Tutele aperte nei confronti dei msna presenti presso le strutture, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Nella figura che segue è possibile ripercorrere i tempi medi di apertura della tutela (espressi in numero di giornate) nei diversi anni compresi nella rilevazione:

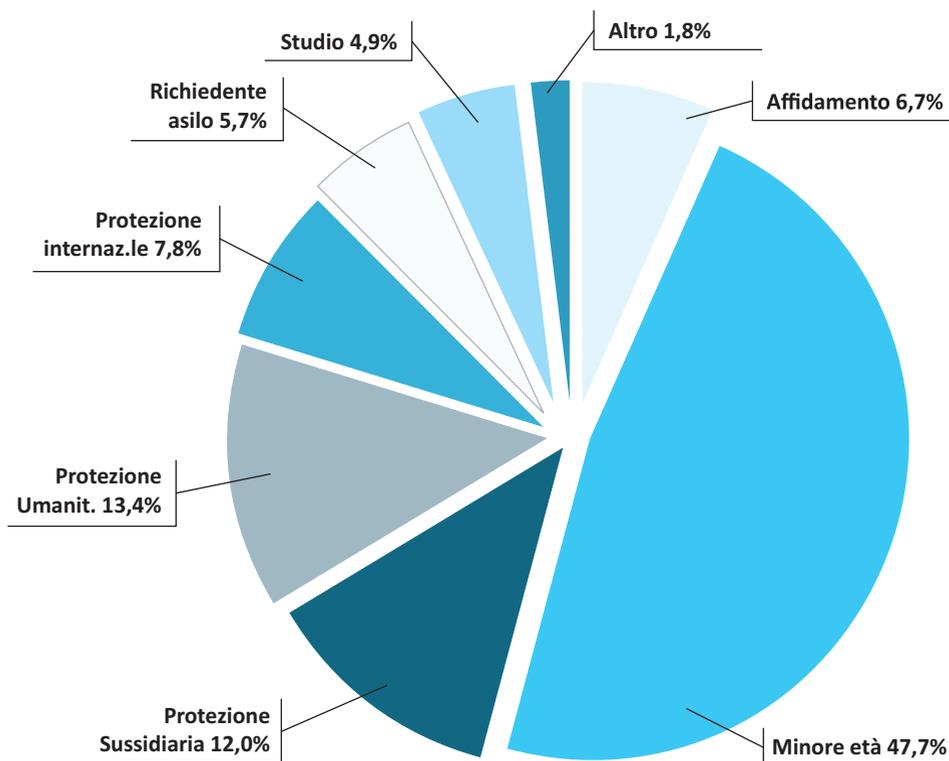
Figura 36 - Distribuzione per anno della media dei giorni necessari per l'apertura della tutela, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Per quanto riguarda il permesso di soggiorno l'indagine ha rilevato che sul totale dei msna presenti e non più presenti ne era in possesso il 23,4%, con una prevalenza di permessi rilasciati per minore età (il 47% del totale dei permessi rilasciati), come possiamo vedere nella figura che segue:

Figura 37 - Tipologie di permesso di soggiorno posseduto dai msna accolti, rilevazione Sicilia 2010.

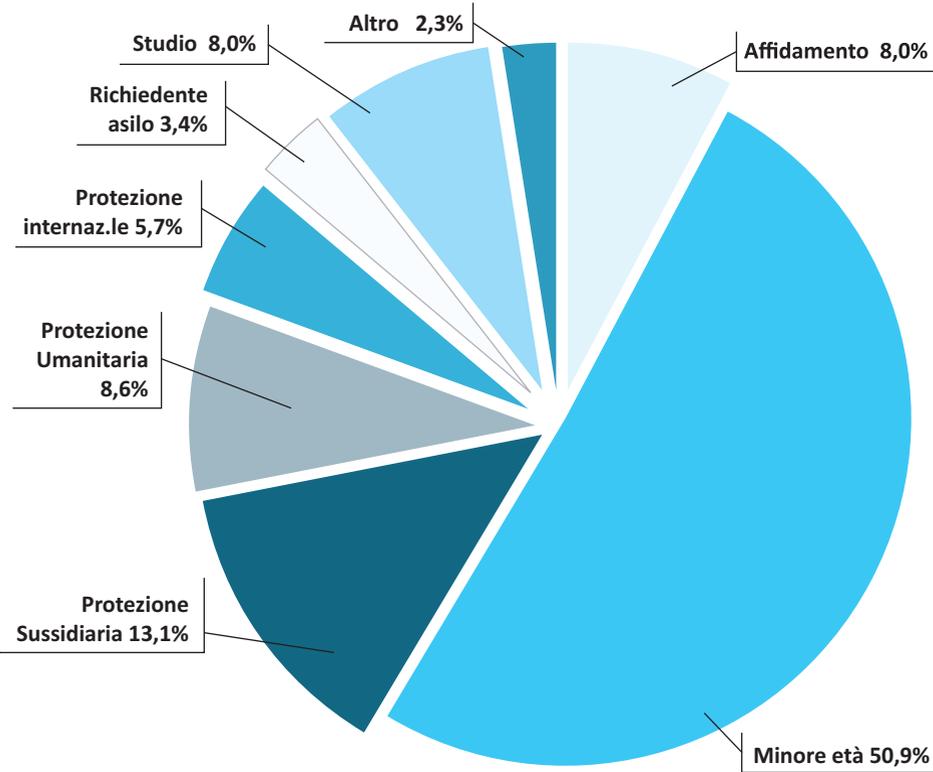


Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Con riferimento alle tipologie di permesso legate ad una richiesta di protezione internazionale (richiedente asilo, protezione sussidiaria, protezione internazionale e, in taluni casi, anche la protezione umanitaria) ci si riferisce evidentemente a minori che, una volta giunti in Italia e resi consapevoli della possibilità di ottenere qui rifugio dalle persecuzioni subite o temute in patria, hanno intrapreso la procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Nel complesso i minori che hanno ottenuto una qualche forma di protezione o aspirano ad ottenerla rappresentano il 38,9% sul totale dei minori in possesso del permesso di soggiorno, dato che concorre a evidenziare come la Sicilia rappresenti altresì un bacino importante dei flussi di persone che cercano rifugio provenienti dai Paesi africani teatro di lotte armate e di

violazione dei diritti umani e delle libertà civili. Guardando alla distribuzione dei permessi di soggiorno tra i msna presenti e i non più presenti al momento della rilevazione anche in questo caso, come per l'apertura della tutela, il possesso del permesso di soggiorno diminuisce tra i minori non più presenti (solo l'11,25% aveva ricevuto tale documento), i quali hanno lasciato la comunità prima del tempo necessario per effettuare l'istanza ed ottenere il rilascio del permesso dalle rispettive Questure. Nel caso dei minori (e dei neomaggiorenni) presenti in struttura invece è stato rilevato come il 70% di essi ne fosse in possesso, con una distribuzione delle tipologie di permesso che non differisce da quella relativa al complesso dei minori oggetto della rilevazione, illustrata dalla figura seguente:

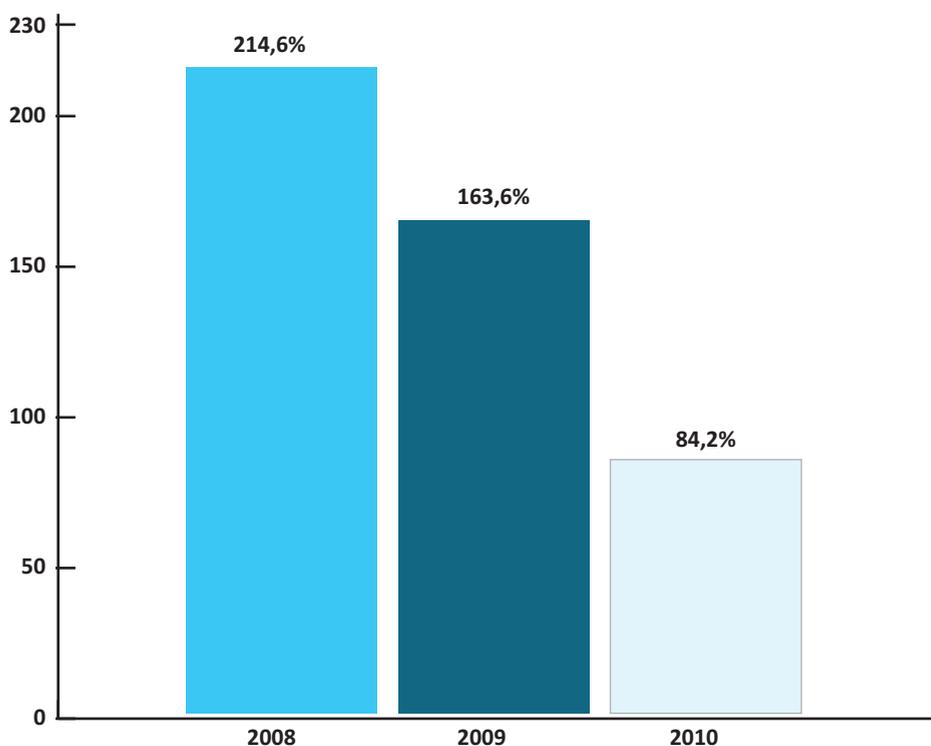
Figura 38 - Tipologie di permesso di soggiorno posseduto dai msna presenti presso le strutture, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Le interviste effettuate hanno inoltre consentito di conoscere il tempo intercorso tra la presentazione dell'istanza in Questura e l'effettivo rilascio del documento al minore. La figura che segue mostra i tempi medi (espressi in giorni) distribuiti per ciascun anno di riferimento:

Figura 39 - Media dei giorni necessari per il rilascio del permesso di soggiorno, distribuzione per anno di rilascio, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Con riguardo al permesso di soggiorno e ai tempi del suo rilascio occorre dire che la richiesta del documento è in buona parte condizionata dai tempi di apertura della tutela nei confronti del minore, procedura che a sua volta diverge da territorio a territorio con notevoli dilatazioni nel tempo del processo di regolarizzazione del minore straniero accolto presso i Comuni. È evidente tuttavia come al diminuire delle

presenze di msna (come abbiamo visto nella figura 13 “Distribuzione per anno di ingresso in struttura dei msna oggetto della rilevazione Sicilia 2010”), anche i tempi medi per l’ottenimento del permesso di soggiorno diminuiscano sensibilmente, fino ad arrivare agli 80 giorni del 2010²⁵.

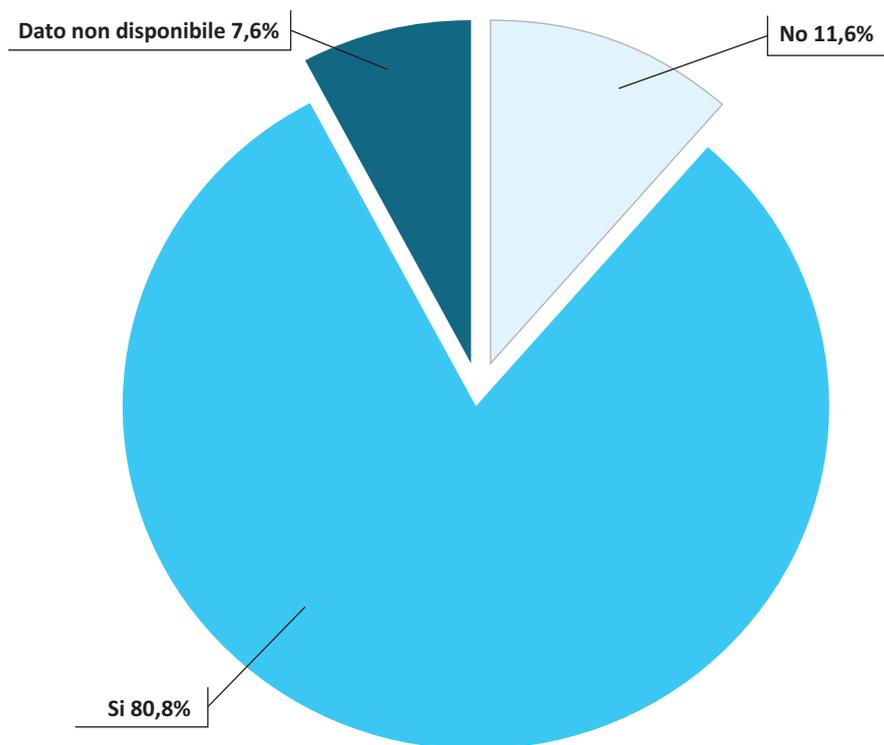
In conclusione, osserviamo come una situazione di grande affluenza di minori come quelle verificatasi periodicamente in Sicilia (fino all’ultima emergenza del 2011) influisca negativamente sulle procedure di attivazione della tutela legale e di regolarizzazione dei msna, determinando pertanto l’esigenza di uno stretto raccordo tra tutte le autorità preposte a tali procedure al fine di garantire l’effettiva protezione del minore straniero e la concreta realizzazione di percorsi di integrazione.

L’avvio di un percorso di integrazione rappresenta infatti la misura di quanto gli enti competenti sui msna (istituzionali e del privato sociale) siano stati capaci di adoperarsi effettivamente per la loro tutela, collaborando affinché i minori siano in grado di sviluppare le proprie risorse e di finalizzarle alla propria crescita e autonomia e in generale a beneficio di tutta la comunità ospitante. Pertanto la tempestività nell’avvio delle procedure sopra descritte, così come dei percorsi di apprendimento della lingua italiana e di inserimento socio – lavorativo, può costituire per il minore accolto la dimostrazione dell’interesse e dell’investimento su di lui da parte degli enti preposti alla sua assistenza, incoraggiandolo a proseguire l’accoglienza nel territorio in cui è stato primariamente collocato.

A tal proposito, i dati emersi con riguardo all’elaborazione dei Progetti Educativi Individualizzati (i cosiddetti PEI) nei confronti dei 250 minori e neomaggiorenni presenti nelle strutture di accoglienza al momento della rilevazione mostrano come l’80,8% di essi sia destinatario di un PEI, a fronte dell’11,6% di minori per i quali il progetto educativo non è stato ancora definito, trattandosi di msna che hanno fatto ingresso in comunità nel periodo tra giugno, luglio e agosto 2010, ovvero poco tempo prima dell’inizio della rilevazione (mentre per il restante 7,6% dei minori presenti non è stato possibile raccogliere il dato).

25 Per il 2010 il dato si riferisce solo ai primi sei mesi dell’anno, escludendo quindi tutte le istanze inoltrate nell’anno che non avevano ancora ottenuto una risposta.

Figura 40 - Elaborazione di un Progetto Educativo Individualizzato per i msna presenti, rilevazione Sicilia 2010.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

I referenti delle comunità intervistati hanno specificato nel dettaglio le attività svolte nell'ambito del progetto educativo per 186 tra minori e neomaggiorenni presenti nelle comunità al momento della rilevazione (dunque per il 74,4% del totale dei presenti): tale dato, sia pure ridotto con riferimento alla quantità di soggetti coinvolti nella rilevazione, è rappresentativo tuttavia delle attività e dei servizi erogati nei confronti dei msna nei territori oggetto del monitoraggio, utile dunque per conoscere quali prospettive di formazione e integrazione vengano offerte ai minori accolti in Sicilia. Le attività sportive, il corso di alfabetizzazione e inserimento nella scuola dell'obbligo appaiono, come possiamo notare dalle figure che seguono, gli impegni più frequenti nell'ambito del P.E.I. elaborato per ciascun minore:

Tabella 5 - Attività previste nell'ambito del Progetto Educativo Individualizzato per i msna presenti, rilevazione Sicilia 2010.	
Attività sportive/ricreative+Corso italiano+Scuola obbligo	51
Attività sportive/ricreative+Corso italiano	29
Attività sportive/ricreative+Corso italiano+Scuola obbligo+Tirocinio formativo	19
Attività sportive/ricreative+Scuola obbligo	19
Scuola obbligo	17
Attività sportive/ricreative+Scuola obbligo+Tirocinio formativo	14
Attività sportive/ricreative+Corso italiano+Tirocinio formativo	13
Tirocinio formativo	9
Attività sportive/ricreative+Tirocinio formativo	5
Scuola obbligo+Tirocinio formativo	4
Corso italiano+Scuola obbligo+Tirocinio formativo	3
Corso italiano+Tirocinio formativo	2
Corso italiano+Scuola obbligo	1
Totale	186
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati	

L'intera attività di monitoraggio fin qui descritta ha consentito dunque di individuare le principali criticità legate alla presa in carico dei minori stranieri non accompagnati, in un contesto di forte pressione migratoria e di insufficiente raccordo tra le istituzioni coinvolte. Il racconto che segue dell'esperienza del Comune di Caltagirone mostra come il recupero di un ruolo di primo piano da parte dei Servizi Sociali nella gestione dei collocamenti e dei percorsi educativi dei minori rappresenti una soluzione praticabile anche in un contesto "emergenziale" come quello delineatosi periodicamente in Sicilia.

Il progetto del Comune di Caltagirone

L'esperienza del Comune di Caltagirone nell'ambito del Programma si sviluppa all'insegna del superamento della logica emergenziale che aveva caratterizzato l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati fino a quel momento. A partire dal 2005 il territorio del Comune assiste ad una crescita del flusso di minori stranieri, di pari passo con l'incremento degli sbarchi di migranti sulle coste siciliane

registrato nello stesso periodo. Gli arrivi alle frontiere marittime sono sempre più caratterizzati infatti dalla presenza dei minori non accompagnati, la cui peculiare vulnerabilità impone alle autorità l'immediato collocamento in strutture distinte da quelle destinate agli adulti. L'entità dei minori sbarcati nel periodo di riferimento e insieme la necessità di interventi rapidi da parte delle Forze dell'Ordine per garantire un ricovero adeguato ai minori medesimi rendevano necessario il coinvolgimento di numerose strutture di accoglienza sul territorio regionale, avvenuto spesso in assenza della mediazione dell'Ente Locale sul cui territorio era ubicata la comunità di destinazione dei minori. Solo la successiva apertura della tutela (sovente in capo al sindaco o ad un suo delegato) per i minori accolti nel quadro di tale prassi "emergenziale" metteva al corrente i Servizi Sociali locali della presenza di tali minori, la cui presa in carico diventava da quel momento in poi di esclusiva competenza del Comune, sul piano socio-assistenziale così come su quello economico. L'accoglienza dei minori stranieri, "subita" e non programmata, diventava pertanto un'ingente voce di costo da imputare sui bilanci di Comuni di ridotte dimensioni, non in grado di sostenere l'onere finanziario assai elevato derivante dalla presa in carico di tali minori. A tali difficoltà di ordine economico si associava la delegittimazione della funzione di responsabilità e controllo da parte dei Comuni sull'operato delle comunità del territorio, che in diversi casi accoglievano i minori pure in assenza di accordi formali con le amministrazioni locali e in strutture sprovviste persino dei requisiti strutturali e professionali previsti dalla normativa in materia.

In un contesto così determinato, privo di modalità di intervento uniformi anche nell'interazione con le altre autorità competenti sulla tutela dei minori, l'adesione al Programma da parte del Comune di Caltagirone si offriva come opportunità per ricondurre l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati entro percorsi più regolamentati, sostenibili e che garantissero un'effettiva protezione per i minori medesimi. Il progetto "Accompagnando Remi" prende avvio alla fine del 2008 (in concomitanza con gli altri progetti intrapresi nella I fase del Programma), attivando sul territorio una rete di risorse (pubbliche e del privato sociale) a vario titolo impegnate nell'accoglienza dei migranti e nella tutela dei minori, all'interno della quale il Comune ritaglia per sé il ruolo di cabina di regia in grado di indirizzare il collocamento dei minori verso strutture accreditate e insieme di far crescere le competenze di tutti gli attori coinvolti per fare di Caltagirone un territorio a vocazione

“accogliente”. Come suggerito dalle Linee guida del Programma il Comune elabora e propone un protocollo operativo territoriale in cui sono individuate competenze e responsabilità di ciascun ente che interviene nel percorso di accoglienza e integrazione dei minore, coinvolgendo al suo interno l’Azienda Sanitaria Provinciale, le scuole e il Centro Territoriale Permanente locale, l’Agenzia delle Entrate e sperimentando in tal senso modalità semplificate di accesso a tali servizi da parte dei minori stranieri accolti nell’ambito del progetto. Ancora, l’amministrazione si è fatta principale promotrice di un tavolo tecnico sull’accoglienza dei minori stranieri istituito presso la Prefettura di Catania, destinato a condividere procedure e criticità con gli altri Comuni della Provincia e con le istituzioni competenti (Questura, Tribunale per i minori, Giudice tutelare, la Prefettura medesima) in un ottica di superamento della gestione emergenziale dei flussi di minori, di ottimizzazione delle risorse e di una ridefinizione di ruoli e competenze che metta fine alla sovrapposizione di interventi non coordinati, dannosi per la spesa pubblica oltre che per la tutela effettiva dei minori. L’accento posto dalle Linee guida del Programma sulla funzione di indirizzo e coordinamento dei Servizi municipali nella realizzazione delle attività progettuali ha dunque orientato l’azione del Comune di Caltagirone consentendo un’effettiva programmazione degli interventi e della spesa ad essi associata, che si è rivelata fondamentale nel corso della nuova emergenza dichiarata nel 2011 in relazione all’instabilità politica della sponda Sud del Mediterraneo che ha condotto nuovamente migliaia di cittadini stranieri sulle coste della Sicilia e tra di essi numerosi minori. Ad essa il Comune di Caltagirone ha risposto con un importante contributo di solidarietà ed efficacia nella strutturazione degli interventi di pronta accoglienza, ampliando la propria offerta di posti e estendendo alle nuove strutture coinvolte la supervisione e le metodologie positivamente sperimentate durante la realizzazione del progetto.

L’appartenenza ad una rete di soggetti pubblici geograficamente estesa a tutto il territorio nazionale e multiforme per la varietà di prassi e la consuetudine con la presenza dei minori stranieri non accompagnati, ha inoltre fatto sì che l’esperienza del Comune di Caltagirone non si configurasse come “periferica” in relazione alle istanze di integrazione sociale ed economica espressa dalla maggior parte dei minori giunti sul suo territorio: l’attenzione posta alla tempestiva identificazione dei bisogni e del progetto migratorio del minore accanto ad una tempistica certa delle azioni proprie della pronta accoglienza hanno permesso ai Servizi di Caltagirone di concepire e

realizzare percorsi di inclusione effettiva dei minori anche al di fuori del territorio in questione, mettendo a frutto le potenzialità della rete di Comuni in direzione di maggiori possibilità di inserirsi nel mercato del lavoro o di riannodare altrove legami parentali e amicali significativi.

3.5.2 I principali riferimenti normativi regionali

Legge regionale n. 22 del 9 maggio 1986, “Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia”: si tratta del **quadro generale di riferimento per il sistema dei servizi socio-assistenziali** messi in campo dalle istituzioni locali della Regione. Istituisce il **Comitato regionale per i servizi socio-assistenziali**, che ha il compito di **formulare lo schema di piano triennale regionale dei servizi socio-assistenziali**, tenendo conto delle previsioni e delle esigenze espresse nei piani dei Comuni. Tale Comitato ha inoltre la funzione di **definire gli standard dei servizi socio-assistenziali** nonché di predisporre gli schemi di convenzione tra i Comuni e gli enti del privato sociale per la realizzazione dei medesimi servizi. Ancora, la Legge in questione decreta l’istituzione dell’**albo regionale delle istituzioni assistenziali**, diviso in sezioni secondo la natura dell’attività svolta. Possono essere iscritte all’albo le istituzioni che svolgono attività socio-assistenziali che dispongono di strutture, di attrezzature e di personale idonei al tipo di attività svolta, in conformità agli standard strutturali ed organizzativi sanciti dalla medesima legge e previo opportuno accertamento da parte degli uffici regionali.

Decreto del Presidente di Regione 28 maggio 1987, “Regolamento - tipo sull’organizzazione dei servizi socio - assistenziali”: in ottemperanza a quanto previsto dalla Legge regionale 22/1986, il decreto fissa un **modello orientativo di riferimento** cui i Comuni dovranno rifarsi per elaborare ciascuno il proprio schema di regolamento **per l’organizzazione dei servizi socio-assistenziali**, adeguandolo alle esigenze del territorio. Tale regolamento – tipo **individua gli interventi e i servizi attivabili in favore dei minori e definisce la tipologia di strutture attraverso le quali possono essere realizzati tali servizi** (centri diurni, comunità alloggio, case protette, centri di accoglienza per ospitalità diurna e residenziale temporanea, etc.).

Decreto del Presidente di Regione n. 22 del 29 giugno 1988, “Standard strutturali

e organizzativi dei servizi e degli interventi socio-assistenziali previsti dalla legge regionale 9 maggio 1986 n. 22”: il decreto stabilisce, tra gli altri, gli **standard relativi alla tipologia di servizio definita “comunità alloggio per minori, inabili e anziani”** relativamente al numero massimo di beneficiari (fissato in 8/10 unità), all’ubicazione e ai requisiti strutturali, all’entità e ai requisiti professionali degli operatori. Con specifico riferimento alle comunità che accolgono minori il decreto raccomanda inoltre **l’impiego delle équipe interdisciplinari presenti sul territorio.**

Decreto del Presidente di Regione n. 158 del 4 giugno 1996, “Approvazione degli schemi di convenzione-tipo per le gestioni da parte dei Comuni della Regione dei servizi socio-assistenziali previsti dalla legge regionale 9 maggio 1986, n. 22”: si tratta della ratifica degli schemi di convenzione-tipo per le gestioni da parte dei Comuni dell’Isola dei servizi socio-assistenziali previsti dalla legge regionale n. 22 del 1986. Tra questi troviamo **lo schema di convenzione che regola i rapporti tra Enti Locali e gli enti gestori di comunità alloggio per minori** (Allegato G del Decreto), prendendo in esame tutti gli aspetti concernenti le caratteristiche strutturali, la tipologia e gli standard dei servizi da erogare nei confronti dei beneficiari, il numero e la qualifica degli operatori coinvolti, l’entità e le modalità di rimborso da parte del Comune all’ente gestore per i gli interventi messi in atto. Le comunità che intendono contrarre convenzione formale con il Comune devono essere necessariamente iscritte all’albo regionale delle istituzioni assistenziali, o comunque autorizzate al funzionamento con apposito decreto assessoriale in attesa dell’iscrizione all’albo.

Circolare dell’Assessorato agli Enti Locali n. 1 del 5 marzo 1997, “Albo regionale delle istituzioni assistenziali pubbliche e private di cui alla legge regionale 9 maggio 1986, n. 22. Revisione. Nuovi standard organizzativi, D.P.Reg. n. 158 del 4 giugno 1996”: in considerazione del mutamento degli standard organizzativi introdotto con la pubblicazione degli schemi di convenzione – tipo, la Circolare provvede a ridefinire la documentazione che gli enti iscritti all’albo regionale sono tenuti ad inviare ai fini della revisione annuale e dunque ai fini del mantenimento dell’iscrizione all’albo medesimo.

Decreto del Presidente di Regione del 26 maggio 2006, “Standard strutturali ed organizzativi della tipologia di servizio denominata “Casa famiglia” relativa alla sezione minori dell’albo di cui all’art. 26 della legge regionale 9 maggio 1986, n.

22”): definendo gli standard organizzativi e professionali il decreto mira a valorizzare le esperienze già in atto e quelle future relativamente all'accoglienza di minori presso questa tipologia di servizio residenziale, indicando, tra l'altro, come necessaria la formulazione di un progetto socio-educativo per ciascun minore, che dovrà tendere ad un armonico sviluppo della sua personalità e ad un recupero della socialità in ogni ambito di intervento.

Decreto del Presidente di Regione del 23 marzo del 2007, “Integrazioni e modifiche del documento denominato Stesura aggiornata della programmazione degli interventi di cui al documento Analisi, orientamenti e priorità legge n. 328/2000 -Triennio 2004/2006”: si tratta di un documento programmatico che richiama l'attenzione su alcuni temi divenuti rilevanti nel mutare del contesto socio-economico regionale, in relazione ai quali la Regione individua obiettivi e le linee d'azione da perseguire negli anni a venire. Tra di essi trova spazio anche **il tema dei minori stranieri non accompagnati come fenomeno crescente sul territorio**, che necessita di **risposte adeguate «in termini di integrazione sociale e culturale»** prendendo atto di come «allo stato attuale le strutture assistenziali, alle quali vengono assegnati un numero crescente di minori stranieri non accompagnati, sono prive di figure professionali di supporto che tengano conto della lingua, delle abitudini alimentari, del diverso modo di concepire le relazioni familiari o del credo religioso». Il Decreto individua dunque tra le nuove priorità di intervento l'attivazione di «Centri di accoglienza e orientamento (CAO) in grado di far fronte all'emergenza verificando, attraverso una équipe multidisciplinare, i bisogni e le inclinazioni dei minori immigrati per poi indirizzarli verso le adozioni familiari o presso una struttura idonea a garantire sostegno, assistenza ed integrazione» e la previsione di «un percorso formativo per le figure professionali che opereranno nei CAO e per quelle che andranno a rafforzare l'organico delle case-famiglia e delle comunità-alloggio cui saranno destinati i minori immigrati, dopo un periodo di osservazione finalizzato alla definizione di un progetto educativo personalizzato e comunque sino alla nomina del tutore».

Decreto del Presidente di Regione n. 542 dell'8 ottobre 2008, “Nuova programmazione delle risorse del F.N.P.S. 2006 destinate ma non utilizzate nell'ambito delle “Integrazioni e modifiche del documento Stesura aggiornata

della programmazione degli interventi di cui al documento Analisi, orientamenti e priorità, legge n. 328/2000 - Triennio 2004/2006”: prendendo atto delle difficoltà riscontrate nell’individuazione di strutture e organismi idonei alla gestione dei Centri di accoglienza e orientamento per msna, il decreto ribadisce la necessità di «adeguare la qualità dell’offerta ricettiva delle strutture iscritte o autorizzate al funzionamento ai sensi degli artt. 26 e 28 della legge regionale n. 22/86, che già ospitano minori stranieri, e di verificare l’efficacia di metodi sperimentali attuati, per la medesima tipologia, da strutture che, pur riconosciute e sostenute economicamente da altre istituzioni pubbliche, non risultano iscritte al richiamato albo regionale». Il decreto sottolinea inoltre la necessità di garantire la formazione delle figure professionali necessarie all’adeguamento degli standard per tale tipologia di accoglienze «con particolare riguardo al mediatore culturale - linguistico e al tutore volontario dei minori, per consentire la personalizzazione di un incarico che, attualmente, viene conferito a rappresentanti istituzionali impossibilitati a seguire il percorso educativo del minore affidato alle strutture ricettive».

Decreto del Presidente di Regione n. 543 dell’8 ottobre 2008, “Piano di riequilibrio distrettuale delle strutture residenziali per minori”: a partire dal riscontro dell’imponente incremento di strutture per minori in Sicilia (per via della chiusura o riconversione degli Istituti di ricovero a seguito della legge 149/2001, ma anche dell’aumento degli arrivi di msna e della conseguente necessità di garantire loro protezione e assistenza), passate dalle 64 comunità del 2001 alle 269 del giugno 2008, e della loro disomogenea distribuzione territoriale, il decreto interviene rispetto alla quantità dei servizi presenti nei diversi territori attraverso un **piano di riequilibrio delle iscrizioni all’albo regionale**, basato su un indice di riferimento individuato nella misura di tre posti ogni mille minori residenti, al fine di assicurare un’adeguata ricettività sull’intero territorio regionale. Il decreto contiene altresì importanti elementi volti alla maggiore qualificazione dell’accoglienza dei minori stranieri, quali la previsione all’interno delle comunità di «un operatore che faciliti la comunicazione tra individuo, famiglia e la comunità; svolga attività di mediazione e di informazione tra i minori immigrati e la società di accoglienza; favorisca la rimozione delle barriere culturali e linguistiche e la valorizzazione della cultura di appartenenza; promuova la cultura dell’accoglienza, l’integrazione socio – economica nonché la fruizione dei diritti e l’osservanza dei doveri di cittadinanza».

3.6 Il monitoraggio in Puglia e nelle regioni adriatiche

In una logica di standardizzazione degli interventi, il monitoraggio è stato esteso a partire dal 2010 anche all'insieme delle comunità di accoglienza nelle regioni delle coste adriatiche, con particolare approfondimento sui principali porti attraverso cui i minori stranieri accedono in Italia. Tra il dicembre 2010 e il febbraio 2011 è stato condotto il monitoraggio nominativo sulle comunità della Puglia, mentre quello sulle comunità delle restanti regioni che si affacciano sull'Adriatico è stato invece condotto tra marzo e aprile 2011 attraverso la raccolta delle medesime informazioni rilevate nell'ambito del monitoraggio nella Regione Sicilia.

Successivamente all'analisi nominativa sulle comunità che avevano segnalato minori al Comitato per i minori stranieri, è stata condotta una rilevazione telefonica sull'insieme delle comunità accreditate nei Bollettini Ufficiali delle Regioni interessate con lo scopo di rilevare l'eventuale presenza di msna non precedentemente segnalati e di mappare la distribuzione delle risorse sul territorio (strutture, servizi, professionalità).

3.6.1 *Analisi dei risultati*

I risultati del monitoraggio sono di seguito presentati trattando la Puglia e le restanti regioni delle coste adriatiche (Friuli Venezia Giulia esclusa) come due macro-aree distinte. La ragione di questa opzione deriva dal fatto che la Puglia rappresenta una realtà la cui rilevanza nell'ambito del fenomeno migratorio merita un approfondimento specifico di natura quantitativa e qualitativa, data la sua posizione geografica (limite Sud delle coste adriatiche), la presenza di un punto di arrivo rilevante qual è il Porto di Bari, la presenza sul territorio di strutture di accoglienza quali i CARA di Bari e Foggia. Inoltre, poiché il monitoraggio si è svolto in due fasi distinte anche dal punto di vista cronologico, non è stato ritenuto opportuno considerare come omogenei dati numerici rilevati in periodi non coincidenti.

È tuttavia possibile e necessario offrire uno sguardo d'insieme sui numeri del monitoraggio, con riferimento al numero di comunità interessate dal lavoro di rilevazione portato a termine. Nell'insieme il monitoraggio ha riguardato una totalità di 417 comunità, delle quali 123 avevano segnalato la presenza di msna al CMS. Delle

comunità presenti nella banca dati del CMS, al netto di quelle risultate irreperibili e di quelle cui non è stato necessario sottoporre la scheda di rilevazione (perché dichiaravano di non aver mai ospitato msna), il monitoraggio nominativo è stato condotto su 88 comunità, delle quali 5 sono risultate non collaborative, mentre per le restanti 83 (pari al 93,1% del totale delle rispondenti) è stato possibile raccogliere le informazioni per la rilevazione.

3.6.1.1 Le comunità di accoglienza

Il Monitoraggio nel territorio della Puglia si è basato su dati reperiti tramite il BUR della Regione, dal Sistema Informativo Sociale Regionale (SISR) e dalla banca dati del Comitato per i minori stranieri. Sono state così individuate 176 comunità abilitate all'accoglienza di minori, consentendo la realizzazione di una mappatura dettagliata delle risorse sul territorio.

La distribuzione delle 176 comunità di accoglienza, che nel loro insieme rappresentano l'universo della presente indagine, appare omogenea su base provinciale ma in misura minore se analizzata su base comunale. Le comunità sono distribuite su una totalità di 60 dei 258 Comuni pugliesi, non sono concentrate sui capoluoghi di provincia (a parte Taranto, con 20 comunità), ma si trovano prevalentemente in alcuni Comuni di dimensioni minori. È il caso di Ostuni, sul cui territorio sono collocate 11 comunità di accoglienza, di Oria con 9 comunità di accoglienza e di Molfetta con 7 comunità.

Tabella 6 - Distribuzione su base provinciale delle comunità monitorate in Puglia, rilevazione Puglia e coste adriatiche	
Province	Totale
Comunita'	
Bari	52
Brindisi	42
Foggia	18
Lecce	32
Taranto	32
Totale	176
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati	

L'attività di monitoraggio aveva anche l'obiettivo di verificare l'effettiva presenza di msna in queste strutture a partire dalle informazioni contenute nella banca dati del CMS e contribuire ad un efficace aggiornamento delle stesse. Le comunità presenti nella banca dati del CMS in base alla segnalazione della presenza di minori sono risultate 52, la cui maggioranza relativa si concentra nella provincia di Bari.

Secondo il dato estrapolato dalla banca dati del Comitato minori stranieri, al 30 Novembre 2010 erano ospitati in 52 comunità pugliesi 204 minori la cui distribuzione appare piuttosto disomogenea tra le province: 53 nella provincia di Bari, 47 nella provincia di Brindisi, 85 nella provincia di Lecce, 16 nella provincia di Foggia, 3 nella provincia di Taranto²⁶.

La rilevazione nominativa è stata condotta su 49 comunità di accoglienza (al netto delle comunità irreperibili, dei doppioni²⁷ e delle comunità che dichiarano di non aver mai ospitato msna), di cui due non hanno fornito le informazioni richieste. Gli esiti del monitoraggio hanno consentito l'individuazione di 33 comunità che al momento della rilevazione ospitavano msna, mentre 14 hanno dichiarato di non ospitare msna, e 2 di non averne mai ospitati. Due comunità risultano irreperibili e dunque non è stato possibile raccogliere informazioni.

Come osservato, la seconda fase del monitoraggio sulle coste adriatiche ha riguardato le regioni Abruzzo e Marche, e le province che hanno territori costieri delle regioni Emilia Romagna e Veneto²⁸. Il criterio di selezione dell'ambito territoriale del monitoraggio è stato, ancora una volta, basato sull'individuazione dei punti principali di arrivo dei minori stranieri non accompagnati e della distribuzione di essi nei territori circostanti e, da questo punto di vista, una rilevanza significativa è certamente attribuibile a una realtà come quella di Ancona.

Le comunità complessivamente oggetto del monitoraggio nelle regioni adriatiche

26 La totalità delle comunità di accoglienza operanti sul territorio pugliese è stata contattata tra Gennaio e Febbraio 2011. A tutte le comunità che hanno dichiarato di accogliere minori è stata inviata una scheda di monitoraggio che ha consentito di definire un quadro aggiornato della presenza di msna nei Comuni pugliesi.

27 Si definiscono qui "doppioni" quelle comunità riportate due volte nella banca dati con nominativi differenti ma facenti capo a un'unica struttura (a causa, per esempio, di un cambiamento nella denominazione o di un errore nella segnalazione).

28 Il monitoraggio ha incluso anche la regione Molise. Tuttavia, avendo le strutture della regione al momento del monitoraggio segnalato la presenza di un unico msna, il Molise non è oggetto dell'analisi dei dati qui riportata.

sono state 241, di queste 66 risultavano ospitare msna a febbraio 2011 in base alle informazioni contenute nella banca dati del CMS ed erano distribuite sul territorio di 39 Comuni. A 42 di queste comunità sono state inviate le schede per la rilevazione nominativa, in quanto 14 sono risultate irreperibili, mentre altre 10 sono risultate chiuse, o doppioni o hanno dichiarato di non aver mai ospitato msna. Nell'insieme sono state restituite compilate 39 schede di rilevazione poiché tre comunità si sono mostrate non collaborative. Gli esiti del monitoraggio hanno consentito l'individuazione di 32 comunità che, al 1 Maggio 2011 ospitavano minori stranieri non accompagnati sul territorio di 26 Comuni.

Il progetto del Comune di Bari

Il progetto di cui è titolare sin dal 2008 il Comune di Bari ha rappresentato un importante osservatorio sulle modalità di arrivo dei msna in quest'area della costa adriatica. Il territorio è infatti da anni investito da flussi migratori provenienti dall'Est Europa e dal Medio Oriente, attraverso rotte illegali che sfruttano la presenza del grande porto di Bari (dove i migranti arrivano nascosti nei camion e negli autoveicoli a bordo dei traghetti) o attraverso piccole imbarcazioni da diporto che approdano sul lungo litorale pugliese. Numerosi i msna giunti nell'ambito di tali flussi e successivamente accompagnati dalle Forze dell'Ordine nelle comunità loro destinate su indicazione dei Servizi Sociali del Comune. Anche la presenza dei centri di accoglienza per richiedenti asilo e di identificazione ed espulsione di Bari Palese, dove affluiscono migranti rintracciati anche in altre località italiane, contribuisce all'incremento della presenza di msna sul territorio: accade di frequente infatti che i minori vengano identificati in quanto tali solo successivamente al loro ingresso nei centri, da dove dovranno essere necessariamente trasferiti a cura dei servizi sociali in strutture adeguate al loro effettivo profilo.

Dal 2005 ad oggi, a seguito dell'aumento della presenza dei msna, il Comune ha dovuto fare i conti con l'inevitabile problema dell'insufficiente ricettività del territorio, in relazione sia alla pronta sia alla seconda accoglienza, trovandosi costretto a reperire posti in accoglienza presso comunità situate al di fuori del proprio territorio e in qualche caso al di fuori della regione. La progressiva consapevolezza del fenomeno ha

tuttavia indotto i Servizi a potenziare per quanto possibile le attività a favore dei msna: tra queste, l'avvio del servizio di pronto intervento sociale, operante giorno e notte per favorire anche l'intercettazione dei msna sul territorio e rispondere efficacemente ad eventuali situazioni di emergenza.

Una volta collocato il minore in una delle strutture dell'ampia rete di riferimento dei Servizi (sei comunità quelle utilizzate per esempio nell'ambito del Programma), gli operatori si ritrovano ancora ad affrontare alcune difficoltà dovute all'insufficiente coordinamento tra soggetti istituzionali competenti sui msna nel territorio. In particolare, sono ancora lunghi i tempi di attesa per l'apertura della tutela, senza la quale non è possibile fare richiesta del passaporto (per i minori che ne sono sprovvisti) presso l'Ambasciata del paese di origine. Ciò allunga ulteriormente i tempi di regolarizzazione del minore, la cui istanza di permesso di soggiorno può essere inoltrata solo dal tutore e in presenza di un documento valido di riconoscimento del minore. La tutela è altresì necessaria ai fini dell'iscrizione del minore al Servizio Sanitario Nazionale, che ne garantirà la piena fruizione del diritto alla salute. Tale situazione rischia di frequente di inficiare o ridurre il margine di successo dell'investimento sul progetto individualizzato del minore, non garantendo i diritti fondamentali connessi alla loro minore età.

Differentemente che con altre istituzioni è stato consolidato negli anni un importante rapporto di collaborazione con Questura e Prefettura, e riguardo a quest'ultima in seno al Consiglio territoriale per l'immigrazione è stato avviato, su sollecitazione del Programma Minori, un Tavolo dedicato ai msna, finalizzato al confronto con tutti i livelli istituzionali inclusa l'Autorità Giudiziaria. Il progetto realizzato nell'ambito del Programma ha inoltre permesso al Comune di avviare e consolidare la standardizzazione dei servizi dell'accoglienza per i msna utilizzando il modello delle Linee Guida, che hanno costituito il riferimento operativo sia per la selezione delle strutture operanti anche al di fuori del Programma, sia per definire i termini della convenzione sottoscritta con i soggetti selezionati. Nell'intero arco temporale della sua realizzazione il progetto di Bari ha accolto 158 msna, provenienti soprattutto da Bangladesh, Afghanistan, Tunisia ed Egitto. Sebbene con numeri più piccoli sono rappresentate anche diverse nazionalità subsahariane: si tratta di minori sbarcati a Lampedusa e giunti a Bari nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa, ed è tra questi

ultimi che troviamo il beneficiario del percorso di sperimentazione dell'affidamento familiare di msna che il comune ha avviato in linea con la progettualità del Programma. La sinergia instauratasi tra i servizi sociali del Comune e la comunità di accoglienza ha portato all'individuazione del minore cui proporre il percorso di affidamento, nonché alla selezione e valutazione della famiglia idonea ad intraprendere il medesimo percorso. Il progetto ha previsto una prima fase di avvicinamento in modalità part time, che prosegue con l'obiettivo di pervenire ad un affidamento residenziale del minore presso la famiglia; è stato coordinato dall'assistente sociale di riferimento ed ha previsto anche la figura di un tutor individuato all'interno della comunità, che garantisce il necessario supporto educativo e psicologico alla famiglia affidataria nonché il rispetto dei "tempi emotivi" del minore.

3.6.1.2 I minori

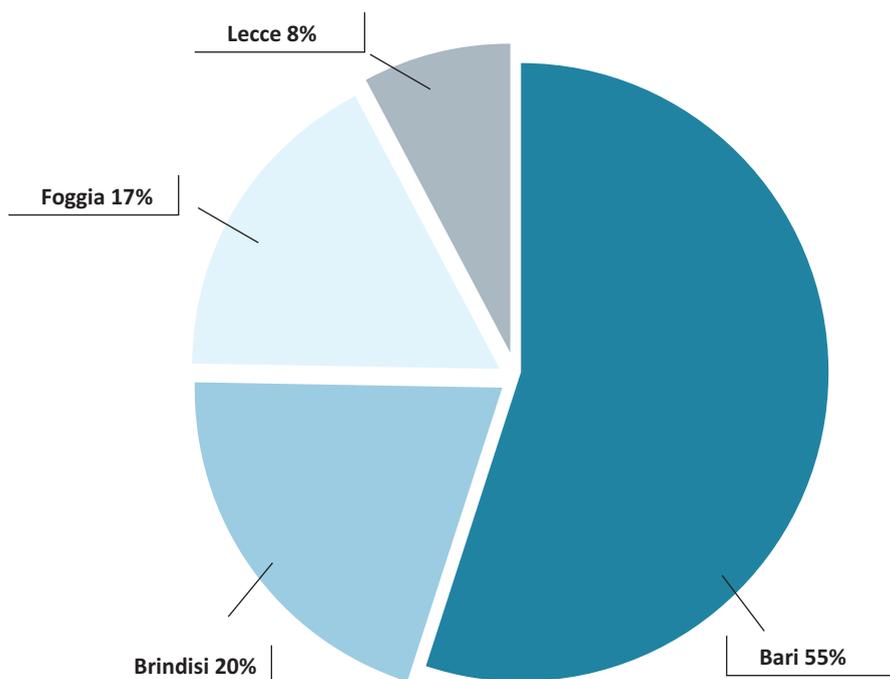
A seguito del monitoraggio condotto sull'insieme delle comunità di accoglienza nella regione Puglia, sono risultati presenti 163 msna accolti in 33 comunità distribuite sul territorio di 16 Comuni²⁹. Risultano nel complesso non più presenti nelle comunità 306 msna il cui ingresso era stato segnalato al CMS. Ancora una volta è possibile osservare come non vi sia una concentrazione di msna presso i capoluoghi di provincia, fatta eccezione per il Comune di Bari (che risulta ospitare 24 msna). In generale, si evidenzia una distribuzione non omogenea dei msna sul territorio regionale: alla scarsa presenza di msna nei Comuni maggiori (Lecce ne ospita 4, Foggia 3, Brindisi e Taranto non ne ospitano), si accompagna una concentrazione di minori stranieri presso Comuni di dimensioni minori quali Cerignola, Mesagne, o Noicattaro.

²⁹ Si deve tuttavia tenere conto che tra i presenti sono inclusi ben 38 maggiorenni che, pur avendo compiuto il diciottesimo anno di età, continuano ad essere ospitati nelle comunità in virtù dell'ottenimento del prosieguo amministrativo.

Tabella 7 - Distribuzione su base provinciale dei msna presenti, rilevazione Puglia e coste adriatiche.			
	Comune	Abitanti	n. msna
1	Cerignola	58.608	24
2	Noicattaro	25.427	22
3	Triggiano	27.528	20
4	Molfetta	59.905	19
5	Mesagne	27.817	19
6	Bari	319.647	16
7	Erchie	8.995	12
8	Altamura	68.885	8
9	Lecce	95.746	5
11	Foggia	153.239	3
12	Nardo'	32.033	3
13	Ugento	12.070	8
14	Andria	99.249	1
15	Gravina	44.254	1
16	San Michele Salentino	6.372	1
17	Ruffano	9.693	1
	Totale		163
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati			

In generale, la distribuzione tra le province dei minori presenti nelle comunità al momento della rilevazione mostra come la provincia di Bari risulti essere quella maggiormente interessata, ospitando il 55% della totalità dei minori stranieri non accompagnati della regione Puglia. Meno scontato appare invece il dato relativo alla provincia di Lecce che, pur essendo territorio interessato da sbarchi, accoglie il solo 8% della totalità dei minori probabilmente correlato all'esiguo numero di strutture accreditate, pari a 26 sulle 157 della Regione (il 16,5% del totale) che costringe i Comuni a collocarli fuori territorio. Si può tuttavia anche ipotizzare che il territorio della provincia sia prevalentemente un luogo di transizione nell'ambito di un progetto migratorio che prevede mete diverse. In ultimo, è opportuno segnalare come al momento della rilevazione non vi fossero msna presenti nel territorio della provincia di Taranto.

Figura 41 - Distribuzione su base provinciale dei msna presenti nel territorio pugliese, rilevazione Puglia e coste adriatiche.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

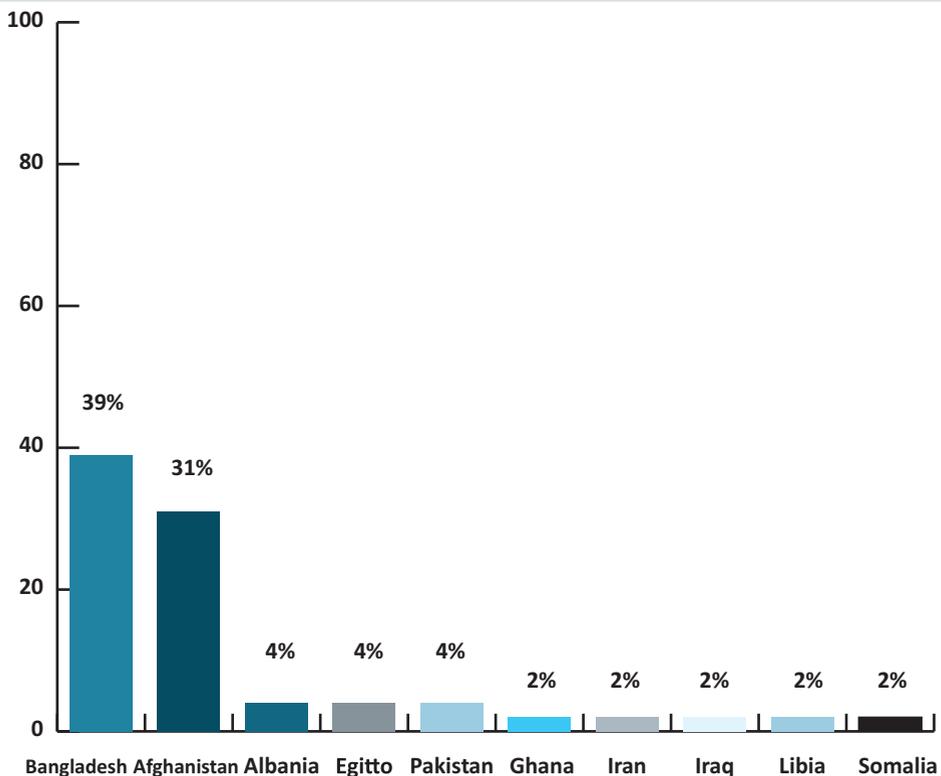
La quasi totalità dei msna presenti nelle comunità risulta essere di genere maschile: sui 163 presenti una sola minore è di genere femminile.

Una distribuzione nettamente disomogenea è anche quella delle fasce di età. Tra i minori presenti, si può osservare come l'assoluta maggioranza sia rappresentata dalla fascia di età tra i 14 e i 17 anni, collocandosi in essa il 94,5% dei minori presenti, nettamente inferiore è la percentuale di minori di età compresa tra 7 e 14 anni (3,9%) e quasi assenti (solo lo 0,8%) sono i minori di età inferiore ai 7 anni.

Tabella 8 - Nazionalità dei msna presenti nelle comunità pugliesi, rilevazione Puglia e coste adriatiche.		
Nazionalità	n.msna	Percentuale
Bangladesh	64	39,3%
Afghanistan	51	31,3%
Albania	8	4,9%
Egitto	8	4,9%
Pakistan	8	4,9%
Ghana	3	1,8%
Iran	3	1,8%
Iraq	3	1,8%
Libia	3	1,8%
Somalia	3	1,8%
Eritrea	2	1,2%
Senegal	2	1,2%
Algeria	1	0,6%
Burkina Faso	1	0,6%
Marocco	1	0,6%
Montenegro	1	0,6%
Tunisia	1	0,6%
Totale	163	100,0%
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati		

Con riferimento alle nazionalità, si può osservare come la nazione di provenienza della maggioranza relativa dei minori sia il Bangladesh, Paese dal quale si è riscontrato un recente e sensibile incremento delle presenze particolarmente concentrate sul territorio della provincia e del Comune di Bari. L'altra nazionalità presente in percentuale significativa è quella afghana, a confermare la rilevanza del flusso migratorio proveniente dall'Asia nel determinare le presenze di msna sul territorio pugliese. Molto ridotto rispetto al passato appare invece l'afflusso di minori dall'Albania. Rispetto alla Sicilia risulta nettamente inferiore in Puglia l'afflusso di minori stranieri provenienti dal Nord Africa e dall'Africa Sub Sahariana, per esempio dall'Egitto provengono solo il 4,9% dei minori contro il 22,8% dei minori risultati presenti attraverso il monitoraggio condotto in Sicilia.

Figura 42 - Le prime dieci nazionalità dei msna presenti nelle comunità pugliesi, rilevazione Puglia e coste adriatiche.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

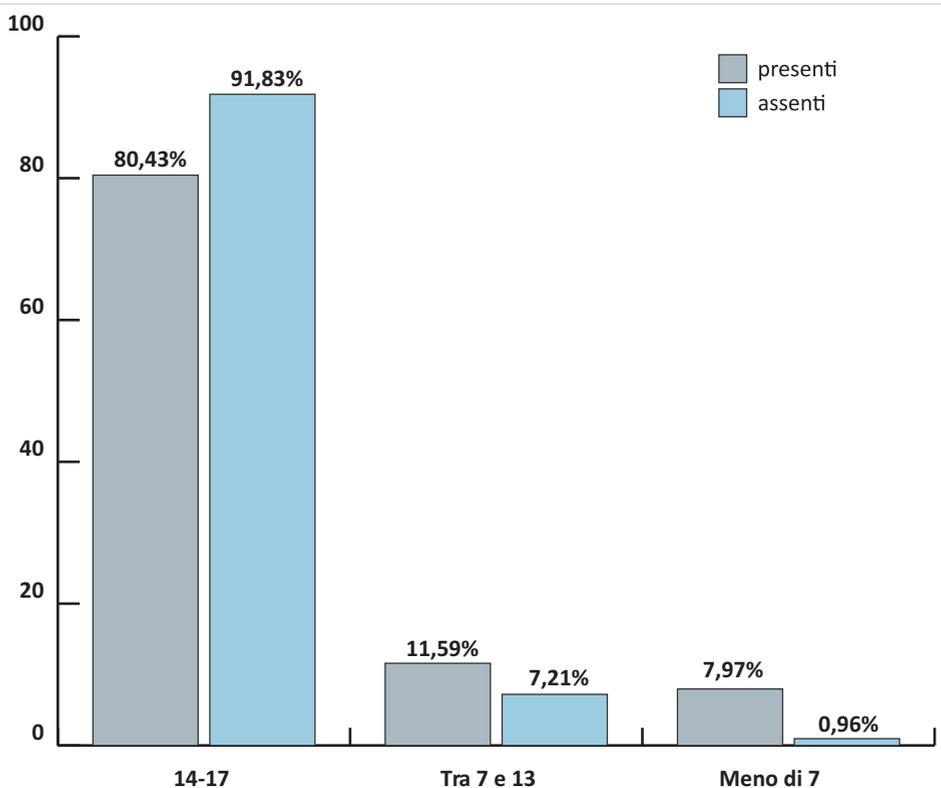
Nelle restanti regioni adriatiche, sono stati oggetto di monitoraggio nominativo 464 minori. Di questi, 355 sono i nominativi già segnalati presso la banca dati del CMS, mentre i restanti 109 sono stati rilevati per la prima volta attraverso il presente monitoraggio e conseguentemente segnalati al Comitato. Complessivamente sono risultati presenti 143 minori.

La distribuzione di genere dei minori riscontrata nelle regioni adriatiche non riserva sorprese rispetto a quanto già osservato in Sicilia e Puglia. Anche nel caso delle regioni qui prese in esame infatti si evidenzia una presenza nettamente maggioritaria di minori di genere maschile, nel complesso corrispondenti al 93,7% del totale.

Relativamente all'età dei minori presenti nelle comunità delle regioni adriatiche è possibile osservare anche in questo caso una netta prevalenza della fascia di età compresa tra i 14 e i 17 anni

(80,4% del totale). Rispetto alla regione Puglia tuttavia è al contempo possibile osservare una più rilevante presenza di minori di età inferiore ai 14 anni. I minori di età compresa tra i 7 e i 13 anni corrispondono infatti all'11,6% del totale. Nel caso della Puglia a questa fascia di età apparteneva il solo 3,9% del totale dei minori presenti. Da segnalare è il dato riguardante i minori di età inferiore ai 7 anni, in quanto presso il Comune di Ancona è stata rilevata la presenza di un gruppo di 11 msna appartenenti a questa fascia di età.

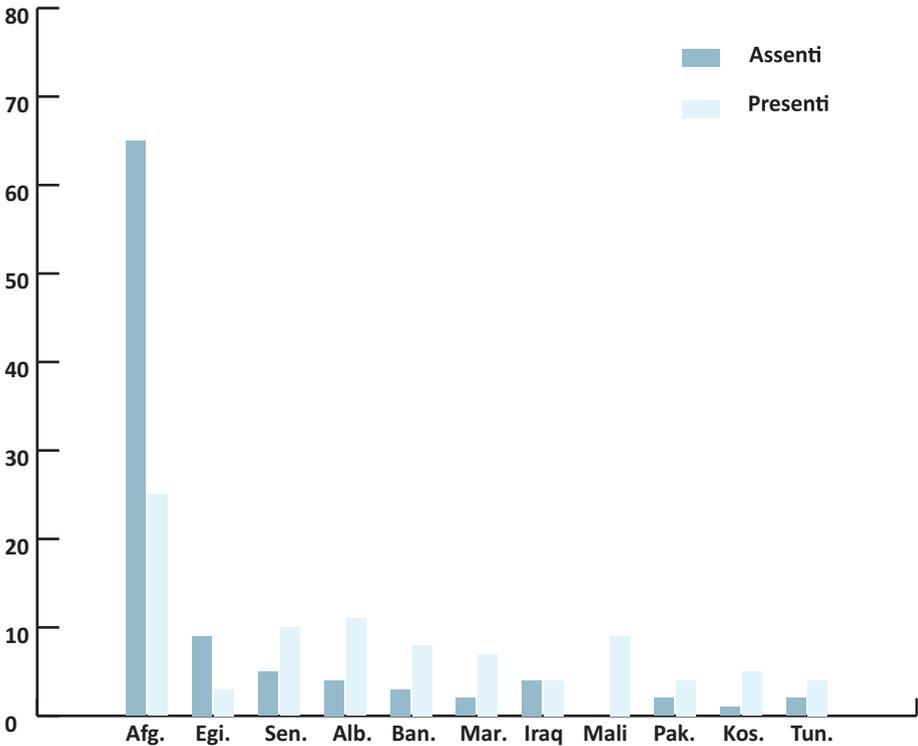
Figura 43 - Distribuzione per fasce d'età dei msna presenti e assenti nelle regioni adriatiche (esclusa la Puglia), rilevazione Puglia e coste adriatiche.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Con riferimento alla nazionalità dei minori stranieri, oltre la metà del totale (57,2%) è di origine afghana; seguono a grande distanza, ciascuno in una forbice compresa tra il 5% e l'8%, i senegalesi, gli albanesi, gli egiziani e i bangladesi. Anche nelle regioni delle coste adriatiche emerge una differenziazione tra minori presenti e minori assenti. Se infatti tra questi ultimi la maggioranza assoluta è di nazionalità afghana (il 65,3%), tra i minori presenti tale posizione maggioritaria permane ma si tratta di una maggioranza relativa, essendo il dato di molto inferiore (24,8%). Dei minori afghani non presenti, il 77,2% ha abbandonato la comunità entro il quindicesimo giorno di permanenza, il 7,5% permane fino a 30 giorni, solo il 15,5% permane nelle comunità per un periodo superiore.

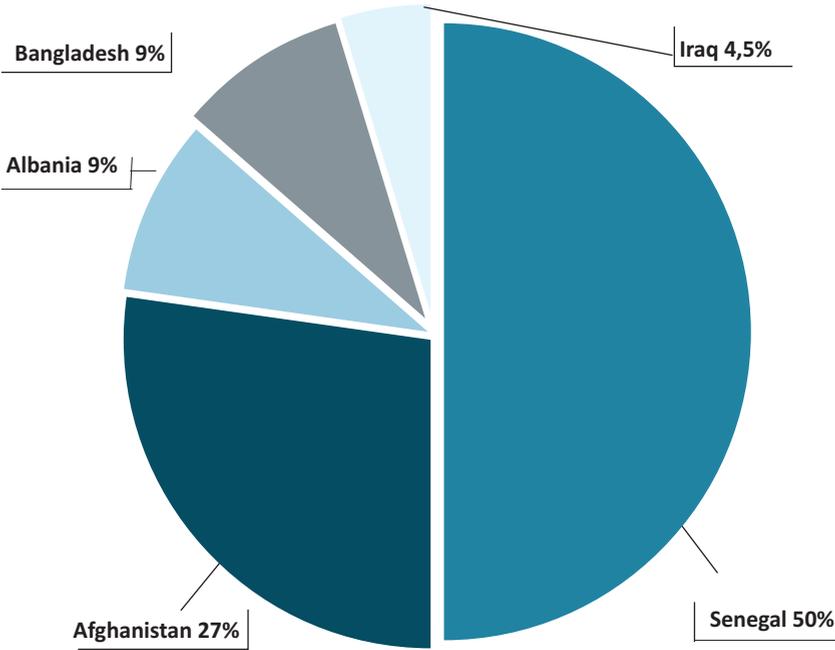
Figura 44 - Le prime dieci nazionalità dei msna presenti e assenti nelle regioni adriatiche (esclusa la Puglia), rilevazione Puglia e coste adriatiche.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

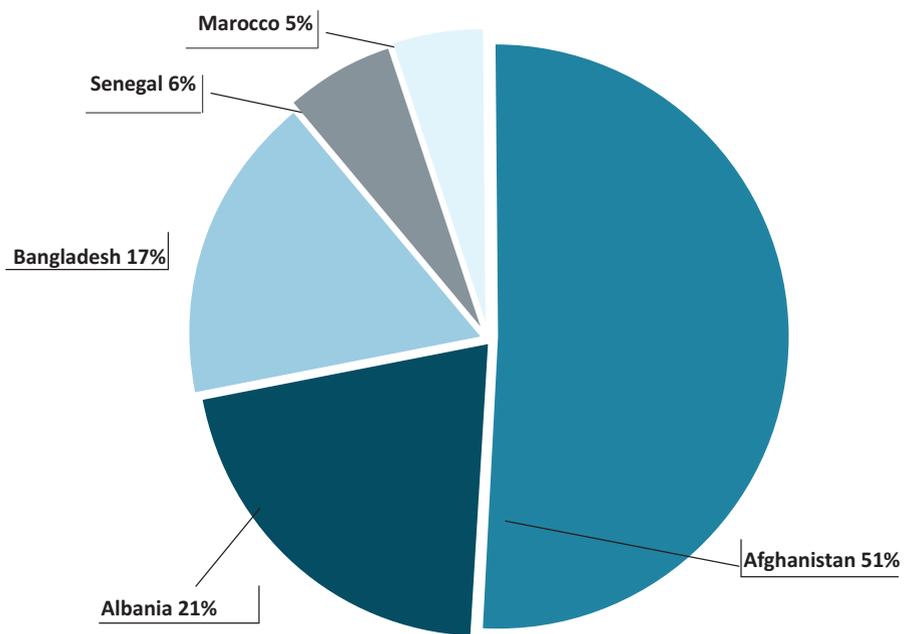
Considerando il dato per regione, si trova una netta prevalenza della nazionalità afghana solo nelle Marche (80% del totale) e in Emilia Romagna (51%, seguita da Albania al 21% e Bangladesh al 17%). In Abruzzo si osserva una netta prevalenza dei senegalesi (50%, seguiti dagli afghani per il 27%), mentre in Veneto il primato è registrato dagli egiziani (43%, seguiti dagli afghani per il 26% e dai marocchini per il 15%).

Figura 45 - Le prime cinque nazionalità di msna in Abruzzo, rilevazione Puglia e coste adriatiche.



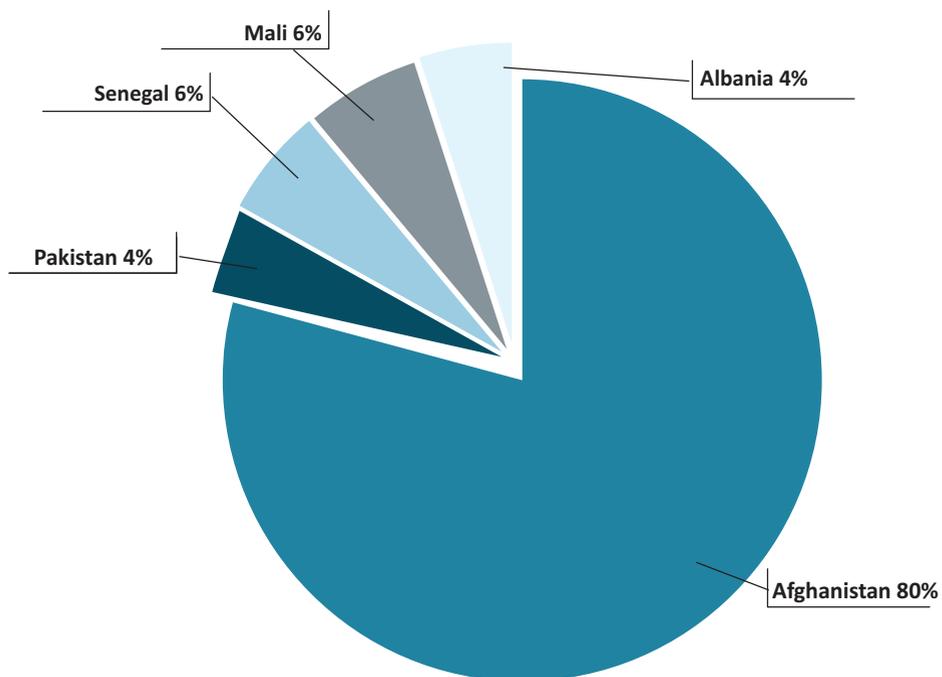
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Figura 46 - Le prime cinque nazionalità di msna in Emilia Romagna, rilevazione Puglia e coste adriatiche.



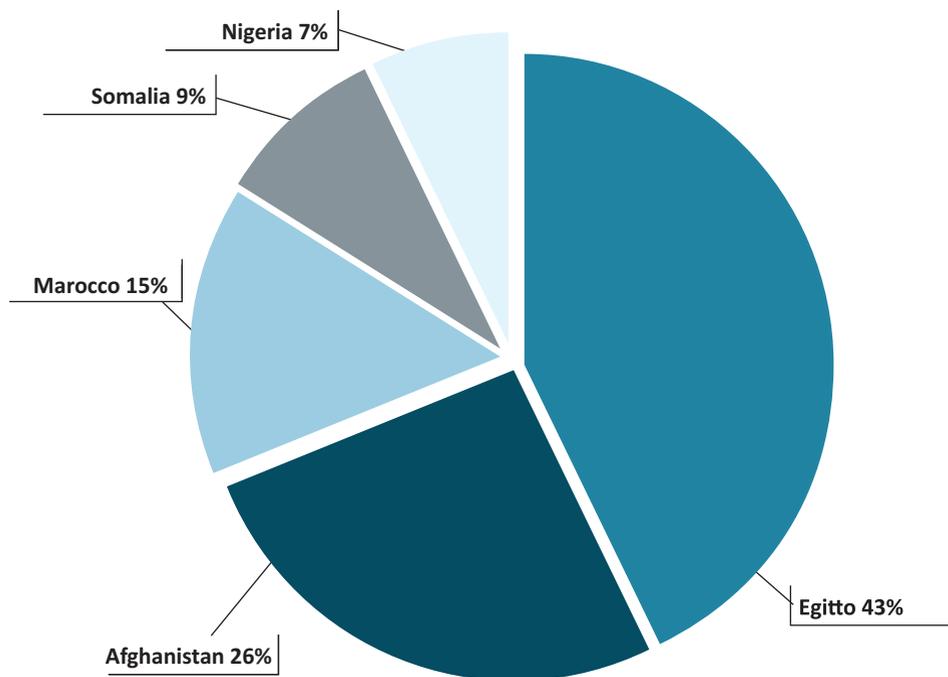
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Figura 47 - Le prime cinque nazionalità di msna nelle Marche, rilevazione Puglia e coste adriatiche.



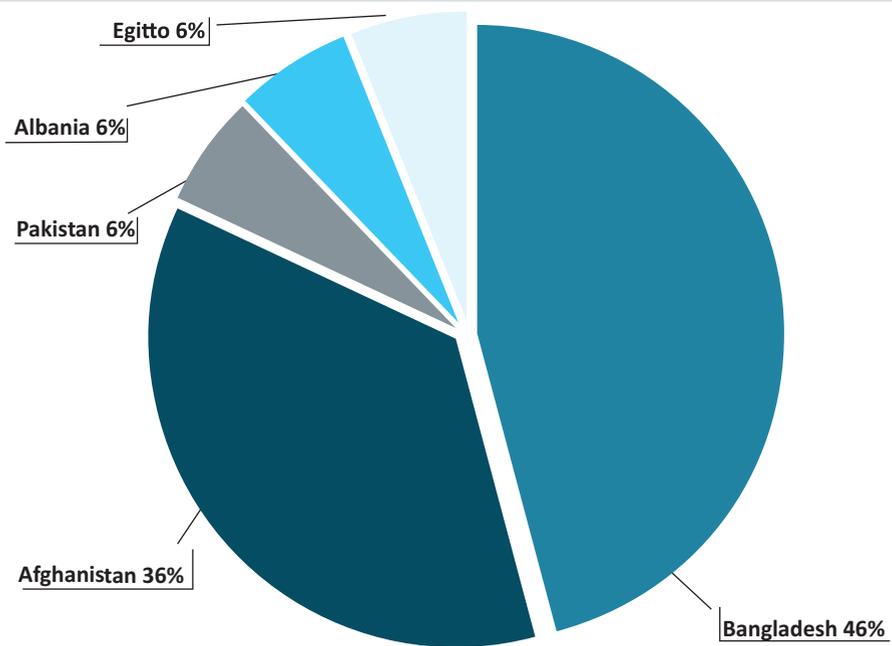
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Figura 48 - Le prime cinque nazionalità di msna in Veneto, rilevazione Puglia e coste adriatiche.



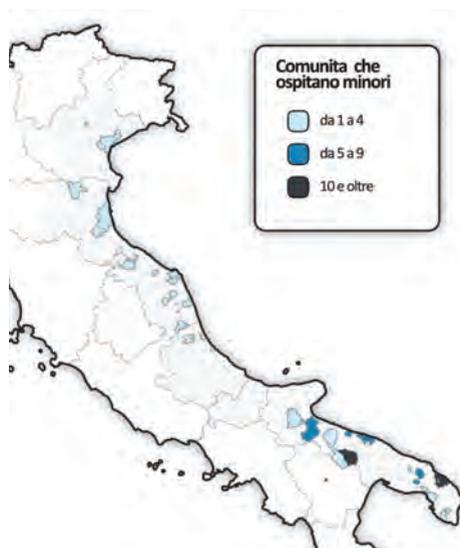
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Figura 49 - Le prime cinque nazionalità di msna in Puglia, rilevazione Puglia e coste adriatiche.



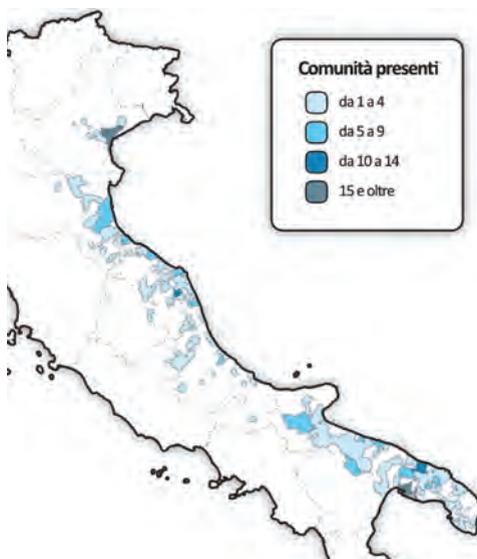
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Figura 50 - Distribuzione per Comune delle comunità che ospitano msna al momento del monitoraggio, rilevazione Puglia e coste adriatiche.



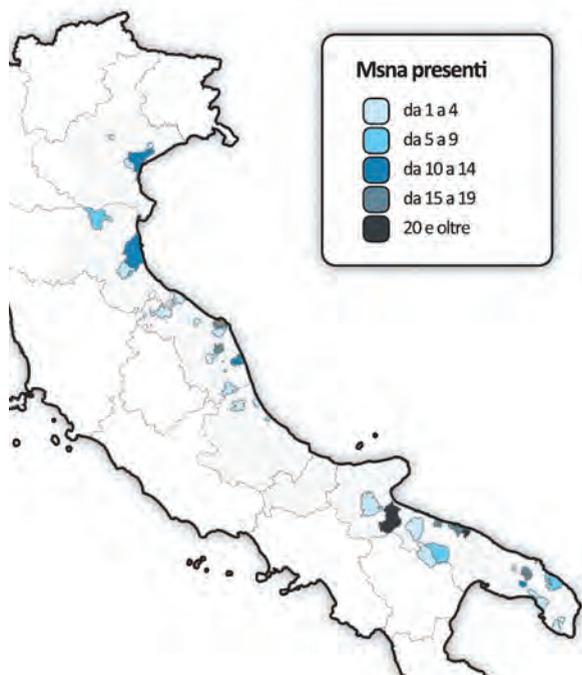
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Figura 50b - Distribuzione per comune delle comunità monitorate.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Figura 51 - Distribuzione per Comune dei msna presenti al momento del monitoraggio, rilevazione Puglia e coste adriatiche.

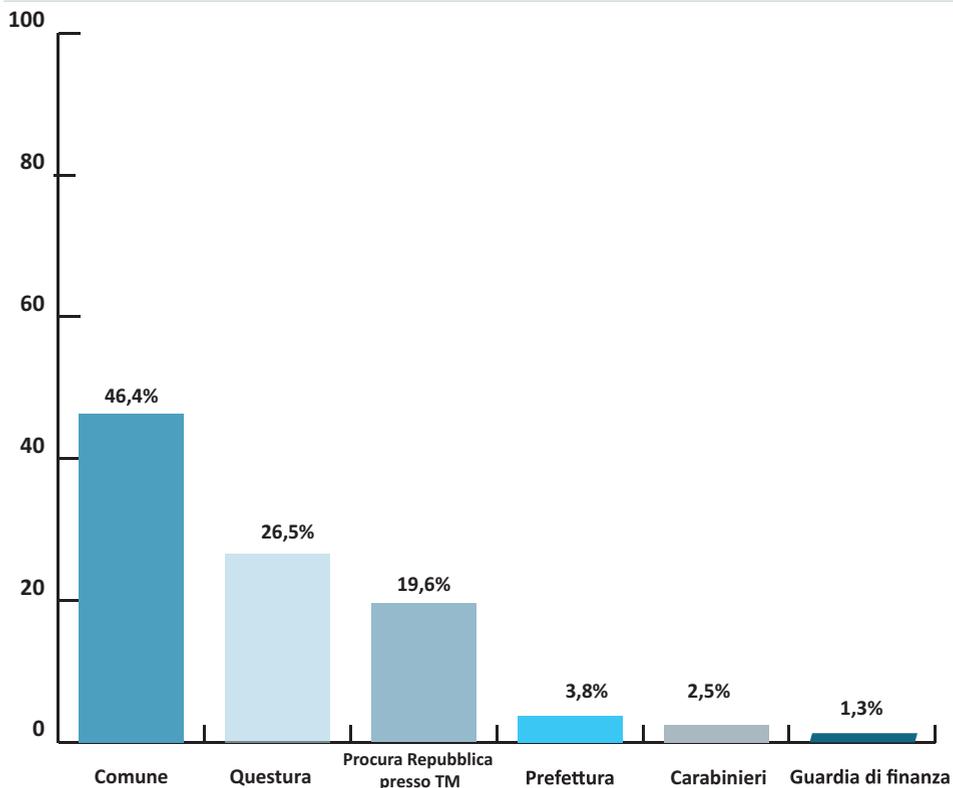


Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

3.6.1.3 La distribuzione dei minori stranieri non accompagnati accolti sui territori regionali

Il collocamento in comunità dei minori sul territorio pugliese avviene nella maggioranza (relativa) dei casi per iniziativa dei Comuni. Un ruolo rilevante tuttavia è quello svolto dalle Questure e dalle Procure presso il Tribunale per i minorenni che dispongono il collocamento rispettivamente per il 26,5% e il 19,6% dei msna.

Figura 52 - Enti che hanno disposto il collocamento dei msna accolti in Puglia, rilevazione Puglia e coste adriatiche.



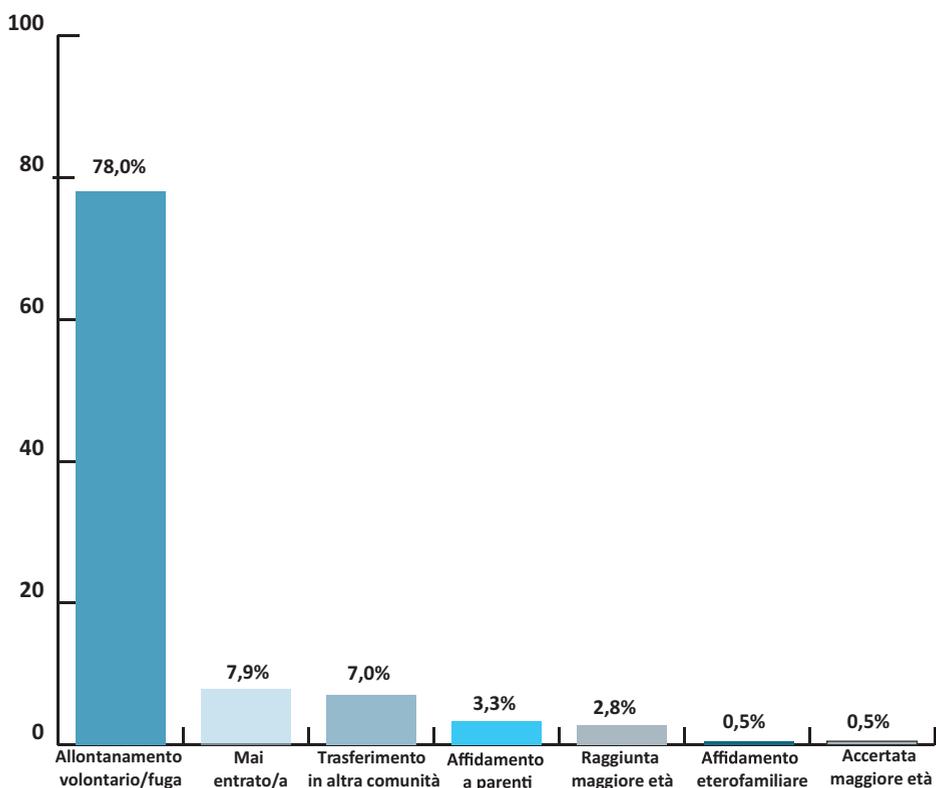
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Il dato presenta tuttavia una forte varianza se letto su base provinciale: nella provincia di Bari infatti i minori collocati dagli uffici comunali nelle comunità sono ben l'80,6%, mentre nella provincia di Lecce solo il 4,3% dei minori è collocato direttamente dai Comuni. Questo dato è riconducibile all'esistenza di protocolli e procedure diversificate nelle diverse province.

Con riferimento ai minori risultati assenti, il motivo prevalente dell'uscita dalle comunità di accoglienza è l'abbandono volontario. I tempi medi di presenza dei minori nelle comunità sono piuttosto bassi, corrispondendo a 50 giorni (dato influenzato dal numero elevato di minori che abbandonano la comunità entro i primi 10 giorni dalla data di collocamento). In diversi casi i minori risultano non essere mai

entrati nelle comunità di accoglienza (ciò può avvenire laddove il minore si sia reso irreperibile dopo l'avvenuta segnalazione da parte delle forze dell'ordine, ma prima dell'ingresso in comunità). Un numero inferiore di casi è quello di minori trasferiti ad altre comunità e di quelli usciti per raggiunta maggiore età. In termini percentuali l'allontanamento volontario pesa per il 78% sul totale dei motivi di uscita.

Figura 53 - Motivi di uscita dalle comunità della Puglia, rilevazione Puglia e coste adriatiche.



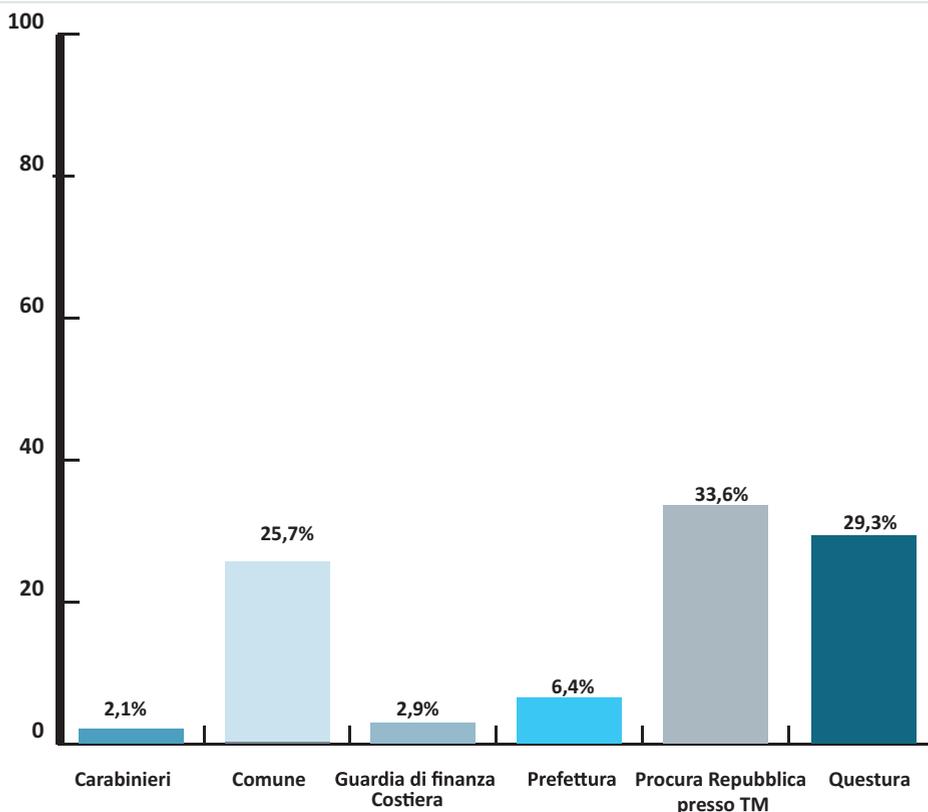
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

La fascia di età prevalente tra i minori che hanno abbandonato volontariamente la comunità di accoglienza è quella tra i 14 e i 17 anni, coerentemente con il dato di insieme.

Indicazioni più rilevanti derivano dall'analisi degli enti che hanno disposto il

collocamento dei msna che hanno abbandonato volontariamente la propria comunità di accoglienza. I dati mostrano come il 74,3% dei minori che abbandonano la comunità di accoglienza vi fosse stato collocato attraverso le forze dell'ordine o l'autorità giudiziaria, e solo il 25,7% dai Comuni.

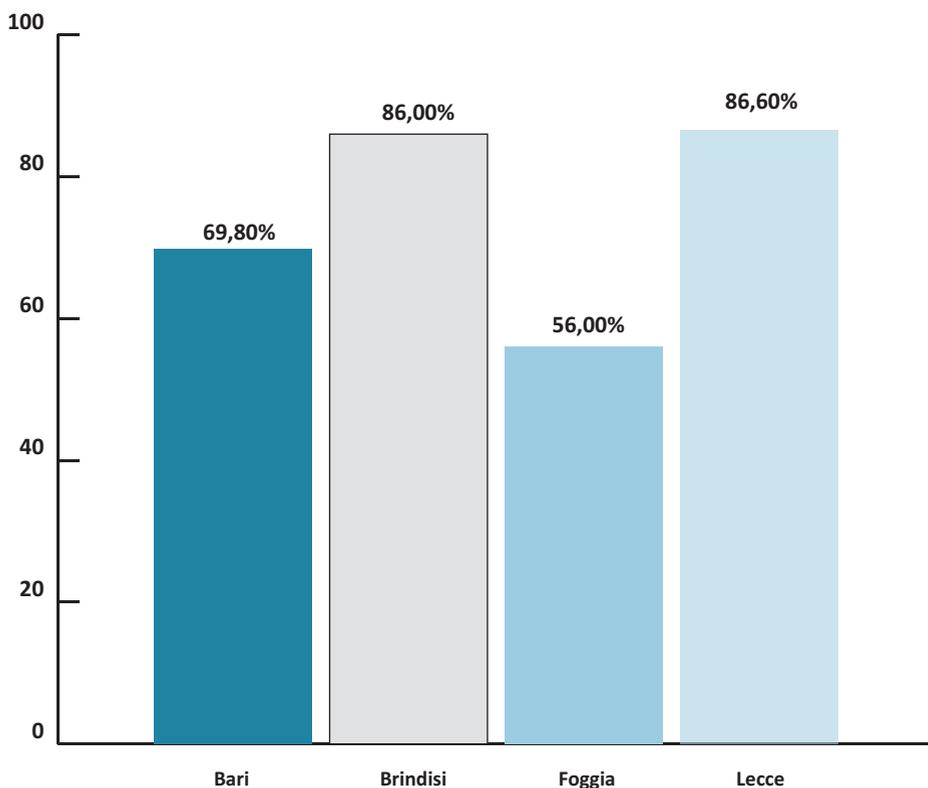
Figura 54 - Enti che hanno disposto il collocamento dei msna che hanno abbandonato volontariamente le comunità in Puglia, rilevazione Puglia e coste adriatiche.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

È significativo rimarcare il fatto che sulla totalità dei msna oggetto del monitoraggio il 46,4% è stato collocato nelle strutture di accoglienza attraverso i Comuni e risulta che quando l'ente che dispone il collocamento del minore è il Comune il suo allontanamento volontario dalla comunità di accoglienza è meno probabile.

Figura 55 - Percentuale per provincia di abbandoni volontari sul totale dei msna usciti dalle comunità del territorio pugliese, rilevazione Puglia e coste adriatiche.

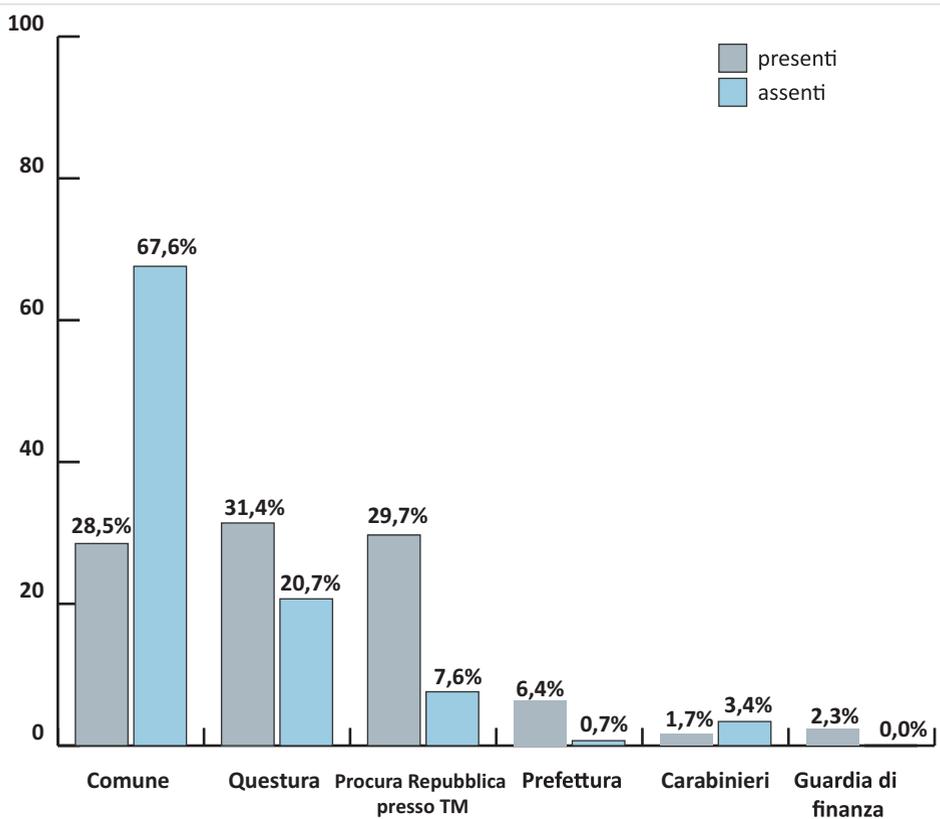


Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Occorre osservare, in ultimo, come vi sia una varianza tra province nel numero di minori allontanatisi volontariamente dalle comunità di accoglienza. La provincia nel cui territorio maggiore è la percentuale di minori usciti allontanandosi volontariamente dalla comunità è quella di Lecce (86,6%). Una percentuale simile è quella relativa alla provincia di Brindisi, con l'86%. Queste due province dunque, che non casualmente sono quelle presso cui si è individuato un numero minore di msna presenti al momento della rilevazione, sembrano caratterizzarsi come territori di transito. Diversa è la realtà di Bari e Foggia, province presso le quali la percentuale di minori che abbandonano volontariamente le comunità è inferiore (rispettivamente con il 69,8% e il 56% del totale dei minori non presenti). In generale si osserva una differenza tra territori spiegabile in ragione di due elementi principali: in primo luogo

esistono protocolli e procedure sedimentate diversificate, in base alle quali in alcuni territori il percorso d'accoglienza avviene fin dal primo momento per mezzo del Comune e dei suoi servizi, in secondo luogo esiste anche una differenza tra territori quanto a reti di accoglienza e offerta di servizi disponibile. Una minore tendenza all'abbandono delle comunità da parte dei minori può derivare da una presenza sul territorio di reti e risorse pubbliche e/o sociali in grado di incentivare la permanenza dei minori attraverso l'avvio di concreti percorsi di integrazione.

Figura 56 - Enti che hanno disposto il collocamento dei msna in Puglia, rilevazione Puglia e coste adriatiche.

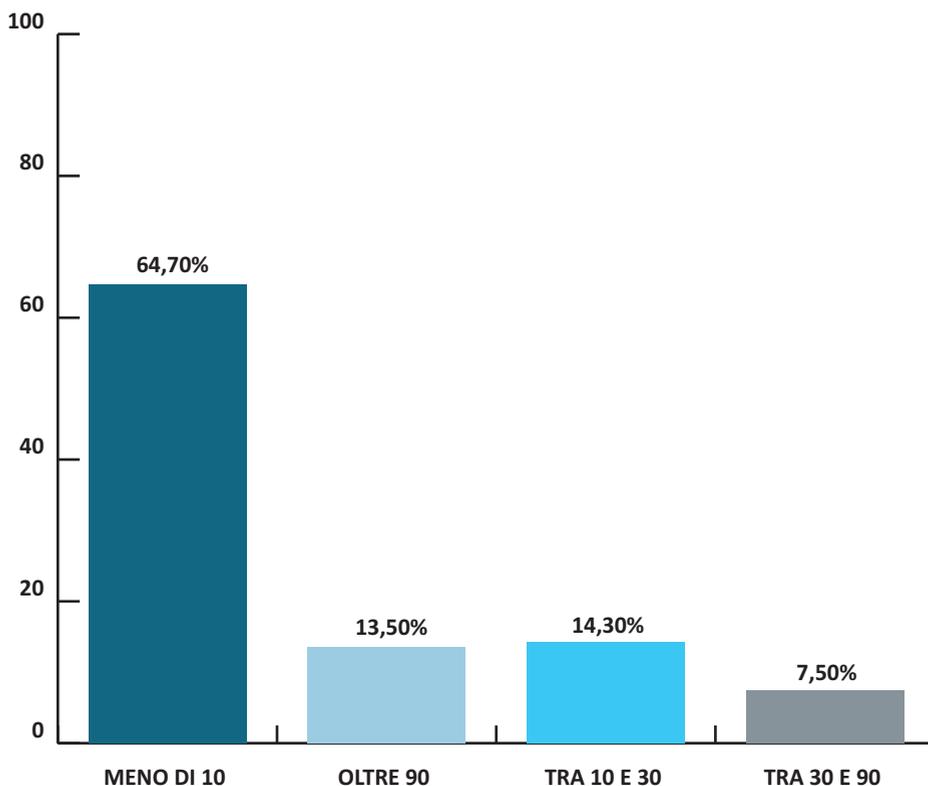


Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Tra i minori che abbandonano per diversi motivi la comunità di accoglienza, la maggior parte vi trascorre un periodo di tempo limitato, nel 64,7% dei casi inferiore

ai 10 giorni, solo il 13,5% dei minori permane nella comunità per oltre 90 giorni per poi abbandonarla. Ciò conferma la criticità dei primi giorni di accoglienza e la necessità di intervenire con servizi specifici e di qualità.

Figura 57 - Distribuzione per giorni di permanenza in struttura dei msna non presenti nelle comunità in Puglia, rilevazione Puglia e coste adriatiche.

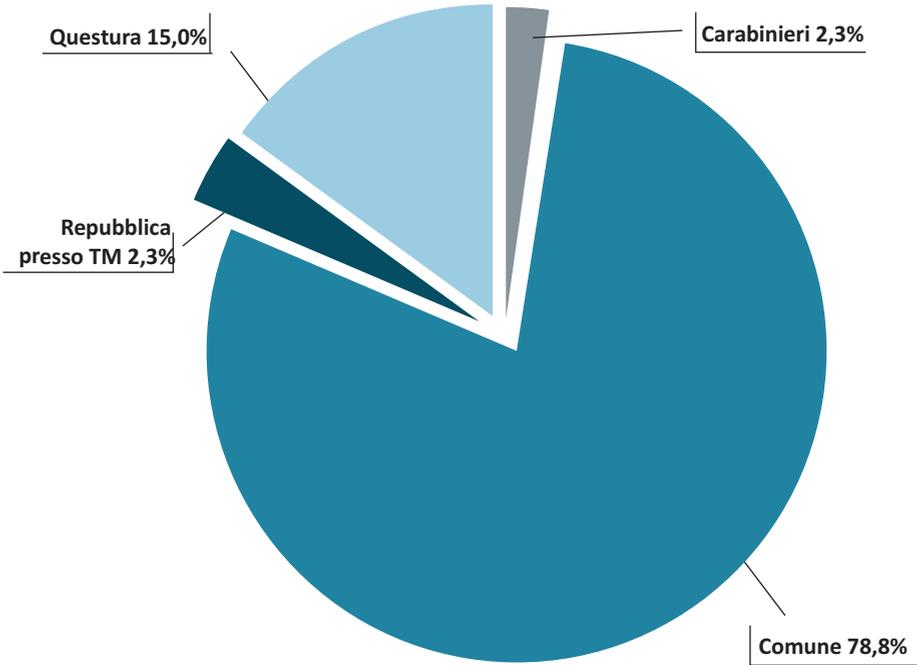


Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Nelle restanti regioni adriatiche, con riferimento agli enti che hanno disposto il collocamento dei msna, è possibile osservare una percentuale molto maggiore di minori collocati dal Comune rispetto a quella osservata nel territorio pugliese. Nelle regioni adriatiche il Comune ha collocato infatti il 79% dei minori accolti, mentre solo il restante 21% è stato collocato da altri enti (con particolare riferimento alle Questure, che collocano il 15% dei minori). Il ruolo svolto dai Comuni è particolarmente

rilevante nel territorio della regione Marche, dove i minori collocati dai Comuni sono ben il 90,9%, a fronte del 6,7% di minori collocati dalle Questure. Più rilevante è il ruolo delle Questure nella regione Veneto (con il 33,3% dei minori collocati) e della regione Emilia Romagna (29,5%). Vale anche in questi casi quanto già osservato con riferimento all'esistenza di procedure e protocolli diversificati per territorio rispetto ai percorsi di accoglienza: in alcuni casi sono i Comuni ad indirizzare direttamente i minori nelle comunità di accoglienza, in altri casi c'è un più marcato ruolo delle forze dell'ordine che spesso collocano nelle strutture individuate in accordo con il Comune.

Figura 58 - Enti che hanno disposto il collocamento nelle regioni adriatiche (esclusa la Puglia), rilevazione Puglia e coste adriatiche.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Per quanto concerne il motivo dell'uscita dalle comunità da parte dei msna risultati assenti, anche nelle regioni adriatiche si conferma la rilevante tendenza all'abbandono volontario delle strutture di accoglienza, che è alla base del 76% degli allontanamenti. Nettamente meno rilevanti sono gli altri motivi di uscita, quali l'affidamento a parenti (7%), il trasferimento ad altra comunità (5%) o la raggiunta maggiore età (5%). In un 4% dei casi il monitoraggio effettuato ha evidenziato come i minori si siano allontanati ancor prima dell'ingresso nella comunità alla quale erano stati indirizzati, non risultando aver mai fatto ingresso nella comunità stessa.

A differenza di quanto riscontrato nei casi della Sicilia e della Puglia, tuttavia, nelle regioni adriatiche non si rileva un legame tra la tendenza all'abbandono volontario della comunità e l'ente che ha disposto il collocamento. Questa differenza tra regioni adriatiche e regione Puglia è tuttavia spiegabile sulla base del fatto che nelle regioni adriatiche il 78,8% dei minori è collocato nelle comunità di accoglienza direttamente dai Servizi Sociali dei Comuni o comunque in accordo con essi. Questo dato nella regione Puglia è limitato al solo 28,4% e ancor più netta è la varianza rispetto alla regione Sicilia, dove i msna collocati dai Comuni sono il 14,8% dei presenti e il 3,2% degli assenti. Quanto finora descritto indica una differenza nella gestione delle accoglienze tra le regioni italiane analizzate. Nelle principali aree di sbarco (Sicilia e Puglia) il fenomeno viene affrontato con modalità emergenziali che si riflettono nel collocamento della maggior parte dei minori da parte delle forze dell'ordine. Nelle altre regioni dell'Adriatico, invece, assume caratteristiche diverse dovute ad arrivi continui ma, non per grandi numeri contemporaneamente tali da permettere ai Comuni di farsi carico direttamente del collocamento dei minori in comunità di accoglienza.

La durata media del soggiorno in comunità per i minori che al rilevamento non sono risultati presenti è di 77 giorni, contro i 126 giorni dei minori presenti; tuttavia va considerato che il 38,6% dei non presenti ha soggiornato per meno di 4 giorni in comunità e oltre la metà (58,5%) si è allontanato entro il decimo giorno. È osservabile una forte relazione tra tempi di permanenza in comunità e nazionalità di appartenenza. Considerando la totalità dei msna accolti, infatti, gli afghani sono coloro che tendono a permanere per meno giorni nelle comunità: ben il 77,2% si allontana entro il quindicesimo giorno dall'accoglienza. Al contrario i senegalesi sono

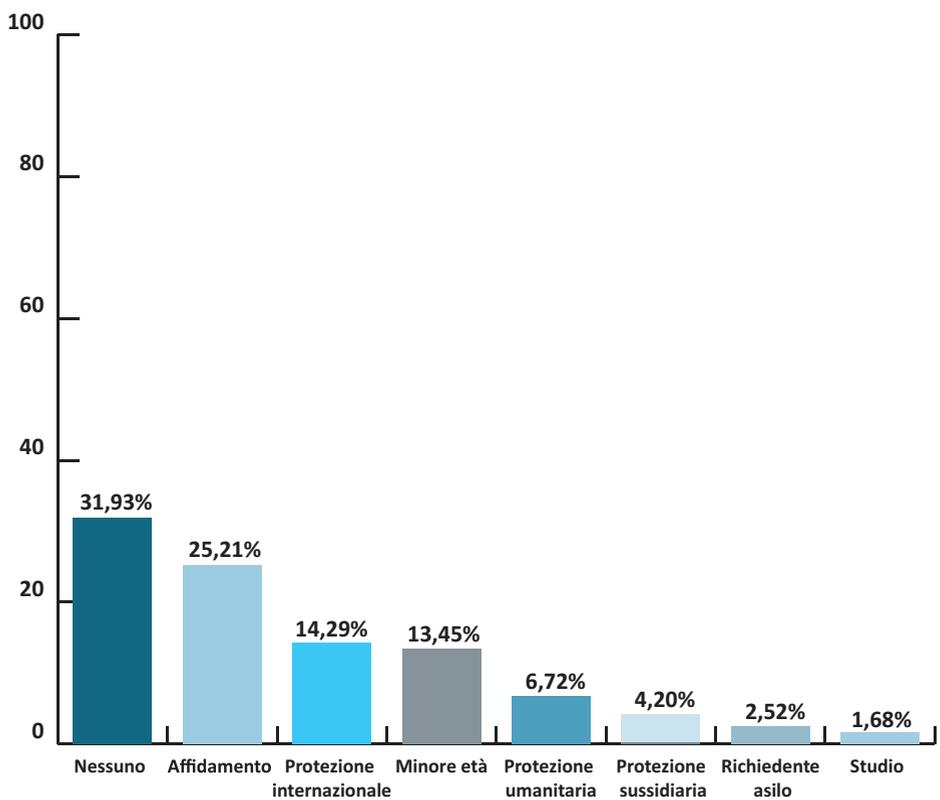
la nazionalità che tende a permanere per periodi più lunghi nelle comunità: il 42,9% per un periodo compreso tra uno e sei mesi e ben il 57,1% per un periodo compreso tra uno e due anni.

Il dato complessivo riguardo agli abbandoni volontari delle comunità nelle regioni adriatiche non si discosta rispetto a quello registrato nella regione Puglia: qui infatti la percentuale corrisponde al 77,7%. La rilevazione mostra come nella maggior parte dei casi la comunicazione dell'avvenuta uscita venga inviata alle Questure, 66,5%, e ai Tribunali dei minori, 65,7%, al Comune nel 58,1% dei casi, ai Giudici tutelari nel 48,7% dei casi, e al Comitato per i minori stranieri per il 46,6%. Il monitoraggio è, a questo proposito, stato utile per operare una sensibilizzazione nei confronti delle comunità di accoglienza e dei Comuni sulla necessità di aggiornare costantemente il Comitato per i minori stranieri circa l'ingresso e l'uscita dei minori, come previsto dalla normativa.

3.6.1.4 Gli strumenti di integrazione e protezione dei minori stranieri non accompagnati

Nella regione Puglia, la maggior parte dei minori presenti al momento della rilevazione era in possesso di un permesso di soggiorno (il 69,6%). Tra le tipologie di permesso, la più diffusa risulta essere quella per affidamento, che interessa il 24% dei msna presenti. Tra le tipologie più diffuse si segnalano anche i PDS per protezione internazionale (in possesso del 13,6% dei minori presenti), e il PDS per minore età (in possesso del 12,8% dei minori). Meno diffuse risultano altre tipologie di permesso, quali il PDS per protezione umanitaria (6,4%), quello per protezione sussidiaria (4%) e quello per motivi di studio (1,6%). La maggior parte dei minori non presenti (64,6%) risulta sprovvista di permesso di soggiorno (probabilmente per l'impossibilità del suo rilascio nei tempi di permanenza in comunità). Il permesso di soggiorno per minore età è comunque il più diffuso tra i minori non presenti nelle comunità, essendo stato rilasciato al 21,5% di essi.

Figura 59 - Tipologia di permesso di soggiorno in possesso dei msna presenti in Puglia, rilevazione Puglia e coste adriatiche.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Con riferimento al percorso di accoglienza e integrazione dei minori accolti, è possibile osservare in Puglia una maggiore efficienza rispetto a quanto avviene nella regione Sicilia per quanto attiene ai tempi di rilascio del permesso di soggiorno, mentre più lunghi sono i tempi necessari per l'ottenimento della tutela. Se infatti in Sicilia occorrono mediamente 154 giorni per il rilascio del permesso di soggiorno, il tempo medio è di un terzo (circa 50 giorni) nella regione Puglia. La tutela in Puglia viene richiesta mediamente 32 giorni dopo l'ingresso del minore in comunità, mentre in Sicilia la richiesta avviene entro 16 giorni. Ancor più netta è la differenza per quanto concerne i tempi di attribuzione della tutela: in Sicilia occorrono mediamente 32 giorni, mentre in Puglia ben 82.

Figura 60 - Presenti e non presenti nelle comunità: tempi medi di espletamento delle procedure amministrative (in giorni), rilevazione Puglia e coste adriatiche.

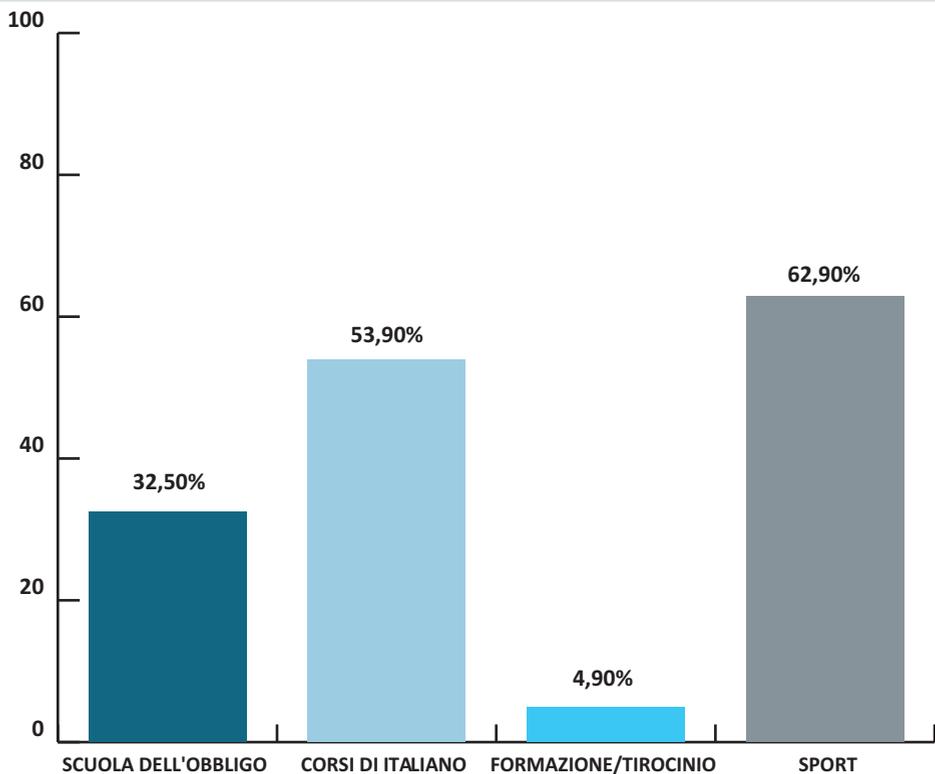
	Puglia	Sicilia
Media ottenimento PDS in giorni	50,5	154,1
Media segnalazione ingresso al Comitato in giorni	28,1	32,9
Media richiesta tutela in giorni	32,4	16,1
Media ottenimento tutela in giorni	82	32,2

I tempi medi intercorrenti tra l'ingresso in comunità e la richiesta della tutela corrispondono invece a 32 giorni. Ancor più elevati risultano essere i tempi mediamente necessari perché per il minore si presenti la richiesta di permesso di soggiorno, corrispondenti a 82 giorni. Più brevi risultano essere invece i tempi che intercorrono tra l'ingresso del minore in comunità e la sua segnalazione al Comitato per i minori stranieri: in media occorrono 13,7 giorni.

È significativo osservare come sulla totalità dei minori su cui sono state fornite informazioni la maggioranza (il 67,4%) sia in possesso di un documento al momento dell'ingresso nella comunità di accoglienza. Di questi il 16,2% è in possesso di un certificato di nascita, il 13,7% di un passaporto, il 9,8% della Carta d'Identità, il 2,6% della Carta Consolare. Nel 25,1% dei casi non è stato specificato di quale documento fosse in possesso il minore.

Tra gli strumenti che più efficacemente possono favorire il positivo inserimento e l'integrazione dei minori stranieri nella società d'accoglienza vi è senz'altro la possibilità di svolgere attività formative e ludico-ricreative. È positivo dunque osservare come la maggior parte dei minori accolti persegua un percorso di attività strutturato in tal senso. Nella maggior parte dei casi si tratta di attività sportive (62,9%), ma particolarmente diffuso risulta essere anche l'apprendimento della lingua italiana, con il 53,9% dei minori inserito in un corso. La scuola dell'obbligo è frequentata dal 32,5% dei minori, mentre solo una minoranza (il 4,9%) dei minori è coinvolta in attività di formazione professionale.

Figura 61 - Attività svolte durante il periodo di accoglienza in Puglia, rilevazione Puglia e coste adriatiche.

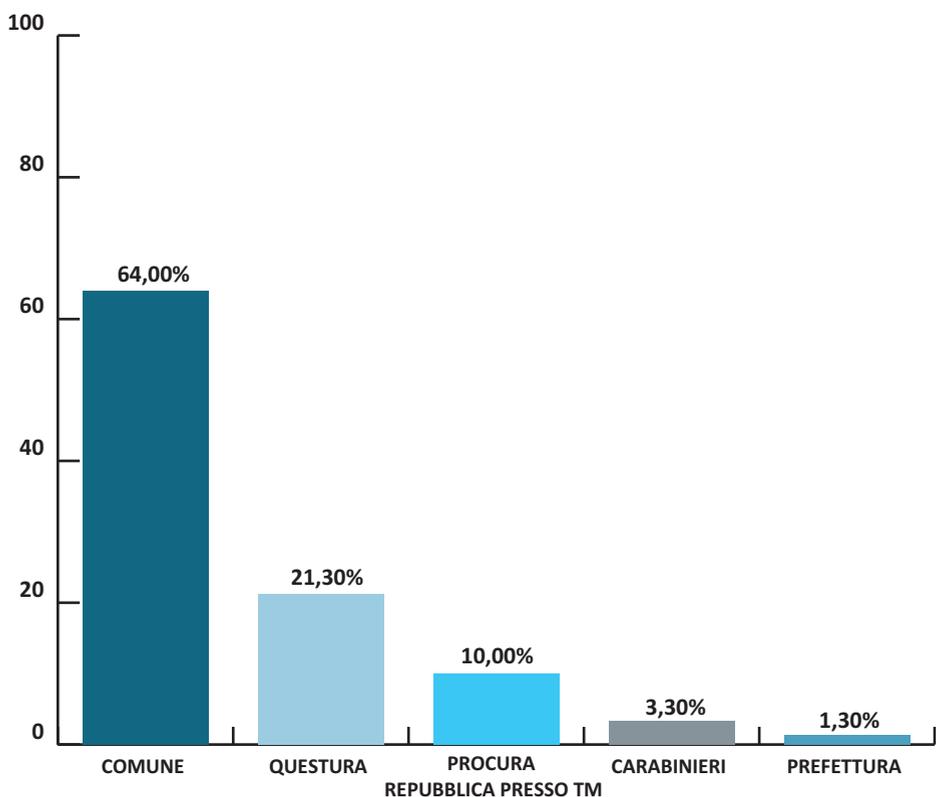


Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Tuttavia, ancora con riferimento agli strumenti di integrazione dei msna, occorre osservare come il Progetto Educativo Individualizzato resti ancora adottato in un numero limitato di casi: nell'insieme riguarda solo il 34,1% degli accolti. Questo fenomeno è dovuto solo in parte alla breve durata media della permanenza dei minori presso le comunità, infatti tra i msna che permangono nelle comunità per un periodo di oltre 90 giorni quelli per cui è stato approntato un PEI sono solo il 39,1%. È però significativo osservare come tra i minori collocati dai Comuni il PEI risulti essere predisposto nel 61,9% dei casi. Molto differente è la situazione dei minori collocati dalle Questure, per i quali il PEI è elaborato nel 20,6% dei casi, o dalle procure per i quali lo troviamo solo nel 9,7% dei casi. Ciò rende evidente come il coinvolgimento dei Servizi Sociali dei Comuni abbia una concreta e positiva influenza sul percorso di

accoglienza dei minori.

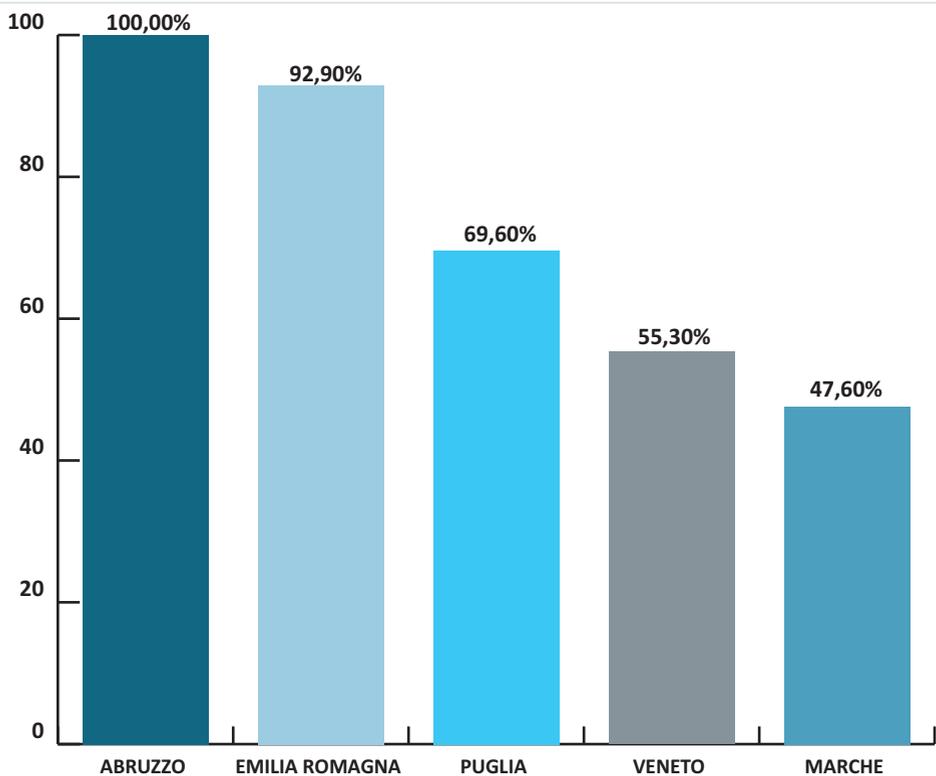
Figura 62 - Elaborazione di un Progetto Educativo Individualizzato per i msna, per ente che ha disposto il collocamento in Puglia, rilevazione Puglia e coste adriatiche.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Per quanto riguarda il possesso di documenti al momento dell'ingresso nella comunità di accoglienza delle restanti regioni adriatiche, è interessante notare come, al contrario di ciò che avviene in Puglia, ben l'85,6% dei msna su cui sono state fornite informazioni a riguardo non ne disponga. Di coloro che dispongono di documento, il 40% è in possesso del certificato di nascita, il 33,3% del passaporto, il 20,7% della carta d'identità e il 13,3% della carta consolare.

Figura 63 - Msna in possesso di permesso di soggiorno per regione, rilevazione Puglia e coste adriatiche.

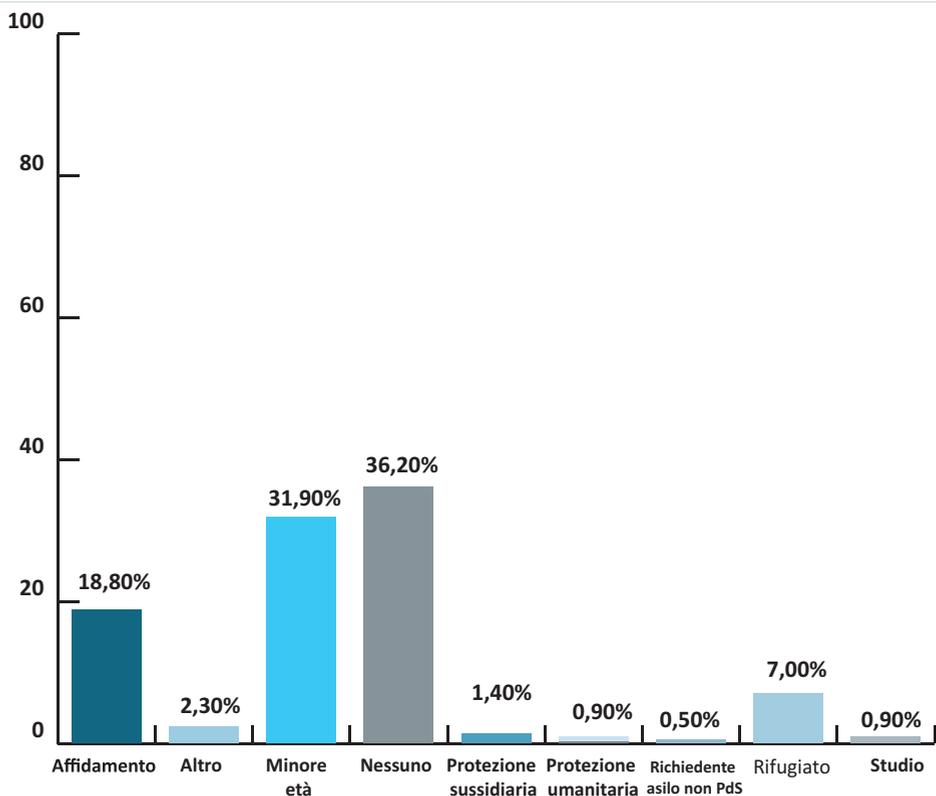


Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

La maggior parte dei minori (presenti e non presenti) accolti nelle comunità monitorate risulta essere in possesso di un permesso di soggiorno: solo il 36,2% ne è privo. La tipologia più diffusa è il PDS per minore età, rilasciato al 32,2% dei msna accolti. Risulta diffuso anche il rilascio del PDS per affidamento, che riguarda il 19% dei msna, così come quello riservato ai rifugiati (7,1%). Solo a un numero marginale di minori sono rilasciati PDS di altro tipo. Restringendo l'analisi ai soli minori non presenti nelle comunità al momento della rilevazione si osserva come a non essere in possesso del PDS sia la maggior parte di essi (il 56,9%). Esiste inoltre una certa differenza tra le regioni nel rilascio del PDS ai msna (presenti e non presenti). Si evidenzia la realtà abruzzese, una regione presso la quale la totalità dei 25 minori accolti dalle comunità è risultata in possesso del PDS. Un dato molto elevato è

anche quello che riguarda l'Emilia Romagna, con ben il 92,9% dei msna in possesso del PDS. Di maggiore complessità sono invece le realtà del Veneto e delle Marche, regioni presso le quali sono rispettivamente il 55,3% e il 47,6% dei minori ad essere in possesso di permesso di soggiorno. Ancora con riferimento alle differenti realtà regionali, è possibile osservare anche come il ricorso al PDS per affidamento risulti diffuso nella regione Emilia Romagna per ben il 26,2% dei minori.

Figura 64 - Tipologia dei permessi di soggiorno rilasciati nelle regioni adriatiche (esclusa la Puglia), rilevazione Puglia e coste adriatiche.



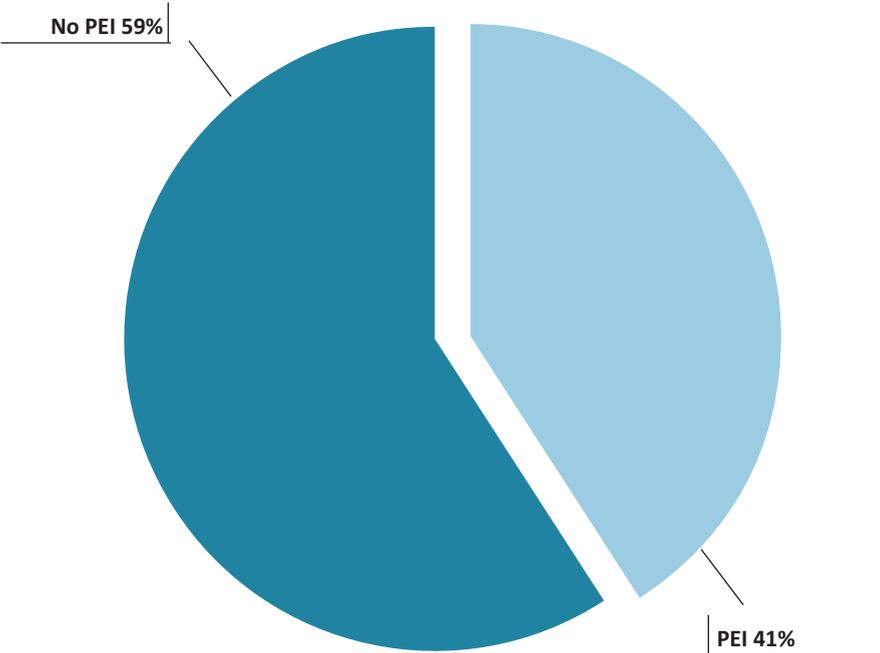
Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Anche sui tempi mediamente necessari per il rilascio del PDS esiste una certa varianza osservabile tra le regioni delle coste adriatiche. Sebbene la richiesta di permesso di soggiorno risulti essere formalizzata in media a distanza di 159 giorni dall'ingresso in

comunità, nel 40% dei casi ciò avviene nei primi 50 giorni. Per il rilascio del permesso i tempi medi sono di 67 giorni, un dato superiore a quello della regione Puglia, sebbene vada considerato come nel 60% dei casi esso venga rilasciato a distanza di 30 giorni dalla richiesta. La formalizzazione della richiesta di tutela, invece, avviene in media a distanza di 111 giorni, sebbene anche qui vada precisato che nel 53% dei casi essa viene inviata entro i primi 50 giorni. I tempi medi perché la tutela venga attribuita sono di 73 giorni (nel 52% dei casi entro il trentesimo giorno).

Complessivamente tra i msna accolti (presenti e non presenti) si osserva una media di 66,5 giorni necessari per l'ottenimento del permesso di soggiorno. Quanto ai tempi mediamente necessari per l'ottenimento della tutela, essi nelle regioni adriatiche sono risultati corrispondere a 15 giorni, un dato molto inferiore a quelli riscontrati in Puglia e in Sicilia. Per meno della metà dei minori stranieri non accompagnati nelle regioni adriatiche è stato elaborato un Progetto Educativo Individualizzato (PEI).

Figura 65 - Percentuale di msna per cui è stato elaborato un PEI nelle regioni adriatiche (esclusa la Puglia), rilevazione Puglia e coste adriatiche.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

La regione in cui proporzionalmente è coinvolta una percentuale maggiore dei minori per i quali è stato attivato un Progetto Educativo Individualizzato è l'Emilia Romagna (71,7%). A seguire troviamo il Veneto (63,6% dei minori ospitati) e l'Abruzzo (42,9%). All'ultimo posto si collocano le Marche (30,3%), dove plausibilmente la schiacciante predominanza della componente afghana (80%), più spesso tendente a proseguire sin da subito il proprio percorso allontanandosi in tempi brevi dalla comunità, comporta l'impossibilità materiale di elaborare un PEI per la maggior parte dei minori accolti. Non a caso, nell'intera macroregione adriatica monitorata, gli afghani rappresentano l'82% dei minori che non sono destinatari di un PEI. Deve inoltre essere segnalato come tra i 34 afghani presenti ben su 29 risulti essere attivato un PEI, ciò che ancora una volta dimostra come per la qualità del percorso di accoglienza siano determinanti tanto la durata della permanenza quanto il ruolo dei Servizi Sociali dei Comuni.

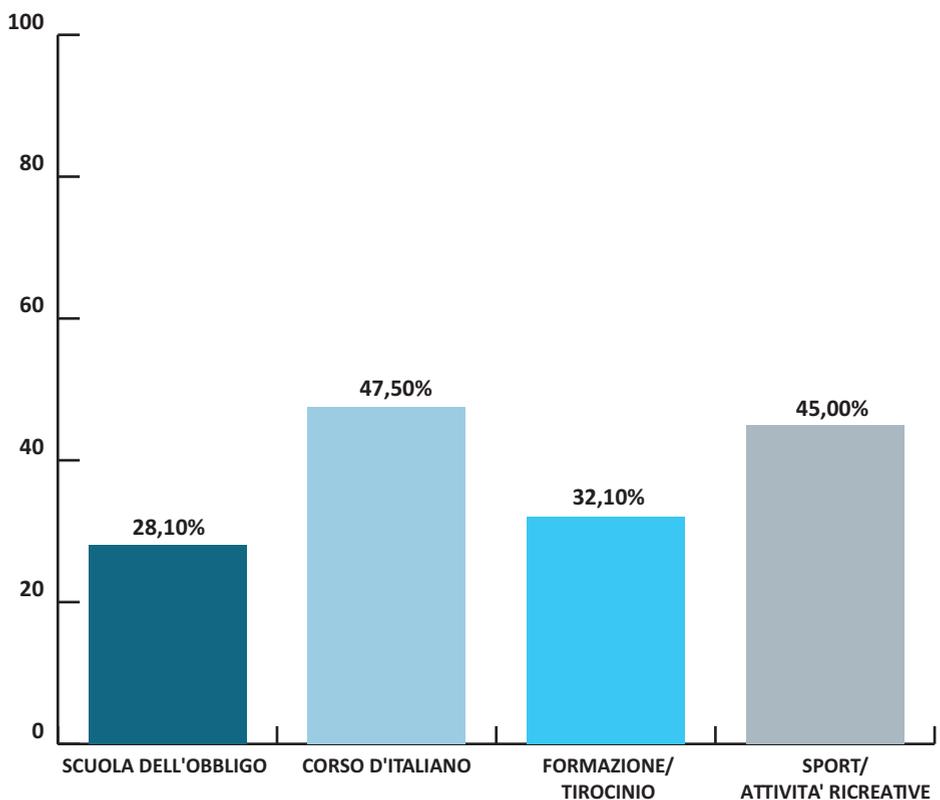
Tabella 9 - Elaborazione di un Progetto Educativo Individualizzato per i msna presenti, rilevazione Puglia e coste adriatiche.

	Emilia Romagna	Veneto	Abruzzo	Marche	Totale
Nessun PEI	28,3%	36,4%	57,1%	69,7%	59,3%
PEI	71,7%	63,6%	42,9%	30,3%	40,7%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Le attività maggiormente svolte all'interno della comunità sono i corsi di lingua italiana (47,5%) e le attività sportive e ricreative (45%); in percentuale minore i tirocini e i corsi di formazione professionale (32%) e la scuola dell'obbligo (28%).

Figura 66 - Attività svolte nel corso del periodo di accoglienza nelle regioni adriatiche (esclusa la Puglia), rilevazione Puglia e coste adriatiche.



Fonte: Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Il progetto del Comune di Ancona

La città di Ancona, con il suo importante scalo marittimo affacciato sulla penisola Balcanica, costituisce zona di frontiera anche per i movimenti migratori irregolari, che qui giungono utilizzando nella quasi totalità dei casi i traghetti provenienti dalla Grecia e i veicoli commerciali che viaggiano a bordo di questi ultimi. Un flusso costante che vede anche la presenza di numerosi minori stranieri non accompagnati (circa 250 msna all'anno tra il 2007 e il 2008), che giungono nascosti tra le ruote degli autocarri o all'interno dei rimorchi per essere poi rintracciati dalla Polizia di frontiera durante i controlli che quest'ultima effettua sui veicoli in transito. Il primo

impatto dei minori con le istituzioni della città di Ancona avviene quindi nel corso delle operazioni di ormeggio delle navi: in banchina viene effettuata una prima assistenza da parte degli operatori dell'Ufficio Informazioni Immigrazione e Asilo gestito in convenzione con la Prefettura, seguita dall'identificazione presso gli uffici della Polizia di Frontiera o sottobordo alle motonavi. Nei casi dubbi viene inoltre eseguito l'accertamento dell'età, disposto dalla Polizia di Frontiera che accompagna i minori presso gli ospedali cittadini qualificati ad effettuare tale procedura. Accertata la minore età la Polizia di Frontiera affida il minore alla Polizia Municipale che, sulla base di un protocollo operativo stabilito con il Comune, lo accompagna nel centro di pronta accoglienza in cui ha inizio la presa in carico del minore da parte dei Servizi Sociali. Il medesimo iter di collocamento in luogo sicuro è attuato per i msna intercettati sul territorio cittadino.

Ad oggi il Comune accoglie in media oltre 50 msna all'anno, provenienti soprattutto da Afghanistan e Bangladesh, similmente alle altre località lungo la costa adriatica mete di flussi di msna. Se gli adolescenti maschi rappresentano la fascia prevalente tra gli accolti, in alcuni casi la presa in carico ha riguardato minori sensibilmente più piccoli con alle spalle vicende di distacco dai genitori nei Paesi di transito, che il lavoro congiunto con le istituzioni e le organizzazioni di protezione dei migranti ha permesso di far ricongiungere anche fuori dall'Italia.

A fronte di una pronta accoglienza costantemente satura (ragion per cui il Comune si è trovato nella necessità di ricorrere anche a strutture al di fuori del proprio territorio), il numero degli accolti subisce nel periodo successivo una riduzione significativa a causa degli abbandoni volontari delle comunità da parte dei minori. Tali allontanamenti appaiono molto frequenti soprattutto nel caso dei minori afgani, per i quali l'Italia rappresenta spesso soltanto una tappa del lungo viaggio che affrontano diretti verso i Paesi del Nord Europa e in particolare verso l'Inghilterra, in corrispondenza con gli itinerari degli adulti. I msna che invece proseguono il percorso di accoglienza in comunità generalmente optano per la richiesta di protezione internazionale, venendo avviati al relativo percorso specifico.

In conseguenza del ruolo sempre più significativo nella geografia dei flussi migratori dei msna, l'accoglienza di questi ultimi ad Ancona è frutto di una risposta istituzionale che negli anni ha assunto le caratteristiche di un sistema di interventi di protezione e

tutela, finalizzati all'integrazione dei minori stranieri non accompagnati. Il Comune ha ricoperto il ruolo di promotore per una presa in carico integrata (attenta cioè alla tutela dei diritti essenziali dei minori, al soddisfacimento dei loro bisogni primari ma anche all'accompagnamento socio-educativo finalizzato ad una progressiva autonomia) in linea con le orientamenti del Programma, conseguendo standard qualitativi di ottimo livello attraverso una modalità operativa partecipata con gli altri servizi pubblici e le istituzioni del territorio (Questura, Servizi Sanitari, Giudice tutelare) e con i soggetti del Terzo settore (strutture di accoglienza e altre tipologie di servizi a vario titolo interessati). Il coordinamento operativo e i servizi rivolti ai msna sono garantiti dalla Unità Operativa minori e pronta accoglienza, che lavora a diretto contatto con il Centro di pronta accoglienza "L'ancora", di proprietà del Comune che ne gestisce le attività educative e di mediazione linguistico - culturale in collaborazione con alcuni soggetti del privato sociale. La partecipazione al Programma da parte del Comune di Ancona ha concorso pertanto all'incremento delle risorse economiche utili a mantenere e innalzare gli standard di accoglienza, e insieme alla condivisione e al trasferimento delle buone prassi messe in atto in questo territorio. Il giorno successivo all'arrivo in comunità il minore viene accompagnato presso il Servizio di medicina del viaggiatore per l'espletamento dei controlli sanitari necessari ad accertare le loro condizioni di salute e la profilassi di inserimento in comunità. Attraverso l'ufficio di zona dell'ASUR³⁰ si procede successivamente all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale e all'individuazione del medico di medicina generale.

L'assistenza psicologica è garantita da uno psicologo in convenzione con i Servizi Sociali che adempie anche alle attività di supervisione, nel proprio ambito di intervento, degli operatori coinvolti nell'accoglienza dei msna. In convenzione anche l'assistenza legale, offerta da un legale esperto in materia di immigrazione, che eroga consulenza, informazioni ed affiancamento agli operatori relativamente a tematiche e procedure che attengono ai diritti e alla tutela dei minori e, qualora necessario, fornisce il proprio supporto direttamente ai minori.

30 L'Azienda Sanitaria Unica Regionale (ASUR), è stata istituita con Legge Regionale n. 13 del 20 giugno 2003, "Riorganizzazione del Servizio Sanitario regionale", successivamente modificata dalla Legge Regionale n. 17/2010 e n. 17/2011. L'ASUR esercita a livello centralizzato le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo dell'attività aziendale e delle 5 Aree vaste in cui è stato suddiviso il territorio regionale. L'Area vasta costituisce l'entità di riferimento per l'ottimizzazione dei servizi, per la programmazione integrata e il coordinamento tra ex zone confinanti. Ancona afferisce all'Area vasta n. 2.

Ai fini dell'avvio e del consolidamento del progetto socio- educativo di ciascun minore accolto, oltre alla segnalazione al Comitato minori stranieri entro tre giorni dall'arrivo del minore, i Servizi di Ancona procedono alla richiesta delle indagini familiari nel momento in cui la situazione socio-familiare del ragazzo e tutti gli aspetti del suo percorso sono emersi; le informazioni reperite attraverso l'indagine consentiranno quindi una migliore conoscenza del minore, dotando il progetto educativo di maggiore concretezza.

In relazione alla regolarizzazione del minore, la Questura rilascia un permesso di soggiorno per minore età in tempi abbastanza brevi, grazie anche all'immediata segnalazione effettuata dai servizi.

L'insegnamento dell'italiano L2 e la formazione scolastica ai minori accolti sono impartiti prevalentemente presso il Centro Territoriale Permanente, dove i minori vengono iscritti di norma entro dieci giorni dall'ingresso in comunità. L'inserimento scolastico dei minori viene sostenuto in aula dalla presenza dei mediatori linguistici e monitorato dagli educatori delle comunità in costante rapporto con gli istituti scolastici.

Le attività a sostegno dell'inserimento socio-lavorativo dei msna comprendono l'iscrizione nelle apposite liste del locale Centro per l'impiego e si avvalgono della collaborazione tra il Comune (anche attraverso le sue circoscrizioni) e le cooperative sociali del territorio specializzate in tale ambito. La possibilità di attivare percorsi misti scuola-lavoro è agevolata dal trasferimento in seconda accoglienza presso le comunità educative che afferiscono a quelle cooperative sociali che possono fungere anche da soggetti promotori di tirocini formativi.

L'organizzazione del servizio per l'affidamento familiare risponde a quanto definito dalla Delibera di Giunta regionale n°869 del 2003, che ha istituito l'équipe integrata di ambito territoriale. Nella II Fase del Programma, il Comune ha collocato in affidamento familiare otto minori, prevalentemente di nazionalità afghana e albanese. Alcune esperienze sono proseguite anche dopo il raggiungimento della maggiore età da parte dei ragazzi, a dimostrazione dell'efficacia dell'affidamento familiare anche nella costruzione di una rete di supporto al percorso di autonomia del giovane migrante.

3.6.2. I principali riferimenti normativi regionali

Regione Abruzzo

Legge regionale n. 15 del 14 febbraio 1989 “Norme per l’organizzazione e la gestione di interventi e servizio socio-assistenziali in favore dei minori”, promuove interventi socio-assistenziali per i minori in stato di bisogno e lo sviluppo di studi e ricerche per l’acquisizione della conoscenza della condizione minorile sul territorio, al fine di proporre interventi che favoriscano la prevenzione del disagio. L’art. 7 stabilisce che i Comuni singoli e associati istituiscano, nell’ambito delle proprie strutture organizzative, apposito Ufficio di Servizio e Segretariato Sociale. Gli interventi rivolti ai minori si esplicano attraverso: assistenza economica; assistenza nei rapporti con l’autorità giudiziaria; promozione dell’affidamento familiare; creazione e sviluppo di Centri di Pronto Intervento incluso un servizio di assistenza telefonica; potenziamento dell’assistenza domiciliare; creazione di centri diurni, come servizi di supporto alla vita domestica; realizzazione di soggiorni di vacanza; promozione di gruppi familiari; sviluppo e sostegno delle comunità alloggio e infine, istituti di assistenza educativo-assistenziale.

Legge regionale n. 140 del 23 dicembre del 1999 “Promozione della città dei bambini e delle bambine”, sostiene e promuove la dignità, i diritti e i bisogni specifici dei minori, in particolare per il miglioramento della loro qualità di vita nella realtà urbana.

Delibera di Giunta regionale n. 1230 del 2001 “Direttive generali provvisorie in ordine ai procedimenti amministrativi di autorizzazione, da parte dei Comuni, al funzionamento dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, in attuazione del D.M. 21 maggio 2001, n. 308” esplicita le procedure amministrative per il rilascio delle autorizzazioni provvisorie per l’esercizio di tali attività, in assenza di previgenti disposizioni regionali in merito, al fine di garantire, in via transitoria, omogeneità applicativa in tutto il territorio regionale e l’espletamento di tutta la necessaria vigilanza.

Legge regionale n. 2 del 4 gennaio del 2005 “Disciplina delle autorizzazioni al

funzionamento e dell’accreditamento di soggetti eroganti servizi alla persona”, questa legge regionale si pone l’obiettivo di regolare tutto il sistema delle autorizzazioni e dell’accreditamento, ma è stato emanato solo il **Regolamento regionale per il sistema di accreditamento dei servizi per la prima infanzia con DGR n. 935 del 23 dicembre 2011.**

Delibera di Giunta regionale n. 58/5 del 30 gennaio 2007 “Linee guida regionali in materia di maltrattamento ed abuso in danno dei minori”, in attuazione dell’art. 8, comma 1 della Legge 328/2000, sono lo strumento operativo per garantire i diritti dei minori, in particolare contro ogni forma di sfruttamento e violenza. Le linee guida promuovono indicazioni operative per gli operatori dei servizi territoriali, socio-sanitari, scolastici ed educativi per l’attuazione di interventi tempestivi e uniformi in un sistema integrato socio-sanitario.

Delibera di Giunta regionale n. 75/1 del 25 marzo 2011 “Piano sociale regionale 2011-2013”, strumento strategico per la definizione delle priorità di intervento, in considerazione delle risorse disponibili e delle modalità di funzionamento del sistema integrato, in un’ottica di potenziamento del welfare regionale. Si articola in quattro macro-aree: minori, giovani e famiglie; persone diversamente abili; anziani e interventi specifici. L’area minori, giovani e famiglie prevede una serie di azioni volte sia a favorire i servizi di prevenzione, come servizi di socializzazione pomeridiana e la promozione di politiche di contrasto al fenomeno della violenza, sia a potenziare i servizi per la prima infanzia e gli interventi domiciliari nei nuclei familiari svantaggiati.

Regione Emilia Romagna

Legge regionale n. 2 del 12 marzo 2003 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e Servizi Sociali”: si tratta della normativa regionale di attuazione della 328/2000, che ha recepito tutte le buone prassi e gli interventi affermati a livello regionale, riformando i Servizi Sociali e creando un sistema integrato tra pubblico e privato sociale per la realizzazione di tutte le attività socio-assistenziali e socio-sanitarie. Questo sistema integrato si basa sul principio della responsabilità dei vari soggetti e della loro sussidiarietà, dando particolare impulso alla personalizzazione degli interventi, così

come previsto dalla normativa statale. Di particolare rilevanza l'introduzione dello sportello sociale (art. 7) e il riordino e trasformazione delle IPAB, in gran parte in ASP (art. 23 e ss).

Legge regionale n. 9 del 2005 “Istituzione del Garante Regionale per l’infanzia”.

La Regione ha istituito il Garante per l’infanzia e l’adolescenza per assicurare la piena attuazione dei diritti riconosciuti ai bambini/e e ai ragazzi/e presenti sul territorio regionale. Il Garante gode di piena indipendenza, non è quindi sottoposto a subordinazione gerarchica e, tra le varie funzioni cui assolve, viene coinvolto (DGR 1904 del 2011) dalla Regione, anche tramite le Province, per la preparazione delle persone individuate dai servizi del territorio, disponibili a svolgere attività di tutela e curatela.

Delibera di Giunta regionale n. 846, del 13 giugno del 2007 “Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi”:

si pone in attuazione della LR 2/2003 principalmente per quel che riguarda la definizione dei requisiti richiesti ai fini dell’autorizzazione al funzionamento delle strutture per minori, declinate nelle varie tipologie di residenziali, semiresidenziali e sperimentali, come alternativa al collocamento presso una famiglia affidataria. L’affidamento familiare risulta l’intervento prioritario per dare nuova accoglienza al minore fuori dalla sua famiglia di origine. Si fa anche riferimento all’aumento dei minori stranieri nel territorio regionale e alla spinta delle politiche di integrazione che si propongono di coinvolgere le comunità di stranieri in Italia per una maggiore informazione, in particolare sui percorsi di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e sui loro diritti.

Legge regionale n. 14, del 28 luglio 2008 “Norme in materia di politiche per le giovani generazioni”:

che ha trattato unitariamente il tema dell’attuazione dei diritti dei giovani (non solo minorenni), riconfermando ed elevando al livello legislativo le scelte compiute dalla direttiva DGR 846/2007. Ha istituito l’Osservatorio per l’infanzia e l’adolescenza (art. 7)

Delibera di Giunta regionale n. 1904, del 19 dicembre 2011 “Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari”, in attuazione: della Legge 4 maggio 1983, n.184 e successive modifiche,

della L.R. 28 luglio 2008, n.14 e degli art. 5 e 35 della L.R. 12 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche. La nuova direttiva sostituisce la DGR 846/2007, che si intende superata, ma che continua ad applicarsi per le autorizzazioni al funzionamento in corso di validità, ne riafferma i principi fondamentali in un'ottica di aggiornamento delle norme in materia di tutela dei minori (anche come aggiornamento delle tipologie di accoglienza e degli standard strutturali, con particolare attenzione alle strutture che accompagnano i minori verso la vita adulta), promuovendo così una cultura dell'accoglienza nel senso ampio di protezione dell'infanzia e di sostegno alla genitorialità, tramite l'accompagnamento professionale delle famiglie in difficoltà, la promozione delle reti di famiglie e l'integrazione degli interventi socio-sanitari di tutela del bambino o del ragazzo. Infatti, si riafferma l'aumento della presenza di minori stranieri sottolineando la possibilità, ove necessario, per i casi di minori in affidamento, di procedure facilitate per l'accesso ai servizi di NPJA (Neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza) delle Aziende USL.

Regione Marche

Legge regionale n. 20 del 6 novembre 2002 “Disciplina in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture e dei Servizi Sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale” con riferimento alla Legge n. 328, stabilisce le modalità di autorizzazione e funzionamento delle strutture di accoglienza in ragione della loro tipologia e del livello di assistenza garantito che può essere: basso, medio e alto. Con specifico riferimento ai minori, la legge distingue in strutture con bassa intensità -comunità familiare e con media intensità- comunità di pronta accoglienza, educativa e comunità alloggio per adolescenti.

Regolamento regionale 8 marzo 2004, n. 1 “Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei Servizi Sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale” questo regolamento attuativo definisce in dettaglio i requisiti funzionali, strutturali e organizzativi, nonché le procedure e le modalità per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio delle strutture e dei Servizi Sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale di cui alla legge n. 20.

Regolamento regionale 24 ottobre 2006, n. 3 “Modifiche al regolamento regionale 8 marzo 2004, n. 1 in materia di autorizzazione delle strutture e dei Servizi Sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale” è stato necessario intervenire con alcune modifiche riguardanti modalità e tempi di alcuni aspetti delle autorizzazioni al funzionamento come, per esempio, i tempi di adeguamento ai requisiti strutturali, organizzativi e del personale.

Regione Puglia

Legge regionale n. 19 del 10 luglio 2006 “Disciplina del sistema integrato dei Servizi Sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia” rafforza la disciplina riguardante i requisiti minimi strutturali, organizzativi e funzionali delle strutture socio-assistenziali necessarie per l'autorizzazione al funzionamento da parte dei Comuni. Per le strutture già in possesso di autorizzazione, fissa l'adeguamento entro tre anni dalla entrata in vigore del relativo Regolamento regionale. Stabilisce ancora che l'accreditamento è condizione necessaria affinché le strutture possano erogare prestazioni a carico degli enti pubblici, partecipare a istruttoria pubblica e all'attuazione dei piani di zona.

Regolamento regionale n. 4 del 18 gennaio 2007 si tratta del regolamento attuativo della L. r. n.19 che definisce nel dettaglio per il sistema integrato dei Servizi Sociali la sua organizzazione, i rapporti con gli enti pubblici e gli altri attori, l'autorizzazione ed il controllo dei Servizi Sociali e delle strutture, rispetto alle quali indica dettagliatamente i requisiti strutturali, organizzativi e funzionali di ogni tipologia di struttura socio-assistenziale.

Regolamento regionale n. 7 del 10 febbraio 2010 “Modifiche al Regolamento regionale 18 gennaio 2007 n. 4, attuativo della Legge Regionale 10 luglio 2006 n.19 - Disciplina del sistema integrato dei Servizi Sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia” stabilisce le modifiche apportate al precedente Regolamento che, con particolare riguardo ai minori, interessano requisiti della “ludoteca” e del “Centro aperto polivalente per minori”.

Legge regionale n. 32 del 4 novembre 2009 “Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia” riguarda gli obblighi istituzionali della Regione nei confronti della popolazione immigrata per la quale ha l'obbligo di mettere in campo politiche finalizzate all'integrazione, accoglienza, informazione legale e l'abbattimento di fenomeni devianti. L'art. 11 della legge è dedicato ai minori stranieri, ai quali sono garantite pari condizioni per i servizi della prima infanzia e per i servizi scolastici, come l'assolvimento dell'obbligo scolastico.

Regione Veneto

Legge regionale n. 42 del 9/08/1988 “Istituzione del Pubblico Tutore dei minori”: si tratta di una legge regionale che istituisce l'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori. Tra le più importanti funzioni ricoperte dall'Ufficio citiamo il reperimento, la selezione e la formazione delle persone appartenenti alla società civile disponibili a svolgere la funzione di tutore; la vigilanza in merito all'assistenza erogata ai minori ospiti in strutture residenziali; la promozione, in collaborazione con i Comuni, di iniziative di prevenzione e trattamento dell'abuso sui minori; la promozione di iniziative per favorire la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza rispettosa dei diritti dei minori; su richiesta dei competenti organi regionali cura la stesura di pareri in merito a proposte di leggi o atti di indirizzo riguardanti i minori.

Legge regionale n. 22 del 16/08/2002 “Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali”, disciplina i criteri per l'autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, considerando anche la vigilanza delle stesse, nonché i criteri per l'accreditamento e la vigilanza delle strutture sociali a gestione pubblica o privata, per garantire un elevato livello tecnico-professionale dei servizi socio-sanitari e sociali.

Delibera di Giunta regionale n. 2067 del 3 luglio 2007 “Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali”, approvazione delle procedure per l'applicazione della Dgr n. 84 del 16 gennaio del 2007 (LR n. 22/2002) e rispettivo **Allegato A** che disciplina le procedure di autorizzazione ed accreditamento delle unità d'offerta già operanti e di nuova istituzione che realizzano interventi socio-sanitari e sociali a carattere residenziale e semiresidenziali rivolti a:

prima infanzia ed età evolutiva; persone con disabilità; persone anziane e soggetti affetti da problematiche di dipendenza da sostanze stupefacenti.

Delibera di Giunta regionale n. 520 del 5 marzo 2004 “Approvazione di un Protocollo d’Intesa con il TM di Venezia per la realizzazione della Banca Dati Minori in affidamento familiare e per la trasmissione dei flussi informativi fra servizi territoriali, Osservatorio Regionale per l’Infanzia e l’Adolescenza, TM. Iniziative per la promozione dell’affidamento familiare”.

Delibera di Giunta regionale n. 2156 del 16 luglio 2004: “Approvazione Protocollo d’intesa tra le Prefetture-UTG, la Regione Veneto, il TM e la Procura della Repubblica c/o il TM per il coordinamento, il monitoraggio e la programmazione delle attività a favore dei minori stranieri non accompagnati accolti in ambito regionale”.

Delibera di Giunta regionale n. 4312 del 29 dicembre 2004: “Approvazione Linee guida 2005 e Protocollo d’intesa tra Regione Veneto Aziende UU.LL.SS.SS. e ANCI sulla protezione e tutela del minore”, con cui si approva: il documento “La presa in carico, la segnalazione e la vigilanza per la protezione e la tutela dell’infanzia e dell’adolescenza nelle situazioni di rischio e pregiudizio in Veneto. Soggetti, competenze, percorsi. Linee guida 2005 per i Servizi Sociali e sociosanitari” (allegato A, parte integrante del presente provvedimento); il Protocollo di Intesa fra la Regione del Veneto, le Aziende UU.LL.SS.SS. e l’ANCI Veneto (allegato B, parte integrante del presente provvedimento) e, infine, di dare mandato alla Direzione Regionale Servizi Sociali e all’Ufficio del Pubblico Tutore di promuoverne la diffusione presso tutti i servizi e gli enti che si occupano di protezione e tutela del minore nella Regione del Veneto anche attraverso la realizzazione di un programma formativo rivolto a tutti gli operatori interessati.

Delibera di Giunta regionale n. 569 del 11 marzo 2008 “Approvazione delle Linee guida 2008 per la protezione e la tutela del minore”, in approvazione del documento “La cura e la segnalazione. Le responsabilità nella protezione e nella tutela dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Veneto. Linee guida 2008 per i Servizi Sociali e sociosanitari” (**allegato A**, parte integrante del presente provvedimento). **Rappresentano le nuove Linee guida 2008** in materia di protezione dei minori,

proponendo alcune novità di rilievo quali: la centralità del ruolo del minore e della propria famiglia, come contesto da valorizzare, sostenere e recuperare nel processo di tutela; l'essenzialità e la responsabilità dei servizi socio-sanitari nei diversi ambiti e fasi di lavoro; la fondamentale collaborazione e integrazione fra servizi socio sanitari e Autorità Giudiziaria (Procura minorile) e, infine, la promozione del ruolo dell'Ufficio del Pubblico Tutore dei Minori quale organo di supervisione e monitoraggio delle Linee guida. **La presente Delibera rinvia ad un successivo atto la determinazione di un documento quadro di programmazione generale e di inquadramento complessivo sui temi della protezione e la cura del minore in situazione di tutela.**

DDL n. 14 dell'11 luglio 2006 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi alla persona”, propone una rete integrata di servizi che interessa i Comuni, gli altri enti del pubblico e il terzo settore al fine di assicurare risposte più adeguate ai bisogni espressi dalla popolazione, toccando trasversalmente diverse aree come: infanzia, giovani, anziani, disabili e famiglia.

Delibera di Giunta regionale n. 2416 del 8 agosto 2008 “Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – biennio 2009-2010”, rappresentano uno strumento finalizzato alla ricerca di un quadro di riferimento unitario rispetto alla struttura organizzativa e programmatica dei servizi regionali per la protezione, cura e tutela dei bambini e dei ragazzi, al fine di garantire, in tutto il territorio regionale, alti livelli di qualificazione dell'intervento e la realizzazione dei diritti dei minori per evitare e contrastare la loro istituzionalizzazione. **Recepisce e attua la DGR 569/2008.**

Delibera di Giunta regionale n. 3791 del 2 dicembre 2008 approvazione delle “Linee guida 2008 per i Servizi Sociali e Socio Sanitari: l'affido familiare in Veneto. Cultura, orientamenti, responsabilità e buone pratiche per la gestione dei processi di affidamento familiare”, promuove l'affidamento familiare, partendo dai principi fondamentali della Convenzione internazionale dei diritti dell'infanzia, attraverso la realizzazione di un progetto dal titolo **“Sostegno alla genitorialità sociale: interventi per lo sviluppo dell'affido familiare”**, approvato dalla DGR n. 1855/06 con l'obiettivo da un lato di diminuire gli allontanamenti dal nucleo familiare e dall'altro di favorire i processi di de-istituzionalizzazione.

DGR n. 15/DDDL del 26 luglio 2011 “Piano socio-sanitario regionale per il triennio 2012-2014”: attraverso la DGR, la Giunta regionale ha individuato le priorità e le politiche da sviluppare nelle aree anziani, disabili e minori. Nell’**Area minori** gli interventi individuati sono: mediazione familiare e supporto alle famiglie in crisi; **politiche di promozione del benessere e tutela per i minori; affido etero-familiare;** servizi residenziali e semi-residenziali a favore dei soggetti in età evolutiva affetti da disturbi neurologici e psicopatologici.

3.7 Brevi aggiornamenti sul 2011

Se i dati fin qui presentati fanno riferimento principalmente al periodo 2009/2010 è necessario altresì fare accenno a quanto accaduto nel corso del 2011, che ha rappresentato un anno significativo in relazione all’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia e alle tematiche connesse alla loro integrazione. Soltanto durante l’anno appena trascorso infatti sono giunti 4580 minori, la cui accoglienza ha coinvolto oltre 200 Comuni nell’ambito dell’Emergenza dichiarata dal Governo in relazione al flusso migratorio di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa arrivati sulle coste italiane. Nella breve nota che segue è ripercorsa l’evoluzione dei provvedimenti e delle ordinanze di protezione civile emanate nel corso del 2011 con riguardo alle procedure di collocamento dei msna provenienti dal Nord Africa e alle modalità di rimborso delle spese sostenute dai Comuni per l’accoglienza dei minori medesimi.

La nota successiva si sofferma sull’apprendistato, che costituisce uno degli strumenti atti a favorire l’inserimento sociale e lavorativo dei msna in Italia e che ha visto nel 2011 una sostanziale riforma dell’impianto legislativo che ne disciplina tipologie, destinatari e modalità di utilizzo attraverso la promulgazione del Decreto Legislativo n°167 che riordina la normativa precedente introducendo novità sostanziali, sinteticamente descritte nelle pagine successive.

Un’ulteriore importante modifica normativa che ha visto la luce con la Legge n. 129 del 2 agosto 2011 è la revisione dell’articolo 32 del Testo Unico sull’Immigrazione, relativo alle disposizioni concernenti i minori stranieri non accompagnati al

compimento della maggiore età.

3.7.1 L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nell'ambito dell'Emergenza Nord Africa

A partire dalla fine del 2010 l'intero mondo arabo è stato attraversato da un'onda lunga di proteste e agitazioni che passeranno alla storia con l'appellativo di "primavera arabe". Tra le conseguenze più significative dell'instabilità generata dalle rivolte certamente vi sono gli ingenti movimenti migratori sia all'interno che all'esterno delle regioni teatro delle insurrezioni, con significative ripercussioni sui Paesi della sponda Nord del Mediterraneo e sull'Italia in particolare. L'aumento considerevole dei flussi provenienti dalla Libia, dalla Tunisia e dall'Egitto in seguito ai rivolgimenti politici ha indotto il Governo italiano a dichiarare lo stato di emergenza sull'intero territorio nazionale³¹ in relazione ai massicci arrivi sull'isola di Lampedusa e sulle coste della Sicilia e Calabria, verificatisi sin dai primi mesi del 2011 parallelamente all'evolversi della situazione politica e sociale dei Paesi di partenza. Tale situazione ha naturalmente influenzato la composizione dei flussi migratori verso l'Italia, costituiti da migranti cosiddetti economici alla ricerca di migliori opportunità di vita al di fuori del proprio Paese, ma anche da persone in fuga da conflitti e violazioni dei diritti umani, fuggite dai luoghi di origine e giunte nei Paesi del Nord Africa dai quali successivamente hanno intrapreso la rotta verso le coste italiane. Nell'ambito di tali flussi numerosi anche i minori non accompagnati, i quali hanno intrapreso il viaggio approfittando della situazione di instabilità politica determinatasi nei Paesi di provenienza, o ne sono stati costretti per via dell'inasprirsi dei conflitti in atto (come accaduto in Libia).

I dati in possesso del Comitato per i minori stranieri registrano per il 2011 4.580 ingressi di minori stranieri non accompagnati provenienti dal Nord Africa, segnalati e accolti principalmente in Sicilia, Lazio, Calabria, Campania e Puglia. In considerazione del numero elevato di ingressi di msna e delle difficoltà, verificatesi

31 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 12 febbraio 2011, "Dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa". Lo stato di emergenza è stato successivamente prolungato a tutto il 2012 mediante il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 6 ottobre 2011, "Proroga dello stato di emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa".

nei territori maggiormente interessati, nel garantire a ciascun minore immediata protezione in seguito all'arrivo, il Direttore Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione in seno al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nella persona del dott. Natale Forlani, viene nominato nel maggio 2011 Soggetto Attuatore con il compito di provvedere all'assistenza nei confronti dei minori stranieri non accompagnati giunti nell'ambito dell'emergenza, in ordine al collocamento in luogo sicuro dei minori nonché alla competenza economica delle spese inerenti la loro accoglienza³².

Sulla base dell'esperienza di rete maturata con il Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati e della conoscenza acquisita mediante il monitoraggio realizzato nelle aree di frontiera, la Segreteria Tecnica del Programma ha fornito sin da principio il proprio supporto al Soggetto Attuatore nella definizione di un modello organizzativo volto a dare attuazione all'Opdm n.3933 del 13.4.2011, rappresentando il punto di raccordo tra l'amministrazione centrale e i Comuni, chiamati a dare il proprio apporto solidale nell'accoglienza dei msna. Ancor prima della nomina del Soggetto attuatore, la Segreteria del Programma aveva proceduto infatti a raccogliere le richieste di collaborazione per il collocamento di minori, giunte in primo luogo dalla Questura di Agrigento ma anche da altre Questure e piccoli Comuni della Sicilia e della Calabria divenuti mete di sbarchi, procedendo già nei primi mesi dell'anno al collocamento di numerosi minori in arrivo dal Nord Africa.

In seguito alla nomina del Soggetto Attuatore la Segreteria Tecnica del Programma è stata coinvolta nella gestione del nuovo assetto organizzativo di gestione dei percorsi di accoglienza dei msna, che ha previsto una razionalizzazione del sistema di ricezione delle segnalazioni dei minori e la registrazione sistematica delle disponibilità di posti provenienti dalle comunità di accoglienza. Nel rispetto delle competenze dei Comuni sulla presa in carico dei minori e delle normative regionali sugli standard di accoglienza il Soggetto Attuatore, in accordo con l'ANCI, ha emanato nel giugno del 2011 due appelli, rivolti rispettivamente alle comunità autorizzate/accreditate per l'accoglienza di minori e ai Comuni sul cui territorio insistono le medesime comunità. Attraverso questi ultimi il Soggetto Attuatore ha inteso esporre la situazione emergenziale con

32 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933, 13 aprile 2011, "Ulteriori disposizioni per fronteggiare l'emergenza umanitaria legata all'afflusso di cittadini dal Nord Africa"; Decreto del Commissario Delegato Emergenza Nord Africa, 18 maggio 2011, "Nomina Soggetto attuatore minori".

riferimento all'entità dei msna arrivati dal Nord Africa, chiedendo la collaborazione di enti ed istituzioni affinché mettessero a disposizione posti e risorse operative per l'accoglienza dei minori. La Segreteria tecnica ha dunque proceduto alla ricognizione delle oltre 400 comunità che hanno risposto all'appello diramato dal dott. Forlani, verificandone le caratteristiche, l'adeguatezza ai profili dei minori (età, genere), la conformità alle norme regionali e la reale disponibilità di posti al momento del contatto, al fine di individuare opportune destinazioni per i minori successivamente al loro collocamento in emergenza. La Segreteria ha inoltre effettuato tutti i passaggi necessari affinché il sindaco del Comune sul cui territorio sono ubicate le comunità avesse la piena consapevolezza dell'impegno che tale accoglienza comporta e dei vincoli temporali³³ per la copertura delle spese, facilitando la comunicazione con il Soggetto Attuatore. Al tempo stesso i Comuni del Programma sono stati ulteriormente sollecitati ad incrementare la disponibilità di posti sia nelle comunità che afferivano già al progetto sia in altre strutture operanti sul territorio.

Al fine di monitorare l'intero percorso del minore dal suo arrivo in Italia al collocamento definitivo in comunità il Soggetto Attuatore in collaborazione con la Segreteria Tecnica ha predisposto la "Procedura operativa per il collocamento dei minori stranieri non accompagnati provenienti dal Nord Africa", delineando attraverso quest'ultima tutti i passaggi da compiere dal momento del ritrovamento del minore sul territorio nazionale fino al suo collocamento in una comunità autorizzata/accreditata. Alla procedura sono state allegate undici schede operative da utilizzare nelle comunicazioni ufficiali tra enti competenti (Forze dell'Ordine, Comuni, Soggetto Attuatore) al fine di tracciare l'intero percorso del minore, con l'intento di superare le criticità derivanti da una gestione disomogenea dei flussi informativi riguardanti i minori stranieri non accompagnati che giungono in Italia a seguito di uno sbarco. Contestualmente, al fine di assicurare l'immediato trasferimento dei minori che sostavano presso l'isola di Lampedusa, il Soggetto attuatore è stato autorizzato «all'individuazione e all'organizzazione di strutture anche temporanee destinate all'accoglienza dei minori non accompagnati»³⁴, dalle quali trasferire

33 I Comuni contattati hanno valutato infatti l'opportunità di aderire alla richiesta di disponibilità di posti anche in funzione della sostenibilità economica dell'accoglienza: la possibilità di usufruire del rimborso per le spese sostenute è connessa alla durata dello stato di emergenza, laddove le attività di accoglienza e protezione devono necessariamente proseguire fino al raggiungimento della maggiore età di ogni minore.

34 Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3948, 20 giugno 2011, "Disposizioni

progressivamente i minori verso le strutture definitive individuate in collaborazione con la Segreteria Tecnica.

La mappatura dei percorsi dei msna ha inoltre consentito una prima individuazione dell'entità delle risorse economiche necessarie alla copertura delle spese di accoglienza, sulla base delle segnalazioni pervenute dai Comuni di destinazione dei minori (giunti autonomamente o in seguito al trasferimento nell'ambito della Procedura). Ai fini dell'effettivo rimborso delle spese sostenute sono state predisposte dal Soggetto Attuatore in collaborazione con la Segreteria Tecnica le "Linee guida per la rendicontazione delle spese per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati" nonché i relativi format di rendicontazione³⁵, con l'obiettivo di fornire ai Comuni indicazioni uniformi relativamente alla documentazione giustificativa degli importi e di facilitare gli adempimenti derivanti dai rapporti convenzionali con gli enti gestori delle comunità di accoglienza. La Segreteria Tecnica ha continuato ad assicurare un'azione di tutoraggio nei confronti degli oltre duecento Comuni coinvolti nell'accoglienza relativamente alle procedure di rimborso e alle attività connesse alla presa in carico dei minori e alla loro permanenza in Italia.

3.7.2 Il sostegno all'inserimento lavorativo dei msna: il contratto di apprendistato

Gli elementi peculiari della presenza dei msna in Italia, con una maggioranza di adolescenti maschi ultra sedicenni spesso portatori di un progetto migratorio economico che coinvolge anche le famiglie nel Paese di origine, richiedono un impegno tempestivo in direzione della tutela dei loro diritti e insieme della loro progressiva integrazione nel Paese ospitante. I Servizi Sociali dei Comuni, in collaborazione con gli enti del terzo settore, sono chiamati dunque ad attivare una presa in carico che comprenda percorsi di inclusione sociale finalizzati alla piena autonomia della persona al compimento della maggiore età, con particolare riguardo al superamento delle barriere linguistiche, all'inserimento nel mercato del lavoro e all'autonomia abitativa.

urgenti di protezione civile".

³⁵ La documentazione relativa all'accoglienza dei msna provenienti dal Nord africa è reperibile all'indirizzo web http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/Immigrazione/PrimoPiano/Minori_stranieri_Emergenza_Nord_Africa.htm

Relativamente ai percorsi di orientamento ed inserimento nel mondo del lavoro gli strumenti previsti dalla normativa vigente e applicabili anche nei confronti di soggetti minorenni sono:

- la formazione professionale
- il tirocinio formativo e di orientamento
- la borsa lavoro
- l'apprendistato.

Attenzione specifica merita l'ultimo dispositivo tra quelli elencati, in ragione della recente riforma legislativa dell'istituto dell'apprendistato. Il 14 settembre del 2011 è stato emanato infatti il Decreto Legislativo n°167, denominato "Testo unico dell'apprendistato", al fine di procedere al riordino di una normativa che in passato aveva visto numerosi interventi del legislatore nella definizione di tale tipologia di contratto che coniuga lavoro e formazione professionale. Disciplinato per la prima volta con la Legge 19 gennaio 1955 n. 25 e individuato poi dal "Pacchetto Treu" del 1997 come strumento per favorire l'occupazione giovanile, il contratto di apprendistato costituisce inoltre una delle modalità per assolvere al diritto-dovere di istruzione, come previsto dal Decreto Legislativo 276/2003 che individua nell'apprendistato il contratto formativo per eccellenza. Il giovane assunto con un contratto di apprendistato può completare la propria formazione sul posto di lavoro in alternativa al sistema scolastico e alla formazione professionale, come previsto dalla normativa vigente in materia di alternanza scuola/lavoro³⁶.

All'articolo 1 il recente Testo unico definisce dunque l'apprendistato come un «contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione ed occupazione dei giovani», le cui tipologie sono elencate come segue nel successivo articolo 2:

- apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale;

³⁶ Legge 28 marzo 2003, n. 53 "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale"; Decreto Legislativo 15 aprile 2005, n. 77, "Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, ai sensi dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n.53"; Decreto Legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, "Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53".

- apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere;
- apprendistato di alta formazione e ricerca.

In relazione all'integrazione socio-lavorativa dei msna si prenderà in considerazione la prima tipologia di apprendistato (art. 3 del Testo Unico), l'unica applicabile anche a soggetti minorenni a partire dai quindici anni in su: «possono essere assunti con contratto di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale in tutti i settori di attività, anche per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, i soggetti che abbiano compiuto quindici anni e fino al compimento del venticinquesimo anno di età». I minori assunti tramite contratto di apprendistato avranno dunque la possibilità di conseguire un titolo di studio in ambiente di lavoro.

La pianificazione degli aspetti formativi di tale tipologia di apprendistato è demandata alle Regioni e alle Province Autonome (previo accordo in Conferenza Permanente tra Stato, Regioni e Province Autonome e consultate le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale), nel rispetto dei seguenti criteri generali:

- definizione della qualifica o diploma professionale ai sensi del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, che disciplina i livelli essenziali dei percorsi formativi relativi al secondo ciclo di istruzione e formazione;
- previsione di un monte ore di formazione, esterna o interna all'azienda, congruo al conseguimento della qualifica o del diploma professionale in funzione della durata complessiva del contratto (disciplinata dal comma 1 dell'art. 3 del Testo Unico) e secondo standard minimi formativi definiti ai sensi del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226;
- rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale dalle associazioni dei datori e prestatori di lavoro più rappresentative, per la determinazione delle modalità di erogazione della formazione aziendale nel rispetto degli standard generali fissati dalle Regioni.

La durata del contratto afferente a tale tipologia di apprendistato è determinata in considerazione della qualifica o del diploma da conseguire e non può in ogni caso

essere superiore, per la sua componente formativa, a tre anni o a quattro nel caso di diploma quadriennale regionale.

La disciplina generale del contratto di apprendistato è rinviata ad appositi accordi interconfederali, ovvero ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale dalle associazioni dei datori e prestatori di lavoro, nel rispetto di alcuni principi essenziali previsti dall'art. 2 del Testo Unico, tra i quali:

- la forma scritta del contratto, del patto di prova e del relativo piano formativo individuale, da definire entro trenta giorni dalla stipulazione del contratto;
- il divieto di retribuzione a cottimo;
- la presenza di un tutore o referente aziendale;
- la possibilità del riconoscimento, sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione esterna e interna all'impresa, della qualifica professionale ai fini contrattuali e delle competenze acquisite ai fini del proseguimento degli studi e nei percorsi di istruzione degli adulti;
- il divieto per le parti di recedere dal contratto durante il periodo di formazione in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo;
- la possibilità per le parti di recedere dal contratto con preavviso decorrente dal termine del periodo di formazione (articolo 2118 del Codice Civile). Se nessuna delle parti esercita la facoltà di recesso al termine del periodo di formazione, il rapporto prosegue come ordinario rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Nell'ambito delle norme sulla previdenza e assistenza sociale obbligatoria, le garanzie per gli apprendisti comprendono:

- assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;
- assicurazione contro le malattie;
- assicurazione contro l'invalidità e vecchiaia;
- maternità;

- assegno familiare.

Con la Circolare n. 29 dell'11 novembre 2011 il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha fornito chiarimenti in merito al regime transitorio e al nuovo regime sanzionatorio del Testo Unico sull'apprendistato, che ripercorriamo negli aspetti più salienti.

Per limitare nel tempo il protrarsi dell'utilizzo della normativa precedente in materia, l'art. 7 comma 7 del Decreto Legislativo 167/2011 introduce un regime transitorio, applicabile nelle Regioni nelle quali la nuova disciplina non fosse immediatamente operativa, per un periodo comunque non superiore ai sei mesi dall'entrata in vigore del Testo Unico (ovvero non oltre il 25 aprile 2012). Al termine di questo periodo le uniche disposizioni applicabili dovranno essere quelle contenute nel Testo Unico. Le Regioni sono chiamate ad adottare le regolamentazioni di loro competenza decretandone l'efficacia alla scadenza del regime transitorio di sei mesi.

Con riguardo al nuovo regime sanzionatorio previsto dal Testo Unico, la Circolare sottolinea la responsabilità del datore di lavoro nell'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi formativi nell'ambito del contratto di apprendistato, come richiamato nell'art. 7 comma 1 del Testo Unico che obbliga il datore di lavoro, in caso di inadempimento nella erogazione della formazione di cui quest'ultimo sia esclusivamente responsabile e che l'inadempimento sia tale da impedire la realizzazione delle finalità contrattuali, a corrispondere la differenza tra la contribuzione versata e quella dovuta con riferimento al livello di inquadramento contrattuale superiore che sarebbe stato raggiunto dal lavoratore al termine del periodo di apprendistato, maggiorata del 100 per cento. Nel caso dell'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale la responsabilità del datore di lavoro si potrà configurare nell'ipotesi in cui lo stesso non consentirà al lavoratore di seguire i percorsi formativi esterni all'azienda previsti dalla regolamentazione regionale e/o non effettuerà quella parte di formazione interna eventualmente prevista dalla stessa regolamentazione regionale con riferimento all'offerta formativa pubblica.

Nella Legge di stabilità 2012 sono state introdotte alcune novità che riguardano sgravi contributivi e formazione. In particolare, per i contratti di apprendistato stipulati a decorrere dal 1° gennaio 2012 ed entro il 31 dicembre 2016 (come

stabilito dall'articolo 22 comma 1 della Legge) ai datori di lavoro che hanno alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a nove è riconosciuto uno sgravio contributivo del 100% per i periodi contributivi maturati nei primi tre anni di contratto (per i periodi contributivi maturati negli anni successivi rimane invece il livello di aliquota del 10 per cento). Relativamente alla formazione in apprendistato la legge prevede, a partire dal 2012, l'erogazione di un contributo annuale (la cui soglia massima è definita in 200 milioni di euro) da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali destinato alle attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato.

3.7.3 La modifica dell'art. 32: richiesta di parere al Comitato per i minori stranieri

La Legge n. 129 del 2 agosto 2011 modifica l'articolo 32, comma 1 bis del T.U. sull'Immigrazione rafforzando il ruolo del Comitato per i minori stranieri in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati che si trovano a presentare la domanda di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. Tale modifica mira a rispondere in modo più adeguato ai bisogni dei minori che, giunti in Italia da soli, hanno usufruito di percorsi di accoglienza anche nell'ambito dei servizi offerti dai Comuni. La Legge 129/2011 interviene su una precedente normativa che di fatto escludeva dalla regolarizzazione i minori che, una volta raggiunta la maggiore età, risultavano privi dei requisiti richiesti, ovvero i tre anni di permanenza in Italia di cui due all'interno di un progetto di integrazione sociale. Le nuove disposizioni contribuiscono dunque ad evitare che questi giovani adulti, avviati all'autonomia ma spesso ancora bisognosi di accompagnamento, siano esposti ai rischi derivanti dalla clandestinità, potendo usufruire invece dell'opportunità di consolidare e completare con successo il loro progetto di vita nel nostro Paese³⁷.

³⁷ Modifiche introdotte dall'Ordinanza della Corte Costituzionale 222 del 21 luglio 2011 e dalla legge 129/2011, entrata in vigore il 6 agosto 2012, in materia di conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età. La situazione prima delle recenti modifiche era la seguente: la legge 94/2009, entrata in vigore l'8 agosto 2009, aveva esteso ai minori stranieri affidati e sottoposti a tutela il regime previsto per i minori stranieri non accompagnati per la conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età (art.32 del TU Immigrazione), richiedendo quindi i requisiti della presenza sul territorio da almeno tre anni prima del compimento della maggiore età, di cui due nell'ambito di un progetto di integrazione sociale. Su sollecitazione dei Comuni, ANCI aveva più volte espresso profonda preoccupazione per l'esclusione da qualsiasi prospettiva di regolarizzazione dei minori non accompagnati entrati nel nostro Paese dopo il compimento dei 15 anni. La Corte Costituzionale, con l'ordinanza del 21 luglio 2011 ha ritenuto

L'attuale formulazione dell'art. 32, comma 1-bis individua oggi due gruppi di minori stranieri: da un lato coloro che, affidati ai sensi dell'art. 2 legge 184/83 e/o sottoposti a tutela, non abbiano trascorso due anni in un progetto di integrazione sociale e siano in Italia da meno di tre anni al compimento della maggiore età; dall'altra quelli che siano stati ammessi ad un programma biennale di integrazione sociale e dimostrino la presenza in Italia da almeno un triennio (comma 1-ter). Per i primi la conversione del permesso di soggiorno è consentita «previo parere positivo del Comitato per i minori stranieri di cui all'art. 33 del presente testo unico», per i secondi tale parere non è richiesto, essendo sufficiente la dimostrazione dell'ammissione al progetto sociale biennale.

Il Comitato per i minori stranieri ha accolto con grande interesse e disponibilità i nuovi compiti a lui attribuiti e ha avviato un importante confronto tra tutti i rappresentanti delle amministrazioni coinvolte, allo scopo di definire una procedura operativa chiara e di rapida applicazione. La procedura individuata è dunque il frutto di un percorso condiviso che ha portato anche alla predisposizione dell'apposita "Scheda" di seguito illustrata e che ha visto una giusta valorizzazione del ruolo dei Comuni che hanno in carico i minori nel predisporre la richiesta di parere. Al fine di informare sulle modalità applicative della nuova disciplina, il 16 novembre 2011 il Ministero dell'Interno ha diramato una circolare esplicativa³⁸ diretta alle Questure sulle nuove procedure previste.

La nuova procedura prevede quindi che il Comitato sia chiamato ad esprimere il proprio parere in merito alla permanenza in Italia di questi minori. Parere che verrà allegato tra i documenti da presentarsi in questura per il rinnovo del titolo di soggiorno al compimento della maggiore età

irragionevole l'applicazione retroattiva della norma e si è pronunciata contro l'applicazione dell'art. 32 del TU Immigrazione, come modificato dalla legge 94/2009, nei confronti del minore entrato in Italia prima dell'entrata in vigore della norma. In un secondo momento, la legge 129/2011, in vigore dal 6 agosto u.s., ha apportato un'ulteriore modifica all'articolo 32 comma 1-bis del TU Immigrazione che risulta dunque così formulato: "Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, ai minori stranieri non accompagnati affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero sottoposti a tutela, previo parere positivo del Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33 del presente testo unico, ovvero ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394".

38 Circolare n. 8708 del 16/11/2011 del Ministero dell'Interno.

La procedura per la richiesta di parere cui deve attenersi chi ha in carico il minore prima del compimento della maggiore età, prevede che la richiesta debba dunque essere inoltrata tramite l'apposita scheda elaborata dal Comitato e disponibile sul sito del Ministero alla pagina dedicata ai minori stranieri non accompagnati³⁹.

La scheda è divisa in quattro sezioni, relative ad altrettante aree del percorso di integrazione seguito dal minore, per ciascuna delle quali è necessario indicare le informazioni richieste e allegare la relativa documentazione. La prima sezione, "Documentazione relativa al soggiorno del minore", elenca tutti i documenti che attestano l'identificazione del minore, la presa in carico da parte dei Servizi, l'apertura della tutela nonché quelli relativi alla regolarizzazione del minore sul territorio italiano (permesso di soggiorno, ricevuta della richiesta del permesso di soggiorno). Nella seconda sezione, denominata "Indagini familiari", sono richieste le informazioni riguardanti lo svolgimento delle indagini familiari nel Paese di origine del minore, l'esito e l'eventuale volontà del minore al rimpatrio nonché le modalità con cui è stata acquisita tale volontà. Dovrà essere indicato anche l'esito negativo e l'eventuale non effettuabilità delle medesime indagini.

Le sezioni "Percorso alfabetizzazione e scolastico" e "Percorso di formazione/inserimento lavorativo" dovranno contenere le informazioni riguardanti il percorso di integrazione del minore, valorizzandone gli aspetti qualitativi e descrivendo le attività finalizzate all'inserimento lavorativo attraverso l'attivazione di strumenti quali borse lavoro, tirocini formativi e contratti di apprendistato. Anche in questo caso è necessario allegare la documentazione relativa (attestati di frequenza e/o di iscrizione a corsi scolastici e di alfabetizzazione, a corsi di formazione professionale, etc.).

Infine, documento fondamentale ai fini della richiesta di parere al Comitato è la relazione sociale sul minore nella quale il materiale allegato dovrà essere esplicitato e sostanziato attraverso la descrizione della storia del minore e ogni elemento utile a descrivere il percorso di integrazione svolto. Dovranno essere descritte anche le attività e le azioni necessarie a completare tale percorso nell'immediato futuro, considerando i presupposti positivi evidenziati.

L'eventuale parere positivo emesso dal Comitato dovrà, come già detto in precedenza,

³⁹ http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/85585D89-BD77-4C43-8370-B117FAB84AC8/0/SCHEDA_COMITATO2.doc

essere presentato in Questura ai fini della presentazione della domanda di conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età.

**ANCI - Associazione Nazionale
dei Comuni Italiani**

Via dei Prefetti, 46
00186 Roma
Telefono 06.680091

<http://www.anci.it>

Cittalia - Fondazione Anci Ricerche

Via delle Quattro Fontane, 116
00184 Roma
Telefono 06.76980811

<http://www.cittalia.it>
info@cittalia.it

ISSN 578-98-6308-031-Z



9 788863 060317