

5. LE INIZIATIVE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

maniera assidua e attiva alla formazione a distanza, a causa probabilmente della limitata disponibilità di strumenti informatici e dalla poca formazione all'uso degli operatori.

Inoltre, notevoli sono le differenze riscontrate nelle culture, nelle pratiche e negli assetti organizzativi dei Centri per l'Affidamento, in particolare fra Nord e Sud, ma non solo; le diversità di vedute sui temi della consensualità dell'affidamento, sull'opportunità di investire o meno in tipologie diverse di affidamento e in particolare nell'area dell'affidamento intrafamiliare, quindi del ruolo della famiglia naturale del bambino come della temporaneità dell'affidamento stesso e dei metodi di progettazione, sono quelli che incidono maggiormente sull'equità dell'accesso ai servizi per le famiglie.

Le più evidenti differenze organizzative e strutturali fra Centri riguardano il numero degli operatori presenti, i numeri delle situazioni familiari prese in carico e dei progetti di affidamento avviati, la scarsa integrazione fra sistemi, servizi, professioni, in particolare socio-sanitaria, e la mancanza di uno strumento condiviso, fra Centri per l'Affidamento di diverse aree geografiche del Paese, per costruire il Progetto Quadro e il Progetto di Affidamento secondo le indicazioni contenute nelle Linee d'indirizzo e nel "Sussidiario".

Queste criticità hanno un forte impatto sul funzionamento tecnico-professionale dei Centri e impediscono l'avviamento del procedimento corretto al fine di garantire a ogni bambino una valutazione di qualità, trasparente e condivisa, della sua situazione familiare, che costituisca la base per avviare il processo della progettazione in modo partecipato, valutabile ed efficiente.

Le principali opportunità da sviluppare in seguito alla fine della fase di monitoraggio si concentrano nello sviluppo di specifiche azioni formative e informative, al fine di non disperdere il bagaglio di conoscenza e di buone pratiche sull'affido acquisito con la realizzazione delle Linee d'indirizzo.

Tali azioni formative sono rivolte ai professionisti dei Centri per l'Affidamento e dei Servizi per la protezione e la tutela del minore, con l'obiettivo di armonizzare la pluralità delle pratiche in atto nelle diverse fasi dell'affidamento e, nello specifico, gli strumenti di progettazione che sono in uso nei diversi Centri, non potendo intervenire sugli standard minimi di funzionamento dei Centri medesimi.

A tale scopo, andrebbero progressivamente codificati e messi a regime strumenti, procedure e tempi per la verifica periodica delle pratiche e l'emersione e circolazione dei "saperi del fare", sia all'interno dei singoli Centri, sia in forma congiunta interprofessionale e interistituzionale tra i diversi soggetti del sistema della tutela di Ambiti Territoriali, con specifica attenzione al mantenimento/rafforzamento delle trasformazioni avviate con la sperimentazione.

Prospettive di sviluppo

Il lavoro complessivo di monitoraggio ha fatto emergere, in estrema sintesi, come l'emanazione delle Linee d'indirizzo abbia giocato un ruolo basilare di spinta all'implementazione sull'intero territorio nazionale, ma ha anche sottolineato la permanenza di una rilevante eterogeneità nelle pratiche e nell'organizzazione dei diversi Centri affido, documentata dai numeri di situazioni prese in carico, di operatori e di risorse accoglienti disponibili, che sembrano rivelare un'eccessiva difformità sul territorio nazionale nelle possibilità di accesso ai servizi per le famiglie.

Risulta quindi urgente armonizzare i diversi strumenti di progettazione che sono in uso nei Centri Affido per dare corpo ai principi espressi nelle Linee d'indirizzo.

La proposta operativa scaturita dal monitoraggio appena concluso è quindi che l'Assessment Framework britannico (che LabRIEF ha adattato nel Modello Multidimensionale del Mondo del Bambino, introducendolo nel contesto italiano tramite la sperimentazione nazionale del Programma P.I.P.P.I.), venga messo a disposizione anche dei Centri Affido, affinché, assumendo questo modello teorico, gli stessi Centri possano armonizzare le pratiche di costruzione del progetto di affidamento.

Su tale proposta si è già concretamente cominciato a lavorare nell'esperienza di accompagnamento in presenza di Genova, dove le équipes hanno iniziato ad assumere una fisionomia effettivamente multiprofessionale e a costruire il Progetto di affidamento in maniera armonica con il Progetto Quadro, secondo una traccia condivisa e unitaria.

5. LE INIZIATIVE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

La richiesta del CNSA è di prevedere un accompagnamento dei Servizi Affidò all'utilizzo della metodologia e degli strumenti di P.I.P.P.I., in quanto diverse città componenti il Direttivo e/o partecipanti all'applicazione sperimentale delle Linee d'indirizzo sono coinvolte in tale programma sperimentale.

I ricercatori dell'Università di Padova hanno in tal senso predisposto la presentazione dell'Assessment framework "Il Mondo del bambino" (strumento operativo presente nel progetto P.I.P.P.I.) al fine di renderlo fruibile anche per i Centri per l'affidò e di accompagnare poi il loro utilizzo nei progetti di affidò attraverso due incontri a marzo e giugno 2017, con particolare attenzione al collegamento del "progetto di affidò" al "progetto quadro" del minore e all'utilizzo di strumenti quali l'ecomappa, la family group conference (ad esempio da attuare all'avvio dell'affidò e nei successivi momenti di verifica per realizzare un affidò "partecipato"), e ulteriori strumenti operativi già sperimentati in P.I.P.P.I..

Tra un momento di formazione e l'altro, i componenti del Direttivo si impegneranno a sperimentare gli strumenti di P.I.P.P.I. nei loro Centri per l'affidò e durante i Direttivi, in concomitanza con il momento formativo, il CNSA si confronterà con gli enti aderenti.

Il percorso ha previsto, in seguito al seminario di restituzione del lavoro di monitoraggio, svoltosi a Genova il 09/06/2016, l'invio della proposta operativa ai Centri Affidò interessati e la raccolta delle adesioni.

Di seguito, dopo l'impostazione della piattaforma Moodle, si è svolto a Firenze il 20-21 ottobre 2016 un incontro formativo in presenza, con la presentazione e l'adattamento dello strumento di progettazione e la presentazione del percorso.

In tale occasione sono stati individuati i Centri Affidò con cui sperimentare lo strumento e si sono costituite le equipe multidisciplinari in ogni ambito territoriale.

Nel periodo dal novembre 2016 al giugno 2017 è stata resa operativa la sperimentazione nei Centri Affidò che hanno aderito alla prosecuzione del percorso, sia con un monitoraggio a distanza da parte de LabRIEF, con l'obiettivo di analisi e verifica della fase I e della fase II del percorso sia con un incontro formativo in presenza, ipotizzato nel mese di giugno 2017, al fine di analizzare le fasi di sperimentazione e di concludere del percorso.

5. LE INIZIATIVE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

4. Tavolo di confronto sulle comunità per minori e Linee di indirizzo comunità

A gennaio 2015 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha istituito, con D.D. n.10/2015, un Tavolo permanente di confronto sulle comunità per minori, a seguito delle numerose sollecitazioni ricevute durante la IV Conferenza per l'Infanzia e l'Adolescenza (Bari 2014) da parte dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, del mondo dell'associazionismo e del terzo settore. Il Tavolo riunisce rappresentanti delle Amministrazioni statali, regionali e comunali, e coinvolge esperti del settore e rappresentanti dei principali coordinamenti di comunità per minori¹, per riflettere insieme sull'idoneità e sulla tipologia delle risposte da offrire a ciascun bisogno, con una metodologia simile a quella utilizzata per le Linee di indirizzo sull'affidamento familiare.

A un decennio da un momento sostanziale e simbolico quale è stato la chiusura degli istituti per i minorenni (L. 184/83, art. 2, comma 4), le "Linee di indirizzo per l'accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni" si propongono come aggiornato strumento di orientamento politico e tecnico nel settore dell'accoglienza residenziale per i bambini e gli adolescenti. Le "Linee di indirizzo" hanno per oggetto le molteplici dimensioni dell'accoglienza residenziale nelle "comunità di tipo familiare" individuate dalla novellata L. 184/83. Questo strumento interviene in un quadro normativo regionale differenziato, proponendo una cornice unitaria e complessiva di riferimento rispetto a principi, contenuti e metodi di attuazione, in continuità con le "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare" approvate in Conferenza Unificata il 25 ottobre 2012. I destinatari delle Linee d'indirizzo sono le amministrazioni regionali per le specifiche competenze in materia e gli amministratori locali che spesso hanno la responsabilità diretta dei minorenni allontanati dalla propria famiglia. Gli operatori dei settori pubblici (sociale, sanità, scuola...) e del privato sociale (comunità) saranno interlocutori delle "Linee di indirizzo", soprattutto per i contenuti che si riferiscono ai percorsi di intervento.

Le Linee di Indirizzo si rivolgono agli attori politici e sociali, ai diversi livelli di competenze istituzionali, chiamati a contestualizzarne i contenuti attraverso processi partecipati di applicazione e di confronto sugli esiti.

In questa prospettiva le Linee di Indirizzo si rivolgono a due livelli di "governo":

- un livello tecnico-politico costituito dai decisori e dagli amministratori delle opportune sedi istituzionali nazionali, regionali, provinciali e comunali;
- un livello operativo-gestionale-professionale costituito dai soggetti e dagli attori chiamati a organizzare e gestire tutte le fasi del percorso di accoglienza residenziale: operatori del settore pubblico (sociale, sanitario, scolastico, giudiziario...) e del privato sociale, gli enti gestori dei Servizi residenziali, le reti e le associazioni di sostegno nonché le risorse territoriali utili a favorire l'inclusione sociale dei bambini accolti e delle loro famiglie.

Questo dispositivo, dunque, si propone come aggiornato strumento di orientamento politico e tecnico nel settore dell'accoglienza residenziale per i bambini e gli adolescenti e risponde a un obiettivo fondamentale: assicurare il massimo grado di appropriatezza degli interventi, riducendo al minimo quella parte di variabilità nelle decisioni cliniche, assistenziali che è legata alla carenza di conoscenze e alla soggettività nella definizione delle strategie di azione. L'elaborazione delle Linee di indirizzo è stata costruita attraverso la raccolta e la condivisione dei saperi e delle esperienze svolte nei diversi territori, ed è finalizzata a indirizzare, sostenere, qualificare e soprattutto dare unitarietà agli interventi di accoglienza residenziale familiare e di tipo familiare realizzate in tutto il territorio

¹ Il tavolo istituzionale che ha avuto la responsabilità di produrre le Linee di indirizzo è composto da rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, del Ministero della Giustizia, della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, da esperti indicati dal MLPS. Il "gruppo di lavoro" di base è stato integrato operativamente da coordinamenti nazionali: CNCA, CISMAL, PROGETTO FAMIGLIA, SOS VILLAGGI DEI BAMBINI, CNM, AGEVOLANDO, Papa Giovanni XXIII.

5. LE INIZIATIVE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

nazionale. La redazione delle Linee d'indirizzo si colloca nella scia del lungo processo di de istituzionalizzazione, continuamente richiamato a una specifica attenzione ai diritti del bambino e in particolare al perseguimento del suo superiore interesse.

Le tre dimensioni su cui si fondano le Linee d'indirizzo sono:

- il significato e le implicazioni dell'accoglienza, con particolare attenzione agli aspetti del rispetto dei diritti, della risposta ai bisogni, delle relazioni significative, della progettualità di sostegno inclusivo alla crescita e, nel caso, alla progressiva acquisizione di autonomia;
- l'accoglienza concepita come pluralità di percorsi possibili all'interno di una cornice unitaria e come necessaria risposta della società e delle sue istituzioni ai diritti dei "cittadini in crescita" che si trovano temporaneamente fuori dalla propria famiglia;
- la rappresentazione di un "sistema" integrato dell'accoglienza residenziale per i bambini e gli adolescenti, costituito da un'offerta di servizi diversificati in base alle loro esigenze e da adeguati strumenti di organizzazione e gestione.

Il metodo adottato per la costruzione delle "Linee di indirizzo" è analogo a quella utilizzato in quelle sull'affidamento familiare. Esso si caratterizza essenzialmente per due elementi:

- una collegialità, composta dai diversi livelli istituzionali, che ha saputo integrare proficuamente il contributo costante di soggetti collettivi del privato sociale impegnati da anni in questo settore;
- un documento organizzato in capitoli tematici collegati tra loro e sviluppati, dopo brevi introduzioni descrittive, nella forma delle "raccomandazioni" formulate in forma propositiva, generalmente precedute da una "motivazione" e declinate in una o più "azioni/indicazioni operative" che le concretizzano in attività possibili e auspicabili.

Le raccomandazioni rappresentano un punto di incontro e di sintesi tra esperienze, orientamenti teorici e risultati di ricerca che può costituire un riferimento unitario per gli amministratori regionali e locali, per gli operatori e per i cittadini interessati a migliorare e qualificare l'accoglienza residenziale per i bambini con famiglie in grave difficoltà.

Tali obiettivi non possono essere raggiunti e uniformemente applicati se non si passa attraverso un sistema di relazioni riconosciute e legittimate dai diversi soggetti istituzionali coinvolti.

In particolare le "Linee di indirizzo" si articolano su sei punti:

1. La precisazione dei "Diritti dei bambini e accoglienza", "Diritto alla famiglia e continuità degli affetti", "Diritti dei bambini nell'accoglienza etero-familiare", "Accoglienza familiare e di tipo familiare nei Servizi residenziali".
2. L'individuazione dei "Soggetti e attori istituzionali" per chiarire la collegialità necessaria a una corretta gestione delle risposte ai bisogni di residenzialità dei bambini fuori dalla famiglia- il bambino e i suoi familiari, gli adulti dei Servizi sociali pubblici, del privato sociale e dell'associazionismo, l'autorità giudiziaria, il Garante e i tutori e gli adulti che sono dei punti di riferimento importanti nella vita quotidiana del bambino.
3. L'attenzione alle fasi e ai processi de "I percorsi dell'accoglienza residenziale" mantenendo l'unitarietà, la coerenza e la congruità di azioni e fasi, dall'inizio alla fine dei percorsi di accoglienza residenziale, nel rispetto della continuità della storia della persona tra promozione, protezione e tutela.
4. La descrizione di un possibile ventaglio dell'offerta di "Servizi di accoglienza residenziale per i bambini e gli adolescenti" per rispondere ai bisogni di accoglienza dei bambini allontanati dalla famiglia. Il sistema integrato di Servizi di accoglienza residenziale si dovrà caratterizzare sia per un riferimento unitario e coerente con gli indirizzi nazionali; per requisiti chiari ed espliciti di autorizzazione e accreditamento, definiti per le diverse tipologie di strutture residenziali e per una responsabilità condivisa tra i diversi attori coinvolti in materia di vigilanza, nel pieno rispetto delle specifiche funzioni di ciascuno di essi.

5. LE INIZIATIVE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

5. Gli strumenti di governo, gestionali e procedurali necessari per “Il sistema dell’accoglienza” con la predisposizione di norme, strumenti conoscitivi e organizzativi in grado di rispondere con coerenza alle mutevoli esigenze della protezione e della tutela dei bambini. La definizione di questo sistema di accoglienza si articola su tre diversi livelli territoriali (nazionale, regionale e locale) e risponde alle esigenze conoscitive e di regolamentazione di tutti gli attori dell’accoglienza residenziale. Infine, l’attenzione a specifiche situazioni dell’accoglienza;

6. Alcune questioni particolari a completamento di un “quadro” dell’accoglienza unitario e al contempo in continua evoluzione. Il sistema di accoglienza residenziale considerato e descritto dalle presenti Linee di indirizzo si riferisce all’area dell’accoglienza “socio-educativa”. In questo capitolo sono raccolti altri tipi di accoglienza residenziale per i minorenni necessari in relazione a particolari situazioni e condizioni personali (sanitarie, comportamentali); si è cercato di declinare, anche se in modo non esaustivo, le situazioni particolari dei bambini che richiamano la necessità di porre attenzione anche a questi aspetti, formulando appropriate raccomandazioni e promuovendo azioni adeguate (accoglienza dei minori stranieri non accompagnati; degli adolescenti dell’area penale; dei bambini e adolescenti in servizi residenziali sanitari; dei bambini e adolescenti vittime della tratta e dello sfruttamento sessuale; dei bambini in case rifugio per madri; delle adolescenti in gravidanza o con neonati).

Il documento è stato sottoposto nel mese di dicembre a un percorso di validazione tecnica da parte del Tavolo permanente di confronto sulle comunità per minori. Il testo, convalidato, sarà di seguito inviato alla Conferenza Unificata per l’adozione finale.

PAGINA BIANCA

Capitolo 6 - L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

1. I minori stranieri non accompagnati tra accoglienza e integrazione. L'esperienza degli enti locali

1.1 Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati

Negli ultimi dieci anni, la presenza dei minori soli negli spostamenti umani, è divenuto un fattore comune delle migrazioni a livello mondiale. Il loro numero è drammaticamente aumentato e costituiscono in molti Paesi di destinazione, un segmento importante della popolazione alla ricerca di protezione e asilo¹.

I minori e i giovani “in movimento” sono diventati, nel panorama internazionale, i nuovi protagonisti dei processi legati agli spostamenti umani e costituiscono, a partire da questo secolo, un vero e proprio soggetto migratorio (Jiménez e Vacchiano, 2011).

Questo nuovo fenomeno globale, che interessa indistintamente Paesi di vecchia e nuova migrazione, ha portato diversi Paesi, soprattutto europei, a porre il tema dei “minori soli” al centro dell'azione pubblica e dell'agenda politica² e al contempo, ha spinto molti ricercatori a interrogarsi sulla propensione dei giovani all'emigrazione e a comprendere i fattori che li orientano a lasciare i propri Paesi di origine³.

La migrazione di giovani, non ancora maggiorenni, che intraprendono il viaggio da soli, si è manifestata nel panorama italiano durante gli anni novanta, contestualmente all'intensificarsi dei movimenti migratori globali. Il profilo tracciato dall'analisi delle storie di vita di minori stranieri non accompagnati raccolte nell'ambito di alcune ricerche qualitative⁴ volte a esplorare e analizzare le spinte motivazionali, il percorso e l'evoluzione migratoria dei minori, ritrae adolescenti e giovanissimi

¹ L'Alto Commissariato delle nazioni Unite per i rifugiati, stima che circa la metà delle persone rifugiate al mondo sono minorenni ed in particolare i minori *soli* rappresentano da un minimo del 4% a un massimo del 15% della popolazione richiedente asilo nei Paesi di destinazione. In particolare nel 2015 le domande di protezione internazionale presentate in 78 Paesi sono state 98.400 (in particolare da afgani, eritrei, siriani e somali) mentre risultavano 34.300 nel 2014 e 25.300 nel 2013. Si veda: UNHCR (2002, 2012, 2014, 2015, 2016); Mougne (2010); Troeller (2010); Boland (2010).

² Il piano d'azione individua vari problemi e presenta una serie di soluzioni relative alla situazione dei minori non accompagnati e propone tre linee d'azione principali: prevenzione, programmi di protezione e soluzioni durature. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014). A questo proposito si veda anche la Relazione sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (2012/2263(INI)) del 26 agosto 2013 e la Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE (2012/2263(INI)). Per un'analisi dello stato dell'arte nei diversi Paesi europei si rinvia a Reys (2011); Senovilla Hernández (2008; 2013); Keith, L., Levoy (2015); Spanda Foundation (2014); Unhcr/Council of Europe (2014); European Migration Network (2015); Dimitrova-Stull A. (2015); Nisrine Eba N. (2015).

³ In Marocco, da un sondaggio condotto nel 2012, emerge che il forte desiderio di emigrare riguarda il 33% dei giovani marocchini i quali hanno preso almeno una volta in seria considerazione l'ipotesi di lasciare il proprio Paese, così come, in pari numero hanno dichiarato di aver già predisposto un vero e proprio piano o una strategia di emigrazione. Da un altro sondaggio condotto in Egitto ugualmente risulta che un giovane su tre nella fascia di età tra i 15 e i 29 anni abbia espresso la volontà di emigrare. A tal proposito si veda: L'Opinion (2012); Population Council (2010) e Elbadawy (2011).

⁴ Si permetta di rinviare alle ricerche qualitative condotte da Giovannetti (2000, 2002, 2007); Campani, Lapov, Carchedi (2002); Campani, Salimbeni (2006); Candia, Carchedi, Giannotta, Tarzia (2009); Bosisio (2011); Vacchiano (2012). Per uno sguardo più letterario ma altrettanto significativo per comprendere la situazione dei minori stranieri in movimento: Shiri e Abbate (2007); Affinati (2008); Geda (2010); Mismetti Capua (2011).

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

perlopiù di sesso maschile provenienti specialmente dall'Albania, Marocco, Afghanistan, Bangladesh, Egitto, Tunisia, Eritrea, Gambia, che giungono nel nostro Paese, da soli, spinti dalla speranza di trovare un lavoro e un futuro migliore.

Le motivazioni sono frammentate e rappresentano, in un quadro corale, un riassunto delle più antiche e delle più moderne aspirazioni migratorie (Melossi, Giovannetti, 2002): dalla fuga dalla guerra, alla ricerca di nuove opportunità lavorative, fino all'inquietudine generazionale che spinge verso la sperimentazione di nuovi modelli di vita. Senza trascurare, infine, il ruolo dei comportamenti e l'importanza della filiera migratoria, ovvero per seguire l'esempio di amici o parenti che prima di loro avevano abbandonato il Paese. A queste motivazioni, si connette la "costruzione sociale" dell'Italia nell'immaginario dei minori in base a diverse fonti di conoscenza spesso combinate tra loro: da quelle più ricorrenti di natura parentale o amicale a quelle "mediatiche o esemplari"⁵.

Box 1. "Adotta un'aiuola", a Canicattini Bagni minori stranieri non accompagnati del progetto SPRAR riqualificano un'area della città

"Adotta un'aiuola" è il titolo del progetto promosso dallo Sprar di Canicattini Bagni (Siracusa) per la cura e la manutenzione del verde urbano. Protagonisti della rigenerazione degli spazi verdi della città sono le donne rifugiate vittime di tratta ospiti dello Sprar di Canicattini Bagni e i ragazzi di "Casa Aylan", la struttura di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati. L'iniziativa, lanciata da Passwork l'ente gestore dello Sprar, punta al coinvolgimento della cittadinanza e dei rifugiati nella valorizzazione di uno spazio comune: la piazzetta San Giovanni, cuore della vita cittadina.

Pulizia del verde urbano, ripristino della piazzetta e realizzazione di un laboratorio di giardinaggio, che ha fornito ai circa venti partecipanti le nozioni base su come curare le piante (lantane, rosmarino, salvia e timo) messe a dimora, sono state le fasi in cui si sono articolati i lavori di riqualificazione dell'area sotto la guida di Michele Gionfriddo, giovane agronomo canicattinese. L'iniziativa ha permesso così di recuperare uno spazio pubblico grazie anche alla collaborazione di alcuni ragazzi del gruppo scout di Canicattini Bagni e del presidio locale di Libera "Salvatore Raiti".

"Per gli ospiti dello Sprar - si legge nel comunicato stampa del Comune - l'avvio del laboratorio e la successiva cura del verde di piazzetta San Giovanni, rappresentano il potenziamento e lo sviluppo di quelle attività finalizzate al recupero e al miglioramento del territorio che li ospita e con il quale si confrontano quotidianamente nel percorso di integrazione".

In occasione della Giornata mondiale del rifugiato, che si celebra il 20 giugno di ogni anno, la piazzetta è stata restituita alla cittadinanza e a oggi due volte a settimane le donne rifugiate assieme agli abitanti del quartiere e ai minori stranieri non accompagnati si prendono cura di questo spazio verde.

"Per noi accoglienza vuol dire ridare speranza a chi meno fortunato di noi fugge dalla morte, dalle violenze, dalle guerre e dalla disperazione. Per questo abbiamo voluto e ci siamo impegnati come amministrazione nella nascita di strutture di accoglienza, gli Sprar, con le quali costruire percorsi di integrazione. E di questo siamo orgogliosi". Con queste parole il primo cittadino Paolo Amenta, nel corso dell'inaugurazione della piazzetta che si è tenuta nell'ambito delle celebrazioni per la Giornata mondiale del rifugiato, ha spiegato il significato del progetto sottolineando l'importanza dell'accoglienza e della collaborazione tra la comunità locale e i rifugiati per una città coesa e inclusiva.

1.2 La presenza dei minori stranieri non accompagnati, l'impatto sul sistema di accoglienza e il ruolo degli enti locali

I flussi migratori contemporanei si caratterizzano come processi complessi e in continua evoluzione, sui quali incidono i grandi fenomeni strutturali (dai fattori espulsivi presenti nei Paesi di origine, povertà, guerra, persecuzione politica, sovrappopolamento, ecc., a quelli attrattivi presenti nei Paesi di arrivo: presenza di comunità di connazionali, domanda di manodopera ecc.), così come le scelte individuali intrecciate a quelle familiari e amicali (Ambrosini, 2006). Questa complessità rende estremamente difficili i tentativi di governo e di gestione del fenomeno da parte delle istituzioni dei

⁵ In quest'ultimo caso si intendono gli immigrati che fungono da *testimonial*, ovvero che attraverso i loro comportamenti in occasione dei rientri nei Paesi di origine, costituiscono l'immagine dell'immigrato che in Italia ha saputo sfruttare le opportunità offerte e agire favorevolmente per un innalzamento della propria qualità della vita.

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Paesi di arrivo e rende sempre più rilevante il ruolo dei governi locali, chiamati non più solo a gestire problemi di accoglienza sul territorio (Caponio, 2004), ma a intervenire direttamente sui fenomeni e sulle conseguenze dei “flussi non programmati”, ovvero la presenza non programmata né prevedibile di migranti, non rientranti nelle quote di ingresso annuali, ma che dovrebbero avere accesso secondo il diritto a una condizione di soggiorno regolare⁶.

In Italia, la centralità del governo locale nell'ambito delle politiche migratorie e in particolare nella gestione dell'accoglienza e dell'integrazione sociale sul territorio di segmenti particolarmente vulnerabili (profughi, minori non accompagnati e vittime di tratta), è andata aumentando di pari passo con i processi di decentramento, ovvero con le riforme istituzionali e amministrative che, nel corso degli anni Novanta, ha assegnato ai Comuni un'autonomia sempre maggiore anche nell'ambito delle politiche dei servizi⁷. Un impegno e un lavoro che necessariamente si confronta quotidianamente con fenomeni sociali articolati e densi di problematicità legate, da un lato, ai progetti migratori quasi sempre fragili e precari, dall'altro lato alle dinamiche e alle effettive opportunità di inserimento nel contesto locale (Chiodini e Milano, 2010).

Per i Comuni, in qualità di soggetti deputati all'accoglienza del minore e all'attivazione della rete dei servizi sociali, il tema dei giovani stranieri non accompagnati è divenuto centrale. La questione dell'*accoglienza* e della *protezione* dei minori stranieri soli si è imposta per il forte impatto sul sistema del welfare locale, condizionandone gli aspetti organizzativi e professionali e segnando di fatto la storia stessa dei servizi socio-educativi rivolti ai minori. La legge 328 del 2000 stabilisce, infatti, che siano gli enti locali a fornire piena assistenza a tutti i minori, e quindi anche ai minori stranieri non accompagnati, ai quali si applicano, per analogia, le norme generalmente destinate alla protezione dei minori in difficoltà (in stato di abbandono, allontanati dalle famiglie, vittime di abuso)⁸. I Comuni si sono ritrovati, in questi ultimi 15 anni, a gestire una realtà complessa e dirompente, che ha richiesto grossi investimenti in termini di risorse (dal punto di vista economico, sociali e operativo) e li ha costretti a ripensare il proprio sistema di *welfare* (Giovannetti, 2008c; Belotti, 2010; Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2011; Accorinti, 2013, 2014; Giovannetti, Pacini, 2014).

Da una parte, la complessità della condizione dei minori stranieri non accompagnati è determinata dal loro *status*, che li situa *all'incrocio di appartenenze giuridiche multiple*: il loro essere minori, stranieri, richiedenti asilo, vittime di tratta, rende articolato e problematico il rapporto e la relazione fra i diversi rami del diritto. Ne sono esempio pratico le difficoltà che si incontrano per un'efficace protezione e presa in carico che richiede l'intervento coordinato e la collaborazione tra i

⁶ Sono flussi migratori particolari che si situano in una zona d'ombra dei dispositivi legislativi, a metà strada tra l'ingresso illegale e il soggiorno legale “successivo”, in virtù di condizioni di protezione assicurate dal diritto internazionale e nazionale. Nello specifico si tratta “di flussi che presentano tre caratteristiche particolari, e cioè: a) sono composti da soggetti entrati illegalmente ma non espellibili, in quanto rientrano in una serie di categorie tutelate dal diritto nazionale e internazionale, come i richiedenti asilo, i minori e le vittime della tratta; b) non hanno uno sbocco immediato sul mercato del lavoro e quindi sono flussi non immediatamente produttivi sul piano economico; c) infine, sono flussi migratori che presentano un costo particolarmente elevato per il sistema di *welfare* locale, il quale è chiamato a farsi carico dell'assistenza di soggetti particolarmente vulnerabili” (Caponio, 2004).

⁷ Si vedano in particolare la legge n. 142/1990 e la legge n. 59/1997. “Nel settore specifico delle politiche sociali, questo processo ha trovato compimento nella legge n. 328/2000, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. L'obiettivo di creare un sistema di servizi “a rete”, si concretizza di fatto nell'affermazione di principi di sussidiarietà verticale – attraverso l'assegnazione ai Comuni di funzioni di programmazione e realizzazione dei servizi sul territorio in accordo con le altre istituzioni interessate (ASL, regioni ecc.) – ma anche orizzontale, attraverso il riconoscimento delle funzioni svolte dalle associazioni del terzo settore e la loro integrazione in un sistema il più possibile coerente e coordinato sul territorio” (Caponio, 2004,13). La nuova normativa sui servizi sociali delinea un modello di *governance* che riconosce ai livelli di governo sub-nazionali, più vicini ai problemi sul territorio, un ruolo centrale nell'ambito delle politiche di *welfare* e di accesso ai diritti sociali determinando una redistribuzione dei compiti normativi ed attuativi tra i vari livelli istituzionali (Gargiulo, 2008).

⁸ Legge 8 novembre 2000, n. 328, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” è la legge per l'assistenza, finalizzata a promuovere interventi sociali, assistenziali e socio-sanitari che garantiscano un aiuto concreto alle persone e alle famiglie in difficoltà.

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

molteplici attori (in campo giuridico, amministrativo e sociale) che partecipano al percorso d'integrazione del minore (Giovannetti, 2008b). Dall'altra, un *quadro normativo* ove, nonostante la presenza di misure altamente tutelanti per i minori (sia italiani che stranieri), la coesistenza di molteplici disposizioni, disorganiche e in parte contrastanti tra loro, ha reso particolarmente difficoltosa l'operatività dato il contesto di riferimento così *complicato e ambiguo*⁹.

A tutto questo, si aggiungono le difficoltà legate alla non prevedibilità dei flussi e conseguentemente dell'onere economico destinato ai 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. In particolare, maggiormente investite dalla presenza dei minori stranieri risultano essere le aree di ingresso situate ai confini terrestri e marittimi così come le medie e grandi città, 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 giovani, oltre a essere naturalmente soggetto alla continua evoluzione dei contesti di partenza, di transito e di arrivo in cui si determinano i flussi migratori in generale.

I Comuni italiani, in particolare sino a qualche anno fa, sono stati costretti ad affrontare da soli le problematiche relative alla gestione e presa in carico dei minori stranieri non accompagnati. In particolare si sono fatti carico dell'*assenza di procedure standardizzate a livello nazionale*, della *mancanza di un adeguato raccordo interistituzionale*, dell'*assenza di qualsiasi sostegno* dal governo centrale all'elaborazione e implementazione delle politiche, e della *mancanza di strumenti e risorse* sufficienti, per poter seguire adeguatamente la gestione dei singoli casi (dal primo contatto fino alla decisione in merito al rimpatrio assistito o all'integrazione). Ogni realtà territoriale, ha sviluppato prassi diversificate nella gestione diretta dei minori stranieri non accompagnati e sofferto per la difficoltà nei rapporti, in termini di rapidità, efficienza e concertazione, con i vari soggetti coinvolti nel percorso di protezione e tutela del minore (Comitato minori stranieri, questure, prefetture, tribunali per i minori, giudici tutelari ecc.).

Box 2. La storia di Ibrahim, giovane scrittore dello Sprar di Sant'Andrea di Conza (AV)

Costa D'Avorio, Burkina Faso e Libia sono i Paesi, che nel corso degli anni, Ibrahim ha attraversato ancora prima di giungere in Italia. Orfano di padre, Ibrahim ha studiato per quasi dieci anni in Costa D'Avorio per poi spostarsi in Burkina Faso e in Libia dove ha insegnato per diverso tempo. Le difficili condizioni del Paese lo hanno costretto però a lasciare anche la Libia fino ad arrivare in Italia. Inizialmente giunto in un centro di prima accoglienza a Salerno, Ibrahim è stato successivamente accolto nel centro Sprar per minori del Comune di Sant'Andrea di Conza (Avellino). E' qui che inizia un nuovo percorso: appassionato di letteratura e scrittura, qualche mese prima di sostenere l'esame per il conseguimento della terza media, comincia a scrivere poesie in lingua francese e italiana supportato e seguito da un mediatore linguistico e da un operatore dello Sprar. Grazie al suo entusiasmo e talento, il giovane Ibrahim, ha deciso di presentare alla cittadinanza le sue poesie partecipando lo scorso maggio alla rassegna "Borgo D'autore", festival dedicato ai libri e alla lettura nella città di Venosa.

Nel corso della rassegna Ibrahim ha proposto una lettera aperta scritta al padre catturando l'attenzione non solo del pubblico ma anche dello scrittore ed editore senegalese di casta "griot" (i cantastorie dell'Africa occidentale) Papa Ngady Faye che ha deciso di pubblicare i racconti del giovane con la sua piccola casa editrice, la Modu Modu, impegnata a portare in Italia il meglio delle letterature dell'Africa. Le sue poesie sono state così raccolte in un libro che è stato presentato in occasione della Festa del Libro a Sant'Andrea di Conza. "Abbiamo presentato il libro a centinaia di persone, ed è stato un successo. Ibrahim ha letto tre poesie e ha emozionato tutti", racconta con entusiasmo la coordinatrice dello Sprar.

⁹ Per una disamina delle controversie questioni normative e giurisprudenziali che hanno determinato una condizione giuridica a geometria variabile dei minori stranieri non accompagnati si rimanda a Turri (1999); Miazzi (1999); Miazzi (2002); Moyersoen e Tarzia (2002); Miazzi (2006); Tarzia (2008); Miazzi (2008a); Miazzi (2008b); Perin (2008); Miazzi (2009); Miazzi e Perin (2009); Consoli, Giovannetti, Zorzella (2010); Consoli, Giovannetti, Zorzella, (2011); Biondi Dal Monte (2013) Anzaldi A., Guarnieri T., (2014); Matarese, (2014); Biondi Dal Monte (2014).

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Il talento di Ibrahim ha attirato l'attenzione anche della casa editrice Scuderi, presente alla rassegna, che vuole avviare un percorso di collaborazione con il ragazzo.

"In programma – conclude la coordinatrice Sprar – con molta probabilità ci sarà anche un'altra presentazione del libro presso la Feltrinelli di Salerno, dove Ibrahim potrà leggere ancora in pubblico i suoi pensieri". La passione per la scrittura accompagnerà Ibrahim anche nel suo nuovo percorso di studi: dopo aver sostenuto con ottimi risultati l'esame per il conseguimento del titolo di terza media, ha deciso di iscriversi al liceo linguistico della città.

1.3 La protezione e tutela dei minori stranieri non accompagnati: dalla governance condivisa alla configurazione di un sistema di accoglienza e integrazione a livello nazionale

Proprio per le ragioni e le difficoltà sopra esplicitate, in questo lungo decennio, l'ANCI ha sollecitato il Governo in ogni sede istituzionale e in particolare nell'ambito del Tavolo di coordinamento nazionale, ad assumere piena responsabilità degli interventi a favore dei Msna. In tal senso con il *Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati* approvato in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014 si è inaugurato un nuovo approccio per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, attribuendo al Ministero dell'Interno la responsabilità dell'organizzazione della loro accoglienza, superando il precedente regime che distingueva i minori non accompagnati richiedenti asilo dai non richiedenti asilo.

Il 2014 si è infatti caratterizzato non solo per l'arrivo di oltre 170.000 migranti via mare, (ovvero in media 14.200 persone giunte in Italia ogni mese e oltre 460 persone al giorno) ma anche per una serie di interventi a carattere istituzionale volti a ridefinire il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati rintracciati sul territorio nazionale. In particolare, con l'Intesa sancita in Conferenza Unificata, si è ribadita la necessità di ricondurre a una *governance* di sistema la presa in carico dei Msna, impegnando il Ministero dell'Interno ad aumentare la capienza dei posti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)¹⁰, per garantire l'accoglienza di tutti i minori, richiedenti asilo e non¹¹ e a predisporre procedure finalizzate all'immediata accoglienza degli stessi¹².

Il Piano nazionale prevedeva l'accoglienza dei Msna in due fasi:

1. Primissima accoglienza - attivazione di strutture governative ad alta specializzazione con funzioni di identificazione, di eventuale accertamento dell'età e dello status, anche al fine di accelerare l'eventuale ricongiungimento con parenti presenti anche in altri Paesi dell'UE, individuate e autorizzate dalle regioni con il coordinamento del Ministero dell'Interno;

¹⁰ Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è stato istituito dalla legge n. 189/2002 ed è costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza di migranti forzati – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo*, gestito dal Ministero dell'Interno e previsto nella legge finanziaria dello Stato.

¹¹ Con la Circolare del 25 luglio 2014, avente in oggetto i "Minori Stranieri Non Accompagnati", si sono definiti i costi e le procedure finalizzate all'immediata accoglienza degli stessi. La circolare ha previsto che "il Ministero dell'Interno coordini la costituzione di strutture temporanee per l'accoglienza, individuate e autorizzate dalle regioni, di concerto con le Prefetture e gli Enti Locali, e al contempo si impegni ad aumentare in maniera congrua la capienza di posti nella rete SPRAR specificamente dedicati all'accoglienza di tutti i minori stranieri non accompagnati (non solo richiedenti asilo), sulla base di procedure accelerate, in attesa di emanazione di specifico bando"; e inoltre che "nel rispetto della normativa vigente in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture di accoglienza per minori, le regioni e le province autonome nella propria autonomia potranno adottare misure finalizzate ad aumentare fino al 25% le potenzialità di accoglienza delle strutture autorizzate o accreditate nel territorio di competenza, come avvenuto durante l'emergenza Nord Africa".

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

2. Secondo livello di accoglienza di tutti i minori stranieri non accompagnati nell'ambito dello SPRAR, adeguatamente potenziato e finanziato.

In sostanza questo sistema, successivamente confermato dal d. lgs. 142/2015 “Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”, attribuisce e rafforza il ruolo del Ministero dell'Interno nella *governance* dei minori stranieri non accompagnati. Così come articola e specifica il nuovo assetto dell'accoglienza destinato ai Msna prevedendo l'attivazione di strutture governative dislocate sul territorio e deputate all'accoglienza di brevissima durata per la fase di primo rintraccio (con funzioni di identificazione, eventuale accertamento dell'età e dello status), e attraverso la pianificazione dell'accoglienza successiva con un adeguato potenziamento dei posti della rete SPRAR, nell'ambito degli specifici progetti territoriali. Pertanto, dopo il periodo di primissima accoglienza trascorso nelle strutture governative appositamente predisposte, in applicazione di quanto sancito dall'art. 183 della legge 190/2014, lo SPRAR si configura progressivamente come il sistema nazionale di accoglienza per tutti i minori stranieri non accompagnati, coerentemente con l'approccio e la qualità dei servizi che lo SPRAR è in grado di poter garantire in maniera uniforme e omogenea a livello nazionale.

Infatti, a livello territoriale, gli enti locali in collaborazione con le realtà del terzo settore, garantiscono interventi di “*accoglienza integrata*” che oltre al vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di orientamento e accompagnamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi individuali di inclusione e di inserimento socioeconomico. Obiettivo principale dello SPRAR è la presa in carico della singola persona accolta, in funzione dell'attivazione di un percorso individualizzato di (ri)conquista della propria autonomia, per un'effettiva partecipazione al territorio italiano, in termini di integrazione lavorativa e abitativa, di accesso ai servizi del territorio, di socializzazione, di inserimento scolastico dei minori.

Le caratteristiche principali dello SPRAR sono:

- il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di *governance multilivello*;
- le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti “enti gestori”, soggetti del terzo settore -
- associazioni, ONG, cooperative - che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi;
- il decentramento degli interventi di “accoglienza integrata”, diffusi su tutto il territorio nazionale;
- - la promozione e lo sviluppo di reti locali – stabili, solide, interattive – con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale;
- - la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza;
- - il rafforzamento (o l'attivazione) di servizi territoriali, a vantaggio delle intere comunità cittadine, autoctone e migranti.

Gli enti locali, in partenariato con il terzo settore, implementano progetti territoriali di accoglienza, coniugando le linee guida e gli standard dello SPRAR con le caratteristiche e le peculiarità del territorio. In base alla vocazione, alle capacità e competenze degli attori locali nonché tenendo conto delle risorse (professionali, strutturali, economiche), degli strumenti di welfare e delle strategie di politica sociale adottate negli anni - gli enti locali possono scegliere la tipologia di accoglienza da realizzare e i destinatari che maggiormente si è in grado di prendere in carico. Pertanto i progetti possono essere rivolti a singoli adulti e nuclei familiari, oppure a famiglie monoparentali, donne sole in stato di gravidanza, minori non accompagnati richiedenti asilo e non, vittime di tortura, persone bisognose di cure continuative o con disabilità fisica o psichica. In ogni caso, per ognuna delle

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

persone accolte rimane fondamentale il carattere temporaneo dell'accoglienza, che è sempre finalizzata all'autonomia e all'inserimento dei beneficiari.

In particolare, per quanto riguarda la presa in carico del minore straniero non accompagnato gli enti locali che aderiscono alla rete SPRAR assicurano servizi destinati a garantire:

- i diritti di cui è portatore il minore straniero non accompagnato secondo la normativa nazionale e internazionale vigente;
- la regolarizzazione dello status giuridico del minore, altrimenti esposto a una condizione di rischio e debolezza;
- l'avvio graduale del minore verso l'autonomia e l'inclusione nel tessuto sociale del territorio tenendo sempre presente il suo superiore interesse.

L'Ente locale titolare del progetto SPRAR, in base alle proprie prerogative e ferme restando le responsabilità degli altri attori istituzionali del territorio a vario titolo coinvolti, prevede inoltre interventi articolati nel periodo di accoglienza per raggiungere le seguenti finalità/obiettivi:

- collocamento in luogo sicuro del minore, sia in strutture autorizzate sia presso famiglie individuate e selezionate secondo criteri prestabiliti in base a norme e regolamenti vigenti, tenendo conto, in modo particolare, dell'età e del Paese di provenienza del minore;
- assistenza socio-psicologica, sanitaria e orientamento legale;
- supporto di mediatori linguistico-culturali;
- verifica della presenza di parenti, connazionali o persone disponibili a una eventuale presa in carico del minore;
- apertura della tutela;
- regolarizzazione dello status giuridico e della presenza sul territorio;
- iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale;
- insegnamento di base della lingua italiana;
- inserimento scolastico e professionale e attivazione di servizi a sostegno dell'integrazione sociolavorativa del minore;
- definizione di un progetto socio-educativo individualizzato per ciascun minore che sarà formulato tenendo sempre presente il supremo interesse del minore, le sue aspettative e competenze, il suo progetto migratorio, oltre a essere preferibilmente condiviso anche dal tutore e aggiornato durante l'intero periodo di accoglienza.

Coerentemente con il percorso sopra esposto, tra il 2015 e 2016, il numero dei posti dedicati ai minori stranieri non accompagnati all'interno della rete SPRAR è quasi raddoppiato, passando da 977 a 1.916 e conseguentemente, anche il numero di minori accolti è passato da 1.640 del 2015 ai 1.994 del primo semestre 2016. Il flusso migratorio dei minori non accompagnati che accedono al sistema SPRAR appare prevalentemente composto da ragazzi maschi prossimi al compimento della maggiore età. Si conferma infatti la predominanza quasi assoluta dei minori di sesso maschile (che tuttavia diminuiscono dal 99,8% del 2015 al 97,1% del primo semestre 2016) e l'incidenza dei neomaggioranni (40,6%, che però perdono 12,1 punti percentuali rispetto al 2015). Infine, rispetto ai permessi di soggiorno, nel primo semestre 2016 i richiedenti asilo rappresentano il 62,7% (+10,7 punti percentuali rispetto al 2015), i permessi per protezione umanitaria scendono al 18,1% (-15,9 punti percentuali) mentre quelli per protezione sussidiaria calano all'1,2% (-2,8 punti percentuali). Anche i rifugiati diminuiscono, passando dal 3% del 2015 all'1,1%. Tali diminuzioni sono però compensate dai permessi per minore età, non presenti negli anni passati, e che nei primi sei mesi del 2016 sono pari al 17%.

A seguito dell'adozione del recente decreto (del 10/08/2016 pubblicato in GU il 27/08/2016) relativo alle nuove modalità di accesso da parte degli Enti Locali alla rete dei progetti per i servizi di accoglienza dello SPRAR con il quale è stato introdotto un sistema d'accesso permanente, il sistema di seconda accoglienza dedicato ai minori stranieri non accompagnati risulta necessariamente in continua

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

evoluzione, dal momento in cui anche i progetti e conseguentemente i posti destinati ai minori soli sono destinati a incrementare e a ridefinirsi nel corso del tempo⁴³.

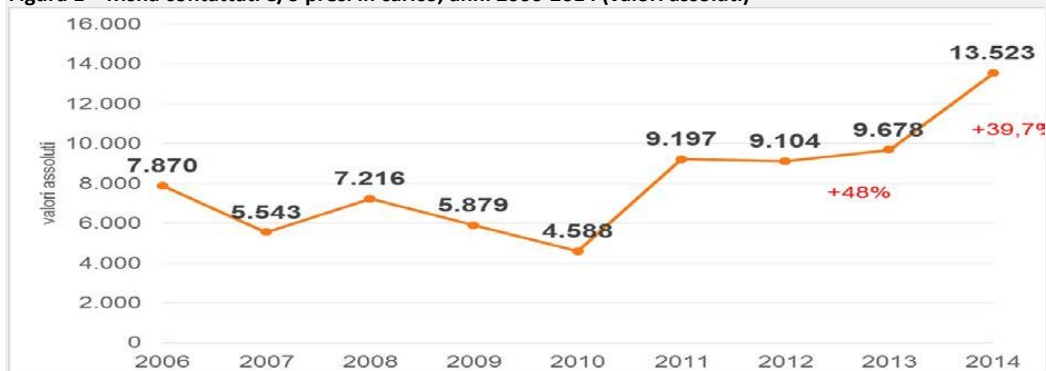
FOCUS: L'indagine sui minori stranieri non accompagnati ANCI – Cittalia

Da oltre un decennio, dal 2002 in via sperimentale e dal 2004 in maniera strutturata, l'ANCI promuove un'indagine nazionale che coinvolge a cadenza biennale tutti i Comuni italiani sull'entità numerica e sulle politiche di protezione e tutela attivate nei confronti dei minori stranieri non accompagnati. Nell'ultimo rapporto è stato fatto il punto sulle politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati realizzate dai Comuni coinvolti nell'indagine nel corso del decennio 2004-2014 focalizzando l'attenzione sui percorsi di integrazione che riguardano la fase di prima e seconda accoglienza, nonché sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo.

Il 38,3% sul totale dei 4.518 Comuni rispondenti ha attivato un servizio, una risorsa, un'attività di orientamento, un intervento di tutela o un progetto di accoglienza. Nel biennio 2013-2014 è aumentata rispetto agli anni precedenti la percentuale di Comuni che prendono in carico dei Msna: erano il 20,8% nel 2006, il 17,7% nel 2008, il 14,2% nel 2010 e il 24,2% nel 2012.

Dal 2011 il numero dei minori stranieri non accompagnati, contattati o presi in carico dai servizi sociali dei Comuni è incrementato in maniera esponenziale, un aumento che ha comportato l'attivazione di interventi, attività e servizi a favore di 9.678 minori nel 2013 e di 13.523 nel 2014.

Tra il 2006 e il 2014 l'incremento maggiore si è registrato nelle Isole e nel Sud. A livello regionale, nel 2014 la regione con il numero più elevato di Msna contattati o presi in carico è la Sicilia con gli oltre 3.100 Msna contattati o presi in carico, al secondo posto il Lazio (2.241 Msna, pari al 16,6%), mentre al terzo posto troviamo la Calabria, ospitante 1.470 Msna. Queste tre regioni insieme superano di poco il 50% dei Msna contattati o presi in carico in Italia, mostrando come il fenomeno sia maggiormente distribuito su tutto il territorio italiano rispetto all'anno precedente quando totalizzavano il 60% dei Msna presi in carico.

Figura 1 – Msna contattati e/o presi in carico, anni 2006-2014 (valori assoluti)

Fonte: VI Rapporto ANCI/Cittalia, *I Comuni e le politiche di accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati (2016)*

⁴³ Il decreto è parte essenziale di un disegno organico più ampio che mira alla diffusione in tutti i Comuni italiani del modello SPRAR, superando l'attuale sistema di accoglienza duale (strutture temporanee, da una parte, SPRAR dall'altra). Il decreto deriva dall'esigenza di: 1) favorire la stabilità dei servizi di accoglienza integrata già attivi nel Sistema SPRAR che veda una distribuzione più diffusa e più equa; 2) semplificare le procedure per la prosecuzione dei servizi di accoglienza integrata già attivi nel Sistema SPRAR; 3) snellire le procedure di accesso degli EELL al sistema SPRAR. Le principali novità sono: a. introduce un sistema d'accesso permanente; b. gli EELL già titolari di una progettualità SPRAR, se in fase di conclusione, potranno presentare domanda di prosecuzione; c. gli EELL che vorranno realizzare nuovi progetti SPRAR potranno presentare le loro domande in qualsiasi momento dell'anno; d. una apposita commissione permanente valuterà le domande 2 volte l'anno. Inoltre si introducono nuove modalità di funzionamento dello SPRAR: 2 decorrenze annuali sia per le graduatorie dei nuovi progetti che per la prosecuzione di quelli già attivi; finanziamento del Ministero fino al 95% del costo del progetto; commissione permanente di verifica delle domande di prosecuzione e di valutazione delle nuove domande d'accesso; utilizzo della figura di un revisore esterno a tutela dell'ente titolare nel controllo delle procedure amministrative; possibilità, nel corso del triennio di attività, di sottoporre variazioni del servizio di accoglienza finanziato. Si veda: <http://www.sprar.it>.

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

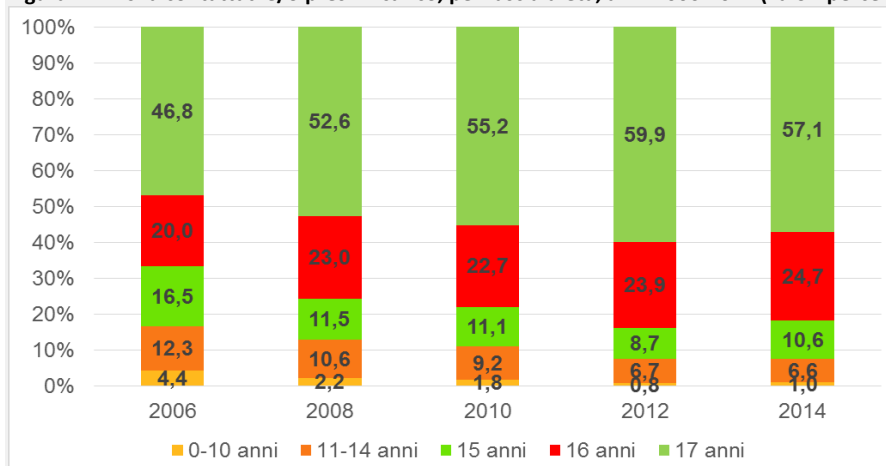
I Msna sono accolti prevalentemente nei Comuni di dimensioni maggiori, anche se in questi anni il numero di Comuni che li ospitano è aumentato.

Il Comune con il maggior numero di Msna al 2014 è Roma (1.960), sebbene registri un calo del 33,8% rispetto al 2012. Seguono quindi le maggiori città della Sicilia e Calabria, nell'ordine Reggio di Calabria (695), Palermo (557), Messina (556) e Catania (532). Sino alle prime 10 città, troviamo esclusivamente città metropolitane o potenziali tali: seguono infatti Milano (530), Napoli (335), Genova (333), Venezia (324) e Torino (296).

Chi sono i minori stranieri non accompagnati

Oltre il 96% dei giovani presi in carico dai servizi sociali il è di sesso maschile e prossimo alla maggiore età; infatti, nel 2014 il 55,6% risultano diciassettenni. Da sottolineare come dal 2006 a oggi la fascia d'età 16-17 anni sia cresciuta passando dal 66,1% del 2006 (74,5% nel 2008, 77,6% nel 2010) all'80% del 2014 con una diminuzione invece dei quindicenni che sono passati dal 16,4% del 2006 al 10% del 2014.

Figura 2 – Msna contattati e/o presi in carico, per fascia d'età, anni 2006-2014 (valori percentuali)



Fonte: VI Rapporto ANCI/Cittalia, *I Comuni e le politiche di accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati* (2016)

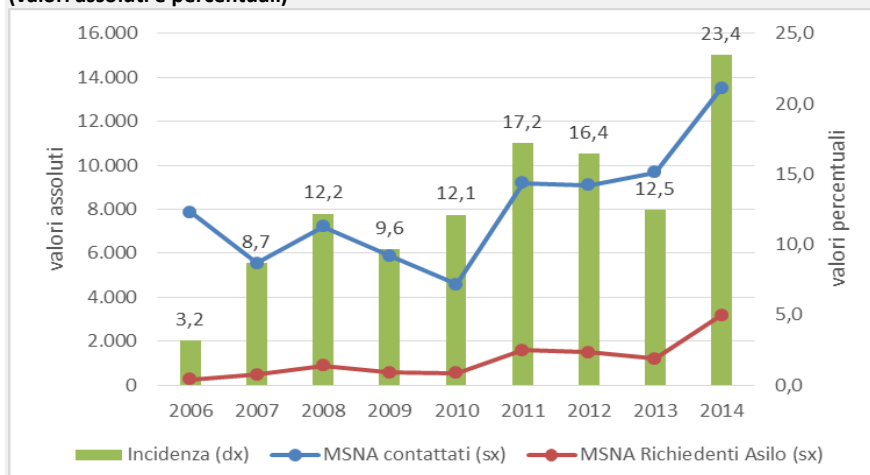
Oltre la metà dei minori proviene da quattro Paesi: Egitto, Bangladesh, Gambia e Albania (53,8%). A questi seguono i minori provenienti da Eritrea (7,5%), Afghanistan (4,9%), Senegal (4,8%), Mali (4,2%), Somalia (3,7%) e Nigeria (3,6%). Questi primi dieci Paesi per provenienza coprono circa l'83% di tutti i minori contattati o presi in carico dai servizi sociali in Italia nel corso del 2014.

I minori stranieri non accompagnati che richiedono protezione internazionale

Tra i minori presi in carico si registra anche una quota sempre più significativa di minori richiedenti protezione internazionale che si teme possano subire persecuzioni nel Paese d'origine per motivi di razza, religione, nazionalità o per opinioni politiche; minori hanno diritto di presentare, con il supporto del tutore, la domanda di asilo. Nel biennio 2013-2014 si è registrato un incremento sia in termini quantitativi passando da 1.205 a 3.171 sia per quanto riguarda l'incidenza di questo segmento sul totale dei minori presi in carico dai servizi sociali (12,5% nel 2013 e 23,4% nel 2014).

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Figura 3 – Msna contattati e/o presi in carico e Msna richiedenti protezione internazionale, anni 2006-2014 (valori assoluti e percentuali)

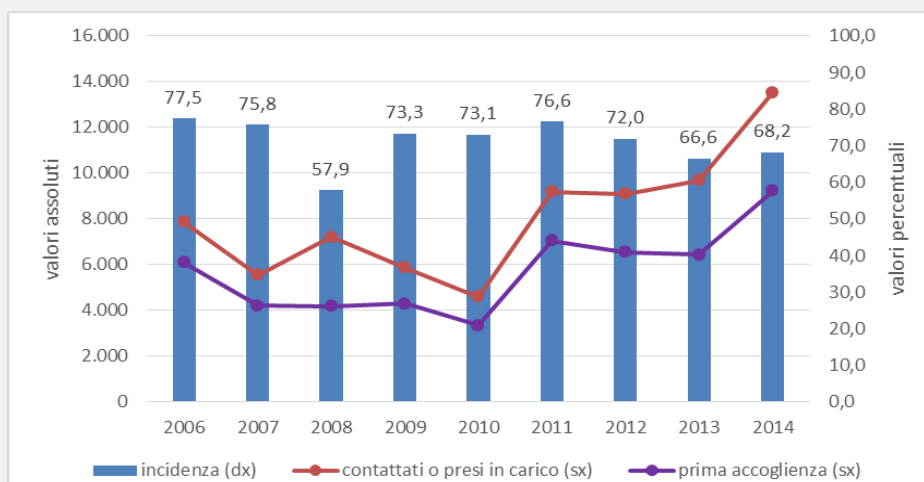


Fonte: VI Rapporto ANCI/Cittalia, I Comuni e le politiche di accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati (2016)

I minori stranieri non accompagnati in prima e seconda accoglienza

Il 68,2% dei minori non accompagnati presi in carico è stato accolto in strutture di *prima/pronta accoglienza*: i minori collocati in accoglienza sono stati 9.229 nel 2014 facendo registrare un incremento del 43,2% rispetto all'anno precedente e il tasso di crescita maggiore dal 2006 (51,2%); In base alla distribuzione dei minori nelle diverse regioni, nel corso del 2014 i Comuni della Sicilia (20,9%), della Calabria (14%) e del Lazio (18,4%), hanno accolto in prima/pronta accoglienza oltre la metà (53,3%) del totale dei minori stranieri non accompagnati. Tra il 2013 e il 2014, la crescita maggiore di Msna in prima accoglienza si è registrata in Campania (+1.393%), passando da 14 a 209 Msna, seguita dalla Calabria (+942%, da 124 a 1.929) e Basilicata (+260%, da 25 a 90). In particolare, nel 2014 il 47,1% dei Msna è stato accolto dalle città metropolitane, di cui la quasi totalità nelle zone del centro (solo il 5,2% nell'anello metropolitano). Il peso delle città metropolitane è tuttavia in calo rispetto al biennio 2012-2013, quando si assestava oltre il 60%, tornando a valori simili a quelli del 2011.

Figura 4 – Msna contattati e/o presi in carico e Msna in prima accoglienza, anni 2006-2014 (valori assoluti e percentuali)



Fonte: VI Rapporto ANCI/Cittalia, I Comuni e le politiche di accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati (2016)