

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

I percorsi di integrazione trattati si basano sullo strumento della “dote”, con la quale, insieme a una dotazione monetaria individuale, viene garantita alla persona l'erogazione di un pacchetto di servizi di supporto alla qualificazione delle competenze, all'inserimento socio-lavorativo e all'accompagnamento all'autonomia (formazione professionale, tirocinio, apprendistato, supporto alla ricerca di un alloggio), attraverso la costruzione di piani di intervento personalizzati. Il modello proposto si basa sul rafforzamento del capitale sociale sia dell'individuo sia del contesto in cui vive, un investimento strategico in grado di costruire legami sociali e relazionali.

In particolare, si segnala:

Annualità 2012-2013

1) *Avviso per l'inserimento lavorativo di minori stranieri non accompagnati e giovani migranti (€ 2.915.000) finanziato con risorse del Fondo per le politiche migratorie – Anno 2011*

2) *Avviso 2/2012 della Direzione Generale per l'immigrazione e delle politiche di integrazione (€ 2.583.000) a valere sulle risorse del Fondo Sociale Europeo – Programmazione 2007-2013 - PON “Governance e Azioni di Sistema”.*

I due Avvisi, promossi dalla Direzione Generale, hanno riguardato rispettivamente le regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), mentre il secondo ha interessato le restanti regioni.

I destinatari erano minori non accompagnati in fase di transizione verso l'età adulta (17 anni) e giovani migranti, entrati in Italia come MNA, ivi compresi i richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Gli Avvisi sono stati rivolti ai Comuni, in forma singola o associata con enti e associazioni operanti nel settore dell'immigrazione, dell'accoglienza e dei servizi per il lavoro.

I bandi prevedevano il finanziamento di due tipologie di “dote” individuale: la dote *qualificazione*, finalizzata a sostenere lo sviluppo di competenze dei destinatari, e la dote *occupazione*, finalizzata a promuovere la gestione di tirocini formativi in azienda. Ogni dote è stata programmata all'interno di Piani di intervento personalizzati (PIP). Fondamentale è stata la scelta di rimborsare come indennità parte delle doti ai destinatari. I tirocini (dote occupazione) e i project work (dote qualificazione) hanno avuto una durata massima di 6 mesi.

Il primo Avviso ha finanziato 25 progetti nelle 4 regioni Obiettivo Convergenza. Il secondo Avviso ha finanziato 26 progetti distribuiti tra 9 regioni. Le doti finanziate sull'intero territorio nazionale sono state 1.208, delle quali 1.138 realmente attivate: 850 tirocini (doti *occupazione*) e 288 project work (doti *qualificazione*).

I territori in cui è stato finanziato il maggior numero di doti sono le regioni che vedono la maggiore presenza di minori non accompagnati nel 2012. A titolo di esempio, la Sicilia ha attivato 307 doti (200 tirocini e 107 project work), la Lombardia ne ha attivate 132 (94 tirocini e 38 project work), l'Emilia-Romagna ha attivato 113 doti (68 tirocini e 35 project work).

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Annualità 2015 - PERCORSI

Avviso per il finanziamento di percorsi di integrazione socio-lavorativa per minori non accompagnati e giovani migranti a valere sul Fondo per le politiche migratorie (€ 4.800.000) - Anno 2015.

Seguendo la logica degli interventi realizzati nel 2012-2013, è stato attivato nel 2016 il progetto "PERCORSI", volto a rafforzare le misure e i servizi per l'inserimento socio-lavorativo attraverso una strategia innovativa per l'inclusione dei minori non accompagnati nella fase di transizione alla maggiore età, anche in un'ottica di prevenzione del disagio giovanile e del rischio di coinvolgimento in attività di sfruttamento.

Il progetto, promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a valere sul Fondo Politiche Migratorie, prevede la realizzazione di 960 percorsi integrati di politica attiva, costruiti sulla base del modello "dote individuale", del valore massimo di € 5.000,00, per l'erogazione di una serie di prestazioni/misure finalizzate a qualificare le competenze, favorire l'inserimento socio-lavorativo e accompagnare all'autonomia. Gli interventi sono finalizzati all'orientamento, alla formazione e all'occupazione dei destinatari, in particolare attraverso l'attivazione di tirocini.

Destinatari del progetto sono circa 1.000 minori non accompagnati, compresi i richiedenti e i titolari di protezione internazionale, e giovani migranti in transizione verso l'età adulta che abbiano fatto ingresso in Italia come minori non accompagnati (16-22 anni).

L'intervento è altresì coerente con le azioni incentrate sull'integrazione socio-lavorativa di target particolarmente vulnerabili, come i minori non accompagnati nella fase di transizione verso l'età adulta, previste fra le priorità di intervento nel quadro della programmazione pluriennale 2014 - 2020 in tema di politiche del lavoro e dell'integrazione, e che saranno finanziate a valere sul Fondo Sociale Europeo (FSE) e sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI).

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

3. L'accoglienza nel circuito SPRAR .Un approfondimento a cura del Ministero dell'Interno

Al 31 dicembre del 2010, in Italia erano accolti 3.142 minori stranieri non accompagnati. Al 31 dicembre del 2016, i numeri dell'accoglienza salgono a 17.373. Un aumento del 450% in soli 7 anni. Un aumento che ha indotto il nostro Paese a superare l'approccio emergenziale e a pianificare un sistema di governance con l'obiettivo di individuare, in una logica di sistema, interventi più idonei per la tutela dei minorenni non accompagnati e garantire in modo uniforme il loro diritto alla protezione, alla rappresentanza e all'accoglienza.

Il nuovo disegno è delineato nell'Intesa sancita nella Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 sul primo "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie, minori stranieri non accompagnati".

In quella sede, inoltre, è stata operata la scelta del metodo da seguire nell'affrontare il fenomeno migratorio: la concertazione tra i diversi livelli di governo del territorio. Nella sua applicazione pratica significa che l'accoglienza, per essere sostenibile deve essere approntata con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati.

Per questo particolare target di vulnerabili, diversamente dai migranti adulti, devono attuarsi tutele aggiuntive, in quanto minori di età, stranieri, privi di cura e custodia, di rappresentanza legale.

Si tratta di una vulnerabilità specifica tanto che, ai soli fini dell'accoglienza, è stata eliminata ogni distinzione tra Msna richiedenti asilo/protezione internazionale e non. È un passaggio sostanziale, che applica in pieno uno dei principi della Convenzione di New York fondanti in tema di protezione dei minori migranti, quello della "non discriminazione".

Da quella prima decisione, in questi pochi anni, e grazie a successivi interventi legislativi, ha iniziato a prendere corpo il rinnovato contesto organizzativo che mantiene l'articolazione su due livelli, funzionalmente collegati e interdipendenti, che di fatto accompagnano il minore nel suo percorso verso l'autonomia e l'integrazione sociale e lavorativa.

Nel nuovo assetto, fra i compiti assegnati al Ministero dell'Interno rivestono carattere strategico il coordinamento nella costituzione di strutture temporanee di accoglienza, individuate e autorizzate dalle regioni, di concerto con le Prefetture e gli Enti locali e le misure da attuare per ampliare la capienza di posti nella rete Sprar.

Per dare concreta attuazione alla cennata Intesa, il Ministro dell'Interno pro-tempore, con decreto del 29 luglio 2014, ha istituito, presso il Dipartimento delle Libertà Civili e l'Immigrazione, una struttura di missione per l'accoglienza dei Msna, ufficio che gestisce in maniera esclusiva il tema fungendo da punto di riferimento in tutta la filiera e nei confronti di tutti gli attori coinvolti nei processi dell'accoglienza e presa in carico dei Msna.

Dal 1° gennaio 2015, viene trasferita allo stesso Ministero anche la gestione del Fondo che prevede contributi economici ai Comuni che ne fanno richiesta, precedentemente affidata al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Trattasi di contributi giornalieri di 45 euro per ospite per l'accoglienza che viene offerta ai Msna tramite affido familiare o in strutture autorizzate e/o accreditate per lo specifico target.

Nell'agosto del 2015 il D.Lgs. 142 disciplina, tra l'altro, l'istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati. Lo stesso decreto viene successivamente modificato nel giugno 2016, con la facoltà data ai Prefetti, in caso di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, e qualora l'accoglienza non potesse essere assicurata dai comuni, di attivare strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori stranieri non accompagnati.

Il ricorso a tale soluzione straordinaria ha consentito, anche in deroga alla normativa regionale, di attivare strutture con capienza fino a un massimo di 50 posti dedicati a Msna di età superiore ai 14 anni, con ovvio e conseguente sollievo, per quei territori dove è stata applicata, alle sofferenze derivanti dalle forti pressioni migratorie.

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Nel contempo, grande attenzione è stata dedicata alla tutela del superiore interesse del minore quando, nel settembre dello stesso anno, con il decreto del Ministro dell'Interno, frutto di una lunga concertazione con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, le regioni e gli Enti Locali, vengono stabilite, fra l'altro, le modalità dell'accoglienza, i servizi da erogare, gli standard strutturali per i centri di prima accoglienza, ispirati a criteri selettivi e qualitativamente elevati. È una svolta di strategica importanza. Per la prima volta, viene recepita, in una norma a livello nazionale, la necessità di definire i requisiti funzionali e strutturali dei centri di prima accoglienza per minori, per assicurare standard elevati e, soprattutto, per costruire un percorso di protezione che li accompagni adeguatamente dal momento del loro arrivo fino al passaggio in strutture di secondo livello, ove le informazioni e le cure ricevute in prima battuta siano messe a base del progetto di formazione dell'auspicata autonomia e integrazione. Un percorso che prevede un approccio al minore di carattere multidisciplinare, con il colloquio con diverse e qualificate figure professionali alla presenza di un mediatore culturale, con la fissazione del numero massimo di minori ospitabili per struttura, con la tenuta di una scheda individuale in cui vengono riversate tutte le informazioni prestate a quel minore.

Il 6 maggio 2017 entra in vigore la legge n. 47, con cui sono state emanate dal Parlamento normative specifiche in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

La legge n. 47, prima in Europa sulla tematica, traccia le linee per un approccio alla tutela dei Msna quanto il più possibile estensivo. Recupera, ampliandone la portata, precedenti norme relative al principio dell'inespellibilità del minore, del non respingimento, nonché al diritto all'ascolto, allo studio e alla salute del minore. Ribadisce, in tutti i momenti della presa in carico del minore (allo sbarco, nei centri di accoglienza, all'eventuale accertamento dell'età ecc.) il diritto del minore a essere informato. Detta i passaggi obbligatori per l'identificazione nel rispetto del minore e i tempi per la permanenza nei centri di prima accoglienza. Introduce procedure di accertamento dell'età affidabili e multidisciplinari, che rispettano appieno le garanzie giuridiche previste dal diritto dell'UE. Prevede, inoltre, l'istituzione di un elenco di tutori volontari presso ogni Tribunale dei Minorenni e raccomanda l'affido come soluzione privilegiata per l'accoglienza dei minori.

È una legge che ci porta sicuramente in una posizione altamente garantista rispetto ad altri paesi europei. Oggi, in Italia i minori stranieri non accompagnati, hanno diritto a: permesso di soggiorno, alloggio in un posto sicuro, tutela di un adulto, non-discriminazione, diritto alle cure mediche, diritto allo studio, diritto al lavoro secondo la normativa sul lavoro minorile.

Gli stessi vengono accolti, come già detto, attraverso 2 livelli:

- **Sistema di prima accoglienza** nel quale il minore, secondo la legge 47, dovrebbe restare 30 giorni necessari a espletare le prime formalità (identificazione, eventuale avvio delle pratiche di protezione internazionale, affidamento a un tutore, screening sanitario, ecc.). Il condizionale è d'obbligo, perché fra i nodi ancora da sciogliere, c'è la forte difficoltà di trasferire, già con i tempi prescritti fino a oggi di 60 giorni, i minori dal centro di prima accoglienza a quello di seconda, per il forte divario, in termini numerici, che esiste appunto fra le due diverse tipologie, con un netto scarto in favore delle prime accoglienze.
- **Sistema di seconda accoglienza** nel quale vengono offerti al minore, oltre all'alloggio e al vitto, servizi maggiormente specializzati e servizi di integrazione gestiti dalle autorità locali con il supporto, su base volontaria, della società civile, e coordinato dal Ministero dell'Interno.

Infine, il Ministero offre sostegno attraverso il **Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI)**, divenuto per il nuovo ciclo di programmazione lo strumento attraverso il quale la Commissione europea ha semplificato l'organizzazione dei finanziamenti destinati al sostegno delle politiche in materia di immigrazione degli Stati membri, passando dai quattro Fondi istituiti nell'ambito del Programma SOLID 2007-2013, ai soli due strumenti finanziari previsti per il periodo 2014-2020 (FAMI e FSI - Fondo Sicurezza Interna)

In particolare, l'obiettivo del FAMI è quello di "contribuire alla gestione efficace dei flussi migratori e all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo della politica comune di asilo, protezione

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

sussidiaria e protezione temporanea e della politica comune dell'immigrazione, nel pieno rispetto dei diritti e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”.

Nell'ambito del **FAMI**, sono state promosse, con particolare vigore, attività di accoglienza a favore di Msna.

Le attività di prima accoglienza sono state in primo luogo avviate attraverso una Misura Emergenziale e poi proseguite con avvisi per la **prima e la seconda accoglienza**, sui quali a oggi sono **finanziati progetti per più di 70 milioni di euro**.

Fin qui, per somme e sintetiche linee, la nuova architettura del sistema accoglienza messa in piedi dal Ministero dell'Interno, in aggiunta a quelle preesistenti, che vedono, dal momento dello sbarco, tanti altri protagonisti che prendono in carico il minore in un sistema che ne mette al centro il **superiore interesse**.

Le attività, come noto, sono svolte parallelamente da altri Ministeri – come il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – dall'ANCI/SPRAR, dal Garante nazionale dell'Infanzia, dalle strutture di accoglienza nei territori e da alcuni enti a supporto (in particolare modo grazie agli interventi del Fondo UE FAMI) come UNHCR, OIM, Unicef e Save the Children.

È inoltre fondamentale il contributo di tutti gli enti locali e le istituzioni presenti sul territorio – dalla Prefettura, alle scuole, ai Servizi Sociali, alle ASL e al sistema giudiziario – che offrono un costante supporto alle decisioni della macchina centrale e sono protagoniste nell'implementazione delle politiche.

Si potrebbe continuare con la descrizione dei dettagli dei mille progetti messi in campo con la collaborazione di tutti gli attori, con l'analitico richiamo ai correttivi apportati nella ricerca di costanti interventi migliorativi da coniugare con le corse contro il tempo per rispondere sempre alle pressanti richieste di nuovi posti e al loro intreccio con le necessità di garantire il corretto percorso dell'accoglienza, così come disegnato e nei tempi prescritti dalla normativa. Appare, invece, più corretto parlare delle criticità e far emergere lacune e carenze per le quali è doveroso impegnarsi di più nella protezione di tutte le categorie di minori migranti.

È di tutta evidenza la difficoltà di intervenire su un fenomeno in rapido mutamento, in altri termini, di costruire un sistema di accoglienza dedicato quando il numero dei beneficiari subisce incrementi così forti e non preventivabili. E così, se da un lato, nel giro di 3 anni, l'Italia si è dotata di un solido impianto legislativo in materia, dall'altro, l'affanno per il rispetto dei tempi e delle procedure incide negativamente sul risultato finale di garantire un'accoglienza di qualità, attenta ai desiderata del minore, capace di instaurare un rapporto di fiducia e credibilità con chi viene accolto.

In un sistema dove le responsabilità sono divise fra più attori è doveroso che gli stessi mettano, senza remore né voglie di primeggiare, in condivisione i propri dati, le proprie best practice, le singole capacità e le rispettive reti, proprio nel superiore interesse del minore che, non a parole, ma nei fatti, dovrebbe guidare tutti i protagonisti a produrre, congiuntamente, idee e fatti idonei a superare le difficoltà. Occorre comprendere e sostenere l'impiego di personale qualificato, le sinergie con i territori, con OIM, UNHCR, le Ong, più in generale con il mondo del volontariato sociale.

Proprio da una esperienza di collaborazione, a seguito dell'attivazione, per la prima volta, di strutture ad alta specializzazione dedicate esclusivamente a Msna, provenienti da sbarchi o rintracciati sul territorio a seguito di eventi di sbarco, sono scaturite le Linee Guida contenenti procedure operative standard per la valutazione del superiore interesse del minore e le Procedure Operative Standard concernenti l'informazione e il supporto legale per la domanda di riconoscimento della protezione internazionale dei Msna, entrambe predisposte dai partner della Misura Emergenziale, OIM, Save the Children e UNHCR nell'ambito delle strutture di prima accoglienza finanziate con risorse FAMI.

Il percorso è ancora lungo e impervio. Dalle visite di controllo e dai monitoraggi, ci è apparso chiaro che occorre lavorare sempre più per migliorare la formazione degli operatori dei centri, che sono gli interlocutori dei minori, spendere energie per sensibilizzare i territori ad aprirsi a nuove forme di accoglienza con l'istituto dell'affido familiare che garantirebbe a ogni minore quell'attenzione esclusiva di cui ha bisogno per superare il trauma del suo viaggio migratorio, implementare le reti territoriali fra tutti gli attori coinvolti nel sistema accoglienza, sia a livello centrale fra ministeri che a

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

livello periferico con prefetture, questure, tribunali dei minorenni, procure minorili, garanti regionali per l'infanzia, enti locali. In tal senso, è stata predisposta dal Ministero dell'Interno una bozza di protocollo e distribuita alle prefetture per raggiungere le più ampie intese sui territori di rispettiva competenza e favorire la velocizzazione delle procedure di presa in carico del minore e sviluppare progettualità mirate al suo benessere psico-fisico.

Bisogna coinvolgere gli indifferenti per garantire un'implementazione dei centri di accoglienza di secondo livello che offrono al minore gli strumenti per giungere all'autonomia lavorativa, sociale e culturale.

Proteggere i minori, come ha sottolineato lo scorso 19 aprile la Commissione Europea, “significa innanzitutto difendere i valori europei del rispetto dei diritti dell'uomo, dalla dignità e della solidarietà. Significa anche applicare il diritto dell'Unione europea e rispettare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la legislazione internazionale in materia di diritti dell'uomo e relativa ai diritti dei minori. Per questo motivo, proteggere tutti i minori migranti, indipendentemente dal loro status e in tutte le fasi della migrazione, è una priorità”.

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

4. Il sostegno ai minori migranti sbarcati in Italia: l'esperienza diretta di Save the Children

Nel 2006 è stato attivato il **progetto Praesidium** da parte del Ministero dell'Interno - Dipartimento delle Libertà Civili e Immigrazione, con il coinvolgimento dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), dell'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati (UNHCR) e dalla Croce Rossa Italiana (CRI). Le prime tre annualità di *Praesidium* sono state co-finanziate dalla Commissione Europea, nell'ambito rispettivamente dei programmi “*Argo 2005 e 2006*” e “*Solidarity in action*” e dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione. La quarta annualità è stata invece finanziata esclusivamente dal Ministero dell'Interno italiano. Tale progetto è nato dall'esigenza del Dipartimento di dare piena attuazione ai compiti istituzionali a esso assegnati, che prevedono, tra gli altri, la predisposizione di misure di accoglienza umanitaria e di assistenza nei confronti degli stranieri privi di mezzi di sostentamento e in condizioni di soggiorno irregolare in arrivo via mare attraverso la frontiera Sud del Paese (c.d. “flussi migratori misti”) e il potenziamento dell'accoglienza rispetto ai flussi migratori che interessano l'isola di Lampedusa, la Sicilia, e altri luoghi della frontiera marittima dell'Italia meridionale. In base al modello multi-agenzia, ciascuna delle Organizzazioni coinvolte ha ricevuto un compito ad hoc. In questo quadro si colloca il contributo specifico di Save the Children (SCI), che da circa 10 anni sostiene i minori arrivati via mare in Italia durante il loro percorso migratorio.

In particolare, **SCI ha ricevuto il mandato di svolgere attività di informazione e consulenza legale rivolta ai minori** e ai principali attori coinvolti nel percorso di individuazione e presa in carico dei minori, monitoraggio degli standard di accoglienza nei Centri per immigrati e nelle comunità per minori, monitoraggio del processo di apertura delle tutele, rilascio dei permessi di soggiorno, conversione del permesso di soggiorno o presentazione della domanda di asilo da parte dei minori, monitoraggio della procedura di identificazione dei minori, attività di formazione e messa in rete delle strutture di accoglienza con i servizi del territorio. La novità apportata da SCI è stata la capacità di svolgere queste attività rendendole a misura di minore attraverso l'adozione di un approccio *child-friendly*.

In virtù dei risultati raggiunti già nella prima annualità (marzo 2006/febbraio 2007) presso il Centro di Soccorso e Prima Accoglienza (CSPA) di Lampedusa, l'iniziativa è stata estesa anche a tutti i Centri governativi per immigrati della Sicilia e delle zone costiere interessate da eventuali sbarchi, nonché, nella terza annualità (marzo 2008/febbraio 2009), anche alle strutture e comunità alloggio che danno ospitalità ai minori stranieri non accompagnati. Dal 2010 le Organizzazioni sono presenti in pianta stabile anche in Calabria, Campania, Marche e Puglia.

Il 30 giugno 2015 il progetto *Praesidium* si è concluso. Tuttavia, nel pieno del flusso migratorio era doveroso proseguire le attività presso le aree di sbarco. Il loro mantenimento è stato reso possibile da un'autorizzazione ottenuta dal Ministero il 1 agosto 2015, che ha dato la possibilità di proseguire le attività presso i luoghi di sbarco finanziandole con fondi propri e collegandole alle attività del progetto **Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati** (finanziato dall'AMIF - Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione), iniziato il 16 marzo 2015, incentrate invece sulla *capacity building* presso le strutture governative di prima accoglienza per Msna.

Il progetto avrebbe dovuto svolgersi da marzo 2015 ad aprile 2016 e SCI avrebbe operato sulle 15 progettualità selezionate dal Ministero dell'Interno (a cui corrispondevano oltre 50 strutture di accoglienza altamente specializzate per Msna). Da aprile ad agosto 2016 il progetto è stato esteso e SCI ha proseguito le proprie attività su 13 delle 15 progettualità precedentemente individuate. Nell'ambito di tale progetto sono state prodotte (in collaborazione con OIM e UNHCR) delle “Linee Guida” per le strutture di prima accoglienza contenenti procedure operative standard per la valutazione del superiore interesse del minore.

Da ottobre 2016 SCI ha iniziato a lavorare a un nuovo progetto finanziato dal Ministero dell'Interno, sempre finanziato nell'ambito del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020, denominato **Children come First - Intervento in Frontiera**. In questo nuovo progetto SCI è

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

impegnata nel rafforzare il sistema di protezione e accoglienza dei minori migranti che giungono in Italia, siano essi separati o accompagnati dai genitori, fin dal momento del loro primo ingresso in Italia, in tutti i principali luoghi di sbarco e presso i principali valichi di confine terrestre.

In particolare, le attività mirano, da un lato, ad aumentare il livello di consapevolezza dei minori migranti sui propri diritti, doveri e opportunità per rafforzare la loro capacità di far fronte a situazioni di rischio o pericolo (ovviamente sempre tramite l'utilizzo di metodologie *child friendly* di informazione e ascolto), e, dall'altro, a rafforzare le capacità di comprendere il fenomeno dei minori migranti da parte dei soggetti a vario titolo impegnati nella gestione dei flussi migratori misti (attori istituzionali e non operanti in ambito locale, regionale e/o nazionale per la tutela e protezione dei minori migranti), onde poter individuare i casi più vulnerabili e adottare le conseguenti misure necessarie a garantire il rispetto dei loro diritti. Per svolgere queste attività SCI ha attivato 9 team mobili, ciascuno costituito da un operatore legale e da un mediatore culturale, adeguatamente formati e reperibili tutti i giorni della settimana. I team intervengono nei principali luoghi di sbarco di Sicilia, Puglia, Calabria, Campania e Sardegna (nonché su chiamata in altre località se necessario) e presso i principali valichi di confine terrestre (quali Como e Ventimiglia). In collaborazione con tutti gli altri attori governativi e non governativi SCI fornisce ai minori, ed eventualmente ai loro familiari, le informazioni già rese formalmente dagli operatori di OIM e UNHCR, ricorrendo all'approccio *child friendly* e coinvolgimento attivo del minore utilizzando una lingua da lui conosciuta. In questo modo, tramite la creazione di uno spazio sicuro e dedicato in cui i minori possano sentirsi a loro agio e liberi di esprimersi, cerchiamo di rendere sufficientemente consapevole il minore dei suoi diritti e dei suoi doveri, nonché delle opportunità e dei rischi cui potrebbe incorrere nel nostro Paese.

In stretto raccordo e sinergia con OIM e UNHCR, SCI contribuisce a supportare le autorità pubbliche locali e regionali nella corretta individuazione dei minori non accompagnati e, tra questi, dei casi di maggiore vulnerabilità che necessitano di interventi specifici (ivi compresi i minori vittime di tratta, traumi o violenze, potenziali richiedenti asilo, nonché i casi di ricongiungimento familiare con i parenti già presenti in Italia e in Europa). A tutti i minori non accompagnati è garantita un'assistenza legale specializzata e supportata dalla mediazione culturale. Inoltre, con il progetto *Children come First* si è cercato di migliorare la conoscenza delle condizioni di accoglienza dei minori migranti al loro arrivo nei principali luoghi di sbarco e di confine terrestre e nelle strutture utilizzate per la loro temporanea prima accoglienza. Gli interventi sono realizzati nell'ambito di 20 progettualità, cui corrispondono oltre 70 strutture governative di prima accoglienza per Msna, dove sono anche svolte attività di formazione degli operatori.

Inoltre, sempre dal mese di ottobre 2016 e in coordinamento con OIM, UNHCR e UNICEF, SCI ha avviato un secondo progetto, finanziato dalla Direzione Generale per la Giustizia e i Consumatori della Commissione europea (DG Just), denominato **Proteggere i minori nel contesto della crisi europea di migranti e rifugiati**. Grazie a questo progetto, per la prima volta SCI ha avuto la possibilità di fornire soccorso psicologico ai minori migranti sbarcati in Frontiera Sud. In particolare, SCI ha attivato 4 team, ciascuno costituito da uno psicologo e da un educatore con competenze linguistiche, dislocati in Sicilia, compresa l'isola di Lampedusa, e in Calabria/Puglia, con l'obiettivo sia di garantire adeguato supporto ai minori migranti tramite la realizzazione di attività psico-sociali, che di contribuire alla formazione degli operatori di settore sui temi di *psychological first aid* (PFA) e *child safeguarding policy* (CSP).

Le due nuove progettualità, che risultano complementari, consentono a SCI di assicurare ai Msna sbarcati nel nostro Paese di ricevere un'assistenza a 360 gradi.

Le testimonianze dirette o mediate dal lavoro di nostri operatori mostrano che il progetto migratorio dei Msna prevede spesso come destinazione finale altri Paesi europei. Questo ha comportato il transito di molte migliaia di minori dalla Frontiera Sud verso il Nord, principalmente attraverso le città di Roma e di Milano. Per fronteggiare questa situazione, è stato promosso il **Progetto CivicoZero**, realizzato a partire dal 2009 a Roma (implementato dalla cooperativa CivicoZero) e in seguito anche a Milano (2014) e a Torino (2015). Il progetto è volto a fornire

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

supporto, orientamento e protezione ai minori migranti e neo-maggiorenni che si trovano, o che rischiano di trovarsi, in situazioni di marginalità sociale, devianza, sfruttamento e abuso, con l'obiettivo di contribuire al miglioramento delle loro condizioni di vita e al rispetto dei loro diritti. Il progetto si serve di un'unità mobile dedicata all'attività di outreach, per entrare in contatto con i Msna che transitano da soli per la città, garantendo loro un'adeguata informazione tanto sui loro diritti, quanto sui rischi che corrono transitando da soli nelle città, e di un centro diurno non residenziale chiamato "CivicoZero". Questi centri sono delle strutture "a bassa soglia" che propongono ai ragazzi numerose attività, non solo quelle classiche di informativa/consulenza legale e socio-sanitaria, ma anche attività formative e di integrazione sociale (l'alfabetizzazione, l'orientamento alla formazione e alla ricerca di lavoro e l'erogazione di borse di studio e di lavoro e attività culturali, artistiche, creative e ricreative). Infine viene anche offerto un servizio di accompagnamento per garantire il collocamento in luogo sicuro e l'accesso ai servizi sociali del territorio.

Da luglio 2016, per cercare di aprire un canale di comunicazione affidabile e facilmente accessibile, SCI ha attivato la **Helpline Minori Migranti**, un numero verde di consulenza plurilingue (italiano, arabo, inglese, francese, tigrino, somalo, dialetti sub-sahariani anglofoni e francofoni). Questa iniziativa consente ai Msna sia di ricevere direttamente, senza mediazioni di terzi non competenti (amici e/o connazionali), risposte adeguate e pertinenti sui propri diritti e sulle opportunità che possono trarre dall'accoglienza, ma anche di usufruire dei diversi servizi, dalla mediazione culturale all'assistenza legale, dal supporto psicologico all'attivazione dei canali di assistenza sociale. La *Helpline*, pur nascendo come servizio dedicato ai minori migranti, è aperta a chiunque abbia necessità di ricevere informazioni e supporto ad hoc. Gli altri utenti della *Helpline* spaziano infatti dai familiari dei minori, residenti in Italia e in altri Paesi, agli operatori delle strutture di accoglienza, dalle ONG di settore ai semplici volontari, così come al comune cittadino.

Tutti questi anni di lavoro volti a migliorare la tutela dei Msna hanno consentito agli operatori di SCI di prendere consapevolezza di alcune criticità che rendono impervia la strada dell'accoglienza in Italia.

In particolare, nell'ambito del progetto *Children come First*, a gennaio 2017 è stato pubblicato il primo Dossier trimestrale, nel quale non solo è stata fatta un'analisi descrittiva delle attività poste in essere e dei relativi risultati conseguiti, ma si è anche inteso dare testimonianza delle difficoltà riscontrate nel corso dei lavori. Le **criticità** rilevate hanno riguardato in particolare i seguenti aspetti.

- **Accertamento dell'età** - In tutte le Regioni lo strumento maggiormente utilizzato per accertare l'età della persona che si dichiara minore è l'esame radiologico del polso sinistro, che dovrebbe essere disposto in caso di dubbio. Tuttavia, non si riscontrano prassi uniformi: talvolta l'esame radiologico è adottato come *extrema ratio* dopo un colloquio approfondito, mentre in altri casi il colloquio preliminare è assente. Generalmente non sono stati registrati casi in cui il margine di errore sia riportato sul referto (che non viene comunque tradotto). Inoltre, nessuna Questura accetta l'esibizione di copia del documento di identità o del certificato di nascita che sia senza foto, neanche a fondare la presunzione di minore età.
- **Nomina del tutore** - Le criticità riguardano i lunghi tempi di nomina del tutore, la difformità delle prassi che variano sovente da provincia a provincia.
- **Permesso di soggiorno per minore età** - Anche in questo caso è stata riscontrata una difformità di prassi. Infatti, mentre alcune Questure per rilasciare tale tipologia di permesso di soggiorno distinguono a seconda che il minore abbia o meno compiuto 14 anni, per cui se ne ha di più è richiesta documentazione aggiuntiva (passaporto o carta di identità in alcuni casi munita di traduzione legalizzata giurata), mentre in altre il permesso di soggiorno per minore età viene automaticamente rilasciato al minore in qualunque caso, senza richiesta di produzione di ulteriore documentazione attestante l'età. Peraltro, talvolta il permesso per minore età viene rilasciato in presenza del tutore nominato che abbia già prestato giuramento, prassi che andrebbe a inficiare il diritto fondamentale del minore a vedersi riconosciuto un documento che gli spetterebbe

6. L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

solamente per il fatto di essere minore causando negli stessi un forte senso di frustrazione.

- Affido familiare – Sebbene l'istituto dell'affido familiare rappresenti lo strumento ideale per favorire l'accoglienza di un minore, a oggi esistono ancora troppo poche esperienze in cui i minori stranieri non accompagnati vengono affidati a una famiglia.
- Allontanamento dalle strutture – In aumento il numero di minori che decide spontaneamente di abbandonare le strutture di prima accoglienza. La scelta di lasciare "l'accoglienza" è spesso dettata dall'esigenza del minore di proseguire il proprio percorso migratorio, raggiungendo i propri familiari in altri Paesi europei, ma in molti altri casi è sintomatico di un diffuso senso di malessere e di frustrazione legato all'inadeguatezza e all'insoddisfazione rispetto agli standard dell'accoglienza (così come testimoniato dai sopralluoghi degli operatori che si recano nelle strutture per svolgere le attività, ma anche dalle chiamate effettuate dai minori alla *Helpline* di SCI).

I Msna che sbarcano in Italia, dopo il terribile viaggio che hanno affrontato, si trovano davanti un sistema di accoglienza che soffre di diversi deficit.

Per tutelare questi minori, SCI ha sostenuto l'adozione del Disegno di legge ***Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati***, che è stato definitivamente approvato il 29 marzo 2017. Il testo disciplina gli aspetti fondamentali per la vita dei minori migranti che arrivano in Italia senza genitori: dalle procedure per l'identificazione e l'accertamento dell'età agli standard dell'accoglienza; dalla promozione dell'affido familiare alla figura del tutore, dalle cure sanitarie all'accesso all'istruzione, tutti tasselli fondamentali per favorire l'inclusione sociale dei minori. Per la prima volta vengono disciplinate per legge le modalità e le procedure di accertamento dell'età e di identificazione, garantendone l'uniformità a livello nazionale. Viene regolato il sistema di accoglienza integrato tra strutture di prima accoglienza dedicate esclusivamente ai minori, all'interno delle quali i minori possono risiedere non più di 30 giorni, e sistema di protezione per richiedenti asilo e minori non accompagnati (SPRAR), con strutture diffuse su tutto il territorio nazionale, che la legge estende ai minori stranieri non accompagnati. Viene poi attivata una banca dati nazionale dove confluisce la "cartella sociale" del minore, che lo accompagnerà durante il suo percorso). Viene prevista per tutti la necessità di svolgere indagini familiari da parte delle Autorità competenti nel superiore interesse del minore e vengono disciplinate le modalità di comunicazione degli esiti delle indagini sia al minore che al tutore. La competenza sul rimpatrio assistito passa inoltre da un organo amministrativo, la Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al Tribunale per i minorenni, organo costituzionalmente dedicato alla determinazione dell'interesse del minore. Il minore potrà richiedere direttamente il permesso di soggiorno alla questura competente, anche in assenza della nomina del tutore. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, ogni Tribunale per i minorenni dovrà istituire un elenco di "tutori volontari" disponibili ad assumere la tutela anche dei minori stranieri non accompagnati per assicurare a ogni minore una figura adulta di riferimento adeguatamente formata. La legge promuove poi lo sviluppo dell'affido familiare come strada prioritaria di accoglienza rispetto alle strutture. Per la prima volta sono sanciti anche per i minori stranieri non accompagnati il "diritto all'ascolto" nei procedimenti amministrativi e giudiziari che li riguardano, e il diritto all'assistenza legale, avvalendosi, in base alla normativa vigente, del gratuito patrocinio a spese dello Stato. È prevista inoltre la possibilità per le associazioni di tutela di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per annullare atti della Pubblica Amministrazione che si ritengono lesivi dei diritti dei minori non accompagnati e di intervenire nei giudizi che li riguardano. Una particolare attenzione viene infine dedicata dalla legge ai minori vittime di tratta, mentre sul fronte della cooperazione internazionale l'Italia si impegna a favorire tra i Paesi un approccio integrato per la tutela e la protezione dei minori, nel loro superiore interesse.

Capitolo 7 - I diritti dei bambini e delle famiglie nel quadro delle risorse disponibili

7.1 Risorse per garantire la cura e la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza

La profonda relazione tra “bisogno” e “diritto” che deve caratterizzare l'impostazione e la realizzazione degli interventi sanitari e sociali verso ogni persona, assume una valenza ancora più cogente per garantire la cura e la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza a rischio di allontanamento dalla propria famiglia. Non sono scontati gli obiettivi di accompagnare e sostenere la crescita dei bambini e dei ragazzi in difficoltà attraverso interventi e servizi che abbiano come effettivi soggetti di riferimento il minore e la sua famiglia, in una dinamica di miglioramento delle relazioni familiari che permetta il recupero delle responsabilità genitoriali, e di rapporti significativi con il territorio, con le opportunità che offre, il sistema integrato di servizi (sociali, sanitari, educativi...), pubblici e privati.

La logica della “responsabilità sociale” di un investimento di risorse: umane, professionali, finanziarie per le giovani generazioni e la famiglia sociale deve permeare in maniera coerente i diversi livelli di governo e determinare operatività efficaci e diffuse in tutti i territori, nel rispetto delle necessarie contestualizzazioni, ma anche nella indispensabile unitarietà per combattere sperequazioni territoriali e differenziazioni ingiustificabili in riferimento ai diritti.

Anche per questo, l'andamento per lo più negativo delle risorse disponibili per sostenere e accompagnare i minorenni e le loro famiglie in difficoltà, non può distogliere dalla consapevolezza che è necessario mantenere ampio il “ventaglio” di interventi, servizi e prestazioni che è possibile rivolgere al minore, alla famiglia d'origine, al territorio per garantire adeguati processi di tutela. La cornice normativa rappresentata dalle leggi 328/2000 e 149/2001 e dalle legislazioni regionali collegate ha trovato nel “Nomenclatore Interregionale degli Interventi e Servizi Sociali” (Nomenclatore interregionale) del CISIS (Centro interregionale per il sistema informativo statistico), un efficace strumento di mappatura degli interventi e dei servizi sociali, attraverso la descrizione e definizione di tutte le voci desunte confrontando, integrando e raccordando le classificazioni previste per gli interventi e servizi sociali nelle regioni. Anche rispetto agli interventi sul “diritto del minore alla propria famiglia” della legge 149/2001 è utile l'evidente finalità del Nomenclatore interregionale, di dare un linguaggio comune utilizzabile dai programmatori e dagli operatori, finalizzato anche a facilitare l'identificazione dei livelli essenziali di assistenza sociale, rendendo possibile il confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di welfare regionali.

7.2 Servizi e interventi nell'area minori e famiglie¹

Il Nomenclatore interregionale è un utile “linguaggio base” per la lettura e il raffronto/mappatura dei sistemi regionali di interventi e servizi, ma occorre qualificarne il “perimetro di riferimento”, anche con riferimento agli “standard” (risorse, spazi, prestazioni, tempi...); in questo senso si ritiene utile promuovere collaborazioni interregionali per la revisione delle normative regionali in essere e l'adeguamento delle stesse a standard il più possibile unitari e condivisi. Questo è particolarmente necessario nell'ambito delle famiglie in difficoltà e dei minorenni a rischio di allontanamento in cui, i bisogni espressi dai bambini e dalle loro famiglie sono in costante mutamento e, di conseguenza, le strategie messe in atto per trovare la risposta più appropriata devono costantemente adattarsi, evolversi, in parte ridefinirsi.

Nelle prime due delle tre “macrocategorie” specificate dal Nomenclatore interregionale: *Interventi e Servizi; Trasferimenti monetari; Centri e strutture residenziali, semiresidenziali o diurne,*

¹ Riferimenti al *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*, versione 2013 elaborato dal Cisis (Centro interregionale per il sistema informativo statistico) per la Commissione politiche sociali della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

7. I DIRITTI DEI BAMBINI E DELLE FAMIGLIE NEL QUADRO DELLE RISORSE DISPONIBILI

è possibile individuare azioni specifiche per disporre gli “interventi di sostegno e di aiuto” previsti ai sensi dell’articolo 1 della legge 149/2001:

Interventi e Servizi	Segretariato sociale, informazione e consulenza per l’accesso alla rete dei servizi
	Prevenzione e Sensibilizzazione
	Pronto intervento sociale
	Attività di servizio sociale di supporto alla persona alla famiglia e rete sociale
	Integrazione sociale
	Interventi e servizi educativo-assistenziali e per il supporto all’inserimento lavorativo
	Interventi volti a favorire la permanenza al domicilio
	Servizi di supporto
Trasferimenti monetari	Trasferimenti per il pagamento di rette
	Trasferimenti per attivazione di servizi
	Integrazioni al reddito

Rispetto ai Centri e strutture residenziali, semiresidenziali o diurne il Nomenclatore interregionale utilizza tre “caratteri” per distinguere/classificare i livelli dei servizi che risultano essere adeguati a definire la necessaria gradualità che le regioni devono prevedere per articolare il “ventaglio” dei servizi residenziali e semiresidenziali per minorenni, necessario a dare risposte adeguate alle diverse esigenze.

Il carattere della *Residenzialità* viene distinto tra “familiare” (servizio di piccole dimensioni caratterizzata dalla presenza di una coppia o di uno o due adulti che svolgono funzioni genitoriali) e “comunitaria” (servizio di dimensioni variabili a seconda dell’area di utenza caratterizzata dalla presenza di operatori sociali, socio-sanitari o educatori e da un’organizzazione di tipo comunitario).

Il carattere della *Funzione di protezione sociale* si articola in accoglienza:

- a) di emergenza: ha la funzione di rispondere con immediatezza ai bisogni urgenti e temporanei di ospitalità e tutela per evitare l’esposizione a particolari fattori di rischio, in attesa dell’individuazione di soluzioni più adeguate da parte dei Servizi sociali territoriali.
- b) con prevalente funzione tutelare: comprende osservazione sociale, accompagnamento sociale e supporto all’autonomia.
- c) socio-educativa: tutela e assistenza educativa di carattere professionale a bambini temporaneamente allontanati dalla famiglia.
- d) educativo-psicologica: con finalità educative, terapeutiche e riabilitative per bambini in situazione di disagio psico-sociale e con disturbi di comportamento. È volta al recupero psico-sociale ed è a integrazione sanitaria.

Il carattere della *Cura sanitaria* può assumere diversi livelli di intensità a seconda dei casi.

Il “mix” tra i diversi livelli dei tre caratteri considerati determina l’individuazione di sette tipologie di servizi residenziali per minorenni che sintetizzano il quadro complessivo degli interventi “necessari”:

7. I DIRITTI DEI BAMBINI E DELLE FAMIGLIE NEL QUADRO DELLE RISORSE DISPONIBILI

<i>Definizione struttura</i>	<i>Descrizione struttura</i>
Comunità Familiari per minori	Presidio residenziale che accoglie minori di anni 18 e che si caratterizza per la convivenza continuativa e stabile di un piccolo gruppo di minori con due o più operatori specializzati, che assumono ruoli identificabili con figure genitoriali di riferimento in un percorso socio-educativo, nel rispetto dei bisogni e delle esigenze rispondenti alle varie fasce di età.
Comunità socio educative	Presidio residenziale a carattere educativo, rivolto prevalentemente a preadolescenti e adolescenti sprovvisti di figure parentali idonee a seguirli nel processo formativo. L'assistenza è fornita da educatori professionali che esercitano in quel contesto la loro specifica professione in forma di attività lavorativa. Ogni educatore esercita la propria funzione su un piccolo gruppo di ospiti (generalmente inferiore a 12) ed è tenuto a rispettare dei turni lavorativi che garantiscano la presenza costante di almeno un adulto per ogni gruppo di minori.
Alloggio ad alta autonomia	Presidio residenziale di ridotte dimensioni, a bassa intensità assistenziale, accoglie ragazzi con gravi problemi di relazione con le famiglie, o privi delle stesse, senza valide figure di riferimento e bisognosi di un nuovo rapporto affettivo ed educativo. Accoglie minorenni alle soglie della maggiore età, o giovani adulti (fino a 21 anni) che presentano disagi esistenziali e nevrosi del carattere, (disturbo alimentare, disturbo comportamentale, disturbo del carattere, alcoolismo, invalidità, cronicità...), sintomatologia che evidenzia la necessità di un programma di emancipazione dalla famiglia di origine.
Servizi di accoglienza per bambino genitore	È una struttura di accoglienza a tutela del nascituro o del bambino e del suo genitore. Ospita di norma nuclei formati dal bambino e dal suo genitore. È caratterizzata dalla presenza di educatori professionali e dalla presenza di spazi idonei per i nuclei accolti.
Strutture di pronta accoglienza per minori	È una struttura residenziale, per minori in situazioni di emergenza, che provvede alla tempestiva e temporanea accoglienza di essi quando si trovano in situazione di abbandono o di urgente bisogno di allontanamento dall'ambiente familiare. Il limite massimo dei minori può essere temporaneamente elevato qualora sia necessario accogliere ragazzi per i quali non sia momentaneamente possibile una alternativa.
Comunità multiutenza	È una struttura residenziale con il compito di accogliere persone prive di ambiente familiare idoneo, tra cui temporaneamente anche bambini e adolescenti di età compresa tra zero e diciassette anni.
Comunità educativo e psicologica	Comunità caratterizzata per la capacità di accoglienza di minori in condizioni di disagio, con gravi problemi comportamentali o patologie di carattere psichiatrico. La Comunità fornisce prestazioni psico-terapeutiche. Si caratterizza per essere ad integrazione sociosanitaria.

Il “gruppo di lavoro” istituito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali finalizzato alla produzione di “Linee di indirizzo per l'accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni”, composto da rappresentanti istituzionali e integrato operativamente da coordinamenti nazionali del terzo settore, da un lato ha opportunamente utilizzato le classificazioni del Nomenclatore interregionale declinando, in modo unitario e condiviso, le diverse dimensioni comuni riconducibili alle sette tipologie di servizi residenziali: Requisiti generali, Progetto di servizio e Carta dei servizi, Requisiti strutturali e impiantistici, Requisiti organizzativi e gestionali, Requisiti assistenziali e del personale, Requisiti dei volontari e di altri soggetti di sostegno all'accoglienza del Servizio residenziale, e, dall'altro, ha suggerito percorsi coerenti di “sperimentazione di nuove tipologie”.

7.3 Il trend del Fondo nazionale delle politiche sociali e i minorenni

Gli ultimi dati disponibili di Eurostat sulla spesa sociale in Europa per il 2013², indicano che l'Italia destina una quota di spesa sociale finalizzata a infanzia e famiglie pari alla metà della media europea (4,1% rispetto all'8,5%), mentre i fondi destinati a superare l'esclusione sociale sono pari allo 0,7%, contro una media europea dell'1,9%.

Questi dati, con riferimento alla questione povertà, evidenziano anche che gli interventi di welfare messi in campo dal nostro Paese per il 2014 sono riusciti a ridurre il rischio di povertà per i

² In Atlante dell'Infanzia (a rischio) 2016 “Bambini e Supereroi”, Save the Children.

7. I DIRITTI DEI BAMBINI E DELLE FAMIGLIE NEL QUADRO DELLE RISORSE DISPONIBILI

minori di 18 anni di 10 punti percentuali (dal 35% al 25%) mentre, mediamente, in Europa gli interventi sociali in favore di famiglie e minori riescono a ridurre il rischio di povertà del 15,7%³.

La persistente situazione di instabilità economica e l'aumento dei bisogni socio-assistenziali e sanitari della popolazione italiana richiederebbero una politica di crescente investimento nel welfare anche perché è sempre più evidente che, appunto, si può e si deve parlare di “investimenti” e non di “costi”, vista la ricaduta positiva sul benessere personale e collettivo, oltre che sull'aumento dell'occupazione.

I principali canali da cui provengono le risorse finanziarie necessarie ad affrontare i vari aspetti legati ai servizi sociali e, quindi, anche quelli per l'infanzia e l'adolescenza, sono: il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS), erogato dallo Stato alle regioni e province autonome e quindi redistribuito agli enti locali; i fondi regionali per l'assistenza sociale assegnati ai Comuni; le risorse finanziarie proprie dei Comuni.

A tali fondi, inoltre, si aggiungono quelli “dedicati”, la cui erogazione è variabile e, in qualche caso, non strutturale.

In una recente pubblicazione dell'ANCI⁴ viene rilevato come “la somma totale dell'erogazione di fondi dallo Stato ai Comuni è cresciuto, dal 2003 al 2015, del 23,0% passando da 941 milioni a 1.158 milioni di euro, sebbene non in maniera costante: un primo sensibile calo è stato registrato nel 2005, e poi nel triennio 2010-2012, e solamente negli ultimi due anni si è tornati a valori simili a quelli avuti nel 2008”.

Fondi statali erogati alle autonomie locali per il welfare, anni 2003-2016 (in euro)

FONDI STATALI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FONDO NAZIONALE							
POLITICHE SOCIALI	896.823.876	1.000.000.000	518.000.000	775.000.000	745.000.000	656.451.000	518.226.000
FONDO PER L'INFANZIA*	44.466.939	44.466.939	44.466.940	44.466.940	44.466.940	43.900.000	43.700.000
FONDO PER LA							
NON AUTOSUFFICIENZA					99.000.000	299.000.000	399.000.000
FONDO POLITICHE							
PER LA FAMIGLIA					123.000.000	97.000.000	100.000.000
FONDO POLITICHE GIOVANILI					60.000.000	60.000.000	60.000.000
FONDO ORDINARIO							
SOCIAL CARD							
FONDO BONUS BEBÉ							
SOMMA TRASFERIMENTI							
STATALI ELENCATI	941.290.815	1.044.466.939	562.466.940	819.466.940	1.071.466.940	1.156.351.000	1.120.926.000
SPESA TOTALE DEI COMUNI							
PER IL WELFARE LOCALE	5.198.277.766	5.377.614.038	5.741.354.961	5.954.085.998	6.399.384.297	6.662.383.600	7.079.907.542

FONDI STATALI	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FONDO NAZIONALE							
POLITICHE SOCIALI	380.222.000	178.584.000	10.680.000	300.000.000	258.258.000	278.192.000	277.790.028
FONDO PER L'INFANZIA*	40.000.000	35.200.000	40.000.000	39.600.000	30.688.000	28.709.000	28.794.000
FONDO PER LA							
NON AUTOSUFFICIENZA	380.000.000	100.000.000	0	275.000.000	340.000.000	390.000.000	390.000.000
FONDO POLITICHE							
PER LA FAMIGLIA	100.000.000	25.000.000	45.000.000	0**	5.000.000	5.000.000	7.500.000
FONDO POLITICHE GIOVANILI	37.421.650	0	0	3.298.447	7.106.171	3.736.376	1.530.133
FONDO ORDINARIO							
SOCIAL CARD					250.000.000	250.000.000	250.000.000

³ Ibidem

⁴ “Una lente sul welfare locale: sviluppi e tendenze”, ANCI - Cittalia, 2016

7. I DIRITTI DEI BAMBINI E DELLE FAMIGLIE NEL QUADRO DELLE RISORSE DISPONIBILI

FONDO BONUS BEBÉ						202.000.000	607.000.000
SOMMA TRASFERIMENTI							
STATALI ELENCATI	937.643.650	338.784.000	95.680.000	617.898.447	891.052.171	1.157.637.376	1.562.614.161
SPESA TOTALE DEI COMUNI							
PER IL WELFARE LOCALE	7.126.891.416	7.027.039.614	6.982.391.861	7.073.978.000	n.d.	n.d.	n.d.

* Le risorse allocate nel Fondo per l'infanzia e l'adolescenza sono destinate esclusivamente ai progetti da realizzare nelle 15 Città riservatarie (Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino, Venezia).

** 16.921.426 euro destinati ad interventi di competenza statale.

Fonte: elaborazione Citalia su dati Istat (anni vari), IFEL (2015) e Conferenza delle regioni e delle province autonome (2015).

Con riferimento alle rilevanti variazioni dell'entità del FNPS nel corso degli anni si ritiene necessario evidenziare due criticità discriminanti:

- la prima riguarda l'indeterminatezza e l'impossibilità di una programmazione degli interventi e dei servizi sociali per la totale incertezza sulle disponibilità finanziarie provenienti dal governo centrale;
- la seconda fa riferimento all'asimmetria tra l'entità del Fondo Sociale e il Fondo Sanitario, che sono in un rapporto di quasi 1 a 100; uno squilibrio che se si può comprendere con riferimento ai diversi livelli di strutturazione della spesa, non si può condividere se si coglie l'inscindibile funzione di prevenzione degli interventi sociali e, quindi, anche di risparmio di costi sanitari determinati dall'aggravamento delle condizioni soprattutto delle persone più fragili: minorenni, giovani, disabili, soggetti con disagio psichico, con dipendenze patologiche, anziani...

Con riferimento alle disponibilità "specifiche" per l'infanzia e l'adolescenza, al di là delle comprensibili e giustificabili motivazioni che hanno portato al superamento del finanziamento di "leggi di settore" con l'istituzione del FNPS, risulta evidente che, nei fatti, la sensibilità e l'attenzione del Parlamento verso la condizione e le problematiche di questa delicata fascia di popolazione siano state discontinue e in diminuzione.

Il mancato compimento della L. 42/09 con i relativi decreti attuativi e la previsione della soppressione di tutti i trasferimenti statali e regionali da sostituirsi con le entrate locali (federalismo fiscale) ha aggravato le questioni di fondo relative alla certezza di risorse da dedicare al sostegno dei minori e delle famiglie.

Sembra improponibile "vagheggiare" il ritorno alla stagione dei finanziamenti riservati all'attuazione dei diritti dei minorenni aperta con la L. 285/97, che pure ha permesso non solo di far emergere la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nella sua significatività, ma di far nascere specifiche politiche di tutela e di promozione dei "cittadini in crescita" in tutti i territori del Paese. D'altra parte la situazione di "minorità" che spesso si associa impropriamente alla condizione dei "minori" e la tendenza a "ricomprendere" le specificità delle esigenze delle persone minorenni in quelle della famiglia, hanno contribuito a determinare un detrimento e una progressiva riduzione delle risorse (non solo finanziarie) disponibili per le misure e gli interventi necessari alla garanzia e all'esigibilità dei diritti dei minorenni.

Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dalla L. 449/97 con la finalità: di promuovere interventi connessi al contrasto della povertà, alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, alla tutela della condizione degli anziani, alla prevenzione e al trattamento delle tossicodipendenze e all'inserimento dei cittadini stranieri. Successivamente all'approvazione della L. 328/00 e all'entrata in vigore della Legge costituzionale n. 3 del 2001, il Fondo Nazionale per le politiche sociali si è configurato come lo strumento attraverso il quale lo Stato concorre al finanziamento della spesa sociale, con la natura di "fondo indistinto", nel senso che le risorse del Fondo non possono essere vincolate ad una specifica destinazione e quindi non possono essere volte al finanziamento di determinati interventi o settori particolari individuati al livello

7. I DIRITTI DEI BAMBINI E DELLE FAMIGLIE NEL QUADRO DELLE RISORSE DISPONIBILI

nazionale nell'ambito delle politiche sociali; questo perché all'amministrazione centrale non spetta il compito di indirizzare ex-ante l'uso delle risorse, ma solo di monitorarne ex-post il corretto utilizzo.

Come evidenziato dalla tabella precedente, le variazioni del FNPS, hanno fortemente risentito delle dotazioni di bilancio a legislazione vigente. L'attività di monitoraggio delle risorse del FNPS per l'anno 2011 (l'ultima disponibile⁵) è stata effettuata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali attraverso la somministrazione di un questionario agli uffici regionali competenti.

Il monitoraggio delle risorse del FNPS per l'anno 2011, pur con diversi limiti dovuti all'entità dei trasferimenti indistinti dei fondi agli Enti locali e alla difficoltà delle regioni di rendicontare in maniera dettagliata l'utilizzo del Fondo, ha rilevato le risorse assegnate alle regioni per il finanziamento delle politiche sociali, che restano in parte a titolarità regionale e in parte vengono trasferite agli Enti Locali. Dall'esame dei dati sui soggetti destinatari, risulta che, nel 2011, l'intero volume finanziario (976.117.817 euro: risorse proprie regionali, FNPS, FSR, altri fondi regionali) viene trasferito prevalentemente agli Enti Locali ai quali è delegata la gestione dell'80,5% (785 milioni di euro) delle risorse complessive disponibili, mentre il FNPS trasferito alle regioni ammontava a 175.806.590,85 euro, complessivamente diminuite del 49,1% rispetto all'anno precedente.

Con i dati disponibili è stato possibile aggregare i dati relativamente alle aree di utenza: "Responsabilità familiari", "Disabilità e autosufficienza", "Povertà ed esclusione sociale", con la situazione complessiva e analitica rappresentata dalla tabella seguente:

Risorse finalizzate al finanziamento della spesa sociale per aree di intervento e Regione (a). Anno 2011 (in percentuale, Totale in euro)

REGIONI	RESPONSABILITÀ FAMILIARI	DISABILITÀ E NON AUTOSUFFICIENZA	POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE	AZIONI DI SISTEMA	RISORSE INDISTINTE	ALTRO	TOTALE
PIEMONTE	3,7	26,7	0,5	-	69,1	-	144.251.487
VALLE D'AOSTA	39,1	43,5	16,1	1,3	-	-	30.234.540
LOMBARDIA	-	32,3	3,5	4,3	59,9	-	100.167.555
VENETO	51,2	11,2	5,3	6,3	26,0	-	73.149.055
FRIULI V.G.	-	42,4	8,9	-	48,7	-	152.166.579
LIGURIA	0,2	39,3	0,4	0,7	58,9	0,5	40.178.669
EMILIA ROMAGNA	18,7	0,8	1,6	0,2	3,7	75,0	24.125.000
TOSCANA	7,1	25,6	4,4	61,4	-	1,5	44.248.428
UMBRIA	27,9	44,2	10,6	16,4	-	0,9	13.852.932
MARCHE	-	9,3	-	-	-	90,7	43.181.784
LAZIO	-	-	-	-	-	100,0	111.155.843
ABRUZZO	-	-	-	-	-	100,0	14.255.309
MOLISE	26,3	-	-	-	73,7	-	1.730.194
CAMPANIA	57,0	19,3	2,2	-	21,5	-	74.657.319
PUGLIA	-	11,3	-	2,5	76,5	9,7	24.725.166
BASILICATA	21,0	9,2	21,0	29,4	11,6	7,8	19.028.618
CALABRIA	11,0	63,4	25,6	-	-	-	27.347.621
SARDEGNA	8,1	7,8	4,2	-	67,5	12,4	37.661.718
Italia	12,2	23,9	4,6	4,6	35,0	19,7	976.117.817
<i>Nord</i>	<i>10,5</i>	<i>30,6</i>	<i>4,8</i>	<i>1,7</i>	<i>49,2</i>	<i>3,2</i>	<i>564.272.886</i>
<i>Centro</i>	<i>3,3</i>	<i>10,1</i>	<i>1,6</i>	<i>13,9</i>	<i>-</i>	<i>71,1</i>	<i>212.438.986</i>
<i>Mezzogiorno</i>	<i>26,6</i>	<i>19,7</i>	<i>7,1</i>	<i>3,1</i>	<i>32,0</i>	<i>11,4</i>	<i>199.405.945</i>

(a) È esclusa la Regione Sicilia in quanto ha rinviato ad esercizi futuri l'intero ammontare delle risorse del FNPS ad essa assegnate per l'anno 2011

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

⁵ Quaderni della Ricerca Sociale n. 28 - Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali - Monitoraggio annualità 2011.