



**Save the Children**

Italia ONLUS

# L'accoglienza dei minori in arrivo via mare

**Rapporto finale di monitoraggio  
delle comunità alloggio  
per minori in Sicilia**

**Progetto Praesidium III**

Aprile 2009

<b>PREMESSA</b> .....	pag. 3
<b>1. METODOLOGIA</b> .....	pag. 4
<b>2. NORMATIVA NAZIONALE E REGIONALE DI RIFERIMENTO</b> .....	pag. 6
<b>3. PROCEDURE IN ARRIVO E COLLOCAMENTO DEI MINORI NELLE COMUNITÀ</b> .....	pag. 8
<b>4. ANALISI GENERALE DEL RISPETTO DEI DIRITTI E DELLE CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA NELLE COMUNITÀ</b> .....	pag. 11
>> Informazioni generali sui minori accolti	
>> Dati sugli enti gestori e sulle comunità	
>> Le condizioni di accoglienza e i servizi offerti	
>> La tutela e il diritto al soggiorno	
>> Gli allontanamenti dei minori dalle comunità	
<b>5. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI</b> .....	pag. 21

**N**ell'ambito del progetto Praesidium III, in convenzione con il Ministero dell'Interno e in partenariato con l'United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), l'International Organization for Migration (IOM) e la Croce Rossa Italiana (CRI), Save the Children Italia (SCI) ha il compito di svolgere un'attività di monitoraggio degli standard di accoglienza e rispetto delle procedure a tutela dei minori all'interno delle **comunità alloggio per minori stranieri non accompagnati (msna)** presenti sul territorio siciliano, con particolare riferimento alle comunità che hanno accolto i minori in arrivo da Lampedusa e dalle coste siciliane e che hanno stipulato convenzioni con la Prefettura di Agrigento. Secondo quanto previsto dalla Convenzione con il Ministero dell'Interno, Save the Children ha il mandato di "monitorare che le procedure e gli standard di accoglienza dei minori non accompagnati nelle comunità per minori dell'Agrigentino e di altre zone della Sicilia, siano conformi agli standard internazionali, quali la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo".

Per la realizzazione del monitoraggio sono stati adottati strumenti metodologici di rilevazione basati sugli standard nazionali e internazionali di tutela dei diritti dei minori<sup>1</sup>; è stato predisposto un database informatico con i nominativi dei minori accolti, in base alle comunicazioni sui collocamenti fornite dalla Questura di Agrigento e un database con l'indicazione dei servizi offerti dalle diverse comunità. La metodologia utilizzata per l'indagine prevede, oltre alle visite nelle comunità, l'acquisizione di dati attraverso contatti con Questure e giudici tutelari. Le aree di indagine, oggetto delle domande rivolte ai minori, agli enti gestori delle comunità e ai menzionati soggetti istituzionali, seguono il percorso del minore in Italia: dalle segnalazioni agli organi competenti previste dalla legge, al rilascio del permesso di soggiorno fino alle condizioni di inserimento lavorativo.

Un team composto da una consulente legale, un operatore sociale e un mediatore culturale ha visitato le comunità ove sono stati inseriti i minori stranieri non accompagnati in arrivo da Lampedusa e dalle coste della Sicilia, raccogliendo informazioni sia dagli enti gestori delle strutture che dagli stessi minori accolti, attraverso interviste semi-strutturate. Nell'ottica di garantire la partecipazione e il coinvolgimento dei minori, è stato dato particolare risalto alle opinioni e alle informazioni fornite dai ragazzi e dalle ragazze ospitati nelle comunità.

Giova a tale proposito sottolineare che i dati relativi ai minori accolti in comunità riguardano gli inserimenti fino al 28 febbraio 2009 e alcune informazioni, soprattutto quelle relative alle tutele aperte e ai permessi di soggiorno, risultano spesso non complete a causa della mancata trasmissione di dati da parte di alcune comunità, questure e giudici tutelari.

Di seguito l'elenco delle comunità complessivamente monitorate da Save the Children nel periodo maggio 2008 - febbraio 2009:

Acos (centro di accoglienza adulti)	Marsala	TP
Airone	San Giovanni La Punta	CT
Albatros	Solarino	SR
Alice (3 convenzioni)	Palma di Montechiaro	AG
Alice	Naro	AG
Arcobaleno (3 convenzioni)	Sciacca	AG
Arcobaleno	Assoro	EN
Boccone del Povero	Favara	AG
Casa Amica (5 convenzioni)	Viallaggio La loggia	AG
Cinque palme	Caltagirone	CT
Cinque palme	Mineo	CT
Copros	Licodia Eubea	CT
Cuore	Palma di Montechiaro	AG
Don Bosco	Camporeale	PA
Educandato Castelnuevo	Santa Caterina di Villarrosa	CL
Elianto	Licata	AG
Exodus	Montevago	AG
Falchi Marini	Favara	AG
Insieme	Castelvetrano	TP
Il Filo di Arianna	Alcamo	TP
Fiore di loto	Alcamo	TP
Il Germoglio	San Cataldo	CL
Giovane Anchise	Palagonia	CT
Il miglioramento	Marsala	TP
Nelson Mandela (Ipab)	Alcamo	TP
La Crisalide	Salemi	TP
Mimosa	Castelvetrano	TP
Misericordia	Marsala	TP
Iuvenilia	Campobello di Licata	AG
La Farfalla	Alcamo	TP
La Libellula	Casteldaccia	PA
Maria Ausiliatrice Longo	Cammarata	AG
Nadir	Campobello Licata	AG
Le tre P	Licata	AG
Papa Giovanni XXIII	Agrigento	AG
Sant'Anna	Termini Imerse	PA
Sorriso	Caltagirone	CT
Santo Spirito	Vittoria	RG
Vivere con	Salemi	TP

<sup>1</sup> Tra le fonti internazionali una particolare importanza è rivestita dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (*Convention on the Rights of the Child - CRC*), considerata da Save the Children quale riferimento fondamentale per ogni intervento in favore dei minori. In particolare tra i principi fondamentali, la Convenzione indica la considerazione del **superiore interesse del minore**, quale elemento preminente per l'adozione di tutte le decisioni riguardanti i bambini e gli adolescenti (Art. 3 CRC); il principio di **non discriminazione**, in base al quale ogni minore deve poter godere dei diritti di cui è titolare, senza distinzione di nessun tipo in relazione a considerazioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica (Art. 2 CRC); il **diritto alla partecipazione** che sancisce il diritto del minore a esprimere liberamente le proprie opinioni, su ogni questione che lo riguarda (Art. 12 CRC); il **diritto alla vita, alla sopravvivenza ed allo sviluppo del minore** (Art. 6 CRC) e il diritto alla **protezione** da ogni forma di abbandono, abuso, violenza o sfruttamento. (Artt. 19, 32, 34, 35, 36 CRC)

Nel corso del 2008 il monitoraggio ha interessato circa 39 comunità<sup>2</sup>, nelle quali sono stati collocati i minori in arrivo da Lampedusa e finanziate, in prevalenza, dalla Prefettura di Agrigento. Recentemente, inoltre, alcune comunità inizialmente monitorate sono state chiuse e i minori ivi ospitati sono stati trasferiti (“Nelson Mandela” ad Alcamo, “Le tre P” a Licata, “Santo Spirito” a Vittoria e “Boccone del Povero” a Favara). Dal mese di ottobre, per

rispondere ai numerosi arrivi via mare, si è resa necessaria un’estensione della rete di comunità precedentemente coinvolte; in particolare i minori in arrivo da Lampedusa sono stati per la prima volta collocati nelle seguenti strutture: “Acos”<sup>3</sup>; “Airone”; “Albatros”; “Copros”; “Giovane Anchise”; “Fiore di loto”; “Insieme”; “Il miglioramento”; “La Farfalla”; “La Libellula”; “La Crisalide”; “Mimosa”; “Misericordia”; “Sant’Anna”; “Sorriso” e “Vivere con”.

<sup>2</sup> Tra le comunità sono inserite anche strutture che a rigore non potrebbe essere definite comunità alloggio in quanto ricevono rette ridotte rispetto a quelle delle comunità e funzionano come “centri di pronta accoglienza”. Va tuttavia sottolineato che, a livello normativo, non esiste alcuna base giuridica che consenta la creazione e il finanziamento di tali strutture.

<sup>3</sup> Il centro Acos, situato a Marsala (TP) è una struttura di accoglienza per migranti adulti e non già una comunità alloggio per minori

# Normativa nazionale e regionale di riferimento

Si riportano alcuni riferimenti relativi alla normativa in materia di accoglienza dei minori, utili per una comparazione immediata rispetto alle condizioni di accoglienza nelle comunità; non vengono invece menzionati gli altri riferimenti relativi alla tutela dei diritti del minore e, in particolare, alle procedure di identificazione, inserimento in comunità e “regolarizzazione”, per le quali si rimanda a un documento apposito<sup>4</sup>.

Il sistema preposto all'accoglienza dei minori che si trovano, anche solo temporaneamente, privi di un ambiente familiare idoneo o che necessitano di interventi socio-assistenziali è affidato dalle Regioni agli enti locali. Sia a livello nazionale che a livello regionale sono fissati gli standard minimi di accoglienza che devono necessariamente essere garantiti nelle diverse strutture residenziali per minori.

La legge 328/2000, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, all’art. 8 assegna alle Regioni il compito di stabilire, con legge, quelli che sono i requisiti minimi necessari per autorizzare l'erogazione dei servizi e la gestione delle strutture di tipo residenziale, attenendosi comunque ai requisiti minimi nazionali fissati dal D.P.C.M n. 308 del 21 maggio 2001. In particolare, la legge 149/2001 “Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 - Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori - nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile”, precisa che “le Regioni, nell’ambito delle proprie competenze e sulla base dei criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, definiscono gli standard minimi dei servizi e dell’assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificano periodicamente il rispetto degli stessi”(art. 2, comma 5).

Il D.P.C.M. 308/2001 individua un solo tipo di struttura residenziale autorizzata ad accogliere i

minori. Si tratta di strutture a carattere comunitario “destinate ad accogliere utenza con limitata autonomia personale, priva del necessario supporto familiare o per la quale la permanenza nel nucleo familiare sia temporaneamente o definitivamente contrastante con il piano individualizzato di assistenza” (art. 3). Tali strutture oltre a dover rispettare i requisiti strutturali previsti per gli alloggi destinati a civile abitazione devono essere dotati di specifici requisiti organizzativi, adeguati alle necessità educativo - assistenziali dei bambini e degli adolescenti, requisiti che sono però tarati su base regionale. Ciò nonostante, a livello nazionale, sono comunque stabiliti i requisiti minimi delle strutture residenziali che riguardano tanto l'ubicazione della comunità - che dovrebbe essere situata in posti facilmente raggiungibili e in grado di favorire la partecipazione dei minori alla vita sociale del territorio - quanto la presenza di figure professionali sociali e sanitarie qualificate, fino a prevedere la predisposizione di un progetto educativo individuale (art. 5). I requisiti abitativi delle comunità per minori sono invece contenuti all'interno dell'allegato A del D.P.C.M 308/2001 che fissa in 10 il numero massimo di posti letto, più 2 posti per l'emergenza; prevede un servizio igienico ogni quattro ospiti e la presenza di una linea telefonica a disposizione degli ospiti. Sempre all'interno dell'allegato A sono inoltre indicate, a livello generale, le prestazioni che devono essere erogate all'interno di tali comunità (somministrazione pasti, attività ricreative e culturali, eventuali prestazioni sanitarie). Ogni Regione dovrà poi recepire ed integrare i requisiti minimi così indicati ed eventualmente adeguarli nel rispetto delle indicazioni contenute nella legge nazionale.

Nell’ottica del rispetto e dell’implementazione degli standard minimi di accoglienza, le Regioni sono tenute ad adottare tutte le misure necessarie a favorire il processo di “de istituzionalizzazione del minore, organizzando i servizi e le strutture residenziali destinati

<sup>4</sup> Save the Children ha elaborato un “Documento operativo sulla normativa in materia di tutela e protezione dei minori migranti in situazioni di rischio” che verrà diffuso nel corso dei prossimi mesi

## Normativa nazionale e regionale di riferimento

all'accoglienza dei minori esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare così come indicato dalla legge nazionale”<sup>5</sup>. La citata Legge 149/2001 richiedeva infatti che il ricovero in istituto fosse superato entro il 31 dicembre 2006 mediante l'affidamento ad una famiglia ovvero, laddove ciò non fosse possibile, “mediante l’inserimento in una comunità di tipo familiare caratterizzata da organizzazioni e rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia”<sup>6</sup>.

Nell’individuare e fissare gli standard d’accoglienza la normativa – nazionale e regionale – non fa una distinzione tra comunità di prima accoglienza e comunità di seconda accoglienza. Per questo motivo il rispetto degli standard minimi non può subire deroghe o eccezione giustificate dal grado di emergenza dell’accoglienza o dalla sua temporaneità e gli stessi standard devono trovare piena applicazione indipendentemente dalle menzionate situazioni contingenti.

Ciò nonostante il sistema della pronta accoglienza va tenuto distinto, quanto meno a livello organizzativo, da quello tipico della comunità di seconda accoglienza. La comunità educativa di prima accoglienza è di fatto caratterizzata dalla continua disponibilità e temporaneità dell'accoglienza rivolta a un piccolo gruppo di minori, massimo dieci, con un gruppo di educatori che a turno assumono la funzione di adulto di riferimento. All’interno della pronta accoglienza sarà quindi difficile attuare un progetto educativo individuale per il minore. Il minore dovrebbe risiedere all’interno della comunità per un lasso di tempo molto breve e, entro un mese, dovrebbe essere elaborato un progetto educativo a medio/lungo termine<sup>7</sup>. Altra differenza è poi rappresentata dal tipo di convenzione che viene solitamente stipulata con queste comunità. Si tratta infatti di una convenzione che non prevede il pagamento di una retta pro die/pro capite, ma che deve poter coprire i costi strutturali (proprio perché questo tipo di comunità deve

essere pronta a rispondere alle situazioni di emergenza). Tutte queste differenze sono naturalmente legate al carattere di temporaneità e di continuità insito nella prima accoglienza<sup>8</sup>. Di fatto manca tuttavia una regolamentazione puntuale di questo particolare tipo di comunità, ad esempio, non è stabilito un tempo massimo di permanenza.

Gli standard minimi delle comunità presenti sul territorio siciliano sono fissati nel Decreto del Presidente della Regione Sicilia del 26/5/2006. Tale decreto indica una capienza massima di 6 posti per comunità, individua la necessità di garantire spazi personali con un massimo di tre posti letto per stanza e di spazi comuni per attività ricreative. È richiesta inoltre la presenza di un nucleo educativo, anche costituito con vincolo matrimoniale e di due operatori (almeno, una figura educativa e un operatore ausiliario ogni 6 minori), nonché la possibilità di avvalersi di uno psicologo, un infermiere professionale e un assistente sociale. L’ente deve mantenere rapporti con il territorio e fornire, in collaborazione con queste strutture, servizi di inserimento scolastico, attività formative/lavorative, a carattere ludico, ricreativo e sportivo.

Le comunità monitorate hanno, in prevalenza, stipulato convenzioni non con l’ente locale ma con le locali Prefetture, sulla base di circolari interne emanate dal Ministero dell’Interno che hanno attribuito alla Prefettura l’onere finanziario per l’accoglienza. Al momento dell’apertura della tutela in favore del minore accolto, la responsabilità finanziaria dell’accoglienza si sposta in capo all’ente locale; pertanto le comunità ricevono fondi dalla Prefettura solo rispetto ai minori per i quali non è stata ancora aperta la tutela.

<sup>5</sup> Principali riferimenti normativi: l. 184/83, Disciplina dell'adozione e dell'Affidamento Familiare e successive modifiche, l. 149/2001, l. 328/2000 art. 22 c.3, D.P.C.M. 308/2001 art. 8 c. 3)

<sup>6</sup> Art. 2, comma 4, l. 149/2001

<sup>7</sup> Vedi a tale proposito “Strumenti e Ricerche. Le procedure e le buone prassi nei confronti dei minori stranieri non accompagnati”, Progetto Equal Palms, ottobre 2005. Il periodo di prima accoglienza viene normalmente quantificato intorno ai tre mesi

<sup>8</sup> Da una prima analisi dei testi giuridici, Save the Children Italia ha rilevato che soltanto la Regione Lazio ha distinto a livello normativo le diverse tipologie di “strutture a ciclo residenziale per minori”: casa-famiglia; gruppo-appartamento; comunità educativa di pronta accoglienza. Quest’ultima è caratterizzata dalla “continua disponibilità e temporaneità dell'accoglienza di un piccolo gruppo di minori, massimo dieci, con un gruppo di educatori che a turno assumono la funzione di adulto di riferimento” (art. 6 comma 1 lett. c l.r. n. 41 del 12 dicembre 2003)



## Procedure in arrivo e collocamento dei minori nelle comunità

La maggior parte dei minori sono stati collocati nelle comunità monitorate a seguito del trasferimento dal Centro di Lampedusa<sup>9</sup>; da maggio a febbraio 2009 sono sbarcati a Lampedusa 1994 minori non accompagnati e 300 accompagnati. In totale i minori presenti in comunità da maggio 2008 a febbraio 2009 sono risultati 1860<sup>10</sup>. Da Lampedusa, tuttavia, circa 200 minori, nei mesi di novembre e dicembre, sono stati trasferiti verso strutture non destinate all'accoglienza dei minori e spesso al di fuori del territorio siciliano (più di 50 minori in un centro della Croce Rossa Italiana (CRI) per adulti a Iesolo; circa 50 minori nel CDA (Centro di Accoglienza) di Bari; 31 minori nel CDA di Brindisi; 68 minori nel centro di accoglienza Acos per adulti a Marsala). Da questi centri i minori sono stati, in alcuni casi, immediatamente trasferiti verso comunità alloggio, in altri casi, il trasferimento non è ancora avvenuto o è avvenuto con ritardo contribuendo a determinare la fuga di decine di ragazzi. Questa situazione spiega lo scostamento tra il dato relativo agli arrivi a Lampedusa (1994) e il dato relativo ai collocamenti nelle comunità della Sicilia (1860). La discrepanza del dato tra minori in arrivo e minori collocati in comunità dipende inoltre dal fatto che i minori arrivati nel mese di febbraio a Lampedusa possono essere stati collocati in comunità in periodi successivi al giorno 28 dello stesso mese. Va tuttavia chiarito che in nessun caso l'allontanamento dei minori può essere avvenuto direttamente da Lampedusa, in quanto non è consentita l'uscita dalla struttura.

Per quanto riguarda gli sbarchi sulle altre coste della Sicilia il dato disponibile si riferisce al periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2008, periodo nel quale sono giunti **633 minori, di cui 443 non accompagnati** e 190 accompagnati<sup>11</sup>.

I migranti in arrivo via mare dovrebbero essere collocati in un'area di primo soccorso dove, generalmente, vengono espletate le procedure

di identificazione. Nel caso in cui vi siano dubbi sull'età dichiarata dal migrante privo di un valido documento di identità, e quando non si può procedere a verifiche presso i consolati dei paesi di provenienza, le autorità di Pubblica Sicurezza possono disporre una visita medica per l'accertamento dell'età. In questa fase, cioè in attesa dell'accertamento medico, il presunto minore dovrebbe essere trattato come tale<sup>12</sup>. Nei confronti del minore in stato di abbandono devono essere poi effettuate le segnalazioni previste dalla legge al Giudice tutelare, al Tribunale dei minori e al Comitato per i minori stranieri. Il minore viene quindi inserito in una comunità del territorio e qui vengono avviati i percorsi di apertura della tutela e rilascio del permesso di soggiorno.

Perché tali procedure vengano avviate correttamente nel pieno rispetto dei diritti dei minori, è necessario garantire a quanti arrivano nel nostro paese un'informazione di base sul percorso in Italia e sull'importanza di fornire dati corretti ai fini dell'identificazione. E' necessario inoltre garantire la possibilità di segnalare erronee registrazioni dei dati anagrafici in tutte le fasi della procedura; trattenere i migranti a fini di identificazione per il tempo più breve possibile e in strutture adeguate e, quindi, inserire i minori nella comunità non appena siano stati identificati come tali.

Rispetto agli sbarchi sul territorio siciliano e alle procedure per l'identificazione dei minori, è stata rilevata una notevole disomogeneità di prassi tra Questure.

Sulle coste siciliane le zone interessate da sbarchi sono quasi esclusivamente le province di Ragusa, Siracusa ed Agrigento, tra queste solo le aree di Pozzallo (RG) e Porto Empedocle (AG) dispongono di **strutture** fisse (hangar del Porto), sebbene non adeguate, per il **primo soccorso** dei migranti in arrivo.

Nelle aree di arrivo della Sicilia, al momento dello sbarco, le Forze dell'ordine non

<sup>9</sup> Con decreto del Ministero dell'Interno del 24 gennaio 2009 il CSPA (Centro di Soccorso e Prima Accoglienza) di Lampedusa è stato temporaneamente configurato come CIE (Centro di Identificazione e Espulsione) per la durata di 60 giorni

<sup>10</sup> E' necessario tener presente che alcuni minori sono stati inseriti in comunità anche in periodi precedenti al maggio 2008

<sup>11</sup> Fonte dati: Ministero dell'Interno

<sup>12</sup> Circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007, Identificazione dei migranti minorenni.



## Procedure in arrivo e collocamento dei minori nelle comunità

procedono a fornire informazioni di base ai migranti sulle fasi successive all'arrivo, sulle procedure applicate e sull'opportunità di fornire dati anagrafici corretti.

I migranti sbarcati in provincia di Ragusa vengono collocati nell'hangar antistante il porto di Pozzallo: un ampio vano, privo di qualsiasi arredo, dove vengono sistemati in terra i materassi su cui i migranti possono rimanere in attesa di trasferimento per decine di giorni; inoltre non vi è alcuna divisione tra le aree destinate ai migranti adulti, alle donne e ai minori. L'hangar di Pozzallo si è trovato ad accogliere minori non accompagnati in numero rilevante, in particolare, nelle ultime settimane del mese di settembre 2008. In questa situazione, i Servizi sociali di Pozzallo hanno incontrato molte difficoltà **nell'individuazione di comunità di accoglienza** sul territorio, motivo per cui i minori sono rimasti nell'hangar in attesa del trasferimento per più di tre settimane, per poi essere inseriti in comunità della Provincia di Ragusa.

Il territorio della provincia di Siracusa, a differenza di Ragusa e Agrigento, non dispone di una struttura stabile di pronta accoglienza per gli sbarchi. In caso di arrivi sulle coste siracusane, i migranti vengono trasferiti o presso il Centro di accoglienza (CDA)/Centro di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) di Cassibile o presso la struttura, allestita in emergenza, di Via di Villa Ortisi. Questa seconda struttura è costituita da una grande edificio, che viene aperto solo in caso di emergenza e dove trovano alloggio indistintamente minori e adulti. Durante il periodo di apertura della struttura (estate 2008), i tempi di permanenza sono risultati contenuti, nell'ordine di una settimana o due, termine entro il quale la Questura di Siracusa provvede a espletare le procedure di identificazione e successivo trasferimento dei migranti. Sono state tuttavia rilevate carenze strutturali, organizzative e sul piano delle procedure adottate. L'edificio non

disponeva di locali adeguati; né di uno spazio mensa. Le centinaia di migranti ospitati hanno dormito per terra su materassi sprovvisti di lenzuola e hanno lamentato di non ricevere sapone, kit igienici e indumenti sufficienti. Diversi minori non accompagnati sono stati alloggiati per diversi giorni nella struttura senza aver modo di uscire; alcuni migranti hanno tentato di allontanarsi riportando ferite gravi e moltissimi sono effettivamente riusciti a fuggire, dopo pochi giorni, anche prima di completare la procedura di identificazione. In queste circostanze può accadere che i minori si allontanino prima di essere identificati e si disperdano sul territorio senza alcuna forma di protezione. Va rilevato che, in questa circostanza, le Forze dell'Ordine non hanno in alcun modo opposto resistenza agli allontanamenti dei migranti mancando, di fatto, qualsiasi titolo autorizzativo al trattenimento. Per quanto riguarda i collocamenti dei minori, tuttavia, i Servizi sociali, in collaborazione con l'Ufficio Immigrazione della Questura sono riusciti a individuare, in tempi piuttosto brevi, le strutture del territorio idonee ad accogliere i minori.

Per quanto riguarda il territorio della provincia di Agrigento, gli sbarchi avvenuti non sono stati quasi mai intercettati per tempo. I minori sono stati ritrovati sul territorio e prontamente collocati dall'Ufficio minori della Questura, mentre gli adulti si sono allontanati prima di essere identificati.

Dopo l'istituzione del CIE a Lampedusa e la modifica intervenuta nella gestione dei flussi migratori, **tra febbraio e marzo 2009, diverse centinaia di migranti intercettati a largo dell'isola sono stati condotti a Porto Empedocle (AG) per essere identificati e inseriti nei centri del territorio.** I migranti in arrivo a Porto Empedocle vengono portati nell'hangar adiacente il porto, qui vengono distribuiti beni di prima necessità (scarpe, abiti) e viene effettuata l'attività di prima assistenza sanitaria. In questi casi, inoltre, i

## Procedure in arrivo e collocamento dei minori nelle comunità

collocamenti dei minori stranieri non accompagnati sono avvenuti in via di urgenza nelle comunità che garantivano un'ampia disponibilità di posti a prescindere dalle condizioni di accoglienza effettivamente offerte o, addirittura, in CARA/CDA.

Anche rispetto alle **procedure d'identificazione** sono state rilevate prassi difformi. A Pozzallo l'identificazione avviene direttamente all'interno del l'hangar, nelle ore successive allo sbarco o, al massimo, il giorno successivo.

A Siracusa è difficile individuare con esattezza le modalità di accertamento dell'identità, visto il ridotto numero di sbarchi e l'individuazione di soluzioni diversificate.

A Porto Empedocle le procedure di identificazione si svolgono, nell'arco di poche ore, all'interno dell'hangar. Non vi è l'opportunità di effettuare una verifica dei casi individuali, essenziale anche al fine di individuare minori erroneamente identificati come maggiorenni o accertare le relazioni parentali dichiarate, prima del trasferimento nelle strutture di destinazione.

In generale, le differenze rilevate sul piano delle condizioni di accoglienza e delle prassi adottate determinano, per le organizzazioni umanitarie, una notevole difficoltà a monitorare tutte le fasi del processo di identificazione, ivi compresa l'eventuale segnalazione di erronee registrazioni dell'età anagrafica.

A causa della disomogeneità nello svolgimento delle procedure di identificazione non è stato possibile rilevare in maniera sistematica le modalità di riferimento **all'esame medico per l'accertamento dell'età**<sup>13</sup>. Sono state tuttavia registrate, anche in questo ambito, prassi diverse o non legittime. Ad esempio a Porto Empedocle i minori che si dichiarano tali, generalmente, non vengono riferiti all'accertamento medico, anche a causa della

necessità di procedere in tempi brevi al trasferimento nei diversi centri. La Questura di Trapani, invece, ha richiesto per diverso tempo di effettuare accertamenti medici su tutti i minori inseriti in comunità indipendentemente dal fatto che fossero stati già effettuati a Lampedusa esami analoghi e dal loro esito. Alcuni migranti che si dichiaravano minori, sbarcati sulle coste della Calabria, sono stati registrati come maggiorenni e condotti al CIE di Caltanissetta. Qui è stato richiesto l'accertamento medico dell'età; il referto medico ha indicato la compatibilità con la maggiore età senza tuttavia indicare il margine di errore e non consentendo, pertanto, l'applicazione del principio del beneficio del dubbio (contenuto anche nella circolare 9/7/2007 Ministero dell'Interno). Sulla base di questo certificato, i migranti sono stati rimpatriati; alcuni di loro hanno successivamente inviato documenti di identità agli operatori di SCI e OIM che confermano la minore età dichiarata.

Va segnalato che, in diversi casi, le organizzazioni partner del progetto Praesidium, incaricate di effettuare attività di informazione e supporto agli sbarchi non sono state allertate e non hanno dunque potuto monitorare e intervenire sulle prassi adottate.

Infine è opportuno ribadire che, nei mesi di febbraio e marzo, a seguito del cambiamento della natura del centro di Lampedusa da CSPA a CIE e, probabilmente, a causa delle difficoltà di gestione e delle tensioni che sono seguite a tale decisione, alcune imbarcazioni intercettate a largo di Lampedusa sono state "accompagnate" a largo di Porto Empedocle (AG)<sup>14</sup>. E' necessario a tale proposito ribadire che le aree in oggetto non sono attrezzate né da un punto di vista strutturale né di procedure per garantire adeguata accoglienza, soccorso e identificazione a numeri consistenti di migranti e, in particolare, ai gruppi più vulnerabili, tra cui i minori non accompagnati.

<sup>13</sup> Nell'ambito del progetto Praesidium, Save the Children ha elaborato un documento, firmato da tutte le organizzazioni partner, "Accertamento dell'età di minori migranti: principi generali", che raccoglie i principi già fissati dalle norme nazionali e internazionali in materia di accertamento dell'età. Save the Children sta anche lavorando alla definizione di buone prassi e all'elaborazione di raccomandazioni specifiche in materia di accertamento dell'età

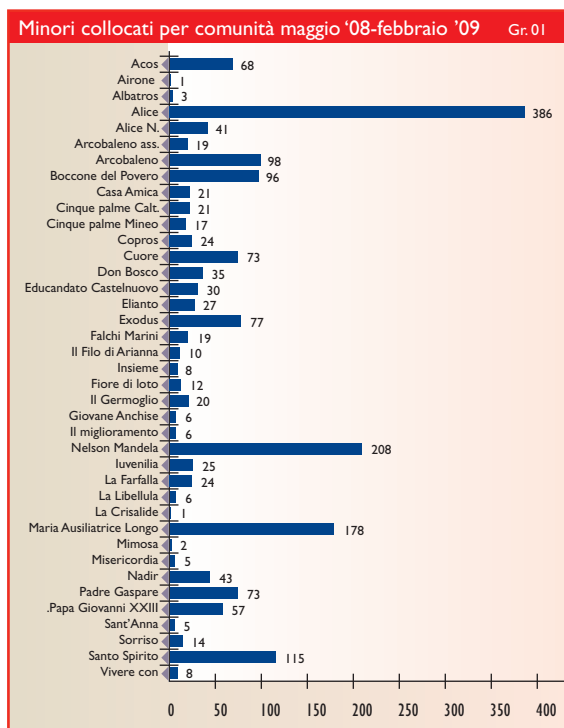
<sup>14</sup> Per maggiori dettagli vd. "Aggiornamenti sulle condizioni di accoglienza e rispetto dei diritti dei migranti a Lampedusa", Save the Children, febbraio 2009

# Analisi generale del rispetto dei diritti e delle condizioni di accoglienza nelle comunità

## INFORMAZIONI GENERALI SUI MINORI ACCOLTI

I dati sui minori transitati nelle strutture di riferimento sono stati raccolti a partire dagli inserimenti comunicati dalla Questura e successivamente verificati attraverso visite nelle comunità.

In media le comunità hanno accolto, complessivamente, **più di 50 minori per struttura** (considerando i minori effettivamente ospitati in comunità anche inseriti prima di maggio 2008). Il grafico sottostante mostra quindi, per ciascuna comunità, il numero dei minori effettivamente accolti nel periodo maggio 2008 - febbraio 2009, sulla base degli inserimenti comunicati dalle Questure. In alcune comunità sono addirittura transitati, nel periodo di riferimento, centinaia di minori (tra i 150 e i 400) a fronte di poche decine di posti disponibili (come si vedrà di seguito).



In questi casi è evidente che l'avvicendamento dei minori nelle strutture ha assunto ritmi

vorticosi, anche a causa dell'elevato tasso di allontanamento. E' opportuno inoltre considerare che nei casi in cui il dato sui collocamenti per comunità è inferiore alle 10 unità si riferisce, per lo più, a minori inseriti in strutture ove erano già presenti altri ragazzi.

I minori ospitati sono, nella **maggior parte dei casi, ragazzi** (solo l'8,7% sono ragazze) - come mostra il grafico seguente - di età generalmente compresa tra i 16 e i 17 anni.

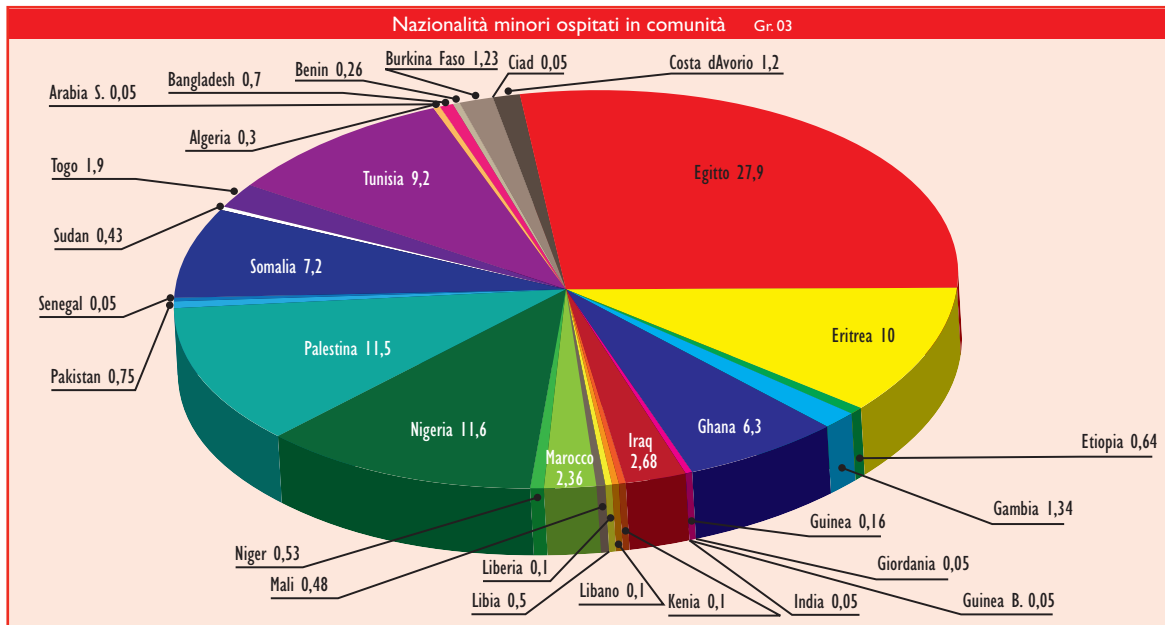


I motivi per cui i minori arrivano in Italia senza l'assistenza dei propri genitori sono evidentemente molteplici ed è difficile, considerando la complessità di ciascuna vicenda individuale, fornire un quadro di insieme. Tuttavia, alcuni ragazzi dichiarano di essere giunti in Italia per cercare migliori condizioni di vita per sé e per la propria famiglia, mentre molti altri sono costretti a fuggire dal proprio paese a causa di guerre e persecuzioni personali. Arrivano da zone di crisi come la Somalia, l'Eritrea o la Nigeria, ma anche da Egitto, Palestina, Tunisia e Ghana. Per quanto riguarda i minori non accompagnati provenienti dalla Palestina, in base all'esperienza maturata e alle indicazioni dei mediatori culturali, si tratta, in molti casi, di ragazzi che dichiarano una nazionalità diversa da quella reale (generalmente Egitto) sperando che ciò possa aiutarli nel percorso di regolarizzazione in Italia. Nella maggior parte dei casi fanno poco o nulla di ciò a cui vanno incontro, in termini di rischi legati al percorso di accoglienza e allo sfruttamento lavorativo o reclutamento in circuiti illegali.

# Analisi generale del rispetto dei diritti e delle condizioni di accoglienza nelle comunità

Di seguito, le **principali nazionalità** dei minori inseriti nelle comunità monitorate:

Quasi nessuna comunità, tuttavia, è organizzata secondo il modello familiare previsto dalla



L'Egitto rimane la nazionalità più rappresentata (27,9%); seguita da Nigeria (11,6%); Palestina (11,5%); Eritrea (10%); Tunisia (9,2%); Somalia (7,2%) e Ghana (6,3%).

## DATI SUGLI ENTI GESTORI E SULLE COMUNITÀ

Le comunità monitorate sono gestite, nella maggior parte dei casi, da **enti religiosi o cooperative sociali** che hanno maturato esperienza nel settore dell'accoglienza (anziani, madri in difficoltà, minori, persone diversamente abili). La maggior parte degli enti è attiva sul territorio da diversi anni e gestisce comunità di accoglienza per minori, mediamente, dal 2004 in poi. Alcune strutture sono di recentissima istituzione, com'è il caso delle comunità allestite "in emergenza" nel corso dell'ultimo anno. Le comunità ove sono stati inseriti i minori negli ultimi mesi (a partire da ottobre 2008) sono gestite da cooperative sociali titolari dell'iscrizione all'albo regionale e già attive nel settore dell'accoglienza ai minori.

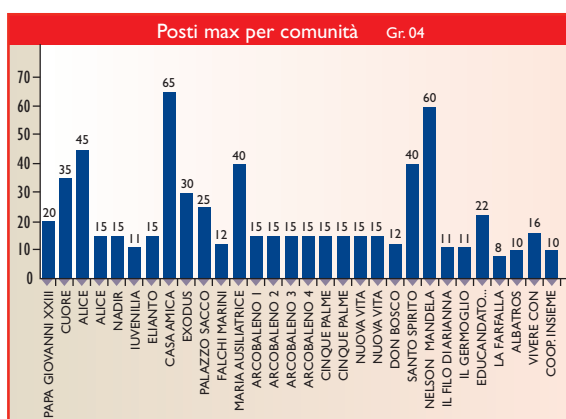
normativa nazionale e regionale; gli operatori impiegati sono, generalmente, soci delle cooperative o comunque dipendenti degli enti gestori. In alcuni casi le comunità si avvalgono della collaborazione di personale e consulenti esterni. Non risulta che vengano organizzati corsi di aggiornamento mirato per gli operatori delle strutture che partecipano unicamente ad incontri istituzionali periodicamente organizzati da Prefetture e Questure. Manca sul territorio un sistema di scambio di informazioni e collaborazione sia tra gli operatori delle comunità che tra i diversi soggetti che a vario titolo si occupano della protezione dei minori.

La maggior parte delle comunità è ubicata nei **comuni della provincia di Agrigento (14)**, ma anche nelle provincie di **Trapani (10)**; **Catania (6)**; **Palermo (3)**; **Caltanissetta (2)**; **Ragusa (1)**; **Enna (1)** e **Siracusa (1)**. Le convenzioni per il finanziamento dell'accoglienza sono nella maggior parte dei casi stipulate con la Prefettura di Agrigento ma, soprattutto per le comunità che hanno accolto in periodi recenti i minori in arrivo da

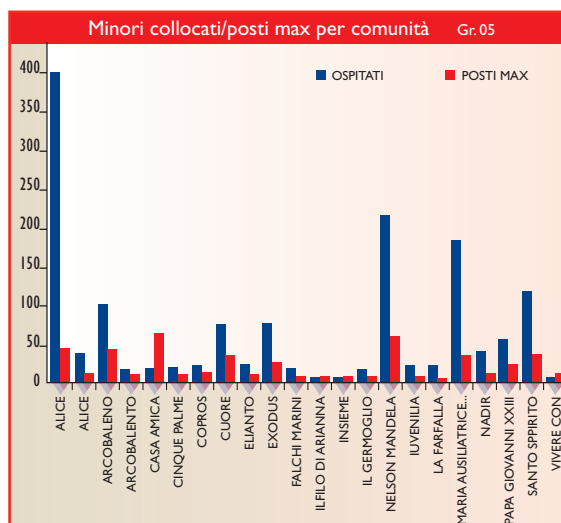
# Analisi generale del rispetto dei diritti e delle condizioni di accoglienza nelle comunità

Lampedusa<sup>15</sup>, le convenzioni sono state stipulate con la Prefettura di Trapani. Le comunità convenzionate con le Prefetture percepiscono finanziamenti<sup>16</sup> in base al numero di minori accolti fino al momento dell'apertura della tutela quando l'onere finanziario viene trasferito sull'ente locale.

Di seguito viene riportato un grafico riepilogativo con il **numero massimo di posti per comunità**. Il numero di posti è il risultato della somma tra i posti ammessi in via ordinaria e quelli finanziati in emergenza. La maggior parte delle comunità risulta titolare di una sola convenzione con la Prefettura, fatta eccezione per: Papa Giovanni XXIII (2 convenzioni); Cuore (3); Alice (3); Exodus (2) e Educandato Castelnovo (2). Risulta evidente, dal grafico seguente, che le comunità hanno un numero di posti sempre superiore rispetto a quello previsto dalla normativa nazionale e, in alcuni casi, addirittura 4 o 5 volte maggiore rispetto al limite massimo previsto. Nel caso delle comunità allestite in emergenza, "Nelson Mandela", "Boccone del Povero" e "Santo Spirito" la convenzione è stata stipulata direttamente per un numero di posti ben superiore a dieci in mancanza, tuttavia, di qualsiasi base normativa specifica.



Nel grafico seguente sono indicati i minori transitati nel periodo di riferimento nelle singole strutture<sup>17</sup> e i posti massimi disponibili nelle stesse.



Il grafico restituisce un'indicazione dell'**alto tasso di turn-over** registrato nelle singole strutture e mostra come alcune comunità abbiano accolto un numero di minori decisamente sproporzionato rispetto ai posti disponibili. Dalla rilevazione emerge inoltre che, al momento del collocamento, la distribuzione dei minori non avviene in maniera proporzionale nelle diverse comunità, senza effettuare quindi una ricognizione capillare delle disponibilità sul territorio ma privilegiando determinate strutture, in quanto immediatamente disponibili a ospitare i minori, indipendentemente dalle condizioni di accoglienza effettivamente offerte.

L'ampliamento della rete di comunità per minori in Sicilia, registrato negli ultimi mesi, si è reso necessario, come già rilevato, per rispondere all'aumento degli arrivi via mare dei minori nel corso dell'anno. L'insufficienza dei posti a disposizione nelle comunità finanziate dalla Prefettura di Agrigento ha comportato infatti un prolungamento della permanenza dei minori nel centro di Lampedusa, soprattutto tra novembre e dicembre e la necessità di attivare convenzioni ulteriori con comunità alloggio del territorio siciliano.

Sono state recentemente coinvolte comunità già attive sul territorio, che accolgono anche minori

<sup>15</sup> E' il caso, ad esempio, delle comunità gestite dalle cooperative "Vivere con" e "Insieme"

<sup>16</sup> Il costo dell'accoglienza è di 68/70 euro/pro die/pro capite; le comunità avviate in emergenza hanno invece un costo di circa 35 euro pro die/pro capite. In base ad una transazione avviata dalla Prefettura di Agrigento con le comunità convenzionate, la retta è di 35 euro per i posti eccedenti il numero massimo previsto dalla convenzione

<sup>17</sup> Non tutte le comunità risultano inserite nel grafico in quanto non è stato possibile ottenere per tutte il dato sui minori accolti.; bisogna anche considerare che il numero di minori inseriti non tiene conto della percentuale di allontanamenti



# Analisi generale del rispetto dei diritti e delle condizioni di accoglienza nelle comunità

italiani e che, in generale, risultano in linea con i parametri previsti dalla normativa nazionale e regionale (vd. ad esempio numero massimo di 10 posti per comunità). Parallelamente, la Prefettura di Agrigento ha avviato la chiusura delle comunità allestite in emergenza come “Santo Spirito” e “Nelson Mandela” in quanto non conformi agli standard di legge. Altre comunità hanno richiesto l'intervento urgente delle istituzioni per procedere al collocamento dei minori richiedenti asilo in strutture idonee o dei ragazzi diventati maggiorenni. In particolare la comunità Cinque Palme di Caltagirone ha chiesto il trasferimento urgente dei minori richiedenti asilo accolti, dopo aver denunciato il mancato pagamento delle rette da parte del Comune per un periodo di circa 24 mesi.

## LE CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA E I SERVIZI OFFERTI

Le comunità più piccole sono, in via generale, più accoglienti in quanto presentano minori problemi di gestione e consentono un'assistenza più adeguata e attenta ai bisogni di ciascun minore. Risulta inoltre evidente che le condizioni di sovraffollamento, anche dovute all'assegnazione di posti in emergenza, determinano un abbassamento degli standard di accoglienza e delle condizioni di vita all'interno delle comunità. Pur nella diversità delle strutture, il numero di posti letto per stanza risulta spesso superiore a quattro e va registrata l'assenza, in molti casi, di spazi adeguati per attività comuni, anche di carattere ricreativo.

In diversi casi è risultata insufficiente la **distribuzione di beni di prima necessità** (indumenti; biancheria intima e kit igienici). Anche dopo diversi giorni di permanenza nelle comunità, in alcuni casi mesi, i minori risultavano sprovvisti di biancheria intima, scarpe e indumenti. In alcuni casi è stata anche rilevata la mancata distribuzione di kit igienici (quali saponi e shampoo) o comunque una distribuzione in misura non adeguata rispetto

alle necessità. Un altro aspetto critico è costituito dalla distribuzione delle carte telefoniche per il contatto con i familiari; si tratta di un'esigenza fortemente avvertita dai minori e vissuta come assolutamente prioritaria. In diversi casi i minori hanno riferito di non ricevere le **carte telefoniche** o hanno lamentato una distribuzione non sistematica delle stesse. In nessun caso è stata rilevata la predisposizione di un telefono (anche solo abilitato alla ricezione) a disposizione degli ospiti, come invece previsto dalla normativa. Non risultano avviate in nessuna comunità, al fine di garantire la protezione del minore, procedure di supervisione rispetto ai contatti telefonici dei minori con soggetti esterni (potenziali sfruttatori; trafficanti, ecc.).

Il **pocket money** risulta essere erogato da meno della metà delle comunità monitorate e, in questi casi, l'importo varia dai 5 ai 15 euro a settimana. E' evidente che non disponendo di beni a sufficienza e non avendo una minima disponibilità di risorse economiche i minori rischiano più facilmente di essere reclutati nel circuito della manodopera irregolare ed essere esposti al rischio di sfruttamento.

Anche per quanto riguarda i servizi, rimane evidente che le comunità più piccole offrono servizi più idonei e di migliore qualità. Particolarmente preoccupante risulta la situazione relativa ai **servizi di mediazione culturale**. Un numero limitato di comunità si avvale di servizi di mediazione esterni e, circa un terzo delle comunità, dispone di educatori in grado di parlare una lingua straniera. Vi sono pertanto comunità dove i minori appartenenti ad un determinato gruppo linguistico rimangono totalmente isolati e esclusi dall'accesso ai servizi. Si tratta di una carenza che incide notevolmente sulla possibilità di garantire informazioni corrette ai minori, di consultarli e ascoltarli nelle decisioni che li riguardano e che ha, più in generale, una ricaduta negativa sulla costruzione del rapporto di fiducia tra i ragazzi e gli operatori.

## Analisi generale del rispetto dei diritti e delle condizioni di accoglienza nelle comunità

**L'assistenza legale** e l'accompagnamento per le pratiche burocratico-amministrative legate al percorso di tutela e al rilascio del permesso di soggiorno sono generalmente svolte da operatori sociali o educatori non sufficientemente formati per questo tipo di attività. I minori non ricevono adeguate informazioni rispetto alla loro condizione giuridica, anche con riferimento alla possibilità di presentare la domanda di asilo. Si registra tuttavia, su questi aspetti, una buona collaborazione tra le comunità e le organizzazioni partner nel progetto Praesidium e una certa volontà da parte degli operatori di migliorare le proprie conoscenze attraverso il confronto e la richiesta di corsi di formazione mirati.

Rispetto all'assistenza legale, risulta particolarmente evidente l'inadeguatezza della normativa esistente che, nata per rispondere principalmente ai problemi dei minori italiani privi delle cure familiari, non tiene conto degli aspetti peculiari connessi al percorso di "regolarizzazione" del minore migrante e quindi alle specifiche esigenze in termini di assistenza legale di questo tipo di utenza. Le convenzioni tra ente gestore e Prefettura/ente locale, di conseguenza, non prevedono l'utilizzo di figure professionali specifiche né è prevista un'attività di formazione o supporto nei confronti degli operatori sociali delle comunità incaricati di seguire il percorso di protezione del minore.

**L'inserimento scolastico** risulta generalmente limitato alla scuola primaria e raramente i minori riescono ad accedere a percorsi di studi superiori. Rispetto alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo in pochi casi si ricorre a *stage* o a contratti di formazione lavoro. Per lo più i minori che iniziano a lavorare risultano impiegati occasionalmente nel mercato del lavoro irregolare con conseguenti rischi legati al rispetto dei loro diritti e, in particolare, alla sicurezza. Va invece rilevato qualche miglioramento, dall'avvio del lavoro di monitoraggio, in merito all'organizzazione di corsi di lingua italiana. Diverse comunità hanno

provveduto a organizzare autonomamente i corsi, mentre altre hanno concluso accordi con servizi esterni.

Durante il periodo di rilevazione, è possibile affermare che le criticità rilevate con riferimento alla copertura dell'onere finanziario dell'accoglienza da parte dei soggetti preposti si sono progressivamente acuite e, conseguentemente, gli standard di accoglienza garantiti ai minori sono in molti casi ulteriormente peggiorati.

Alcune comunità sono state costrette a chiudere per l'impossibilità di far fronte alle esigenze dei minori (anche rispetto alle esigenze primarie legate al vitto e alla fornitura di beni di prima necessità) a causa della mancata copertura dei debiti vantati nei confronti dei Comuni.

Si tratta, come è stato già rilevato, di una situazione particolarmente complessa che coinvolge diversi livelli di responsabilità. Le Prefetture, spinte dalla necessità di collocare i minori in arrivo via mare, hanno avviato convenzioni con gli enti gestori delle comunità per un numero di posti 4 o 5 volte superiore rispetto al limite di 10 posti previsto dal DPCM 308/2001, non hanno verificato sistematicamente i requisiti delle comunità (tra cui l'iscrizione all'Albo Regionale) e non sempre hanno verificato le capacità e disponibilità finanziarie degli enti locali sui cui territori sono state avviate le comunità convenzionate. I Comuni, a loro volta, pur avendo dirette responsabilità in materia di accoglienza dei minori (sia in base a quanto stabilito dalla legge 328/2000, sia perché spesso affidatari dei minori accolti) non hanno attivato, attraverso i meccanismi previsti dalla normativa (Piani di zona<sup>18</sup>, ecc.) le richieste di finanziamento necessarie alla copertura degli oneri derivanti dall'accoglienza dei minori e non hanno effettuato una ricognizione delle strutture già esistenti sul territorio (in alcuni casi da anni) e dei relativi requisiti e costi. Infine, le comunità alloggio hanno in alcuni casi accettato di

<sup>18</sup> L'Ente Locale può essere raggruppato in distretti socio-sanitari; tali distretti presentano dei piani di programmazione e di sviluppo sul fronte delle politiche sociali in attuazione della legge 328/2000, appunto i Piani di zona, che consentono di impegnare le somme messe a disposizione dalla Regione, mediante il ruolo dell'Assessorato competente, per la realizzazione dei servizi socio-sanitari nell'arco di trienni. Il prossimo triennio di programmazione è quello 2010-2012



# Analisi generale del rispetto dei diritti e delle condizioni di accoglienza nelle comunità

accogliere i minori ben oltre i limiti previsti dalle convenzioni in modo da poter coprire, con i finanziamenti derivanti dai nuovi collocamenti, i costi dell'accoglienza per i minori già sottoposti a tutela. Tale situazione si colloca inoltre in un quadro nazionale che vede l'assenza di una pianificazione centrale basata sul numero presunto di minori in arrivo e la mancanza di un sistema di raccordo con i livelli regionali e locali.

Ad ottobre del 2008 la Regione Sicilia, con D.P. n. 543, ha avviato un piano di riordino del sistema di accoglienza per minori sul territorio regionale. In particolare, la Regione rileva un aumento del 400% delle strutture residenziali per minori, passate dalle **64 comunità del 2001 alle 269 comunità del giugno 2008** e una non omogenea distribuzione delle stesse sul territorio (almeno 11 distretti risultano del tutto privi di strutture residenziali per minori). A partire da tale considerazione e in base al criterio che indica come riferimento ottimale 3 posti per ogni 1000 minori presenti sul territorio, la Regione ha avviato un Piano di riequilibrio distrettuale che prevede anche l'accoglimento di nuove richieste di iscrizione all'Albo regionale all'interno del parametro fissato con riferimento ai minori residenti. E' inoltre previsto un piano di sostegno economico ai Comuni che risultano attualmente debitori nei confronti delle comunità alloggio del territorio. Rispetto a questa ultima misura il rischio concreto è che il piano non tenga conto degli standard e dei servizi effettivamente erogati dalle comunità ai ragazzi accolti.

L'intervento avviato a livello regionale è tuttavia da accogliere favorevolmente nei limiti in cui intende riportare il sistema di accoglienza dei minori in Sicilia all'interno di una pianificazione ragionata e di standard regionali; in ogni caso tale intervento non può rispondere adeguatamente al problema in assenza della presentazione, da parte degli Enti locali, di piani di zona che includano interventi di accoglienza in favore dei minori non accompagnati per il

prossimo triennio, nonché, soprattutto, delle citate misure da avviare sul piano nazionale.

Tra gli interventi istituzionali in materia di accoglienza dei minori in Sicilia va inoltre ricordato che la Prefettura di Agrigento ha avviato, dal mese di ottobre 2008, una serie di misure nei confronti delle comunità convenzionate prevedendo, tra le altre cose, un dimezzamento delle rette relative ai minori in esubero rispetto al limite stabilito dalla convenzione e adeguando in alcuni casi le convenzioni stesse con l'introduzione delle figure dei mediatori culturali, ove mancanti, o con l'adeguamento delle ore lavorative di mediatori e operatori delle comunità.

Le difficoltà di carattere finanziario delle comunità, in parte aggravate dalle misure adottate dalla Prefettura, hanno tuttavia impedito di rilevare miglioramenti apprezzabili rispetto alla mediazione culturale e, in generale, agli standard di accoglienza e ai servizi offerti dalle stesse comunità.

## LA TUTELA E IL DIRITTO AL SOGGIORNO

L'apertura della tutela è condizione necessaria per l'ottenimento del permesso di soggiorno e, soprattutto, per la successiva conversione del permesso al compimento dei diciotto anni.

Le comunità hanno l'obbligo di segnalare la presenza del minore al giudice tutelare entro un mese dal collocamento in comunità. L'apertura della tutela, il più delle volte, si riduce ad un atto con cui viene nominato come tutore un responsabile della comunità di accoglienza o un referente dei servizi sociali del Comune<sup>19</sup>. Il tutore nominato, qualora sia persona diversa dai responsabili delle comunità, raramente mantiene contatti costanti con il minore e con le strutture di accoglienza.

Rispetto ai tempi necessari per l'**apertura della tutela** è stato registrato, nel corso dell'anno, un certo miglioramento. In particolare, nella

<sup>19</sup> Contrariamente a quanto previsto dall'art. 3, comma 2, L. 184/1983,

## Analisi generale del rispetto dei diritti e delle condizioni di accoglienza nelle comunità

provincia di Agrigento i giudici tutelari procedono all'apertura della tutela in tempi piuttosto rapidi (generalmente al di sotto del mese di tempo) e si attivano immediatamente dopo la segnalazione da parte delle autorità di Polizia. Alcune difficoltà permangono nel comune di Sciacca e nella provincia di Catania. Nel primo caso la difficoltà sembra dipendere dal fatto che i giudici attendono la segnalazione da parte della comunità, senza considerare quindi la prima segnalazione effettuata dalle Forze dell'ordine, per l'avvio della procedura. Per quanto riguarda la provincia di Catania viene invece attuata una diversa procedura che vede coinvolto unicamente il Tribunale dei minori e non invece l'ufficio del Giudice tutelare. I minori accolti in comunità attendono infatti l'emanazione del provvedimento di affidamento senza che, parallelamente, venga aperta la tutela. Tale prassi, sebbene positiva in astratto in quanto vede il diretto coinvolgimento del Tribunale dei minori, comporta spesso un incremento dei tempi necessari per l'emanazione di un provvedimento a tutela del minore con il rischio che questi diventino irregolare al compimento dei 18 anni.

In generale va rilevato lo scarsissimo utilizzo dell'istituto **dell'affidamento familiare** e il pressoché nullo coinvolgimento sia del Tribunale dei minori che, spesso, dei Servizi sociali del territorio nel percorso di protezione dei minori migranti. Si tratta invece della soluzione che, com'è noto, viene indicata a livello normativo come principale in quanto consente un inserimento stabile e una maggiore tutela del minore, rispetto al collocamento in un istituto a carattere comunitario.

Nonostante i miglioramenti registrati, le comunità continuano a non fornire sistematicamente il dato relativo alle tutele aperte e alle richieste di permesso di soggiorno presentate. Sono solo **355**, sul totale di 1860 minori transitati in comunità (pari al 19%) le **comunicazioni raccolte** da Save the Children **relativamente alle tutele aperte e 59 le**

**richieste ancora pendenti.** Anche per quanto riguarda le richieste di **permesso di soggiorno per minore età o per richiesta di asilo i dati raccolti risultano piuttosto limitati: sono solo 173 le comunicazioni relative alle richieste di permesso di soggiorno presentate** a fronte del totale di 1860 minori (circa il 9,3%).

In generale sono almeno **249 i minori inseriti in comunità che hanno presentato richiesta di asilo**, tra questi alcuni hanno compilato il modulo per la richiesta di asilo (modello C3) ma rimangono in attesa del rilascio del permesso di soggiorno (34), altri hanno ottenuto il permesso per richiesta asilo (49), mentre altri ancora hanno ottenuto la protezione sussidiaria (22) a seguito dell'audizione con la Commissione territoriale competente.

Per la richiesta del primo permesso di soggiorno le Questure richiedono generalmente l'apertura della tutela<sup>20</sup>, fatta eccezione per la Questura di Trapani che rilascia permessi di soggiorno per "affidamento", anche in assenza del provvedimento di tutela e considerando unicamente il collocamento del minore in comunità.

Rispetto alla **domanda di asilo**, permangono difficoltà riguardo ai tempi necessari per l'avvio e la definizione della procedura, in particolare a causa delle necessità di attendere l'apertura della tutela e, successivamente, in ragione della possibilità di essere seguiti nello svolgimento delle pratiche amministrative dal tutore nominato. Va inoltre menzionata la circolare emanata dalla Prefettura di Agrigento nell'ottobre 2008 che pone dubbi circa la possibilità di copertura delle rette nel caso di minori richiedenti asilo accolti nelle strutture convenzionate e rimanda al Ministero dell'Interno la risposta a tale quesito. Questa posizione ha avuto l'effetto di determinare un ulteriore ritardo nella presentazione delle richieste di asilo a causa dell'incertezza ingenerata nelle comunità rispetto al pagamento

<sup>20</sup> Rispetto alle richieste di permesso di soggiorno per minore età o per richiesta di asilo, in base alla normativa, è possibile che queste vengano avviate anche prima della nomina del tutore, fermo restando l'obbligo di confermarle una volta aperta la tutela. Tale possibilità discende direttamente dal fatto che entrambi i permessi di soggiorno sono rilasciati in quanto i minori non accompagnati e i richiedenti asilo sono, ai sensi dell'art. 19 T.U. 286/1998, soggetti "non esplelibili". Per quanto riguarda i minori richiedenti asilo, il Dlgs. 25/2008 prevede esplicitamente che "quando la domanda è presentata da un minore non accompagnato l'autorità che la riceve sospende il procedimento" effettua le comunicazioni previste per legge e, successivamente, una volta nominato "il tutore prende immediato contatto con la Questura per la conferma della domanda, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento e l'adozione dei provvedimenti relativi all'accoglienza del minore

# Analisi generale del rispetto dei diritti e delle condizioni di accoglienza nelle comunità

delle relative rette. In rarissimi casi, inoltre, viene effettuata la segnalazione alla rete SPRAR<sup>21</sup> per l'individuazione di un'accoglienza idonea.

La mancata richiesta di permesso di soggiorno in attesa dell'apertura della tutela determina anche un **accesso improprio all'assistenza sanitaria**. I minori accolti in comunità vengono riferiti alle strutture di pronto soccorso in caso di emergenza e accompagnati agli ambulatori dedicati agli stranieri irregolari per il rilascio del codice STP (Straniero Temporaneamente Presente)<sup>22</sup>. Se in possesso di permesso di soggiorno, o comunque di ricevuta attestante la richiesta di primo rilascio del permesso di soggiorno, i minori potrebbero ottenere l'iscrizione al SSN (Servizio Sanitario Nazionale) e quindi l'accesso al pediatra o al medico di base, che rimane di fatto precluso per i pazienti STP.

In generale, le difficoltà rilevate sul piano della copertura degli oneri finanziari delle comunità continuano ad avere un forte impatto sul percorso di "regolarizzazione" dei minori ospitati nelle strutture.

In particolare, risulta difficoltoso l'ottenimento, per i minori non richiedenti asilo, delle **certificazioni consolari** utili per il rilascio e, soprattutto, per la conversione dei permessi di soggiorno al compimento dei 18 anni. Attraverso l'ottenimento dei documenti di nazionalità è inoltre possibile procedere alla correzione delle generalità rese in fase di prima registrazione. Le comunità dichiarano, nella maggior parte dei casi, di non essere in grado di coprire i costi legati alla spese di viaggio e all'ottenimento delle certificazioni presso i Consolati (generalmente ubicati a Roma o comunque al di fuori del territorio di riferimento). Inoltre, anche nel caso in cui i costi vengano coperti, i minori sono costretti a spostarsi sul territorio senza assistenza e senza essere in possesso di alcun documento di identità. Tale situazione determina il forte rischio che anche i minori che hanno ottenuto l'apertura della tutela si ritrovino in una condizione di irregolarità al compimento dei diciotto anni.

Ulteriori criticità sono state registrate con riferimento alle **procedure per la conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età**. In base all'attività svolta, Save the Children ha rilevato la presenza di prassi notevolmente difformi tra le singole Questure: in alcuni casi sembra ammesso l'inoltro delle domande tramite gli uffici postali, in altri, si richiede la presentazione delle domande direttamente in Questura. Inoltre, per la richiesta del permesso di soggiorno per "attesa occupazione" deve essere generalmente presentata l'iscrizione al centro per l'impiego competente per territorio. Le comunità difficilmente seguono i minori nell'espletamento di tale procedura con la conseguenza che le domande di permesso vengono presentate senza la suddetta documentazione. Una soluzione potrebbe essere quella di chiedere l'iscrizione al centro per l'impiego con la ricevuta attestante la presentazione della domanda di conversione del permesso di soggiorno (da "minore età" in "attesa occupazione"), ma non tutti gli uffici per l'impiego lo consentono.

Va infine segnalata, come motivo di ulteriore preoccupazione, la prassi di allontanare i minori appena divenuti maggiorenni dalle comunità subito dopo la presentazione delle richieste di conversione del permesso di soggiorno presso gli uffici postali. I ragazzi, in questo caso, si disperdono sul territorio senza avere l'opportunità di seguire la propria pratica, eventualmente integrarla e, alla fine, ottenere il permesso di soggiorno.

## GLI ALLONTANAMENTI DEI MINORI DALLE COMUNITÀ

**Save the Children Italia ha registrato un notevole tasso di allontanamento dei minori dalle comunità. Tale tasso di allontanamento è progressivamente aumentato nel corso dell'anno.** A questo proposito si ritiene che il peggioramento delle condizioni di accoglienza, dovuto principalmente alle difficoltà di carattere

<sup>21</sup> Lo SPRAR è il Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati che coinvolge quasi 100 Comuni impegnati in progetti di accoglienza, integrazione e tutela, per un totale di 2556 posti finanziati a fronte di circa 31.000 domande di asilo presentate solo nel 2008. Il servizio attivato dal Ministero dell'Interno è affidato all'ANCI, Associazione Nazionale Comuni Italiani

<sup>22</sup> Art. 35 III comma T.U. 286/1998, stabilisce che i cittadini stranieri non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno hanno diritto al rilascio del codice STP per l'accesso alle cure urgenti, essenziali e continuative, agli interventi di medicina preventiva, di tutela della salute del minore e della gravidanza e maternità

# Analisi generale del rispetto dei diritti e delle condizioni di accoglienza nelle comunità

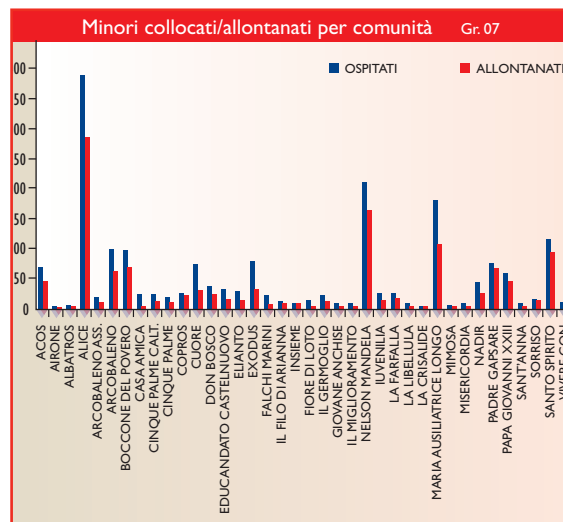
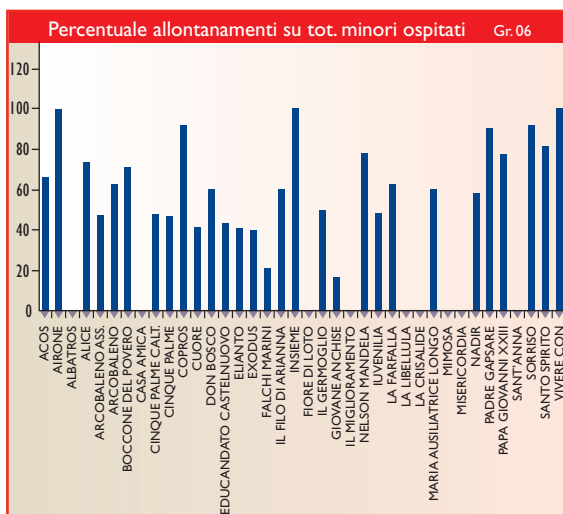
finanziario, abbia certamente influito su tale fenomeno.

Sono ben **1119** i minori di cui Save the Children ha ricevuto comunicazione di allontanamento sul totale di **1860** – **circa il 60%** dei minori inseriti nelle strutture (compresi i minori ospitati nel centro di accoglienza per adulti “Acos” di Marsala) - nel periodo maggio 2008 - febbraio 2009. L'incremento rispetto al dato rilevato in ottobre (333 allontanamenti) può essere spiegato, oltre che con il deterioramento degli standard di accoglienza, anche tenendo conto della maggiore collaborazione instaurata con le comunità di accoglienza che forniscono i dati circa gli allontanamenti. In generale, inoltre, la difficoltà e i tempi necessari per i ricongiungimenti dei minori con eventuali familiari presenti sul territorio determinano spesso un allontanamento spontaneo.

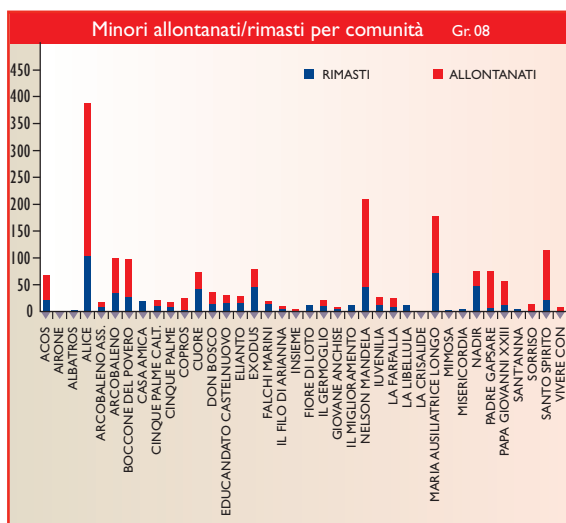
Il grafico sottostante mostra la percentuale di allontanamenti sul totale dei minori transitati nelle singole strutture nel periodo di riferimento. Come si può notare, per alcune comunità, tale percentuale supera di molto il 50% arrivando persino al 100% dei minori ospitati<sup>23</sup>. Il tasso di allontanamento è maggiore nelle comunità di grandi dimensioni o nelle strutture allestite in emergenza.

Emblematico risulta il caso del centro di accoglienza per adulti “Acos” di Marsala ove sono stati trasferiti illegittimamente minori in arrivo da Lampedusa. Su 68 minori trasferiti ben 45 si sono allontanati dopo pochi giorni prima del collocamento nelle comunità alloggio. Tale dato mostra, ancora una volta, come il collocamento dei minori in strutture non idonee e non in grado di seguirli appropriatamente abbia un effetto immediato sull'allontanamento dei ragazzi e, quindi, sulla possibilità di essere adeguatamente tutelati e seguire percorsi di inserimento e integrazione. I due grafici seguenti restituiscono, rispettivamente, un'immagine degli allontanamenti per comunità in rapporto ai minori transitati nelle strutture e il numero dei minori “rimasti”, ottenuto dalla sottrazione tra minori ospitati e allontanati.

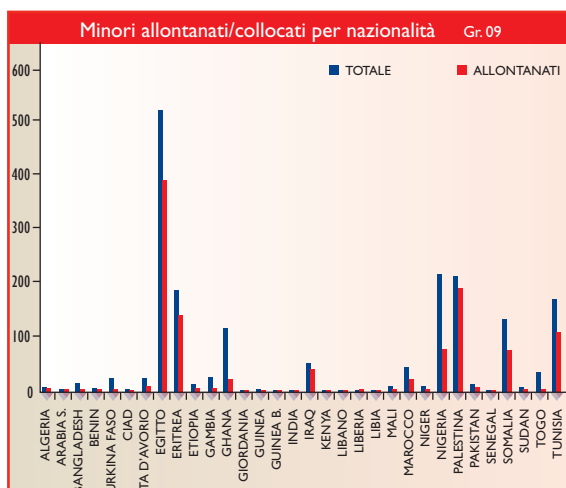
<sup>23</sup> Da notare che, in alcuni casi, la percentuale di allontanamenti si riferisce anche a minori trasferiti verso altre strutture per motivi diversi (chiusura di una comunità; problemi insorti all'interno, ecc.)



# Analisi generale del rispetto dei diritti e delle condizioni di accoglienza nelle comunità



Rispetto al rapporto tra allontanamenti e nazionalità si osserva, come mostra il grafico seguente, un'alta incidenza di allontanamenti tra i minori egiziani. In base alle informazioni raccolte attraverso colloqui con i minori nelle comunità, risulta che spesso le famiglie dei minori egiziani contraggano debiti consistenti con i trafficanti per finanziare il loro viaggio; pertanto i ragazzi hanno generalmente, come obiettivo principale, quello di iniziare a lavorare per risarcire il debito contratto dalle famiglie <sup>24</sup>.



La percentuale di allontanamenti risulta elevata anche tra Eritrei e Somali che, per le ragioni già illustrate, subiscono il prolungamento dei tempi necessari alla definizione della procedura di asilo e, dopo il collocamento in comunità, si dichiarano spesso maggiorenni nella speranza di poter ottenere in tempi più rapidi la convocazione da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato.

In base alle informazioni raccolte da Save the Children è estremamente difficile determinare quale sia la sorte dei minori in seguito all'allontanamento. Dalle dichiarazioni dei ragazzi e dal contatto con le comunità, è possibile affermare che i minori tentano soprattutto di raggiungere familiari o conoscenti presenti in altre zone del territorio, o si dirigono comunque nelle grandi aree urbane dove esistono comunità straniere numerose e dove sono maggiori le possibilità occupazionali. In particolare, nel corso delle attività di contatto con i minori e consulenza legale svolte da Save the Children a Roma <sup>25</sup>, sono stati assistiti diversi minori in arrivo dalla Sicilia. In questi casi, i minori sono stati generalmente segnalati alle autorità preposte per l'individuazione di una comunità di accoglienza sul territorio. Tuttavia, a causa della condizione di grave vulnerabilità dei minori, spesso sprovvisti di permesso di soggiorno al momento dell'allontanamento, non si può escludere in altri casi il loro coinvolgimento in circuiti di sfruttamento, soprattutto di tipo lavorativo.

A tale proposito, sul totale dei 1119 minori fuggiti dalle comunità alloggio, risulta che solo 65 avessero già ottenuto l'apertura della tutela e solo 12 fossero già in possesso del permesso di soggiorno.

<sup>24</sup> Save the Children sta attualmente approfondendo queste informazioni sia attraverso attività di ricerca che di "outreach" (attività di unità mobili per il contatto e l'informazione ai minori in situazioni di vulnerabilità) in aree strategiche del territorio, presunte destinazioni dei minori egiziani che sia allontanano dalle comunità

<sup>25</sup> Dal 2005 ad oggi Save the Children ha realizzato attività di unità di strada e consulenza legale in favore dei minori in situazione di disagio presenti nella città di Roma, prima nell'ambito del progetto "Orizzonti a colori" e, attualmente, nel progetto "Civico zero"



## Conclusioni e raccomandazioni

**D**all'analisi svolta risulta evidente che le comunità alloggio per minori monitorate sul territorio siciliano presentano carenze sia rispetto alle condizioni e ai servizi di accoglienza che alle procedure volte a garantire un percorso appropriato di regolarizzazione e integrazione del minore sul territorio. Molte comunità sono state avviate senza una preventiva verifica del rispetto dei parametri previsti dalla normativa nazionale e regionale per rispondere all'elevato numero di arrivi a Lampedusa ed hanno accolto un numero di minori eccessivo rispetto ai posti disponibili.

Per quanto riguarda le **procedure in arrivo** e il successivo **collocamento dei minori nelle comunità**, Save the Children ha rilevato:

- > una eccessiva durata del periodo di permanenza nei luoghi di frontiera (a Lampedusa e sulle coste siciliane), dove la libertà del minore è limitata;
- > la mancanza di informazioni all'arrivo sulle modalità per la registrazione dei dati anagrafici;
- > prassi non corrette in materia di accertamento dell'età e, conseguentemente, casi di erronea identificazione e registrazione del minore come maggiorenne con conseguente adozione di provvedimenti di respingimento, espulsione o trattenimento nei Centri per immigrati<sup>26</sup>;
- > inidoneità dei luoghi di arrivo in cui i minori vengono collocati, soprattutto in situazioni di emergenza;
- > inserimento di minori in arrivo da Lampedusa in strutture inadeguate (centri di accoglienza per adulti/CARA/CDA) e assenza di una pianificazione centrale che garantisca il coinvolgimento anche di altre comunità alloggio del territorio italiano;
- > collocamento dei minori in un numero limitato di comunità (generalmente le stesse che presentano un elevato tasso di *turn-over* e peggiori condizioni di accoglienza);

E' necessario effettuare una verifica rispetto alle **prassi adottate per la gestione degli arrivi**, individuando procedure corrette e garantendo uniformità di implementazione. E' inoltre opportuno garantire informazioni adeguate ai migranti in arrivo prima dello svolgimento delle procedure di identificazione e procedere, per tempo, ad una rilevazione delle possibili strutture di accoglienza da allestire in caso di arrivi, verificando i relativi standard e il rispetto delle procedure adottate.

Rispetto **all'inserimento in comunità**, anche in relazione ai trasferimenti da Lampedusa, va innanzitutto ribadito che non può essere in alcun caso ammesso il collocamento dei minori in strutture diverse dalle comunità alloggio per minori (vd. Collocamento presso il centro di accoglienza Acos o in CDA/CARA). La legge prevede infatti il collocamento in comunità come unica ipotesi di accoglienza (oltre ovviamente all'affidamento familiare) ed esplicitamente esclude la possibilità di accogliere i minori in centri di accoglienza per adulti ovvero in CARA/CDA.

La situazione venutasi a creare in seguito ai numerosi arrivi di questo anno ripropone la necessità di individuare **soluzioni di accoglienza anche al di fuori del territorio siciliano**, mentre, per quanto riguarda le comunità della Sicilia è necessario fare riferimento **all'intera rete di strutture convenzionate con la Regione** e superare la competenza prevalente della Prefettura di Agrigento.

Rispetto alle **condizioni di accoglienza nelle comunità**, Save the Children Italia ha rilevato:

- > condizioni di sovraffollamento nelle comunità monitorate (numero di minori accolti/numero di posti massimi effettivamente disponibili);
- > scarsa distribuzione di beni essenziali (cibo, indumenti, ecc.), pocket money e carte telefoniche;

<sup>26</sup> Per Centri per immigrati si intendono qui CIE (Centri di identificazione e espulsione); CARA (centri di Accoglienza per richiedenti asilo) e CDA (Centri di accoglienza); strutture ove non possono in ogni caso essere trattenuti i minori stranieri non accompagnati

## Conclusioni e raccomandazioni

- > inadeguatezza o assenza di servizi di mediazione culturale, con conseguenti difficoltà relative alla comprensione e all'ascolto dei bisogni dei minori;
- > carenza di attività ricreative o di alfabetizzazione organizzate all'interno della comunità;
- > mancato avvio del percorso di tutela, affidamento o rilascio del permesso di soggiorno in tempi congrui e rischio per il minore di diventare "irregolare" e essere esposto a rischio di sfruttamento;
- > mancato accesso ad opportunità di formazione, inserimento scolastico e avvio al lavoro.

La gestione dell'accoglienza dei minori sul territorio siciliano deve essere ricondotta ai **parametri fissati dalla normativa nazionale e regionale** procedendo alla chiusura e al conseguente trasferimento dei minori inseriti nelle strutture che non rispettano tali requisiti.

Per quanto riguarda gli **standard di accoglienza**, si auspica che un decisivo miglioramento possa provenire dal piano di intervento avviato dalla Regione e dalle Prefetture coinvolte e che prevede la ristrutturazione del sistema di accoglienza sulla base dei requisiti fissati dalla normativa e il coinvolgimento di tutte le comunità iscritte all'Albo regionale. In particolare, deve essere garantita l'erogazione dei beni di prima necessità, di pocket money e carte telefoniche secondo quanto previsto dalle convenzioni.

E' necessario inoltre che vengano implementati **servizi di animazione, alfabetizzazione e inserimento scolastico** per rispondere a una serie di esigenze fondamentali particolarmente sentite dai ragazzi.

Va garantita ai minori **un'informazione adeguata sui loro diritti e una continua consultazione** attraverso servizi adeguati di **mediazione culturale** e di **assistenza legale**.

Anche al fine di **tutelare i minori accolti dal rischio di sfruttamento**, è necessario mettere maggiormente in rete le comunità con gli enti del territorio che si occupano di formazione e inserimento lavorativo, al fine di garantire ai minori l'avvio di percorsi formativi e occupazionali regolari.

Il percorso di **"regolarizzazione" dei minori in Sicilia** risulta fortemente condizionato dalle criticità registrate sul piano del finanziamento delle comunità, dalla difficoltà di seguire un numero spesso elevato di minori in assenza di figure professionali competenti e specializzate, nonché dalle diverse prassi registrate tra le Questure del territorio siciliano.

In particolare:

- > pur essendo stati registrati, nel corso dell'anno, miglioramenti rispetto ai tempi necessari per l'apertura della tutela, permangono notevoli differenze rispetto alle procedure (avvio della pratica a partire dalla segnalazione da parte delle autorità di Pubblica Sicurezza) e ai provvedimenti adottati dai diversi Tribunali (tutela/affidamento);
- > in diversi casi è stata registrata una notevole difficoltà rispetto all'individuazione dei tutori da nominare. Nella maggior parte dei casi, i tutori nominati non seguono effettivamente i minori nel percorso di regolarizzazione con conseguente allungamento dei tempi necessari per il completamento delle pratiche relative al rilascio del permesso di soggiorno e alla procedura di asilo. I servizi sociali dei Comuni di riferimento risultano scarsamente coinvolti nell'intero percorso di "presa in carico" del minore;
- > sono state rilevate prassi difformi in materia di primo rilascio del permesso di soggiorno per "minore età" e "richiesta di asilo" da parte delle Questure presenti sul territorio siciliano. In generale, non viene consentita la presentazione della richiesta di permesso



## Conclusioni e raccomandazioni

di soggiorno in assenza della nomina de tutore;

- > i minori non riescono a ottenere il rilascio di passaporti o certificazioni consolari a causa delle difficoltà collegate alla copertura dei relativi costi; difformità di prassi sono state rilevate anche con riferimento alla conversione dei permessi di soggiorno al compimento della maggiore età.

E' necessario che la **procedura di nomina del tutore** venga sempre avviata a partire dalla segnalazione da parte dell'autorità di polizia, e non già dalla comunicazione della comunità di accoglienza. Va inoltre considerata la possibilità di ricorrere maggiormente **all'istituto dell'affidamento familiare** che può essere disposto sia dal giudice tutelare, su indicazione del servizio sociale competente, che dal Tribunale per i minori. Risulta opportuno un intervento al fine di rendere **uniformi le prassi applicate dalle Questure in materia di rilascio dei permessi di soggiorno per minore età e richiesta di asilo** nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, nonché rispetto ai requisiti per la **conversione dei permessi di soggiorno**.

Si specifica, a tale proposito, che la **richiesta di primo rilascio del permesso di soggiorno** deve essere consentita anche a prescindere dall'apertura della tutela e, possibilmente, considerate le difficoltà menzionate, a prescindere dal possesso del passaporto/certificato di nazionalità. In sede di **conversione del permesso di soggiorno ai 18 anni** deve invece essere esibita sia la nomina del tutore che il documento attestante la nazionalità. La richiesta di permesso per attesa occupazione deve poter essere presentata anche in assenza della ricevuta di iscrizione all'ufficio di collocamento, ferma restando la necessità di integrare successivamente la pratica.

La possibilità di chiedere, in quanto categoria non soggetta a espulsione, il rilascio del permesso di soggiorno per minore età/asilo, anche in assenza della nomina del tutore, consentirebbe inoltre **l'accesso all'assistenza sanitaria, a parità di condizioni con i minori italiani**, attraverso il rilascio della tessera sanitaria e la scelta del medico di famiglia.

Come già rilevato, decisivi miglioramenti sul piano delle condizioni di accoglienza riservate ai minori stranieri non accompagnati sul territorio siciliano potrebbero provenire dal **piano di intervento avviato dall'Assessorato della Famiglia, delle Politiche Sociali e delle Autonomie Locali della Regione Sicilia d'intesa con le Prefetture del territorio**. In particolare, il piano concordato tra la Regione Sicilia, le Prefetture e i Comuni siciliani maggiormente interessati dal fenomeno prevede la copertura da parte della Regione dei debiti contratti dai Comuni nei confronti delle comunità e, successivamente, l'accoglienza dei minori unicamente nelle comunità iscritte all'Albo regionale e che rispettano gli standard di accoglienza fissati dalla normativa<sup>27</sup>.

Di fatto dal mese di maggio 2009 non sarà più possibile l'accoglienza dei minori in strutture di emergenza o, comunque, con numero di posti superiore ai 10 e che fuoriescono dai parametri nazionali e regionali.

Si tratta di un cambiamento molto importante in quanto consente di definire la situazione di grave disagio economico denunciata dalle comunità e avviare il ripristino delle condizioni di legalità relativamente all'accoglienza dei minori sul territorio siciliano.

<sup>27</sup> A seguito di una riunione tra l'Assessorato, le Prefetture e i Comuni tenutasi il 9 febbraio 2009 sono stati concordati i seguenti passaggi: ogni prefettura dovrà effettuare il monitoraggio delle strutture presenti sul territorio segnalando all'assessorato le esposizioni debitorie dei Comuni; l'assessorato chiederà alle amministrazioni comunali di documentare il debito maturato; la Regione ha stanziato un fondo di circa 5 milioni euro e provvederà a liquidare i debiti sulla base delle convenzioni stipulate tra comunità e Prefettura di Agrigento; per le nuove assegnazioni di minori stranieri a strutture di accoglienza si dovrà fare riferimento unicamente alle comunità iscritte all'albo e prefetture e questure dovranno provvedere al progressivo trasferimento dei minori verso le strutture autorizzate; verrà istituito un database consultabile dalle prefetture e Questure per l'immediato collocamento dei minori.

## Conclusioni e raccomandazioni

Per garantire la realizzazione di tale obiettivo è tuttavia necessario monitorare questa fase di transizione, garantendo:

- > che le **comunità siano ben informate** e per tempo dell'alternativa tra adeguamento agli standard e chiusura dei servizi;
- > che si proceda immediatamente all'**individuazione delle strutture disponibili e al trasferimento dei minori nelle stesse**; in caso contrario, in seguito agli sbarchi, si ricreerebbe la situazione di emergenza che ha determinato il collocamento dei minori in strutture non idonee.

L'intervento avviato sul territorio siciliano risulterebbe tuttavia inefficace in assenza di una **pianificazione nazionale e di una presa in carico ed accoglienza dei minori a livello centrale**, nonché del coinvolgimento di diverse realtà del territorio italiano e dell'avvio di meccanismi di raccordo tra il livello nazionale e locale, come già raccomandato da Save the Children nel corso dell'anno, sia al Ministero dell'Interno che alle altre istituzioni coinvolte. E' necessario inoltre che gli Enti locali, organizzati nei distretti socio-sanitari, propongano tempestivamente le richieste di finanziamento relative all'accoglienza dei minori all'interno dei Piani di zona previsti per il triennio 2010-2013.

E' utile segnalare che il 13 febbraio 2009 è stata emanata una circolare del Ministero dell'Interno a firma del Ministro Maroni nella quale viene stabilito di istituire una sezione dedicata ai minori all'interno dei Consigli territoriali per l'immigrazione con il compito di: monitorare le presenze dei minori nelle strutture di accoglienza del territorio; comunicare tempestivamente i casi di allontanamento; effettuare verifiche sugli standard qualitativi; valutare la congruità degli standard di accoglienza erogati alle rette corrisposte.

Tale decisione, pur implicando una presa d'atto del problema, non menziona l'aspetto legato alla

pianificazione dell'accoglienza e alla copertura dei relativi oneri, demandando principalmente al livello locale la necessità di avviare procedure di raccordo per la gestione e il monitoraggio degli standard di accoglienza riservati ai minori nelle comunità.

E' pertanto utile richiamare le raccomandazioni già espresse da Save the Children in diverse sedi e che, complessivamente, indicano la necessità di una completa riorganizzazione del sistema di accoglienza dei minori sul territorio italiano. In particolare:

Save the Children Italia raccomanda che:

- > venga introdotta la definizione di **comunità di prima e seconda accoglienza** rispetto alla durata del collocamento, ai termini per l'avvio e la definizione del percorso di tutela, mantenendo fermi i requisiti e le garanzie già fissate dalla normativa nazionale;
- > venga favorita l'implementazione di un **sistema di accoglienza**<sup>28</sup> così configurato e che questo disponga di un **numero di posti adeguato**; venga creata una rete tra le comunità sviluppando procedure di raccordo tali da garantire lo sviluppo di un sistema di presa in carico ed assistenza efficiente;
- > per garantire lo sviluppo di un sistema di presa in carico dei minori sul territorio, si specifichi che **l'onere finanziario dell'accoglienza deve ricadere sul Comune di residenza del minore o del tutore nominato o in quello in cui comunque gli stessi si trovano domiciliati**;
- > venga garantito un maggior coordinamento tra i livelli istituzionali nazionale e locale anche attraverso un **piano di accoglienza nazionale** che tenga conto delle presenze dei minori migranti, ma anche degli **arrivi prevedibili** e goda delle **risorse finanziarie necessarie**;
- > vengano stanziati **fondi sufficienti** a copertura delle reali esigenze di accoglienza, prevedendo risorse specifiche e ulteriori rispetto a quelle attivabili attraverso i finanziamenti previsti dalla legge 328/2000.

<sup>28</sup> Dal 2008 è stato avviato il Programma nazionale di Protezione dei Minori Stranieri non Accompagnati, promosso dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e realizzato dall'Anci. Si tratta della sperimentazione, attraverso una rete di Comuni selezionati con bando pubblico, di un sistema nazionale di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla fase della pronta accoglienza (9 settimane). Va tuttavia ricordato che tale sistema dispone attualmente di circa 400 posti ed è pertanto in grado di rispondere solo parzialmente a Save the Children Italia



# Save the Children

Italia ONLUS

**Save the Children** è la più grande organizzazione internazionale indipendente per la difesa e promozione dei diritti dei bambini. Esiste dal 1919 e opera in oltre 120 paesi del mondo con una rete di 28 organizzazioni nazionali e un ufficio di coordinamento internazionale: la International Save the Children Alliance, Ong (Organizzazione non Governativa) con status consultivo presso il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite. Save the Children Italia è stata creata alla fine del 1998 come Onlus (Organizzazione non lucrativa di utilità sociale) e ha iniziato le sue attività nel 1999. Oggi è una Ong riconosciuta dal Ministero degli Affari Esteri. Porta avanti attività e progetti sia in Italia che all'estero.

Save the Children Italia, in partnership con UNHCR, IOM e Croce Rossa, e con il coordinamento del Ministero dell'Interno, è impegnata nella realizzazione del progetto **PRAESIDIUM III**, volto a rafforzare e migliorare il sistema di informazione e consulenza legale offerto ai migranti e richiedenti asilo, a sviluppare un sistema efficace per l'identificazione e la protezione degli individui vulnerabili, tra cui i minori stranieri, e a condividere, tra i paesi del Mediterraneo, le buone prassi sull'accoglienza dei migranti giunti via mare.

Questo documento è stato redatto da Angela Oriti sulla base dei documenti inviati e del lavoro di monitoraggio svolto dal team di Save the Children in Sicilia: Stefania De Nicolais, Federico Ubaldi, Reis Aloo, nell'ambito delle attività del progetto Praesidium III.

Hanno inoltre collaborato: Susanna Matonti, Federica Bertolin, Tareke Brhane, Carlotta Bellini, Viviana Valastro, Maria Antonia Di Maio, Sarah di Giglio.

**Per maggiori informazioni:**

Angela Oriti

Coordinatrice Progetto Praesidium

Save the Children Italia

Via Volturmo 58, Roma

Tel. (+39) 06/48070088

E-mail: [angela.oriti@savethechildren.it](mailto:angela.oriti@savethechildren.it)

Ogni informazione contenuta in questo documento potrà essere utilizzata solo dietro opportuna citazione della fonte