



**Save the Children**

Italia ONLUS

# L'accoglienza dei minori in arrivo via mare

**Rapporto di monitoraggio  
delle comunità alloggio per minori  
in Sicilia, Puglia e Marche**

**Progetto Praesidium V**

Novembre 2010

# Sommario

<b>PREMESSA</b> .....	pag. 3
<b>1. METODOLOGIA E OBIETTIVO DEL DOCUMENTO</b> .....	pag. 4
<b>2. FLUSSI IN ARRIVO E MINORI COLLOCATI IN COMUNITÀ</b> .....	pag. 7
<b>3. ANALISI GENERALE DEL RISPETTO DEI DIRITTI DEI MINORI NELLE COMUNITÀ</b> .....	pag. 15
3.1 Informazioni generali sui minori accolti	
3.2 Dati sugli enti gestori e sulle comunità	
3.3 Le condizioni di accoglienza	
3.4 I servizi offerti	
3.5 La tutela e il diritto al soggiorno	
3.6 Gli allontanamenti dei minori dalle comunità	
<b>4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI</b> .....	pag. 41

**N**ell'ambito del progetto Praesidium, in convenzione con il Ministero dell'Interno e in partenariato con United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), International Organization for Migration (IOM) e la Croce Rossa Italiana (CRI), Save the Children Italia ha il compito di svolgere un'attività di rilevazione degli standard di accoglienza e delle procedure a tutela dei minori all'interno delle **comunità alloggio per minori stranieri non accompagnati**

**(msna)** della Sicilia, della Puglia e delle Marche. Secondo quanto previsto dalla Convenzione con il Ministero dell'Interno, Save the Children ha il mandato di "monitorare le procedure e gli standard di accoglienza dei minori non accompagnati e dei nuclei familiari con minori a carico nelle comunità per minori delle regioni interessate dal progetto, e, in raccordo con gli altri partners, sviluppare un sistema di procedure standardizzate applicabili".

## Metodologia e obiettivo del documento

Il presente documento si propone di restituire una fotografia dei flussi di minori in arrivo alla frontiera sud dell'Italia e delle condizioni di accoglienza dei minori nelle comunità ove gli stessi sono stati inseriti a seguito di sbarchi o rintracci sul territorio. Le aree territoriali oggetto della rilevazione sono la Sicilia, la Puglia e le Marche, territori di intervento di Save the Children nell'ambito del progetto Praesidium. Rispetto alla Sicilia questo rapporto rappresenta un aggiornamento dei due documenti prodotti nel 2009 e 2010 da Save the Children "I minori in arrivo via mare. I Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia" e "I minori in arrivo via mare. Il Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia", mentre per quanto riguarda gli altri territori, entrati da quest'anno nell'ambito di intervento del progetto, si tratta di una prima rilevazione.

Come noto, le pratiche di rinvio alla frontiera dei migranti messe in atto dal Governo italiano a partire da maggio 2009 e, soprattutto, il pattugliamento congiunto italo-libico delle coste libiche, hanno determinato un drastico ridimensionamento degli arrivi via mare da Lampedusa e, quindi, dei collocamenti dei minori in comunità. Tuttavia, come si vedrà in seguito, gli arrivi sono proseguiti per tutto il 2010 e sono aumentati, rispetto agli scorsi anni, gli sbarchi sulle coste leccesi. Inoltre, i minori giunti nel corso del 2008 e del 2009 e non allontanatisi sono rimasti nelle comunità, soprattutto della Sicilia per periodi molto lunghi e, conseguentemente, si è reso necessario verificare l'adeguatezza dei servizi predisposti dalle comunità in una situazione di fatto assimilabile alla seconda accoglienza<sup>1</sup>.

Per ciascun territorio, un team composto da una consulente legale e un mediatore culturale e/o operatore sociale ha visitato le comunità ove sono stati inseriti i minori stranieri non accompagnati in arrivo dalla frontiera sud.

La metodologia di indagine ha previsto inoltre l'acquisizione di dati presso le Questure, i Servizi

sociali territoriali, le realtà del privato sociale e gli uffici dei Giudici tutelari nonché dai Tribunali per i minorenni territorialmente competenti.

I dati relativi ai minori accolti in comunità riguardano gli inserimenti effettuati da gennaio 2010 ad agosto 2010 e alcune informazioni, soprattutto quelle relative alle tutele aperte e ai permessi di soggiorno, risultano spesso non completamente aggiornate a causa della mancata trasmissione di dati da parte di alcune comunità, Questure e Giudici tutelari.

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>2</sup>; è stato predisposto, per ciascun territorio, un database informatico sui minori accolti, contenente informazioni sulla condizione giuridica degli ospiti e sugli allontanamenti e un database con l'indicazione dei servizi offerti dalle diverse comunità contenente informazioni relative alla logistica delle strutture (tipologia di struttura, stanze disponibili, posti letto, etc), all'anno di inizio dell'attività, al numero ed al tipo di operatori presenti, al tipo di convenzioni o finanziamenti di cui si avvalgono, alle collaborazioni con soggetti esterni attivi sul territorio, alla presenza dei minori (tempo medio, età, ammontare della retta, etc) e ai servizi offerti a tutela e per l'integrazione dei minori (mediazione culturale, assistenza legale, corsi di italiano, iscrizione al SSN, attività ricreative, inserimento al lavoro, pocket money, schede telefoniche, etc).

Va evidenziato come in Sicilia i dati relativi agli inserimenti dei minori in comunità vengono comunicati tempestivamente dalla Questura competente e sono inclusivi dei nominativi dei minori; tali dati vengono successivamente aggiornati a seguito delle visite e delle informazioni fornite dalle comunità.

In Puglia e nelle Marche<sup>3</sup> le informazioni, successivamente confluite nei database, sono state raccolte a seguito della somministrazione

<sup>1</sup> Attualmente la normativa italiana non distingue tra comunità di prima e seconda accoglienza, tuttavia tale distinzione esiste nella prassi: 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. 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>2</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 gode-

# Metodologia e obiettivo del documento

di un questionario agli operatori delle comunità. In una fase successiva le comunità sono state contattate telefonicamente al fine di richiedere un incontro ai responsabili per poter presentare le attività di Save the Children; al termine degli incontri i responsabili sono stati invitati a compilare il questionario. Una volta ricevuto il questionario compilato si è proceduto a ricontattare le strutture per chiedere nuovamente un incontro ai responsabili e questa volta anche con alcuni operatori al fine di approfondire le informazioni emerse dai questionari.

Per tutti i territori è necessario sottolineare che oggetto delle rilevazioni sono le comunità che hanno accolto i minori arrivati successivamente agli sbarchi o rintracciati sul territorio a seguito di arrivi via mare, o nel caso di Ancona, rintracciati sul territorio o a seguito delle attività di controllo svolte al Porto.

## SICILIA

Rispetto alla rilevazione precedente, il numero delle comunità che in Sicilia accolgono stabilmente minori stranieri in arrivo dalla frontiera sud si è drasticamente ridotto. **Dalle 39 realtà che tra case famiglia e strutture emergenziali erano state esaminate al 28 febbraio 2009, solo 28 si trovano attualmente (ad agosto 2010) ad accogliere minori stranieri.**

Di seguito le comunità oggetto della rilevazione:

Alice	Palma di Montechiaro	AG
Alice	Naro	AG
Arcobaleno	Sciacca	AG
Casa Famiglia Rosetta	Caltanissetta	CL
Casa Amica (5 convenzioni)	Villaggio La loggia	AG
Ancora e Timone	Caltagirone	CT
Cinque palme	Mineo	CT
Cuore	Palma di Montechiaro	AG
Educandato Castelnuovo	Santa Caterina di Villarmosa	CL

Educandato Regina Elena	Catania	CT
Elianto	Licata	AG
Etica	Calatafimi	AG
Falchi Marini	Favara	AG
Il Giardino del Re	Joppolo Giancaxio	AG
Il Germoglio	San Cataldo	CL
Iuvenilia	Campobello di Licata	AG
Maria Ausiliatrice		
Longo	Cammarata	AG
Nadir	Campobello Licata	AG
Papa Giovanni XXIII	Agrigento	AG
Prospettive	Catania	CT
San Marco	Camastra	AG
Sant'Anna	Termini Imerese	PA
Karol	Licata	AG
Opera Don Calabria	Termini Imerese	PA
Vivere Insieme	Catania	CA
Don Bosco	Camporeale	PA
Agrifoglio	Aragona	AG
Nuova Presenza	Messina	MS

Il Programma nazionale per i minori stranieri non accompagnati promosso da ANCI<sup>4</sup> finanzia 5 delle 28 comunità monitorate (evidenziate nella precedente tabella). Tale programma prevede la copertura delle spese relative all'accoglienza dei minori in comunità per i primi cento giorni, trascorsi i quali il minore dovrebbe essere avviato verso un percorso di seconda accoglienza e passare in carico ai Servizi sociali territoriali.

## PUGLIA

Al fine di avere un quadro di partenza delle strutture presenti sul territorio che ospitano minori stranieri non accompagnati, si è fatto riferimento a diversi elenchi, frutto di censimenti effettuati principalmente dal Sistema Informativo Sociale Regionale (SISR), dalle singole Prefetture, dai Servizi sociali, dai Tribunali per i minorenni nonché dalle informazioni avute da associazioni presenti sul territorio. Incrociando le varie informazioni ricavate si è giunti alla compilazione di un elenco di 38 comunità. Al 31 agosto le comunità con cui è stato completato il percorso di rilevazione

re 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)

<sup>3</sup> Nelle Marche la verifica dei dati raccolti è stata resa più agevole dal fatto che Save the Children, presente nel territorio dal 2009, ha instaurato con molte comunità un rapporto proficuo e continuativo di collaborazione

<sup>4</sup> È il Programma nazionale di Protezione dei Minori Stranieri non Accompagnati, promosso dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e realizzato dall'Anici. 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

## Metodologia e obiettivo del documento

descritto sono state 21<sup>5</sup>, ubicate nelle province di Bari, Foggia, Lecce e Brindisi<sup>6</sup>, e sono quelle che nel periodo oggetto di rilevazione hanno accolto la maggioranza dei minori giunti in Puglia. Con il resto delle comunità inizialmente individuate non è stato ancora portata a termine la seconda fase dell'indagine.

Di seguito l'elenco delle comunità monitorate. Come per la Sicilia, sono evidenziate le comunità afferenti alla rete ANCI:

Don Gregorio Varra	Bari	BA
Surprise	Bari	BA
La casa dei ragazzi del mondo	Bari	BA
Il Solco	Triggiano	BA
Shalom	Bari	BA
Incintoro	Molfetta	BA
Phoenix	Molfetta	BA
Villaggio Don Bosco	Lucera	FG
Agimi	Maglie	LE
ITCA	Lecce	LE
CRAM	Nardò	LE
Capitan uncino	Ugento	LE
Oberon	Taviano	LE
Oltre confine	Erchie	BR
Nonna Bianca	Mesagne	BR
Emilia De Nicola	Mesagne	BR
Stella del Salento	Mesagne	BR
Un senso	Noicattaro	BA
Un altro senso	Noicattaro	BA
Esedra	Triggiano	BA
GA Tonino Bello	Conversano	BA

### MARCHE

Le comunità in cui risultano essere stati collocati negli ultimi anni minori stranieri non accompagnati, secondo gli elenchi comunicati dai Servizi sociali del Comune di Ancona e periodicamente aggiornati dagli operatori di Save the Children sono 24, distribuite in tutte le 5 province marchigiane: Ancona, Ascoli Piceno, Fermo, Macerata e Pesaro Urbino, con una maggiore concentrazione nelle province di **Ancona e Macerata**. I Comuni capoluogo di queste ultime due province, che sono tra quelle più interessate dalla presenza di cittadini

extracomunitari regolarmente soggiornanti, aderiscono anche alla **rete ANCI** per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Delle 24 comunità citate, 11 hanno restituito i questionari/tabelle raccolta dati compilati, come mostra l'elenco seguente. Se si considerano le 3 strutture chiuse la scorsa estate e altre 4 che non hanno registrato alcun nuovo ingresso di minori stranieri non accompagnati nel corso del 2010, la raccolta dei dati ha coperto i 3/4 delle strutture interessate dal fenomeno.

Giova sottolineare che nelle Marche si distingue tra comunità di pronta accoglienza e comunità di seconda accoglienza. L'Ancora (Ancona), Il Girasole (Macerata) e Mons. Franceschetti (Fermo) sono comunità di pronta accoglienza.

L'Ancora	Ancona	AN
Casa Tortorelli	Ancona	AN
Agorà	Corinaldo	AN
L'orizzonte	Ostra	AN
La volpe e la rosa	Cupra Montana	
	Poggio Cupro	AN
Casa Lella	Grottamare	AP
Casa di mattoni	Monteleone di Fermo	FM
Il Girasole	Macerata	MC
Camporotondo	Camporotondo di Fiastrone	MC
L'Ancora	Montelabbate	PU
Mons. Franceschetti	Fermo	FM

Per quanto concerne i riferimenti normativi in materia di accoglienza e protezione dei minori si rimanda ai precedenti rapporti, nonché al volume "Tutela e protezione dei minori migranti in situazioni di rischio"<sup>7</sup>. A tale proposito è opportuno ribadire che, con l'entrata in vigore della Legge 94/2009 (c.d. legge Sicurezza) sono state introdotte diverse disposizioni destinate ad avere un impatto sull'esercizio dei propri diritti da parte dei minori. Gli effetti dell'applicazione di tali disposizioni sui territori oggetto dell'indagine sono trattati nel paragrafo 3.5. del presente rapporto<sup>8</sup>.

accoglienza (100 giorni). Il programma è stato di fatto avviato a partire da aprile 2009, vd in proposito, "Minori stranieri non accompagnati", Terzo rapporto ANCI, 2009

<sup>5</sup> Per un totale di 209 posti di cui 23 destinati all'emergenza

<sup>6</sup> Le province di Taranto e Bat non sono state ancora oggetto del monitoraggio

<sup>7</sup> *Tutela e protezione dei minori migranti in situazioni di rischio*, Save the Children, Regione Toscana, ottobre 2009

<sup>8</sup> Si veda anche *L'impatto della legge 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati. Una prima rilevazione in 6 città italiane*, Save the Children, 2010, [http://images.savethechildren.it/IT/it/img\\_pubblicazioni/img79\\_b.pdf](http://images.savethechildren.it/IT/it/img_pubblicazioni/img79_b.pdf)

# Flussi in arrivo e minori collocati in comunità

I minori arrivati via mare nel periodo oggetto della rilevazione sono stati collocati nelle comunità monitorate a seguito di sbarchi e rintracci sulle coste e nei territori di Sicilia e Puglia e di rintracci al porto di Ancona o nell'area dell'intero territorio regionale.

Il numero di arrivi risulta complessivamente ridotto se comparato, in particolare, ai flussi registrati nell'anno 2008. In particolare i dati del Ministero dell'Interno confermano un calo progressivo degli arrivi di minori stranieri non accompagnati sulle coste del Sud Italia (Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia), passati da 1.968 nel periodo gennaio-novembre 2008 a 112 nei primi 7 mesi (gennaio-luglio) del 2010<sup>9</sup>.

Per quanto riguarda i rintracci al Porto di Ancona si registra una relativa diminuzione: sono 21 quelli avvenuti nel periodo di riferimento a fronte dei 64 rintracci registrati nel 2009<sup>10</sup> e degli 80 registrati nel 2008. Giova tuttavia sottolineare a tale proposito che i rintracci vengono effettuati a seguito di controlli "a campione" sulle imbarcazioni e non di "sbarchi", come si vedrà di seguito, dal che non è possibile affermare automaticamente che ci sia stata una diminuzione effettiva di arrivi tra il 2008 e il 2010.

Il cambiamento registrato nei flussi in arrivo via mare, in particolare in Sicilia, è dovuto alle pratiche adottate dal Governo italiano in materia di contrasto all'immigrazione clandestina e agli accordi stipulati con le Autorità libiche<sup>11</sup>. **Presumibilmente, come risulta dalla differenza tra i minori giunti nel 2008 e i minori arrivati in Italia nel 2010, sono centinaia i minori rimasti in Libia o che vi sono stati rinviati nel tentativo di raggiungere l'Italia**<sup>12</sup>.

Come evidenziato da Save the Children nel documento "Analisi dei rinvii dei migranti rintracciati in acque internazionali"<sup>13</sup> e nel rapporto "I minori in arrivo via mare. II Rapporto sulle comunità alloggio per minori in

Sicilia" le prassi citate violano le convenzioni internazionali sul diritto del mare<sup>14</sup>, il principio del *non-refoulement* (non respingimento) previsto dalla normativa internazionale e il diritto interno<sup>15</sup> che contempla una serie di categorie di migranti, tra cui richiedenti asilo, minori (salvo il diritto di seguire i genitori), donne in gravidanza, familiari di cittadini italiani, che non possono essere soggette a misure di espulsione.

È opportuno inoltre sottolineare come le operazioni di rinvio compiute dal Governo nel corso del 2009 siano state realizzate senza procedere ad alcun tipo di valutazione dello *status* delle persone che si trovavano a bordo delle imbarcazioni, con la conseguente probabilità che venissero rinviati in Libia anche bambini e adolescenti.

Nel corso dell'ultimo anno si sono registrate criticità anche in fase di soccorso delle imbarcazioni individuate in acque internazionali. In diverse occasioni sono stati sollevati conflitti di competenze tra le autorità italiane e maltesi, conflitti che hanno determinato gravi ritardi nei soccorsi.

Ad aprile 2009, un'imbarcazione turca, che aveva soccorso 143 migranti in mare aperto, ha atteso per 4 giorni l'autorizzazione ad attraccare sulle coste italiane, a causa di una disputa sulla responsabilità relativa al soccorso dei migranti tra il Governo italiano e quello maltese. Durante l'attesa i migranti e l'equipaggio della nave hanno vissuto in condizioni igienico sanitarie estremamente precarie; successivamente, ben 37 migranti sono stati trasportati d'urgenza in ospedale, mentre per gli altri 106 è stata concesso lo sbarco a Porto Empedocle. Una giovane ragazza è deceduta a bordo dell'imbarcazione.

Dai dati emerge come la diminuzione di arrivi investa soprattutto determinate nazionalità che nel 2008 risultavano essere tra le principali in arrivo a Lampedusa e sulle coste siciliane, tra

<sup>9</sup> Fonte: Ministero dell'Interno

<sup>10</sup> Da notare che i due periodi non sono omogenei: per il 2010 ci si riferisce ai primi 7 mesi dell'anno, per il 2009 ai 12 mesi

<sup>11</sup> Si veda, in particolare, l'accordo con la Libia ratificato dal Parlamento italiano con legge n.7 del 6 febbraio 2009 e il protocollo aggiuntivo del 4 febbraio 2009, sottoscritto dal Ministro dell'Interno

<sup>12</sup> Da un comunicato stampa dell'UNHCR del 14 luglio 2009, risulta che 14 minori sono stati certamente rinviati in Libia nell'ambito delle operazioni effettuate dal Governo italiano

<sup>13</sup> *Analisi del quadro giuridico dei rinvii in Libia alla luce dei migranti rintracciati in acque internazionali*, Save the Children, novembre 2009, presentato anche al Comitato Schengen il 19 febbraio in sede di audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di politiche migratorie

<sup>14</sup> Vd. in particolare la Convenzione di Montego Bay, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con Legge n.689 del 2 dicembre 1994, artt. 98, 18 e la Convenzione di Amburgo, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con Legge n. 147/1989

<sup>15</sup> Vd. art. 19 Dlg.s 286/1998 e successive modificazioni

## Flussi in arrivo e minori collocati in comunità

cui somali, eritrei e nigeriani, mentre si registra, come si vedrà, un relativo aumento di arrivi di minori sulle coste pugliesi, aumento che coinvolge principalmente ragazzi provenienti dall'Afghanistan, dall'Iran e dal Bangladesh. Se nel primo caso la preoccupazione è che i migranti provenienti dai paesi citati siano rimasti in Libia o non siano riusciti a lasciare i paesi di provenienza nonostante le condizioni di grave instabilità degli stessi, nel secondo caso merita attenzione il fatto che si tratti di viaggi particolarmente lunghi e realizzati con modalità diverse (utilizzo di tir, imbarcazioni private, ecc.) e potenzialmente sempre più rischiose.

Va infine considerato che non sono noti i dati su diverse modalità di arrivo irregolari (presso altri valichi di frontiera o porti/aeroporti) cosa che rende molto difficile capire se si stiano sperimentando nuove rotte migratorie, nonché quale sia la consistenza reale degli ingressi dei migranti.

### SICILIA

I minori arrivati in Sicilia sono, nella maggior parte dei casi, giunti a Linosa e Lampedusa. In merito va sottolineato che, a seguito dell'individuazione delle imbarcazioni, i migranti sono stati immediatamente trasferiti a Porto Empedocle, dove si sono svolte le procedure di identificazione.

Da febbraio ad agosto 2010 **sono giunti in Sicilia 113 minori non accompagnati (tutti identificati a Porto Empedocle) e 126 minori accompagnati a fronte di 1312 adulti**. Va sottolineato che nell'anno precedente, da **marzo 2009 a febbraio 2010** sono giunti in Sicilia **278 minori stranieri non accompagnati** (dei quali solo 4 identificati a Lampedusa) mentre **sono 1.994 i minori stranieri non accompagnati giunti in Sicilia tra il mese di maggio 2008 e il mese di febbraio 2009**.

Rispetto agli arrivi sulle **coste siciliane**, a seguito del trasferimento da Lampedusa e Linosa

o direttamente in arrivo a Porto Empedocle (AG), si indicano di seguito le procedure rilevate con riferimento alla gestione degli arrivi, all'accertamento dell'età, alla strutture di prima accoglienza e all'identificazione anagrafica dei minori.

In generale, i migranti in arrivo via mare dovrebbero essere collocati in un'area di primo soccorso dove, generalmente, vengono espletate le procedure di identificazione. Di fatto i minori migranti appena trasferiti a Porto Empedocle dai luoghi dell'avvenuto rintraccio sono sottoposti alla procedura per l'identificazione e quindi collocati in una comunità di accoglienza. 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. Ad oggi l'unica metodologia medica usata per l'accertamento dell'età, su tutto il territorio siciliano, rimane la sottoposizione agli esami biometrici (rx del polso). Si rileva che durante la predetta procedura il migrante non viene puntualmente edotto di quanto stia accadendo: infatti non viene fornito allo stesso l'ausilio di un mediatore culturale né gli viene rilasciata copia del referto medico. Durante la fase dell'accertamento medico il presunto minore dovrebbe essere trattato come tale<sup>16</sup>. Nei confronti del minore in stato di abbandono devono essere poi effettuate le segnalazioni previste dalla legge<sup>17</sup> al Giudice tutelare, al Tribunale per i minorenni 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.

Le Questure di Caltanissetta e Ragusa sono quelle che più frequentemente dispongono l'esame radiologico sui presunti minori e richiedono comunque alla Procura presso i Tribunali per i minorenni competenti (Caltanissetta e Catania) di pronunciarsi in

<sup>16</sup> Circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007, Identificazione dei migranti minorenni

<sup>17</sup> Vd. in particolare art. 9, comma 1 Legge 184/1983



## Flussi in arrivo e minori collocati in comunità

merito all'età dei migranti, anche disponendo eventualmente ulteriori colloqui.

Rispetto all'esame medico, è comunque possibile affermare che, in mancanza di un protocollo comune in materia di accertamento dell'età<sup>18</sup>, vengono attuate prassi diverse da parte dei presidi ospedalieri su tutto il territorio. Inoltre, i referti degli esami differiscono nella forma: raramente, infatti, viene indicato un margine di errore, mentre spesso viene indicata la "compatibilità" dell'età dichiarata con la maggiore o minore età.

In merito alle procedure per l'accertamento dell'età va segnalato che, nel caso di un rintraccio verificatosi in provincia di Messina in data 24 luglio 2010, tutti i minori, sono stati rinviati dall'autorità di Polizia all'accertamento dell'età; ciò nonostante molti apparissero palesemente minori.

Sulle coste siciliane, tra le zone interessate da sbarchi o oggetto di trasferimenti da Lampedusa e Linosa (Ragusa, Siracusa ed Agrigento) solo le aree di Pozzallo (RG) e Porto Empedocle (AG) dispongono di **strutture** fisse al porto (tensostrutture di Pozzallo e di Porto Empedocle) per il **primo soccorso** dei migranti in arrivo.

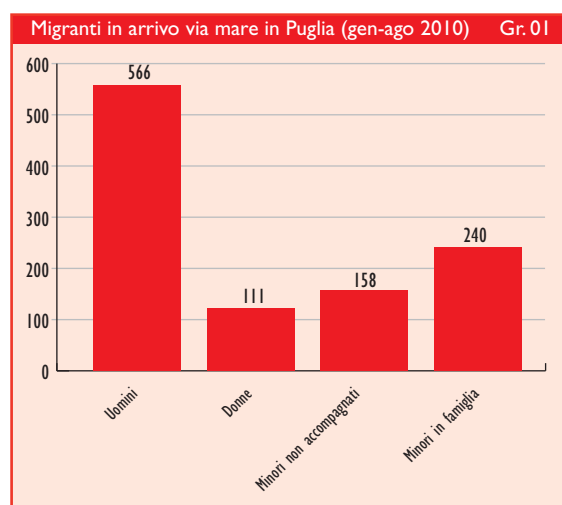
La tensostruttura di Porto Empedocle è l'unica del territorio dedicata alla primissima accoglienza e al soccorso ed è quindi inadatta a garantire lunghi periodi di permanenza dei migranti. All'arrivo i migranti ricevono beni di prima necessità, vengono visitati dai medici dell'ASL e identificati dalle Forze dell'ordine. Al termine di queste operazioni, vengono immediatamente trasferiti verso i centri per migranti (CIE, CARA, CDA di Caltanissetta e Trapani). I migranti "volontari" solitamente permangono una notte nella tensostruttura nell'attesa che venga individuato il CIE dove saranno poi trasferiti.

Le procedure di identificazione si svolgono, nell'arco di poche ore, all'interno della

tensostruttura. Non vi è sempre, pertanto, l'opportunità di effettuare una verifica dei singoli casi, essenziale anche al fine di individuare minori erroneamente identificati come maggiorenni o accertare le relazioni parentali dichiarate, prima del trasferimento nelle strutture di destinazione (ivi compresi i CIE). In merito si segnala che, da febbraio ad agosto 2010, sono dieci i minori transitati nei CARA e CIE della Sicilia (Caltanissetta e Trapani) precedentemente identificati come maggiorenni e usciti da tali strutture a seguito del riconoscimento della minore età e grazie all'intervento di Save the Children.

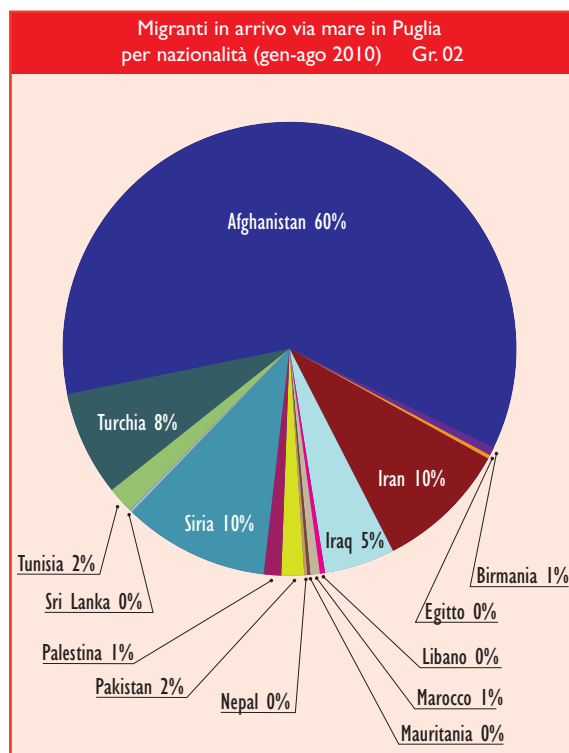
### PUGLIA

Da gennaio ad agosto 2010 le persone giunte sulle coste pugliesi sono state **1075, di cui il 60% di nazionalità afghana, seguiti da curdi di nazionalità siriana, turca ed irachena (23%) ed iraniani (10%)**. Il rintraccio è avvenuto nella maggioranza dei casi in strada nelle ore successive allo sbarco, mentre in una decina di casi è avvenuto in mare, con i migranti stipati sottocoperta a bordo di barche a vela di medie-grandi dimensioni battenti bandiera francese o statunitense<sup>19</sup>. I grafici seguenti (gr. 1 e gr. 2) mostrano, rispettivamente, la distribuzione degli arrivi per categoria di migranti (adulti, donne, minori accompagnati e non) e per nazionalità.



<sup>18</sup> A tale proposito va ricordato che nel maggio 2008 su richiesta della Conferenza dei servizi indetta dal Ministero dell'Interno presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali è stato costituito un gruppo di lavoro al fine di elaborare un protocollo da utilizzare sul tutto il territorio nazionale nei casi in cui si renda necessario procedere a procedure medico-scientifiche per accertare l'età di un minore straniero non accompagnato in Italia. Il protocollo elaborato contiene importanti elementi di progresso rispetto alla situazione attuale (principio dell'approccio multidisciplinare, indicazione del margine di errore, principio di presunzione della minore età): tali elementi sono stati tuttavia in parte ridimensionati da un parere del Consiglio Superiore di Sanità. Il Protocollo sanitario non è ancora stato sottoposto all'attenzione della Conferenza Stato Regioni al fine di individuare le strutture sanitarie in grado di svolgere le procedure. È stato invece stipulato il 21 maggio 2009 un protocollo di intesa tra il Ministero dell'Interno, Ministero della Salute della Giustizia per l'avvio di un progetto pilota di sperimentazione della tecnica e della metodica sanitaria individuata dal gruppo tecnico nel Protocollo sanitario, la cui realizzazione è sta-

## Flussi in arrivo e minori collocati in comunità

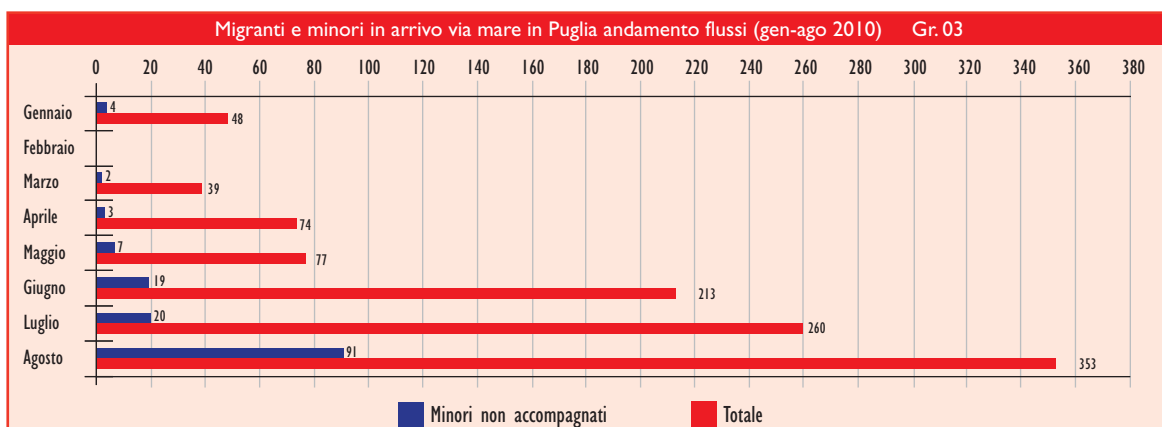
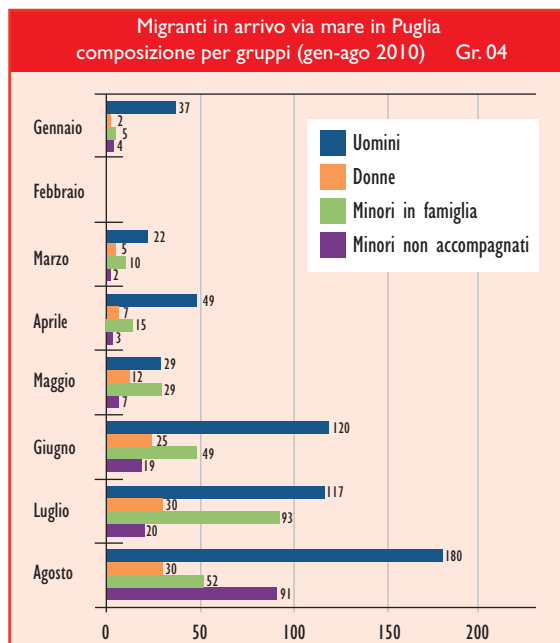


I minori non accompagnati sono stati 158, il 93% afgani di età compresa tra i 12 ed i 17 anni (l'86% tra i 15 ed i 17 anni)<sup>20</sup>.

In base ai dati forniti dal Ministero dell'Interno nell'anno precedente, da gennaio a dicembre 2009, sono stati 261 i migranti giunti in Puglia, tra cui 109 minori, dei quali 11 accompagnati e 98 non accompagnati; nel 2008, da gennaio a dicembre, sono giunti in Puglia 127 migranti, tra cui 40 minori (il dato non distingue tra accompagnati e non).

Da una analisi temporale si può notare (vd. Grafico n. 3) che con la stagione estiva si è registrato un aumento significativo degli arrivi con un picco di **353 persone giunte nel mese di agosto, di cui 91 erano minori non accompagnati**.

Riguardo alla composizione degli arrivi si può notare il progressivo aumento numerico ed in termini percentuali dei nuclei familiari con a seguito numerosi bambini (da 2 a 10 anni) e dei minori non accompagnati, a cui corrisponde una diminuzione in percentuale della presenza degli adulti maschi (gr. 4).



ta affidata all'Università di Roma La Sapienza

<sup>19</sup> Nei casi di rintraccio in mare sono stati tratti in arresto gli scafisti, solitamente due, di varia nazionalità. Siamo di fronte ad una nuova modalità di viaggio, attraverso l'utilizzo di imbarcazioni da diporto che facilmente nel periodo estivo possono passare inosservate in mezzo al via vai di barche dello stesso tipo

<sup>20</sup> Il dato risulta significativo se comparato a quanto rilevato nel corso del 2008 e 2009 rispetto agli arrivi sul territorio siciliano: risulta infatti un progressivo abbassamento dell'età media dei minori in arrivo, probabilmente anche dovuto alle modifiche introdotte dal cd. "pacchetto sicurezza" che rendono difficoltosa la conversione del permesso di soggiorno per i minori ultrasessantenni

## Flussi in arrivo e minori collocati in comunità

### Da Kabul a Gallipoli, il viaggio di M.

M. ha appena compiuto 15 anni quando parte dall'Afghanistan. A causa della guerra, ha dovuto lasciare il suo Paese, i suoi genitori e sua sorella per trasferirsi con suo fratello minore di 13 anni in Pakistan dove per molto tempo hanno vissuto a casa degli zii. Con amarezza racconta che questi non gli volevano bene e che per tutto il tempo lo hanno trattato male. Per questo decide di ritornare in Afghanistan con suo fratello dove però non ritrova né la sua famiglia, né la sua casa, ormai distrutta dalla guerra. Va ad abitare dal fratello di suo padre ma ha già maturato la decisione di partire lasciando suo fratello in Afghanistan (come garanzia del futuro pagamento), con l'intenzione poi di farsi raggiungere in Europa. Il viaggio è lungo e difficile: M. parte in macchina dall'Iran, dove ha dei parenti, verso la Turchia; attraversa le montagne a piedi. Cammina di notte, insieme ad altri migranti, il giorno accendono un fuoco per riscaldarsi. Per dissetarsi mangiano la neve. Poi chiuso dentro un camion attraversa la Turchia ma viene scoperto vicino alla frontiera greca e portato in un carcere perché senza passaporto. Rimane più di un mese in questo luogo che lui chiama carcere e dove ci sono più di cento persone tra ragazzini come lui e uomini afgani, iraniani e iracheni. Quando viene liberato i poliziotti lo mettono su un autobus e lo rimandano ad Istanbul dove rimane nascosto per settimane in una casa sottoterra prima di ritentare la sorte. M. sogna l'Europa, la Germania, ed in Grecia prova ad arrivarci su un piccolo gommone insieme ad una famiglia hazara come lui con due bambini, ad una giovane coppia di curdi e a due ragazzini come lui afgani, pure loro hazara, che ha conosciuto "sottoterra". I militari greci li fermano in mare e li portano in un campo dove per fortuna lui ed altri afgani rimangono solo 3 giorni.

Dall'isola dove si trova il campo prende un traghetto per Atene insieme alla famiglia che ha fatto il viaggio con lui in mare. Continuerà il resto del viaggio insieme a loro fino a Patrasso e poi in "Yacht" fino a Gallipoli in tempo per festeggiare in comunità il suo sedicesimo compleanno.

Va segnalato che il fenomeno degli arrivi via mare lungo le coste del Salento risulta relativamente "nuovo", tanto che sono state registrate nei primi mesi dell'estate alcune carenze organizzative nella gestione degli arrivi.

Più volte infatti i migranti rintracciati sono stati tenuti per ore in ambienti inadeguati in termini igienico-sanitari (parcheggi della Questura, garage della Guardia di finanza). Le organizzazioni del progetto Praesidium hanno fatto presente queste criticità sia al Ministero dell'Interno che alla Prefettura di Lecce sollecitando un intervento strutturato, visto anche l'intensificarsi degli arrivi nel mese di luglio. La risposta delle istituzioni è stata tempestiva.

In data 4 agosto è stato firmato un Protocollo d'intesa tra Prefettura di Lecce, Comune di Otranto, Forze dell'ordine e Associazioni di volontariato per la riapertura e gestione del Centro di accoglienza "Don Tonino Bello" di Otranto, con lo scopo di assicurare le primissime cure ai migranti appena sbarcati. Il centro è diventato completamente operativo dopo due settimane.

La struttura, messa a disposizione dal Comune di Otranto, è stata ed è utilizzata come "luogo di raccolta" e di ristoro per il tempo necessario alle procedure di identificazione (in media 10 ore) terminate le quali i migranti vengono trasferiti presso i CARA o i CIE se adulti<sup>21</sup> o in comunità nel caso di minori non accompagnati. All'interno della struttura sono presenti bagni, docce e brande. Non vi sono spazi specifici per l'accoglienza dei minori

<sup>21</sup> La decisione sul collocamento presso un CIE o un CARA viene spesso presa unicamente sulla base della nazionalità

## Flussi in arrivo e minori collocati in comunità

stranieri non accompagnati. Durante le prime fasi dell'accoglienza vengono distribuiti acqua, latte e biscotti e un pasto caldo (riso, pollo e patate) che, per l'assenza di sedie e tavoli vengono consumati per terra. È stato inoltre attrezzato dall'ASL un ambulatorio dove un medico effettua un *triage* su tutti migranti presenti<sup>22</sup>. Il Protocollo prevede anche l'intervento del 118 al molo del porto di Otranto in caso di rintraccio in mare.

L'individuazione e l'utilizzo di una struttura consona alla primissima accoglienza ha sicuramente reso dignitose per i migranti le condizioni di accoglienza ma ha anche facilitato per gli operatori delle forze dell'ordine le operazioni post sbarco/rintraccio, ed ha facilitato anche le attività delle organizzazioni Praesidium, in particolare l'informazione e l'individuazione dei migranti prima del trasferimento nei centri idonei del territorio.

Si segnala che una diminuzione dei tempi di permanenza dei migranti presso la struttura di prima accoglienza potrebbe derivare dall'espletamento delle procedure di identificazione in loco: attualmente i migranti vengono condotti per il fotosegnalamento presso il Commissariato di Otranto e successivamente ricondotti presso il centro "Don Tonino Bello".

Da quando Save the Children ha iniziato le attività agli sbarchi, l'Ufficio Immigrazione della Questura di Lecce non ha mai ritenuto opportuno far effettuare esami medici al fine di accertare la minore età, facendo valere il principio di presunzione della minore età in caso di dubbio<sup>23</sup> e rimettendo l'eventuale incombenza al Tribunale per i minorenni una volta avvenuto il collocamento in comunità.

È opportuno rilevare invece che nell'organizzazione delle procedure di identificazione anagrafica in pochi casi è stata data priorità ai minori non accompagnati al

fine di accelerarne il trasferimento. A tal proposito, giova sottolineare che del collocamento dei minori presso le comunità si occupano esclusivamente le Forze dell'ordine, senza alcun coinvolgimento della Prefettura e soprattutto dei Servizi sociali, ed inoltre la distribuzione dei minori non avviene in maniera uniforme nelle diverse comunità, sulla base dei posti effettivamente disponibili, ma vengono privilegiate determinate strutture in quanto vicine alle località di arrivo e disponibili a ospitare i minori, indipendentemente dalle condizioni di accoglienza effettivamente offerte<sup>24</sup>.

Con riguardo alle procedure di identificazione e di accertamento dell'età, nei casi di rintraccio sul territorio si procede all'inserimento in comunità sulla base delle dichiarazioni del minore senza effettuare esami medici, i quali potranno essere in seguito disposti dal Tribunale per i minorenni. Nel caso di presunti minori presenti all'interno dei CIE o dei CARA viene disposto l'invio presso le strutture ospedaliere per gli esami biometrici (rx del polso). Riguardo ai casi seguiti dagli operatori di SCI si è rilevato che il referto medico è spesso scarno, non indica mai il margine di errore e non viene notificato al diretto interessato<sup>25</sup>. A tal proposito Save the Children ed il Tribunale per i minorenni di Bari, hanno chiesto ed ottenuto, in sede di Consiglio Territoriale per l'Immigrazione di Bari - Sezione Minori, l'istituzione di un gruppo di lavoro finalizzato alla predisposizione di un protocollo operativo per l'accertamento dell'età, che si è riunito per la prima volta in data 30 settembre 2010<sup>26</sup>.

### MARCHE

Attualmente Save the Children, presente dal 2009 nel territorio marchigiano, non svolge attività di prima assistenza e informazione al Porto di Ancona. Di seguito quindi vengono riferite informazioni di carattere generale utili a comprendere alcune differenze tra questo tipo di arrivi e gli ingressi a seguito di sbarchi,

<sup>22</sup> In alcuni casi gli operatori Praesidium hanno rilevato che tale attività è stata svolta in modo molto sommaro e non su tutte le persone presenti

<sup>23</sup> Come indicato dalla circolare del Ministero dell'Interno del 12/07/2007. Va però rilevato che l'Ufficio Immigrazione della Questura di Lecce ha più volte chiarito che tale procedura non sarebbe stata applicata nel caso di presunti minori provenienti da Paesi nordafricani, come è avvenuto nel caso di un presunto minore sedicente palestinese per il quale è stato disposto l'accertamento medico dell'età dal quale è risultato essere maggiorenne

<sup>24</sup> Come nel caso di collocamenti presso il centro "Agimi" che non è una comunità per minori o presso "Oltre confine" che ha raggiunto picchi di 20 minori presenti, in condizioni di sovraffollamento. In merito l'Ufficio Immigrazione della Questura di Lecce ha sempre affermato che la decisione di collocare i minori in queste strutture è condizionata dal fatto che le altre comunità non danno la loro disponibilità

<sup>25</sup> Riportiamo testualmente il referto riguardante un presunto minore trattenuto presso il CIE di Bari: "Età ossea corrispondente a quella

## Flussi in arrivo e minori collocati in comunità

nonché alcune indicazioni circa le nazionalità dei minori in arrivo (che verranno trattate più approfonditamente nei paragrafi successivi) desumibili dai dati relativi ai minori collocati nelle comunità di pronta accoglienza del territorio, nonché dati relativi ai rintracci al Porto di Ancona divulgati dal Consiglio Italiano Rifugiati (CIR).

Nelle Marche l'arrivo dei minori via mare sulle coste adriatiche è caratterizzato dall'utilizzo delle navi di linea in arrivo dalla Grecia (Patrasso e Igoumenitsa, in particolare) quale mezzo di trasporto in cui potersi nascondere per giungere sulle coste italiane. Di conseguenza siamo di fronte non a quelli che vengono comunemente chiamati "sbarchi", mediante gommoni o pescherecci, ma all'arrivo in un porto commerciale di traghetti di linea che trasportano persone e merci, all'interno dei quali si trovano nascosti i migranti, sia in gruppo che singolarmente. Generalmente i migranti cercano rifugio all'interno dei tir che trasportano merci verso l'Europa ovvero all'interno dei bagagliai di auto o furgoni, o dentro a roulotte o carrelli tenda, o ancora, tentano di passare i controlli attraverso l'utilizzo di documenti falsi (e questa è la modalità che usano maggiormente i nuclei familiari dove sono presenti anche donne e bambini).

Accade anche che gli stranieri in arrivo cerchino di evitare i controlli nascondendosi al di sotto dei camion e dei rimorchi, nel ridottissimo spazio che c'è al di sopra dell'asse che unisce le ruote posteriori, ovvero nel vano destinato alla ruote di scorta o a parti di ricambio e utensili, solitamente rimanendo "appesi" con una cinghia e sostenendosi con le braccia per lunghe ore, fino a quando l'autista non decide di fermarsi (solitamente in un'area di rifornimento lungo le principali arterie stradali che da Ancona portano sia verso il settentrione che verso il sud della nostra penisola).

Tale ultima modalità di arrivo risulta particolarmente utilizzata dai **minori afghani**,

sia di etnia hazara che pashtun (e in un paio di casi anche tagika): all'incirca **il 50% del totale dei minori rintracciati subito dopo l'arrivo dei traghetti dalla Grecia.**

Dai dati relativi ai minori collocati in pronta accoglienza nelle comunità delle Marche, è inoltre possibile affermare che, rispetto all'anno scorso, **aumenta la percentuale di arrivi sul territorio regionale** (anche arrivati attraversando frontiere diverse da quella marittima di Ancona) **di bengalesi, albanesi, nigeriani, pakistani, turchi e iracheni, mentre diminuisce quella dei senegalesi.**

Come riferito dai soggetti operanti al porto, i controlli all'arrivo delle motonavi dalla Grecia (Patrasso/Igoumenitsa), o dalla Turchia vengono effettuati a campione su camion, autoarticolati, automobili e ogni altro automezzo, dalla Polizia di frontiera e dalla Guardia di finanza nell'ambito delle rispettive funzioni. Inoltre vengono effettuati i controlli sui documenti di identità e sui titoli che danno diritto ad entrare nel territorio italiano.

Al momento del rintraccio vengono allertati gli operatori del CIR che con un loro operatore (legale o sociale) e un mediatore culturale, chiamato all'occorrenza, informano i migranti sulla normativa e la procedura relative alla richiesta di protezione internazionale, effettuando anche colloqui presso i loro uffici, con particolare attenzione alla presenza di eventuali minori, accompagnati e non. I mediatori culturali, se intervenuti, assistono anche la Polmare nella fase dell'identificazione anagrafica del migrante. Ove la Poliza nutra dei dubbi sulla minore età dichiarata dal migrante, questi viene accompagnato dalla Polmare o anche dalla Polizia municipale presso l'ospedale pediatrico cittadino, per essere sottoposto a esami biometrici (rx del polso). Ove siano intervenuti gli operatori del CIR, il migrante, con il supporto del mediatore culturale, viene preventivamente informato sul fatto che verrà sottoposto ad un accertamento

anagrafica di 18 anni"

<sup>26</sup> Del gruppo fanno parte oltre a SCI, il Tribunale per i minorenni di Bari, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Bari, la Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione Internazionale di Bari, l'Ufficio Immigrazione della Questura di Bari, l'ASL di Bari e l'U.O. di Medicina Legale Universitaria del Policlinico di Bari

## Flussi in arrivo e minori collocati in comunità

medico dell'età ed in cosa questo consista, nonché sugli effetti che questo avrà sul suo status giuridico in Italia. Non risulta che sia prevista la presenza di un mediatore che assista il presunto minore nel corso dell'esame medico per l'accertamento dell'età.

Nel caso il migrante venga ritenuto, in base all'esame, maggiorenne e non esprima la volontà di chiedere la protezione internazionale, risulta che venga fatto risalire a bordo della motonave all'interno della quale è stato trovato, riaffidato al comandante (in base all'accordo bilaterale del 1999 tra Italia e Grecia sulla riammissione delle persone in situazione irregolare) e rinviato al porto di partenza. Occorre tener presente che tutte queste fasi (controllo, informazione, identificazione, accertamento dell'età, verifiche parentali, raccolta della volontà di chiedere asilo in Italia), si devono svolgere di norma nel tempo intercorrente tra l'attracco della nave e la ripartenza della stessa. Sulla base degli orari forniti dalle compagnie di navigazione, il tempo medio previsto tra l'arrivo e la ripartenza dei traghetti diretti a Igoumenitsa/Patrasso, è al massimo di circa 3 ore.

I dati recentemente pubblicati dal CIR che gestisce in forza di una Convenzione con la Prefettura di Ancona l'Ufficio Informazioni

Immigrazione e Asilo (un servizio di accoglienza, informazione e orientamento in favore degli stranieri) presso il valico di frontiera portuale della città, dicono che **tra gennaio e giugno 2010 sono state rintracciate al Porto di Ancona 280 persone, delle quali 252 sono state riammesse verso il Paese di provenienza della nave su cui viaggiavano** (nella quasi totalità dei casi la Grecia). Di queste 235 sono state ascoltate da operatori CIR e 22 sono state le richieste di protezione internazionale presentate. I migranti rintracciati provengono soprattutto da: **Afghanistan (70), un quarto del totale dei rintracciati, Iraq (51), e Territorio Palestinese Occupato (36); 209 sono uomini, 20 donne e 51 minori. Dei 51 minori rintracciati, sono 21 i minori non accompagnati<sup>27</sup>**. Quest'ultimo dato, riferito ai primi 6 mesi dell'anno, sembra tuttavia incongruente con quello sopra riferito di 21 minori stranieri non accompagnati inseriti in comunità fino al mese di agosto 2010 (quindi comprensivo anche dei 2 mesi estivi). Una possibile spiegazione è data dal fatto che i dati resi noti dal CIR si riferiscono, per quanto riguarda l'età e la provenienza, ove manchi un valido documento di riconoscimento, a quanto dichiarato dal migrante e non invece all'identificazione effettuata dalle Forze dell'ordine.

<sup>27</sup> Dati pubblicati nel sito: [www.cir-onlus.org](http://www.cir-onlus.org)

# Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

## 3.1 INFORMAZIONI GENERALI SUI MINORI ACCOLTI

I dati sui minori transitati nelle strutture di Sicilia, Puglia e Marche sono stati raccolti a partire dagli inserimenti comunicati da Questure, Prefetture e Servizi sociali e successivamente verificati attraverso visite nelle comunità e/o questionari di rilevazione somministrati ai responsabili delle strutture.

### Sicilia

Da gennaio ad agosto 2010 le comunità hanno accolto 113 minori non accompagnati. Il dato è in nettissimo calo rispetto al 2008 quando erano 1860 i minori collocati nelle comunità della Sicilia. Dei 113 minori inseriti in comunità sono 58 i minori che risultano ancora accolti nelle comunità alloggio del territorio (a tale cifra devono comunque aggiungersi i minori già ospitati nelle comunità e non allontanatisi: ad oggi se ne contano circa 217 - vd. in merito al fenomeno degli allontanamenti paragrafo 3.6 del rapporto). Nella maggior parte dei casi, si tratta di ragazzi (solo 1% sono ragazze) di età generalmente compresa tra i 16 e i 17 anni.

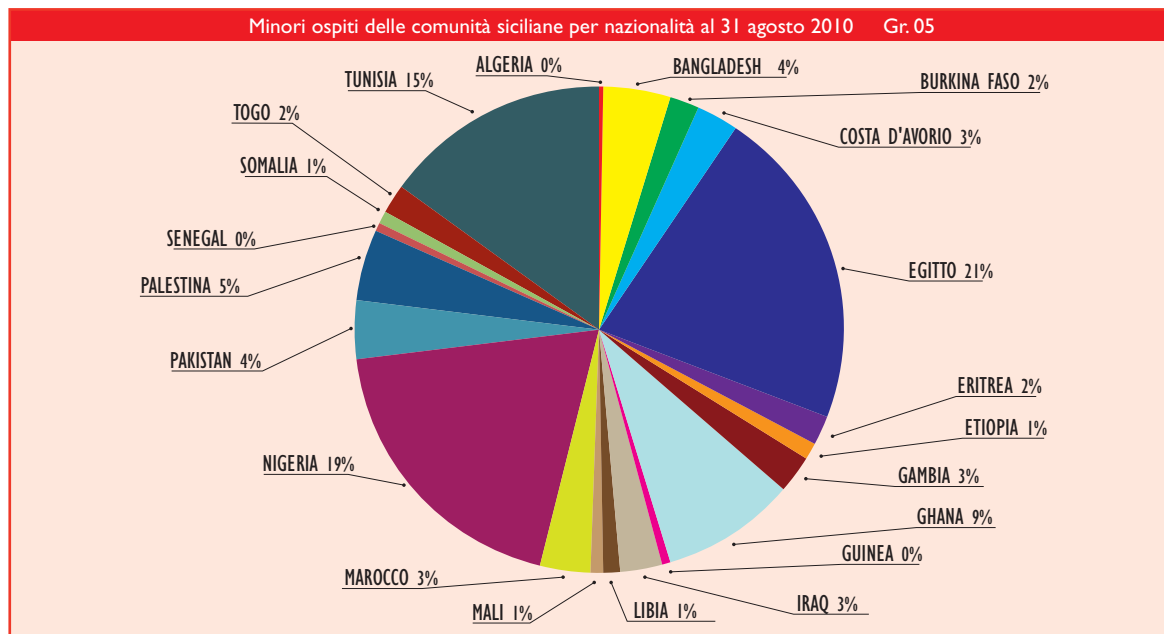
Con riguardo alla nazionalità dei minori migranti in arrivo durante il periodo di riferimento, quella egiziana risulta la più rappresentata subito seguita dalla Nigeria e dalla Tunisia. Mentre la presenza di minori somali e/o eritrei è drasticamente diminuita.

Di seguito (gr.5), le principali nazionalità dichiarate dai minori ospiti delle comunità monitorate al 31 agosto 2010.

Rispetto al 2009, si è registrato un aumento di minori egiziani. In particolare, a luglio 2010, vi sono stati due rintracci di un importante numero di migranti egiziani fra cui molti minori. Del caso si dirà di seguito in apposita scheda (paragrafo 3.4. del presente rapporto).

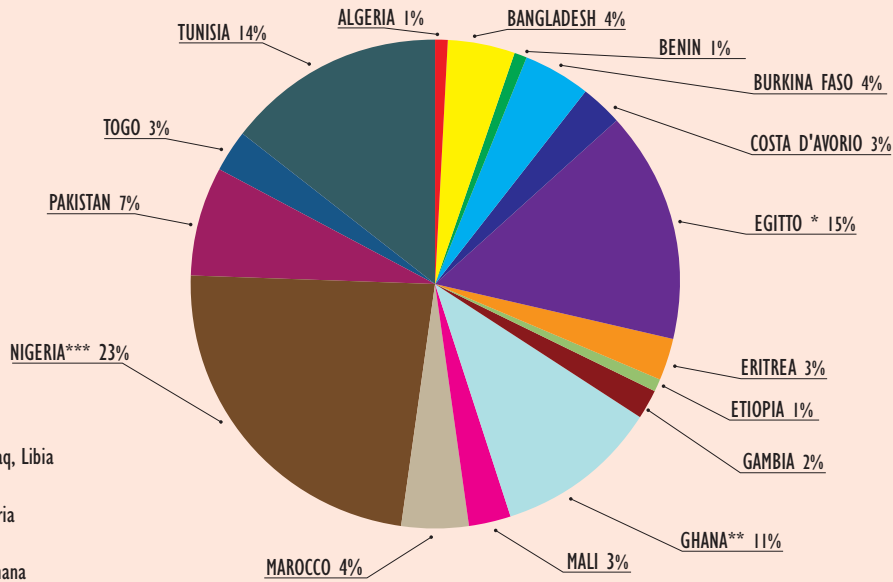
Significativa, inoltre, la presenza all'interno delle comunità di un numero molto importante di minori divenuti maggiorenni o che compiranno la maggiore età nel corso di questo anno.

A fronte di una presenza di circa 217 minori nelle comunità alloggio, risulta che più della metà ha raggiunto o è prossimo al raggiungimento della maggiore età. Di seguito



# Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

Maggiorenni o prossimi alla maggiore età ospiti delle comunità siciliane per nazionalità al 31 agosto 2010 Gr. 06



la composizione dei minori divenuti maggiorenni o prossimi alla maggiore età per nazionalità (gr. 6).

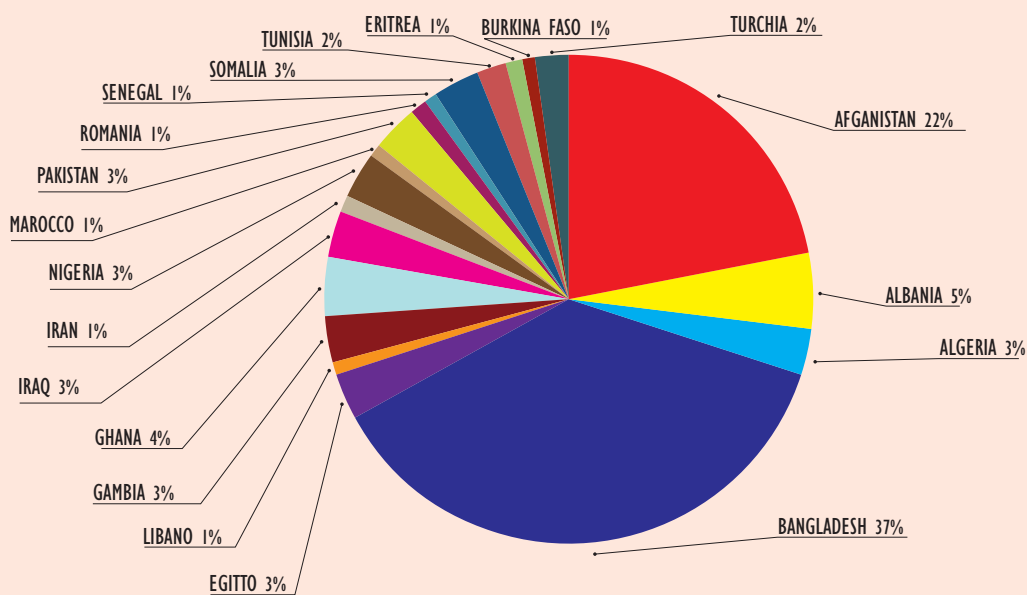
e dall'Afghanistan (22%) - (gr.7). Da gennaio ad agosto i minori collocati sono stati 218 (vd. in merito al fenomeno degli allontanamenti paragrafo 6.6 del rapporto).

## Puglia

Al 31 agosto 2010 i minori stranieri presenti nelle comunità oggetto del monitoraggio nel territorio pugliese risultano 120, tutti maschi, in maggioranza provenienti dal Bangladesh (37%)

I tempi medi di permanenza dei minori nelle strutture sono di circa 2 anni. Ciò permette alle comunità di poter programmare percorsi di integrazione sulla base delle specificità del

Minori ospiti delle comunità in Puglia per nazionalità al 31 agosto 2010 Gr. 07





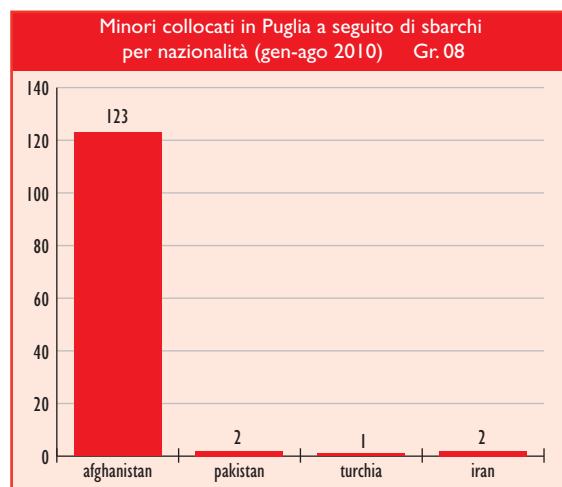
## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

minore, anche se obiettivi prioritari sono la scolarizzazione o lo svolgimento di attività di formazione professionale e la regolarizzazione sul territorio. Nel caso delle comunità baresi, al raggiungimento del diciottesimo anno di età, se il minore si trova ancora inserito in progetti di formazione scolastica o professionale, si ricorre in maniera sistematica all'istituto del "proseguimento amministrativo" (vd. paragrafo 3.5 del presente rapporto). Al momento della rilevazione i maggiorenni rappresentavano il 57% del totale degli ospiti delle comunità.

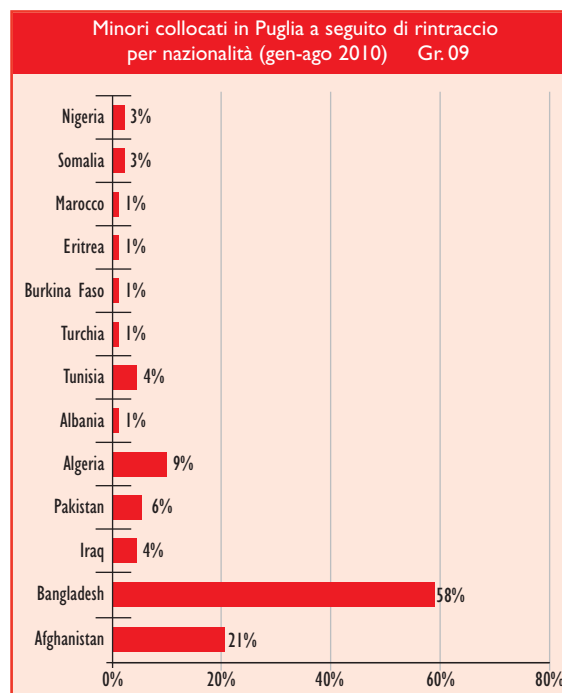
Dei 218 minori collocati nelle comunità della Puglia nel periodo di riferimento è opportuno, per chiarezza, distinguere due gruppi:

- i minori giunti sul territorio, nello specifico lungo la costa salentina, a bordo di imbarcazioni e rintracciati direttamente in mare o subito dopo lo sbarco;
- i minori rintracciati dalle Forze dell'ordine, dai Servizi sociali o da associazioni operanti sul territorio. In questo gruppo rientrano anche i minori giunti in Puglia dopo essersi nascosti all'interno di tir, auto o furgoni giunti nei porti di Bari e Brindisi con i traghetti che percorrono la tratta Grecia-Italia e che partono da Patrasso e Igoumenitsa. Sempre all'interno di questo gruppo rientrano i minori giunti lungo le coste sarde e siciliane, inizialmente identificati come maggiorenni, e trasferiti presso il CIE di Bari dal quale sono usciti per essere collocati in comunità su provvedimento del Tribunale per i minorenni, in seguito alla segnalazione degli operatori di Save the Children e di alcuni avvocati, in quanto riconosciuti come minori.

Rispetto ai **minori giunti sul territorio pugliese a seguito di sbarchi** SCI ne ha monitorato il collocamento in **6 comunità** (5 in provincia di Lecce e 1 in provincia di Brindisi), nelle quali da gennaio ad agosto sono stati collocati **128<sup>28</sup>** ragazzi: **afghani, curdi turchi, iraniani e pakistani**, il 94% dei quali a partire dal mese di maggio (gr.8).



**I minori individuati a seguito di rintraccio sul territorio sono 90, tutti maschi, collocati in 13<sup>29</sup> comunità**, che insistono nelle province di Bari, Foggia e Brindisi.



Un fenomeno che nel prosieguo delle attività di Save the Children in Puglia dovrà essere approfondito è l'arrivo nella città di Bari, da circa un anno, di un numero significativo di minori provenienti dal Bangladesh (il 58% sul totale dei collocamenti nel 2010)<sup>30</sup>. Una ipotesi

<sup>28</sup> Su un totale di 158 msna arrivati. I restanti 30 minori in alcuni casi si sono allontanati prima del collocamento in comunità, altri sono stati collocati in comunità non monitorate, altri ancora sono stati trasferiti in una comunità fuori regione

<sup>29</sup> Due comunità (Surprise ed Il solco) sono finanziate dal Programma nazionale per i minori stranieri non accompagnati promosso dall' ANCI per un totale di 12 posti, altri 15 posti (suddivisi tra La casa dei ragazzi del mondo e Surprise) sono finanziati dal Sistema di Protezione per Richiedenti asilo e Rifugiati (SPRAR)

<sup>30</sup> Questo dato riguarda esclusivamente i rintracci sul territorio dal quale sono esclusi i minori in arrivo via mare

## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

potrebbe essere quella dell'arrivo di questi minori attraverso i traghetti che collegano la Grecia alla Puglia, nascosti all'interno di tir, auto o furgoni e che riescono a superare i controlli alla frontiera. Da alcune testimonianze emergono anche percorsi differenti. Va sottolineato che i minori bengalesi vengono raramente intercettati sul territorio dalle Forze dell'ordine ma si presentano volontariamente, accompagnati da connazionali, presso i Servizi sociali dei Comuni o presso gli sportelli di alcune associazioni.

### Testimonianza di un minore del Bangladesh

Sono nato in Bangladesh a Feni. La mia famiglia ha deciso di farmi partire perché mio padre e mia madre hanno gravi problemi di salute, e non possono recarsi in ospedale per ricevere cure adeguate poiché non hanno i soldi per pagare. La mia casa è molto precaria, è costruita con il legno e quindi molto fragile, ogni volta che c'è vento forte, avevamo paura che crollasse. Ho due fratelli più piccoli uno di 15 anni e uno di 13 anni ma non possono andare a scuola perché i miei genitori non hanno abbastanza soldi per pagare la loro istruzione. Mia madre per farmi partire ha venduto tutto quello che aveva, però i soldi non bastavano e mio padre ha dovuto chiedere ad un'altra persona un prestito. Il viaggio è costato 3000 €. Da Feni sono andato a Dhaka dove con un altro ragazzo siamo saliti su un furgone diretto in India, dove siamo arrivati dopo tre giorni circa.

Da qui abbiamo cambiato spesso i mezzi per dirigerci in Pakistan, abbiamo preso il treno e poi un altro furgone più grande. Abbiamo viaggiato così per 15 giorni. Dal Pakistan siamo saliti su un container di un camion, eravamo in 15, diretti in Turchia. Abbiamo attraversato l'Iran. In Turchia sono salito su una barca con altre 50 persone; c'era pochissimo spazio, eravamo tutti vicini. Non c'era neanche la possibilità di

alzarsi perché avevamo paura che ci buttassero in mare per far spazio. In barca ci davano solo dell'acqua da bere. Sono arrivato in Italia dopo 4 giorni. Sono venuto in Italia per lavorare, in modo da aiutare economicamente la mia famiglia. Sono molto preoccupato e ho urgenza di andare a lavorare per permettere ai miei genitori di pagare il debito di 3000 €; in più per ogni mese che sono qui in Italia dovrò restituire il 10% di interesse .

Nel gruppo dei minori rintracciati sul territorio sono annoverati quelli erroneamente identificati come maggiorenni ed inviati nei CARA e nei CIE e successivamente inseriti in comunità dopo la segnalazione di avvocati e grazie anche all'intervento degli operatori di Save the Children; come nel caso di 6 giovani algerini giunti sulle coste sarde, risultati "presumibilmente maggiori di 18 anni" all'esame biometrico del polso e per questo trasferiti presso il CIE di Bari o come nel caso dei 6 giovani africani protagonisti della vicenda della "Vera D".

### La "Vera D"

Mercoledì 7 aprile 2010 approda al molo Bausan di San Giovanni a Teduccio (NA) una nave per container, la «Vera D». Il Cargo batte bandiera liberiana, è di proprietà tedesca, comandante russo, committente israeliano, marinai filippini e ha a bordo migranti ghanesi e nigeriani. Una volta nel porto infatti il comandante annuncia di aver scoperto a bordo nove ragazzi africani che si sarebbero imbarcati clandestinamente al porto di Abidjan, nascondendosi dentro i container (la nave ne trasporta fino a 3000). Il comandante sostiene che non può continuare a navigare, perché non ha più il numero legale per viaggiare in sicurezza e chiede che sia il Governo italiano a prendersi cura dei ragazzi, tra cui sei hanno dichiarato la minore età. La linea della Questura è però

## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

un'altra: ai 9 migranti viene notificato un decreto di respingimento senza procedere ad alcuna valutazione in merito alla eventuale possibilità di richiedere protezione internazionale.

Solo la protesta dei portuali per il blocco delle attività lavorative rende pubblica, lunedì 11 aprile, la presenza dei nove stranieri a bordo. Si mobilitano le associazioni antirazziste, i sindacati, lo stesso Comune di Napoli e alcuni parlamentari.

La pressione spinge la Questura a verificare la minore età di tre ragazzi fatti scendere solo per permettere alla nave di manovrare. Dall'esame biometrico del polso risultano maggiorenni.

Lunedì sera una delegazione di tre persone, tra cui un avvocato, riesce a salire sulla nave e ad incontrare i migranti che esplicitano tutti per iscritto la propria volontà di chiedere asilo politico. In sei ribadiscono il dato anagrafico della minore età. La formalizzazione della richiesta di protezione viene raccolta dai funzionari dell'ufficio stranieri solo la mattina di mercoledì 13 aprile ed i 9 lasciano la nave diretti, in condizione di trattenimento, presso il CIE di Brindisi, dove dovranno aspettare la valutazione della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

Gli operatori di Save the Children incontrano i 9 richiedenti asilo presso il CIE di Brindisi mercoledì sera. In seguito al colloquio con i sei ragazzi dichiaratisi minori gli operatori inviano al loro avvocato difensore di fiducia una relazione da depositare all'udienza di convalida del trattenimento che si terrà la mattina seguente.

L'avvocato depositerà inoltre una relazione scritta da un medico legale, su richiesta di Save the Children, dove si chiarisce che l'esame biometrico del polso, in assenza di altri accertamenti combinati, è un'analisi scarsamente attendibile e che contempla

un margine di errore superiore a due anni. Il Giudice di pace non convalida il provvedimento di trattenimento per i sei minori, che vengono successivamente trasferiti presso un centro SPRAR per minori.

### Marche

Nel territorio marchigiano risultano **102 i minori transitati in una comunità di accoglienza nel periodo di rilevazione**, in 18 delle 24 comunità presenti: **53 minori già ospiti delle strutture al 1° gennaio 2010 e 49 collocati nei primi 8 mesi dell'anno** (di cui 21 a seguito di rintraccio al porto). Sono invece **45 i minori ancora presenti in comunità al 31 agosto**.

**I minori afghani rappresentano quasi il 43% dei minori collocati in comunità. La seconda nazionalità più rappresentata, tra i nuovi arrivi del 2010, è quella pakistana e bengalese** (l'8% dei nuovi ingressi in comunità). I minori di **cittadinanza turca** rappresentano invece più del **6% dei nuovi ingressi** in comunità, accanto ai minori rumeni e senegalesi.

Per quanto concerne quest'ultima nazionalità, sulla base dei dati da noi raccolti, vi è un **drastico calo delle presenze** (circa un quinto rispetto alla fine del 2009): infatti, se al 31 dicembre del 2009 i minori senegalesi ospiti delle comunità delle Marche erano un terzo del totale dei minori stranieri non accompagnati, dopo 8 mesi la loro percentuale è pari a poco più del 13% sul totale dei minori presenti in comunità, per scendere al 6% con riferimento ai minori entrati nel 2010 nel circuito dell'accoglienza. Si registra ancora una **presenza significativa di minori albanesi** (pur molto minore rispetto al cospicuo afflusso registrato fino a 6/7 anni fa) che, a quanto da loro stessi dichiarato, arrivano sulla costa marchigiana via traghetto dalla Grecia (rispetto al totale dei minori ospiti delle comunità

## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

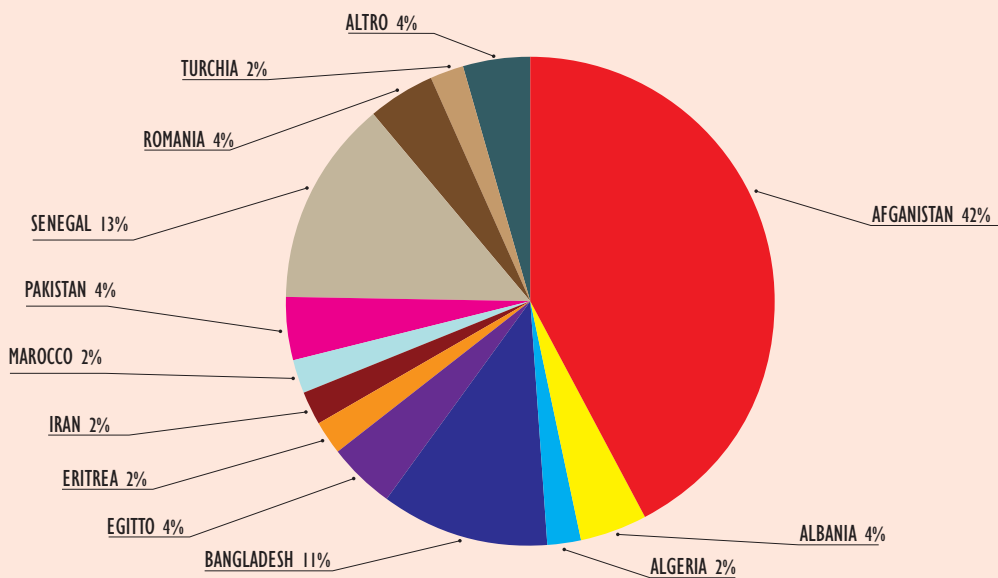
destinatario della rilevazione, gli albanesi sono più dell'11% del totale). Non sempre, tuttavia, è facile capire se il minore è arrivato attraverso la frontiera marittima ovvero sia arrivato da altre zone di Italia, per presentarsi poi spontaneamente alla Polizia municipale o ai Servizi sociali dei Comuni.

I grafici seguenti (gr. 10 e 11) mostrano, rispettivamente, le nazionalità dei minori

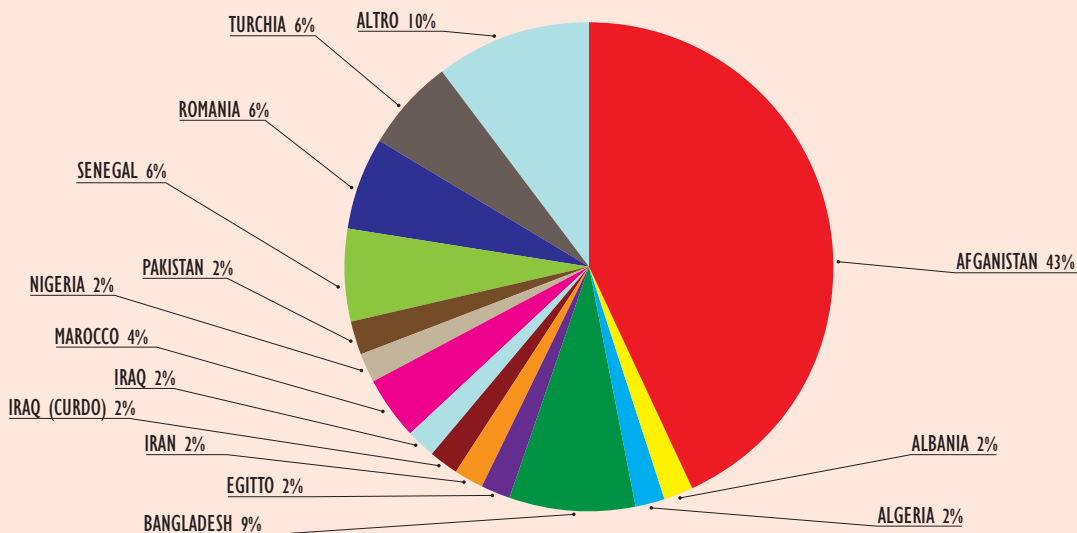
presenti nelle comunità delle Marche (e non quindi dei nuovi arrivi) al 31 agosto 2010 e i collocamenti nel periodo di rilevazione.

Le comunità per minori considerate in questa indagine ospitano anche minori stranieri non accompagnati trovati in stato di abbandono sul territorio regionale, o perché "individuati" successivamente all'uscita dal mezzo in cui si sono nascosti (per esempio mentre camminano

Minori ospiti delle comunità nelle Marche per nazionalità al 31 agosto 2010 Gr. 10



Minori collocati nelle comunità delle Marche per nazionalità (gen-ago 2010) Gr. 11



## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

lungo autostrade o superstrade o mentre sostano nei pressi di stazioni ferroviarie), ovvero perché provenienti da altre Regioni di Italia (ad es. la Sicilia o la Puglia) o d'Europa, dopo aver attraversato altre frontiere esterne ed essere arrivati in Italia via terra.

Significativo è ad esempio il caso dei migranti senegalesi con meno di 18 anni (quasi il 20% del totale dei minori accolti) che si concentrano per lo più nella provincia di Macerata e in particolare nella zona costiera di Porto Recanati e che, in base alle testimonianze raccolte da Save the Children, arrivano nella totalità dei casi dalla Spagna, attraverso la Francia, dopo aver effettuato un lungo ed estenuante viaggio per mare dalle coste del loro Paese alle Isole Canarie (che sono territorio spagnolo) e essere transitati in Centri d'accoglienza della Spagna continentale.

Con riferimento alle fasce d'età occorre sottolineare che, similmente alle realtà osservate in altre Regioni, la gran parte dei minori non accompagnati giunge nelle Marche in età adolescenziale, per lo più tra i 16 e i 17 anni. Se si considerano solo i richiedenti asilo la fascia d'età si abbassa, all'arrivo sul territorio italiano, e va dai 14 ai 17 anni. Se però è possibile affermare che al 1° gennaio 2010 i ragazzi di 16 e 17 anni erano poco meno dell'85% del totale, mentre i minori con meno di 16 anni erano complessivamente il 17%, i dati sugli ingressi del 2010, come in Puglia, testimoniano un abbassamento dell'età media: **i minori infrasedicenni sono circa il 67% dei nuovi arrivati e diventano più di un quinto i quattordicenni e quindicenni** (cifra che sale ad un quarto del totale se si comprende anche la fascia d'età 12/15 anni). Si registra inoltre un 10% di presenze di bambini di età compresa fra i 6 e gli 11 anni. Inoltre, nel periodo di rilevazione, sono 8 i minori ricongiunti con i propri familiari che si trovavano in altre parti d'Italia o in altri Stati Europei.

Infine, un'ultima annotazione riguarda la distinzione per genere: si registrano infatti 2

solli casi in cui ad arrivare sono state bambine, ed in entrambe le situazioni si trovavano insieme a fratelli, anche piccoli.

### 3.2 DATI SUGLI ENTI GESTORI E SULLE COMUNITÀ

Le comunità monitorate nei tre territori (Sicilia, Puglia e Marche) 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). Nella maggior parte dei casi le comunità sono gestite da soggetti titolari dell'iscrizione all'albo regionale e già attive nel settore dell'accoglienza ai minori.

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

In quasi tutti i territori sussiste il problema del pagamento delle rette da parte degli Enti locali, problema che evidentemente si ripercuote sulle condizioni di accoglienza e sui servizi offerti dalle comunità.

#### Sicilia

Nonostante alcuni miglioramenti registrati sul territorio siciliano e la buona volontà dimostrata da alcuni gestori, continua a mancare 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; non risulta inoltre che vengano organizzati corsi di aggiornamento mirato per gli operatori delle strutture.

La maggior parte delle comunità che hanno accolto, nel periodo di rilevazione, minori in arrivo via mare è ubicata nei **Comuni della**

## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

**provincia di Agrigento (15)**, ma anche nelle provincie di **Catania (5)**, **Palermo (4)**, **Caltanissetta (3)** e **Messina (1)**.

Se nel 2008 il flusso di migranti in arrivo da Lampedusa determinava il coinvolgimento prevalente della Questura-Ufficio minori (per il collocamento) e Prefettura di Agrigento (per il pagamento delle rette) rispetto al collocamento dei minori in comunità, durante il 2009 la diminuzione degli arrivi da Lampedusa e gli sbarchi verificatisi sulle coste della Sicilia hanno determinato un maggiore coinvolgimento di altri Comuni e Prefetture di altre zone della Regione. Durante il primo semestre del 2010 la Questura-Ufficio minori di Agrigento è tornata a svolgere un ruolo chiave in materia di collocamenti considerato che la maggior parte dei rintracci si sono verificati fra Lampedusa e Linosa con successivi trasferimenti a Porto Empedocle (AG) per l'identificazione.

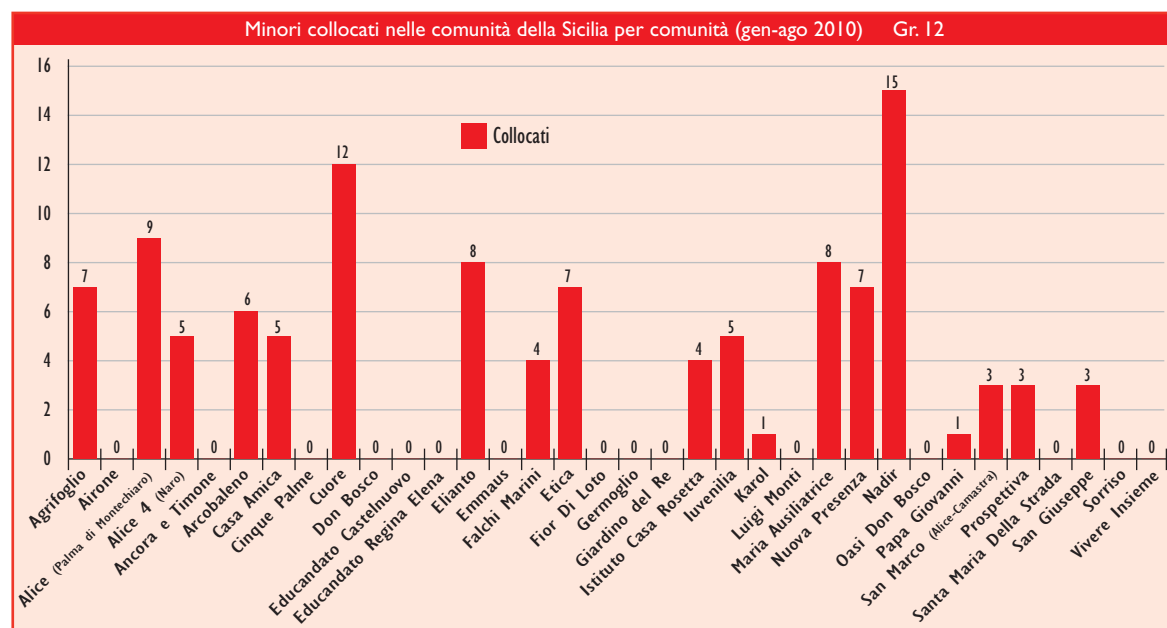
Il collocamento tuttavia avviene in questi casi unicamente sulla base delle disponibilità di posti nelle comunità e privilegiando spesso le strutture prossime ai luoghi di arrivo, senza quindi tener conto delle condizioni di

accoglienza effettivamente offerte. Il rischio, di fatto, è che i collocamenti vengano in prevalenza effettuati nelle comunità con maggiore tasso di allontanamenti (quindi frequente disponibilità di posti) e dotate quindi, presumibilmente, di servizi peggiori.

Nel grafico seguente (gr. 12) si riporta il numero di collocamenti nelle singole comunità oggetto della rilevazione dal quale si può notare come, rispetto alla precedente annualità, alcune comunità siano rimaste totalmente escluse dai collocamenti, mentre altre abbiano continuato a ricevere diversi minori.

Il numero relativamente ridotto di collocamenti ha inoltre comportato la chiusura di alcune strutture (almeno sei rispetto all'anno precedente) e la mancata attivazione di convenzioni con la Prefettura competente, nonché, in alcuni casi un maggiore collocamento di minori italiani, inclusi minori italiani provenienti da un percorso penale ed inseriti per l'espletamento di misure rieducative.

Rispetto a quanto rilevato nel 2008, le comunità non accolgono più minori in



## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

eccedenza rispetto al numero massimo previsto per legge<sup>31</sup> (dieci unità più due per le situazioni di emergenza). Fanno tuttavia eccezione alcune comunità autorizzate ad accogliere un numero di minori superiore a 12.

Dal grafico sottostante (gr. 13) emerge come i collocamenti siano, a differenza di quanto avveniva in passato, quasi sempre inferiori rispetto ai posti disponibili.

Nonostante la mutata situazione renda certamente più gestibile l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio, non risulta risolto il fenomeno del mancato pagamento delle rette da parte dei Comuni nei confronti delle comunità, né risulta che questi ultimi abbiano inserito in sede di programmazione triennale (redazione dei piani di zona per l'accesso ai fondi della legge 328/2000), la previsione di spesa relativa alle comunità alloggio.

### Puglia

Nella quasi totalità dei casi le comunità monitorate sul territorio pugliese sono gestite da cooperative sociali attive nel settore dell'accoglienza ai minori stranieri da 5-10 anni e quasi tutte iscritte, con autorizzazione

definitiva o provvisoria, all'albo regionale delle strutture socio-assistenziali destinate ai minori<sup>32</sup>.

Le comunità monitorate sono ubicate in prevalenza a **Bari (11)**, **ma anche a Lecce (5)**, **Brindisi (4)** e **Foggia (1)**.

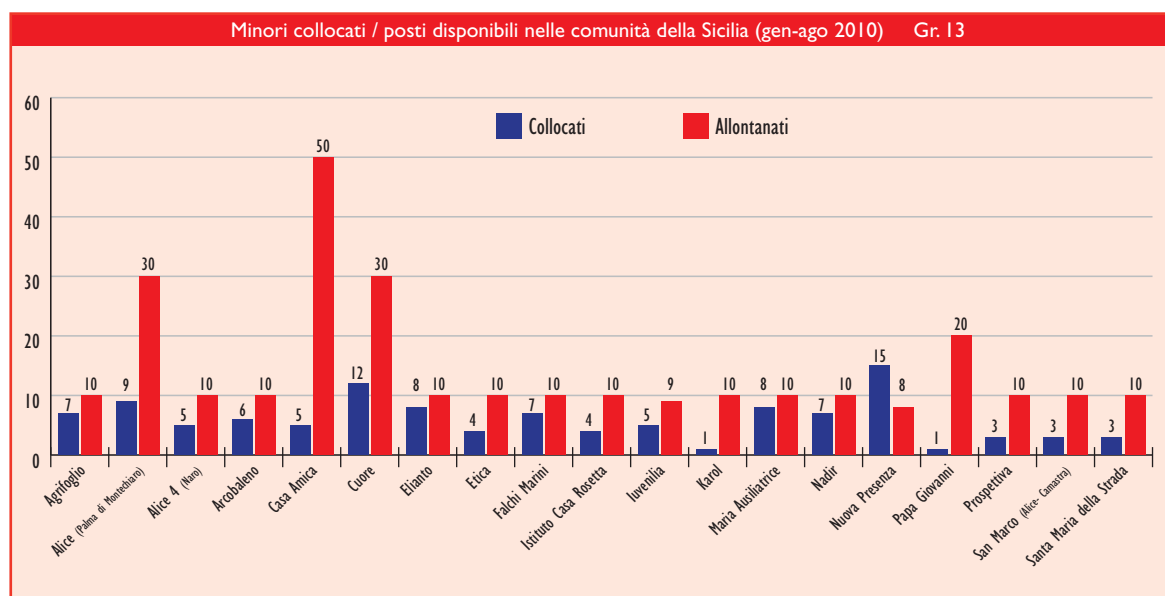
La maggioranza delle strutture monitorate hanno maturato con gli anni una buona capacità di accoglienza ma solamente nel caso delle comunità baresi risultano inserite in una rete territoriale di supporto<sup>33</sup> in cui ricopre un ruolo centrale l'Ufficio immigrazione del Comune di Bari. Tutti i responsabili hanno però segnalato i ritardi dei Comuni nel pagamento delle rette che inevitabilmente influenzano il rendimento degli operatori, la qualità dei servizi offerti e la capacità di sviluppo di queste strutture. Malgrado ciò, dai colloqui con i gestori è emersa una grande determinazione a rispondere in modo adeguato ed efficace alle esigenze dei minori inseriti nelle comunità. Nel barese tale perseveranza è ad esempio dimostrata dal fatto che per la maggioranza dei minori accolti, una volta raggiunta la maggiore età, viene richiesto il "proseguimento amministrativo" fino ai 21 anni<sup>34</sup> (vd. paragrafo 3.5).

<sup>31</sup> Vd. in particolare DPCM 308/2001

<sup>32</sup> Nella regione Puglia, al riguardo, è intervenuto, in attuazione della L.R. 19 del 2006, il Regolamento n° 4 del 2007 che disciplina, sia dal punto di vista strutturale che organizzativo, le varie tipologie di strutture destinate all'accoglienza dei minori non accompagnati e che ha previsto l'istituzione dell'albo al quale non risultano iscritti il centro Agimi in quanto non è una comunità ma una struttura di accoglienza generica, ed Oltre confine che non ha ancora maturato un anno di esperienza ai fini della domanda di iscrizione

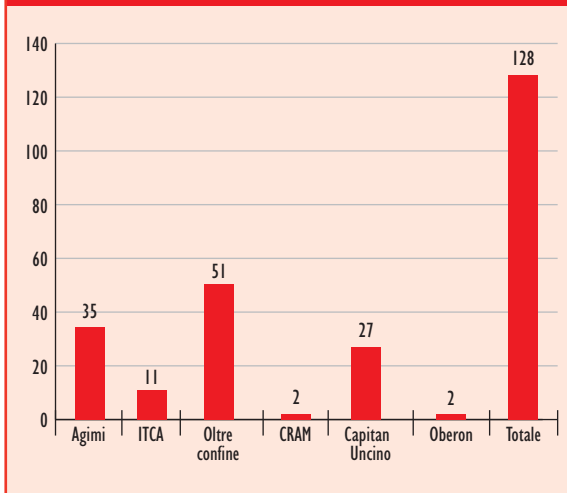
<sup>33</sup> In particolare operano in collaborazione ed in alcuni casi in partenariato con le associazioni del Gruppo Lavoro Rifugiati che offre consulenza ed assistenza legale, Etnie per la mediazione culturale e l'orientamento al lavoro (entrambe partner operativi insieme alla Coop. CSISE nel progetto SPRAR destinato ai minori), Abusuan per la mediazione culturale, il disbrigo pratiche e l'accesso ai Servizi sanitari

<sup>34</sup> La questione del proseguo amministrativo verrà affrontata in modo più dettagliato in seguito



## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

Minori collocati a seguito di sbarchi in 6 comunità della Puglia (gen-ago 2010) Gr. 14



Proseguendo nella distinzione tra comunità che hanno accolto minori giunti in Puglia a seguito di sbarchi e comunità che hanno ospitato minori rintracciati sul territorio, sono 6 le comunità coinvolte nei collocamenti di minori in arrivo sulle coste leccesi. Di seguito il numero di minori collocati nelle comunità citate (gr.14).

Delle comunità di cui sopra (5 ubicate in Provincia di Lecce e 1 a Brindisi) una, "Agimi", ospita anche adulti e non è quindi una comunità alloggio per minori ma una struttura di accoglienza per migranti; un'altra, "Oltre confine" ha ospitato, al fine di dare seguito alle richieste di collocamento provenienti dalla Questura, un numero di minori superiore al limite massimo previsto per legge. In ogni caso, dal numero di minori collocati, si può desumere l'alto tasso di turn-over che ha interessato queste strutture, fenomeno di cui si dirà meglio in seguito (vd. paragrafo 3.6).

Le comunità monitorate che hanno ospitato minori rintracciati sul territorio pugliese sono 13 ed insistono nelle province di Bari, Foggia e Brindisi. La maggior parte di queste negli anni si è "specializzata" nell'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, altre accolgono sia italiani che stranieri (gr.15).

In questo caso è evidente che il numero di minori collocati è in linea con i posti disponibili e il tasso di allontanamento è inferiore rispetto a quello registrato nelle comunità che accolgono minori in arrivo a seguito di sbarchi.

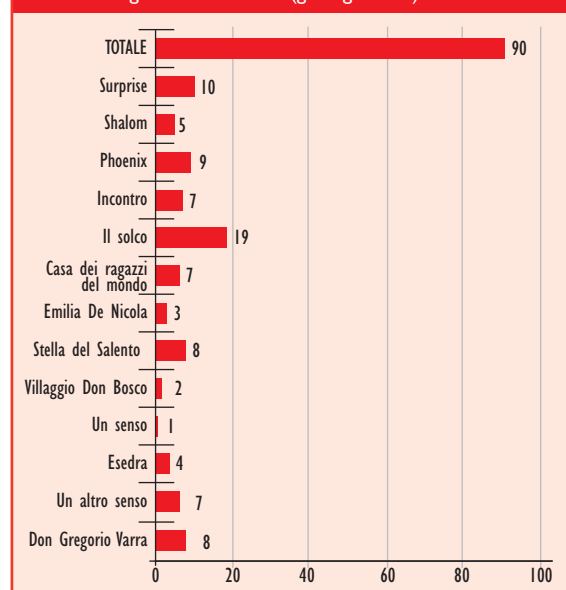
In generale, anche nel caso della Puglia, pur sussistendo, come si vedrà, una serie di buone prassi in tema di monitoraggio degli standard di accoglienza dei minori in comunità, si avverte la mancanza di un sistema di collocamento centralizzato che tenga conto delle condizioni di accoglienza effettivamente offerte dalle strutture.

Soprattutto nel caso degli arrivi via mare, il collocamento avviene infatti, in prevalenza, in prossimità delle località di arrivo e senza tener conto degli standard qualitativi erogati dalle strutture.

### Marche

Occorre preliminarmente notare che la Regione Marche si distingue, rispetto alle altre realtà italiane, per un'incidenza della presenza di minori stranieri non accompagnati sul totale

Minori collocati nelle comunità della Puglia a seguito di rintraccio (gen-ago 2010) Gr. 15





## *Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità*

dei minori accolti (la parte restante è costituita da minori di nazionalità italiana) in comunità che si aggira intorno al 50% (se si escludono le 3 comunità destinate alla pronta accoglienza, una ad Ancona, una a Macerata e una a Fermo) - con casi in cui la stessa percentuale non supera il 25% del totale dei minori ospitati.

Le comunità interessate dalla rilevazione nelle Marche insistono nelle **Province di Ancona (5) Ascoli Piceno (1), Fermo (2), Macerata (1) Pesaro Urbino (1)**. Tali strutture hanno ospitato, nel periodo di rilevazione, al massimo 8 minori, con l'aggiunta di uno o due posti destinati alla pronta accoglienza (per lo più occupati dai minori stranieri non accompagnati).

Inoltre, negli ultimi mesi del 2009 e nel corso del 2010, alcune comunità hanno accolto, oltre ai minori italiani già ospiti, al massimo uno o due minori stranieri non accompagnati, mentre altre comunità non hanno ricevuto nuovi collocamenti di minori stranieri. Ciò ha portato alla chiusura di alcune strutture e alla riduzione del personale e/o alla riconversione dei servizi offerti in altre.

Di fatto, da gennaio ad agosto 2010, tre comunità per minori (Don Orione di Fano, La Gemma e Il Gambero di Pioraco) hanno terminato la loro attività a servizio dei minori fuori famiglia e sono state chiuse in conseguenza del forte calo dei minori rintracciati e poi ospitati, mentre altre tre strutture stanno considerando la possibilità di chiudere il servizio o di riconvertirsi ad altre destinazioni sociali. Per tutte le altre comunità si può affermare che il calo dei collocamenti e di conseguenza delle rette percepite, abbia comportato notevoli difficoltà nel garantire un'adeguata accoglienza e adeguati servizi.

Il calo nei collocamenti risulta in parte attribuibile al ridotto numero di rintracciati al porto, in parte, secondo quanto emerso nel corso della rilevazione, agli effetti dell'entrata in vigore della legge 94/2009 (c.d. "pacchetto

sicurezza") e in particolare alle modifiche apportate alla norma che riguarda la conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, che porta i migranti adolescenti a non considerare più l'inserimento in una comunità per minori e l'adesione al progetto formativo un'alternativa valida alla loro situazione di irregolarità e, talvolta, di marginalità sociale.

In controtendenza rispetto all'accennato quadro di generalizzata flessione della domanda di servizi rivolti all'accoglienza di minori, nelle Marche sono state aperte, nel corso dell'estate 2010, due nuove comunità di accoglienza, una ad Urbino (La Villetta) ed un'altra in provincia di Ascoli Piceno, a Castel di Lama (La Navicella), che, tuttavia, non risultano ospitare minori stranieri non accompagnati.

Le comunità ove sono stati inseriti i minori nel corso dell'ultimo anno sono gestite da cooperative sociali, associazioni e enti religiosi titolari dell'iscrizione all'albo regionale e già attive nel settore dell'accoglienza ai minori da diversi anni.

Da segnalare in particolar modo la presenza della comunità di Pronta accoglienza del Comune di Ancona, gestita direttamente dal medesimo Ente locale, in collaborazione con una cooperativa sociale.

Si rileva che una sola delle comunità è organizzata secondo il modello familiare previsto dalla normativa nazionale e regionale; gli operatori impiegati sono, generalmente, soci delle cooperative o comunque dipendenti degli enti gestori. In molti casi le comunità si avvalgono della collaborazione di personale e consulenti esterni, ivi compresi associazioni che specificamente si occupano di problematiche connesse all'immigrazione e all'asilo, gli sportelli informativi degli Enti locali, nonché, nel caso in cui si tratti di avvocati, dei tutori volontari.

## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

Non risulta che vengano organizzati in maniera sistematica e con scadenza periodica corsi di aggiornamento mirato per gli operatori delle strutture, specialmente con riferimento alla normativa in materia di immigrazione, asilo e diritti dei minori.

Le comunità stipulano convenzioni e percepiscono finanziamenti da parte dell'Ente locale competente e non, come accade in altri territori, dalle Prefetture.

Infine, anche se molti e ripetuti sforzi si sono registrati negli ultimi 2 anni, non risulta ancora centralizzato il sistema di collocamento (referral) dei minori in comunità, anche attraverso la messa a regime e l'utilizzo sistematico di un database regionale. I minori vengono inseriti nelle diverse comunità sulla base di criteri non univoci e in forza di rapporti di rete tra i diversi enti gestori e i Servizi sociali dei Comuni di riferimento. Esistono tuttavia tavoli di coordinamento (uno fra questi è sicuramente quello sorto attorno all'Unità Operativa Minori istituita presso il Servizio sociale del Comune capoluogo), per lo più convocati dai Comuni maggiormente interessati dalla presenza di minori stranieri non accompagnati sul proprio territorio, che riuniscono le diverse comunità di accoglienza con cui detto Servizio si interfaccia.

### 3.3. LE CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA

Le condizioni di accoglienza dei minori nelle tre aree oggetto del presente rapporto sono diverse e, in via generale, è possibile affermare che non sono state riscontrate nei territori di Puglia e Marche le gravi carenze evidenziate nei precedenti rapporti di Save the Children relativi alle comunità del territorio siciliano. Tuttavia, come si è detto, alcuni problemi "strutturali" del sistema di accoglienza per minori, come le difficoltà collegate al pagamento delle rette da parte dei Comuni o la mancanza di un sistema di collocamento e monitoraggio centralizzato, incidono sulle

condizioni di accoglienza delle comunità in tutti i territori oggetto dell'indagine.

#### Sicilia

Nonostante la diminuzione degli arrivi abbia inciso sulle presenze e quindi sulle condizioni di sovraffollamento dei minori in comunità, gli standard di accoglienza nelle strutture della Sicilia continuano a rimanere insufficienti così da contribuire ad alimentare il fenomeno dell'allontanamento dei minori ed esporre gli stessi al rischio di coinvolgimento in percorsi illegali o di sfruttamento.

Come già evidenziato, le carenze del sistema di accoglienza dei minori sul territorio siciliano coinvolgono **diversi livelli di responsabilità**. Le Prefetture che, soprattutto in passato, avevano avviato convenzioni con gli enti gestori delle comunità per un numero di posti fino a 5 volte superiore rispetto al limite di 10 posti previsto dal DPCM 308/2001, non verificando sistematicamente i requisiti delle comunità (tra cui l'iscrizione all'Albo regionale) e 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>35</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, alcune comunità alloggio hanno accettato di 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

<sup>35</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 dei minori nelle comunità

e la mancanza di un sistema di raccordo con i livelli regionali e locali<sup>36</sup>.

Per intervenire su tale situazione, ad ottobre del 2008 la Regione Sicilia<sup>37</sup>, con D.P. n. 543, ha avviato un **piano di riordino del sistema di accoglienza**, grazie al quale, tra le altre cose, sono state di fatto coperte le esposizioni debitorie dei Comuni rispetto ai crediti vantati dalle comunità fino al 2008. Anche durante l'annualità in corso la Regione è intervenuta predisponendo il pagamento delle rette per una parte del 2009.

Al piano di riordino della Regione Sicilia non è tuttavia seguito un miglioramento nelle forme di accesso ai fondi previsti per la spesa sociale per evitare il ripetersi di tale situazione in futuro.

Nonostante quindi i miglioramenti derivanti dalla diminuzione del numero di utenti, permangono difficoltà collegate alla disponibilità economica delle comunità e alla possibilità di far fronte adeguatamente alle esigenze dei minori.

Vi è da segnalare tuttavia che, nel 2010, la Prefettura di Agrigento ha supportato la **creazione dell'Albo dei Tutori**. Tale importante miglioramento è il frutto di ampie discussioni tenute all'interno del Consiglio territoriale per l'immigrazione (Sezione minori stranieri non accompagnati) che ha coinvolto il Giudice tutelare di Agrigento, la Procura presso il Tribunale per i minorenni di Palermo, i rappresentanti delle autonomie locali della Provincia di Agrigento e il Comune di Agrigento. Il Comune ha successivamente istituito il predetto albo a cui sono stati ammessi membri dell'Ordine degli Avvocati, nonché dell'Ordine degli Psicologi di Agrigento.

Nello specifico delle condizioni materiali di accoglienza, se rispetto alla **distribuzione di beni di prima necessità, a parte singoli**

**casi**, non si riscontrano più le carenze precedentemente rilevate sulla fornitura di abiti, biancheria e presidi di igiene personale, resta invece problematico l'aspetto relativo alla possibilità di contattare i familiari nei paesi di origine. La distribuzione delle **schede telefoniche** continua a essere in molti casi discontinua (solo il 42% delle comunità la effettua) o assente e spesso avviene in misura non adeguata rispetto alle necessità. Inoltre, solo in 2 comunità, e in ragione di particolari esigenze di natura legale, risultano avviate, 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 (con punte di 50 dipendenti dalla disponibilità finanziaria del gestore). È evidente che trovandosi nell'impossibilità di far fronte alle proprie esigenze individuali, i minori rischiano più facilmente di essere reclutati nel circuito della manodopera irregolare ed essere esposti allo sfruttamento.

### Puglia

Fatta eccezione per un paio di strutture<sup>38</sup>, è possibile affermare che le strutture monitorate sul territorio pugliese sono in grado di offrire standard di accoglienza elevati in termini di condizioni abitative<sup>39</sup>, di professionalità degli operatori e di offerta di servizi, anche se i modelli di intervento risultano essere differenti in base anche all'esperienza maturata nel tempo. Le **strutture sono tutte in buone condizioni** di manutenzione e gli ambienti si presentano confortevoli ed adeguati alla loro destinazione d'uso.

Nelle comunità alloggio vengono regolarmente forniti **beni di prima necessità** (abiti, biancheria e presidi di igiene personale). La distribuzione delle **schede telefoniche** internazionali avviene

<sup>36</sup> Vd per maggiori dettagli in merito il precedente rapporto di Save the Children *I minori in arrivo via mare. Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia*, [http://images.savethechildren.it/IT/IT/img\\_pubblicazioni/img24\\_b.pdf](http://images.savethechildren.it/IT/IT/img_pubblicazioni/img24_b.pdf)

<sup>37</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

<sup>38</sup> Si tratta delle già citate "Agimi" di Maglie (Le) ed "Oltre confine"

## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

sistematicamente e dal 90% delle comunità viene erogato un **pocket money** che va dai 5 ai 25 euro settimanali. In molti casi vengono inoltre forniti ai ragazzi abbonamenti per bus e treni, materiale e attrezzature sportive/ricreative/scolastiche, e vengono inoltre sostenute le spese necessarie al disbrigo delle pratiche per il permesso di soggiorno (spese per l'ottenimento del passaporto, biglietti del treno per Roma) o per partecipare ad attività ricreative (gite, scuola di calcio, etc).

### Testimonianza di una responsabile di comunità

Ogni minore accolto è inevitabilmente portatore di una storia unica e personale, di vissuti pregressi complessi e problematici, a volte anche traumatici; pur nella loro esemplarità, le loro esperienze di vita, sono accomunate da alcuni elementi, che potrebbero essere definiti una sorta di denominatore comune o filo conduttore che lega le loro storie: l'allontanamento dalla famiglia d'origine, il viaggio, la sofferenza e la speranza.

Ad ogni volto, ad ogni nome è legata una storia, un mondo oserei dire, ed è difficile stabilire quale tra tutte sia più emblematica o più incisiva, rispetto ad altre. Probabilmente le storie di vita che maggiormente restano nitide nel ricordo di noi operatori, sono quelle dei minori profondamente segnati da sofferenze e pertanto maggiormente bisognosi di aiuto. Non conta se la loro permanenza comunitaria sia stata breve o di lunga durata, quanto piuttosto ciò che sono riusciti a comunicare in modo implicito o esplicito, i loro gesti, le loro richieste di aiuto, il più delle volte indirette e dirompenti, percepibili attraverso i loro sguardi, i loro occhi, capaci di comunicare e di andare oltre l'ostacolo linguistico.

### Marche

Le comunità visitate nel territorio marchigiano accolgono i minori in **ambienti consoni e adeguati**, in camere che hanno al massimo 3 posti letto con almeno 2 servizi igienici (ma spesso anche 3 o 4) come da standard fissati dalla normativa regionale; tutte le comunità dispongono di spazi comuni e la quasi totalità ha spazi esterni (tranne 3 strutture) con area verde/giardino.

Un punto critico può essere individuato **nell'ubicazione delle strutture**, spesso collocate in piccoli paesi dell'interno lontani dai centri cittadini, o anche nell'area circostante i capoluoghi di provincia, ma in zona collinosa e rurale, non servita dai mezzi pubblici. Solo 3 comunità su 24, infatti, si trovano all'interno di un'area cittadina, mentre almeno 15 si trovano fuori dai centri abitati di media grandezza. Il regolamento regionale n.1/04 prevede, al contrario, che la comunità educativa, così come quella familiare, debba essere "inserita nel tessuto urbano o in prossimità dello stesso" e che siano "garantiti i collegamenti con le sedi scolastiche e/o lavorative degli ospiti e l'accessibilità ai servizi del territorio". Sebbene la collocazione in aree periferiche o rurali dipenda spesso dalla maggiore facilità di individuare strutture adeguate in queste località (generalmente ex edifici scolastici di piccoli paesi), è evidente che la distanza dai centri cittadini può condizionare fortemente l'organizzazione della comunità ed incidere sulle possibilità che vengono fornite al minore con riguardo alle attività educative, ricreative, sportive, lavorative o di formazione.

Per quanto concerne la possibilità di **contattare i familiari**, questa viene garantita in media, una volta alla settimana, generalmente attraverso la disponibilità diretta della linea telefonica della comunità e, in 3 casi, mediante la consegna di una tessera telefonica del valore di 5 € ogni settimana (o ogni 2 settimane). Inoltre, nella fase di prima accoglienza e per i

di Erchie (BR) entrambe interessate da numerosi collocamenti di minori in arrivo sulle coste salentine. Nel primo caso la struttura non è una comunità ma un centro di accoglienza che ospita sia adulti che minori e che, malgrado la sensibilità del responsabile, in quanto struttura di accoglienza generica non rispetta gli standard minimi in termini di condizioni abitative e di professionalità impiegate previsti dalla normativa in materia di strutture residenziali destinate all'accoglienza di minori. Nel caso di "Oltre confine" invece, i nostri operatori, pur apprezzando la sensibilità e professionalità del responsabile e degli operatori, hanno rilevato condizioni abitative inadeguate legate unicamente al sovraccollamento determinato dai numerosi collocamenti (gruppi di 8-12 minori alla volta che si andavano ad aggiungere ai 5 minori già presenti stabilmente) ai quali la comunità ha sempre dato la disponibilità, mossa unicamente da uno spirito di accoglienza nei riguardi dei minori, e di collaborazione rispetto alle continue richieste di "aiuto" da parte delle Questure. Dal mese di ottobre la comunità "Oltre confine" ha iniziato ad utilizzare una seconda struttura

<sup>39</sup> Sono presenti cucina, sala da pranzo, sala svago, bagni in nume-

# Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

bambini, il contatto con i familiari avviene con maggiore frequenza; soprattutto in tali circostanza gli operatori delle comunità si avvalgono di mediatori culturali ai fini di protezione del minore (verifica del soggetto contattato anche per escludere eventuali contatti con trafficanti).

Il **pocket money**, al contrario, non risulta molto diffuso: solo un quinto delle comunità distribuiscono direttamente del denaro ai ragazzi ospiti, per importi che si aggirano intorno ai 20/30 € mensili (anche in ragione della distribuzione o meno della scheda telefonica).

## 3.4 I SERVIZI OFFERTI

Sebbene le maggiori carenze sul piano dei servizi offerti dalle comunità si registrino sul territorio siciliano, sussistono, come già rilevato rispetto alle condizioni materiali di accoglienza, alcune criticità strutturali anche in Puglia e nelle Marche. In particolare, l'assistenza legale e la mediazione culturale rappresentano aspetti critici in tutti e tre i territori. Inoltre, pur con le differenze di cui si dirà di seguito, l'inserimento scolastico, formativo e lavorativo rappresentano spesso la fase più delicata e problematica all'interno del percorso di inserimento del minore sul territorio.

### Sicilia

Rispetto alle figure professionali presenti nelle comunità, tutte le strutture rispondono agli standard previsti, avendo almeno 4 educatori (sebbene non sempre adeguatamente formati/in possesso di qualifica professionale), uno psicologo e un assistente sociale.

Spessissimo quest'ultima figura è quella che di fatto agisce da interfaccia e da facilitatore nel percorso di regolarizzazione del minore.

Si registra inoltre, su questi aspetti, una buona collaborazione tra le comunità e le organizzazioni partner del progetto Praesidium, nonché 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 tuttavia 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, infatti, non prevedono l'utilizzo di consulenti legali, 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.

La figura professionale, di cui si risente maggiormente l'assenza in comunità, è quella del **mediatore culturale; ne dispone solo una comunità su cinque**. Vi sono pertanto comunità dove i minori appartenenti ad un determinato gruppo linguistico rimangono totalmente isolati e esclusi dall'accesso ai servizi, alle informazioni e a un'adeguata consultazione sulle decisioni che li riguardano. Nonostante la normativa preveda la presenza di un **infermiere professionale in convenzione**, raramente le strutture di accoglienza ne dispongono; da una parte l'inserimento di tale figura non è vissuto come prioritario da parte dell'ente gestore, dall'altra risulta spesso difficile per ragioni legate alla difficoltà di reperire tali figure nel mercato del lavoro.

**L'inserimento scolastico e professionale** risulta uno dei nodi più problematici del percorso di inserimento dei minori. Ancora nella maggior parte dei casi (85% delle comunità) l'inserimento scolastico è limitato alla scuola primaria e raramente i minori riescono ad accedere alla scuola superiore (in meno della metà delle comunità). Tale

ro adeguato, in alcuni casi spazi all'aperto e in ogni stanza dormono al massimo due ragazzi

## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

situazione è da ricollegare, da una parte, all'assenza o alla dislocazione in aree distanti dalle comunità (generalmente comuni di grandi dimensioni) delle scuole che prevedono corsi per l'ottenimento delle licenze elementari, medie o superiori, dall'altra, i minori sentono spesso come prioritaria l'esigenza di entrare nel mondo del lavoro, anche per supportare economicamente le proprie famiglie nei paesi di origine. Inoltre, va considerato che, essendo la maggioranza dei minori inseriti in comunità ultrasedicenni, il termine del percorso di scolarizzazione obbligatorio coincide generalmente col termine dell'accoglienza in comunità. Questo insieme di fattori in alcuni casi spinge i gestori delle comunità a non incentivare i minori a intraprendere un percorso di inserimento scolastico, prevedendo, al massimo, l'accesso a corsi di alfabetizzazione di base. È comunque doveroso segnalare che nelle comunità che maggiormente riescono a seguire e motivare i ragazzi sono stati rilevati tentativi proficui di inserimento dei minori in percorsi scolastici e formativi.

Rispetto alla **formazione professionale e all'inserimento lavorativo** solo in 1 comunità su 5 si ricorre a *stage* o a contratti di formazione lavoro o è garantito l'accesso dei minori a percorsi di formazione strutturati, riferendo i ragazzi a centri di formazione primaria per il conseguimento dell'obbligo scolastico e, successivamente, a centri di formazione secondaria o professionale. Tuttavia risulta che, anche quando i minori vengono adeguatamente supportati nei percorsi scolastici e di formazione, per l'inserimento nel mondo del lavoro le comunità non si avvalgono di servizi di orientamento specializzati.

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 protezione da abuso, violenza e sfruttamento. In molti casi, infatti, i ragazzi

hanno dichiarato di lavorare nel settore dell'agricoltura presso le campagne circostanti la comunità e di percepire una retribuzione giornaliera di 25/30 euro.

In generale, in considerazione della carenza di opportunità di lavoro regolare sul territorio, i minori che non si allontanano prima dalle comunità, rimangono in Sicilia il tempo strettamente necessario per l'ottenimento del permesso di soggiorno accettando, in tale fase, situazioni di lavoro irregolare e scarsamente retribuite.

Con riferimento al fenomeno dello sfruttamento lavorativo va segnalato che, nel corso del 2010, sono giunti in Sicilia decine di minori di nazionalità egiziana individuati a seguito di sbarchi o rintracci sul territorio probabilmente destinati, in base a quanto emerge dalle loro testimonianze e da altri indicatori, al mercato del lavoro irregolare. Il primo rintraccio, del 14 luglio, ha coinvolto 115 egiziani tra cui 39 minori; il secondo, del 29 settembre, altri 48 egiziani tra cui 25 minori.

### **Il rintraccio dei minori egiziani a luglio**

Circa 115 migranti, nella notte fra il 14 e 15 luglio 2010, sono stati ritrovati dalla Polizia di Agrigento in un casolare di campagna della medesima provincia e successivamente trasportati presso l'hangar di Porto Empedocle per l'identificazione. Del gruppo facevano parte 39 minori stranieri non accompagnati successivamente collocati nelle comunità alloggio del territorio. I minori (tutti di sesso maschile) provenivano dalle varie province del Delta d'Egitto (El Gharbia, Al Charchia, Dakhalia, Al Munufeia, Al Mahal El Cobra). Tutti raccontano di un viaggio difficile, rischioso e doloroso. Riferiscono che le famiglie hanno pagato ingenti somme di denaro in Egitto ai trafficanti, i quali hanno assicurato un viaggio

## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

tranquillo e sicuro. Dopo trasferimenti in camion e percorsi a piedi sono stati imbarcati su gommoni e, infine, in un peschereccio che ospitava più di cento persone. Il viaggio è durato dai 6 agli 8 giorni secondo i diversi racconti. Durante il tragitto i migranti sono stati maltrattati e malnutriti. Arrivati in Italia hanno incontrato trafficanti italiani e egiziani; successivamente, sono stati condotti nel casolare. I minori riferiscono che coloro i quali hanno organizzato e gestito il viaggio fanno parte di una rete criminale ben organizzata in cui vi è la partecipazione di egiziani, libici e italiani. Sanno che queste persone possono trovarli in ogni momento e ovunque si trovino. Le famiglie di tutti i minori risultano essersi fortemente indebitate per poter pagare il viaggio e esercitano pressioni sui ragazzi per supportarle nella restituzione del debito. I minori sono preoccupati della possibilità che i familiari subiscano ritorsioni da parte dei trafficanti o vengano arrestati (in Egitto è previsto l'arresto in caso di insolvenza laddove non vi siano beni da aggredire per la riscossione del dovuto).

Altro punto debole è quello che riguarda le reti territoriali di sostegno e **inserimento sociale, ricreativo e civile** esterne alle comunità. Il 70% delle strutture svolge attività di animazione interna, mentre meno della metà delle strutture si avvale di servizi esterni. Le collaborazioni esterne riguardano per lo più associazioni sportive o parrocchiali. Quasi in nessun caso tali collaborazioni sono formalizzate attraverso accordi con i servizi ricreativi e sportivi.

### Puglia

Il personale presente nelle comunità alloggio del territorio pugliese è composto, nel 90% dei casi, dal responsabile, da 1 psicologo, da 1

assistente sociale, da 2 a 7 operatori<sup>40</sup> e da 1 a 3 volontari. Gli operatori risultano avere un buon livello di professionalità; i modelli di intervento e i servizi offerti variano invece in base anche all'esperienza maturata nel tempo dalle singole strutture. Solo il 50% delle comunità ha un servizio di mediazione culturale strutturato (interno o su chiamata)<sup>41</sup> e solo il 30% si appoggia a consulenti legali specializzati in materia. Soltanto in 2 comunità è presente personale sanitario<sup>42</sup>.

Per quanto riguarda il **disbrigo delle pratiche necessarie per l'ottenimento della tutela ed il rilascio dei permessi di soggiorno**, la figura di riferimento risulta essere, nella maggior parte dei casi, il responsabile della comunità o l'assistente sociale. In alcune comunità baresi, tuttavia, è presente un operatore legale che collabora con la struttura. Si registra inoltre, in merito alle questioni legali, una buona collaborazione tra le comunità e Save the Children sia attraverso una costante richiesta di confronto che attraverso la realizzazione di corsi di formazione mirati<sup>43</sup>.

In generale, l'assenza di operatori legali esperti in materia di minori a cui le comunità possano rivolgersi è sicuramente uno dei punti deboli riscontrati insieme all'assenza della figura del mediatore culturale in molte strutture.

In diverse comunità la mancanza di **mediazione culturale** ostacola l'accesso di minori appartenenti a determinati gruppi linguistici all'ottenimento di informazioni corrette, ha una ricaduta negativa sulla costruzione del rapporto di fiducia tra i ragazzi e gli operatori e, più in generale, compromette il diritto dei minori all'ascolto e alla partecipazione. Inoltre, secondo quanto rilevato, l'assenza del mediatore è uno dei fattori che maggiormente incidono sul fenomeno degli allontanamenti volontari.

Rispetto **all'accesso ai servizi sanitari** del territorio i minori o i neo-maggiorenni in

<sup>40</sup> Il numero dipende dalla capacità ricettiva della struttura

<sup>41</sup> Le altre invece utilizzano quando è possibile i minori ospiti da più tempo nella comunità o in alcuni casi persone del paese di origine dei minori

<sup>42</sup> Nonostante la normativa preveda la presenza di un infermiere professionale in convenzione l'inserimento di tale figura non è vissuto come prioritario da parte delle comunità

<sup>43</sup> Nel mese di maggio di quest'anno Save the Children ha organizzato una giornata di formazione legale in materia di tutela dei diritti dei minori rivolta agli operatori delle comunità e delle associazioni attive sul territorio barese che ha registrato un'ampia partecipazione oltre che l'intervento dell'assistente sociale responsabile dell'Ufficio immigrazione del Comune di Bari, Dott.ssa Silvana Serini. Nel mese di ottobre la Prefettura di Brindisi ha organizzato una due giorni di seminari sul tema dei minori stranieri non accompagnati, in cui SCL è stata invitata ad intervenire. È invece in programmazione una giornata di formazione rivolta agli operatori delle comunità leccesi organizzata dalla Prefettura con la collaborazione di SCL

## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

possesso di un permesso di soggiorno sono tutti iscritti al SSN, si fa invece ricorso al rilascio del codice STP, previsto per gli stranieri irregolari, per i minori non ancora in possesso di un titolo di soggiorno<sup>44</sup>.

**L'inserimento scolastico e professionale** risulta uno dei nodi più problematici del percorso di inserimento dei minori. Nella maggior parte dei casi l'inserimento scolastico è limitato alla scuola secondaria di primo grado<sup>45</sup> e raramente i minori accedono a quella di secondo grado. Tale situazione è, come registrato in Sicilia, da ricollegare, in parte alle esigenze dei minori (in particolare la necessità di lavorare per supportare la famiglia di origine), in parte, al fatto che il termine del percorso di scolarizzazione obbligatorio coincide generalmente col termine dell'accoglienza in comunità. Inoltre, una volta terminato il percorso scolastico la maggioranza delle comunità non si avvale di servizi di orientamento specializzati per l'inserimento nel mondo del lavoro.

Per quanto riguarda i servizi ricreativi, i minori hanno la possibilità di frequentare associazioni esterne per lo più sportive o parrocchiali; in alcuni casi attività ricreative sono previste all'interno delle comunità.

### Marche

In tutte le comunità educative delle Marche viene garantita la presenza di almeno un educatore nell'arco delle 24 ore, mentre è prevista la compresenza di più educatori nella fascia pomeridiana/serale. Rispetto all'**assistenza legale**, si riscontrano le stesse carenze registrate negli altri territori e, come già rilevato, anche dovute all'inadeguatezza della normativa esistente.

La conoscenza delle principali norme di riferimento e l'aggiornamento è demandato alla buona volontà e all'iniziativa dei singoli responsabili o operatori delle comunità. Le informazioni così raccolte risultano spesso

frammentarie e contraddittorie e si rischia che vengano trasferite ai minori in modo non appropriato, ingenerando false convinzioni e aspettative.

In questo senso un importante ruolo ha svolto e continua a svolgere, anche rispetto alle comunità per minori della provincia di Ancona, il Consiglio Italiano Rifugiati, nell'ambito della gestione dello Sportello del Ministero dell'Interno-Prefettura di Ancona per l'informazione sui temi dell'immigrazione ed asilo.

In generale, tuttavia, è necessario che si creino momenti e strumenti di aggiornamento periodico e di confronto su tali tematiche cui possano accedere educatori e coordinatori delle comunità, nonché assistenti sociali dei comuni di riferimento e che venga istituita una rete di supporto e assistenza legale, che preveda anche la possibilità della rappresentanza in giudizio dei minori.

Anche nel territorio marchigiano si individuano carenze con riferimento all'utilizzo del **mediatore culturale** all'interno delle comunità. Nella quasi totalità dei casi, infatti, le comunità si avvalgono dell'aiuto informale da parte di stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio, molto spesso ex ospiti della comunità stessa. In particolare, per le situazioni in cui è urgente comunicare con un minore, come ad esempio nelle prime fasi successive all'ingresso e per le comunicazioni quotidiane, si ricorre ad altri ospiti della comunità.

In mancanza di un servizio di mediazione culturale strutturato all'interno delle comunità o fornito da parte del Servizio sociale di riferimento, il primo contatto con un mediatore culturale (nell'ipotesi in cui il minore non sia stato trovato presso il Porto di Ancona, dove opera lo Sportello informativo della Prefettura gestito dal CIR che si avvale di propri mediatori) avviene spesso in occasione del primo colloquio formale necessario per definire il Progetto educativo personalizzato.

<sup>44</sup> Tale prassi non risulta corretta in quanto, in base a quanto previsto dalla circolare 5/2000 del Ministero della Salute, la tessera sanitaria deve essere rilasciata anche sulla base della sola ricevuta di richiesta del permesso di soggiorno o, nel caso di specie, fin da subito non potendo comunque essere, il minore straniero non accompagnato, soggetto a espulsione

<sup>45</sup> Spesso i ragazzi frequentano corsi EDA serali che maggiormente si conciliano con le loro esigenze lavorative

<sup>46</sup> Save the Children ha avviato una valutazione dell'impatto della Legge 94/2009 nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riferimento ai cambiamenti della disciplina relativa alla conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età e all'introduzione del reato di immigrazione irregolare. Una prima rilevazione è stata condotta su 6 città italiane, tra cui Palermo, e presentata a febbraio 2020, [http://images.savethechildren.it/IT/ff/img\\_publicazioni/img79\\_b.pdf](http://images.savethechildren.it/IT/ff/img_publicazioni/img79_b.pdf)



# Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

Per quanto riguarda l'accesso ai servizi sanitari in minori risultano sempre iscritti al SSN.

Rispetto all'inserimento scolastico e professionale, in ciascuna delle comunità monitorate risultano attivati percorsi di scolarizzazione e avvio al lavoro, questi ultimi anche attraverso stage e contratti di formazione lavoro.

## 3.5. LA TUTELA E IL DIRITTO AL SOGGIORNO

L'analisi delle prassi relative alla nomina del tutore, all'affidamento, alla richiesta di asilo ed al rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno, nelle tre aree di intervento, deve essere contestualizzata rispetto ai seguenti fattori:

- a) la riduzione degli arrivi e quindi dei collocamenti in comunità: è senza dubbio rilevante il fatto che le comunità alloggio per minori hanno avuto la possibilità di lavorare in presenza di flussi di arrivo ridotti. Questo ha determinato maggiore attenzione al caso singolo ed anche le istituzioni (Questure, Commissioni territoriali, Tribunali e Servizi sociali) sono state in grado di gestire il carico di lavoro in modo ordinato e tempestivo. Risultano in generale contenuti i tempi necessari per il rilascio del primo permesso di soggiorno e per il riconoscimento delle diverse forme di protezione internazionale;
- b) le modifiche normative introdotte dalla legge 94/2009: entrata in vigore l'8 agosto 2009<sup>46</sup>: in particolare la difficoltà di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. L'art. 1 comma 22 lett. v) della Legge in esame, infatti, ha re-introdotto i requisiti temporali necessari per la conversione del permesso di soggiorno (tre anni di permanenza in Italia o due anni di partecipazione ad un programma di integrazione, oltre al requisito dell'apertura della tutela o dell'affidamento). L'interpretazione restrittiva di tale norma determina, di fatto, l'impossibilità di

convertire il permesso di soggiorno per i minori che hanno fatto ingresso in Italia ad un'età superiore ai 15 anni. È stato quindi necessario analizzare la condizione giuridica dei minori e la disciplina applicabile, ad esempio, al regime transitorio in cui si trovavano i minori già presenti sul territorio. Rilevante, inoltre, l'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato (art. 10 bis D.Lgs. 286/1998 e succ.mod.), per cui non è esplicitamente prevista la disapplicazione in relazione alla condizione di non espellibilità del minore.

In particolare, rispetto all'applicazione delle fattispecie menzionate, come si vedrà, sono state riscontrate prassi diversi nei 3 territori.

### Sicilia

A parte alcuni casi, tutti i minori presenti sul territorio siciliano hanno ottenuto l'apertura della tutela e hanno presentato la richiesta di rilascio del permesso di soggiorno per minore età/affidamento, fatta eccezione per i minori ultrasedicenni al momento dell'ingresso e collocati nel territorio di competenza della Questura di Palermo<sup>47</sup>, che non rilascia un permesso di soggiorno per minore età, ma una semplice ricevuta di richiesta dello stesso. Permangono alcune lungaggini procedurali nel caso di errate generalità, che richiedono la correzione nel provvedimento di tutela e che pertanto determinano un ritardo nel rilascio del permesso di soggiorno. Nonostante le difficoltà economiche lamentate dalle comunità alloggio, i minori ospitati nelle comunità hanno avuto, in generale, la possibilità di ottenere il passaporto attraverso il Consolato competente<sup>48</sup>.

In merito alla tutela e all'affidamento familiare, come già ricordato, va segnalato l'impegno di Prefettura, Comune di Agrigento e ufficio del Giudice tutelare presso il Tribunale di Agrigento, per l'istituzione dell'albo dei tutori volontari e la sensibilizzazione del territorio

<sup>47</sup> In merito va anche segnalato che la Questura di Catania non rilascia permesso di soggiorno (ivi incluso il permesso per minore età) in assenza di valido documento di identità

<sup>48</sup> La dislocazione dei Consolati sul territorio e l'opportunità delle comunità di pagare il viaggio dei minori per l'ottenimento dei documenti condizione fortemente il percorso di regolarizzazione dei ragazzi. A tale proposito va segnalato il caso dei minori provenienti dal Gambia, paese che non ha sedi consolari in Italia (la più vicina è a Bruxelles). Nella maggior parte dei casi i minori gambiani non riescono a ottenere le certificazioni consolari/passaporti necessari per la conversione dei permessi di soggiorno diventando, in breve tempo, irregolari

## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

relativamente alla promozione dell'affidamento familiare.

Rispetto alle procedure di conversione del permesso di soggiorno è necessario segnalare l'orientamento restrittivo rispetto all'applicazione della legge 94/2009 delle Questure di Palermo, Catania e Messina, che non consentono la conversione del permesso di soggiorno ai minori ultrasedicenni. Al contrario, le Questure di Trapani ed Agrigento consentono di procedere alla conversione del permesso nel caso la data di ingresso del minore sia precedente all'entrata in vigore della normativa (8 agosto 2009), nel rispetto del principio di irretroattività della norma. Le Questure di Enna, Caltanissetta, Ragusa e Siracusa, nonostante richieste specifiche in merito, non hanno fornito indicazioni precise. Tuttavia, dall'analisi dei casi presenti sul territorio, l'orientamento delle Questure di Caltanissetta e Siracusa risulta in generale più favorevole alla conversione, mentre per le Questure di Ragusa ed Enna non è stato possibile procedere a una rilevazione chiara per l'assenza di casi individuali seguiti su tali territori da Save the Children.

Un dato rilevante è, sempre in relazione alle Questure di Palermo e Catania, il mancato rilascio del permesso di soggiorno nel caso di applicazione della c.d. misura rieducativa (proseguimento dell'affidamento fino al 21° anno di età ex art. 29 R.D. 1404/1934). I Tribunali per i minorenni di Palermo, Caltanissetta e Catania, infatti, ma anche alcuni giudici tutelari (Alcamo e Catania) sono favorevoli alla permanenza del minore nella comunità in quanto ritengono necessario un ulteriore accompagnamento all'integrazione sociale ed all'inserimento lavorativo del minore, soprattutto in ragione di percorsi scolastici già attivati e di completamento delle pratiche amministrative (rilascio del permesso di soggiorno per accesso al lavoro). Appare a tale proposito particolarmente grave l'omissione operata dalle Questure che, pur in presenza di un provvedimento dell'autorità

giudiziaria, non rilasciano il permesso di soggiorno, non ottemperando di fatto ai compiti amministrativi cui è demandata l'attività dell'Ufficio immigrazione.

Dall'analisi svolta emerge, in generale, uno scollamento tra la valutazione operata dall'Autorità giudiziaria sulla situazione personale del minore relativamente al percorso di integrazione ed inserimento e l'automatismo giuridico applicato dalle questure sulla base del mero requisito temporale richiesto ai fini della conversione. La questione sollevata non si pone ovviamente per le Questure che consentono la conversione del permesso di soggiorno.

In merito al reato di ingresso e soggiorno illegale introdotto dalla legge 94/2009 - di cui è stato possibile verificare l'applicazione a 5 minori, che hanno poi beneficiato della sospensione in quanto richiedenti asilo - è necessario sottolineare due problemi interpretativi: a) il Tribunale competente dovrebbe essere quello per i minorenni ma, dato che la dichiarazione di minore età non è generalmente suffragata da documentazione, il reato viene giudicato dalla magistratura ordinaria; b) considerando la condizione di minorenne *“è dubbia la sussistenza dell'elemento psicologico del reato, essendosi verosimilmente il minore affidato a soggetti e, verosimilmente, a legittime aspettative di tutela”* (GIP Bari, decreto di archiviazione dell'11.12.09).

Un dato allarmante riguarda i minori giunti dopo l'agosto del 2009 per i quali la conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età non sarà possibile, in assenza di misure alternative, a seguito dell'introduzione dei requisiti di cui alla legge 94/2009. Estrahendo i dati in nostro possesso, infatti, è possibile affermare che solo il 15% dei minori arrivati da agosto 2009 sino a dicembre 2009 potrebbero convertire il loro permesso di soggiorno alla maggiore età perché nati o nel 1994 o successivamente. Mentre per

## *Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità*

coloro che sono giunti successivamente (gennaio/agosto 2010) solo il 9% potrebbe ottenere un titolo di soggiorno al compimento dei diciotto anni perché nati dal 1995 in poi.

Si può dunque affermare, sulla base dei dati raccolti, che dall'introduzione della normativa solo l'11% dei minori giunti in Sicilia avrà il diritto a permanere sul territorio al compimento della maggiore età sulla base dei requisiti introdotti dal "pacchetto sicurezza".

### **Puglia**

Il 70% dei minori presenti al 31 agosto nelle comunità monitorate della Puglia ha ottenuto l'apertura della tutela e il rilascio di un permesso di soggiorno per affidamento o richiesta/riconoscimento di protezione internazionale in tempi abbastanza brevi. Degli altri minori, il 20% è costituito da minori collocati da 1 a 3 settimane per i quali le procedure di apertura della tutela e di richiesta di permesso di soggiorno sono in attesa di definizione, mentre per il restante 10% la responsabilità della mancata apertura della tutela ricade sulle comunità che non hanno attivato le procedure del caso. In questi casi i minori interessati sono comunque in possesso di un permesso di soggiorno per minore età/affidamento. Tutti i minori non richiedenti protezione internazionale hanno ottenuto senza difficoltà il passaporto attraverso il consolato competente.

Le prassi in relazione all'apertura della tutela differiscono a seconda che il minore si trovi nel territorio di competenza del Tribunale per i minorenni di Bari o di quello di Lecce. In riferimento al Tribunale dei minorenni di Bari si è riscontrata, infatti, la prassi di dichiarare lo stato di abbandono del minore straniero non accompagnato e, ex art. 10 della legge n. 183/84, di nominare "viste le ragioni di urgente necessità" un tutore provvisorio, che può essere confermato dal Tribunale per i minorenni quale tutore definitivo entro i successivi trenta giorni. È evidente come una siffatta procedura riduca

sensibilmente i tempi necessari alla nomina del tutore, non abbisognando dell'intervento del Giudice tutelare, ciò avviene generalmente, infatti, nel giro di circa 60 giorni.

Nel caso del Tribunale dei minorenni di Lecce non si riscontra tale prassi, infatti, questo si limita a definire l'affidamento del minore alla comunità, mentre la nomina del tutore è lasciata al Giudice tutelare. Ciò comporta che, a seconda del Giudice competente, si possa arrivare ad attendere fino a 5/6 mesi per la nomina di un tutore.

Rispetto alle procedure di conversione del permesso di soggiorno in seguito all'entrata in vigore della legge 94/2009 tutte le Questure consentono di procedere alla conversione del permesso nel caso la data di ingresso del minore sia precedente all'entrata in vigore della suddetta legge (8 agosto 2009), nel rispetto del principio di irretroattività della norma. In relazione a ciò è di particolare importanza l'orientamento della Questura di Bari che ha stabilito di applicare un regime transitorio di due anni consentendo la conversione del permesso di soggiorno ai minori che compiranno 18 anni entro l'8 agosto 2011. Tale interpretazione segue quella indicata dalla Sentenza n. 2951/09 del Consiglio di Stato che, riprendendo un principio espresso in una propria precedente pronuncia (Sent. n. 3690/07) ha stabilito che richiedere a coloro i quali siano entrati sul territorio italiano prima dell'entrata in vigore della legge, ma che abbiano compiuto il diciottesimo anno d'età dopo tale data, il possesso dei requisiti di cui all'art. 32 co. I bis e I ter, avrebbe comportato un'applicazione retroattiva della legge, richiedendo al minore un adempimento impossibile.

Diversamente, le altre Questure del territorio non hanno fornito indicazioni chiare in merito alle prassi adottate in tema di conversione. Va tuttavia chiarito che non è stato possibile procedere a una rilevazione puntuale per

## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

l'assenza di casi individuali seguiti da Save the Children su tali territori.

Un dato rilevante, nel caso di applicazione della misura del proseguimento amministrativo, riguarda il mancato rinnovo del permesso di soggiorno per affidamento da parte della Questura di Bari<sup>49</sup> che in genere concede un permesso di soggiorno per attesa occupazione della durata di 6 mesi<sup>50</sup>. Questa problematica è molto sentita dalle comunità e dai Servizi sociali di Bari in quanto il Tribunale per i minorenni di Bari si pronuncia quasi sempre favorevolmente sulla richiesta di far permanere il neo-maggiorenne nella comunità in quanto ritiene necessario un ulteriore accompagnamento all'integrazione sociale ed all'inserimento lavorativo del minore, soprattutto in ragione di percorsi scolastici o professionali già attivati. Come già rilevato sul territorio siciliano, appare particolarmente grave l'omissione operata dalle Questure che, pur in presenza di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, non rilasciano il permesso di soggiorno. Questa prassi in molti casi ha costretto i ragazzi a dover interrompere il percorso di studio o di formazione professionale già avviato, e sulla base del quale è stato adottato il provvedimento del Tribunale, per dedicarsi alla ricerca di una occupazione che permetta loro di poter rinnovare il permesso di soggiorno per motivi di lavoro<sup>51</sup>.

In merito al reato di ingresso e soggiorno illegale, introdotto dalla legge 94/2009, registriamo la sua contestazione sistematica sui minori in arrivo via mare da parte della Questura di Lecce. In tal senso si rileva che la prassi in uso prevede che sia richiesto al minore stesso di firmare il documento con cui l'Ufficio Immigrazione notifica l'avvenuta contestazione del reato.

### Marche

Nelle Marche, in merito alle procedure di apertura della tutela, va registrato un cambiamento di prassi: il Tribunale per i

minorenni di Ancona (l'unico nel territorio marchigiano) nell'agosto/settembre 2009, si è in diversi casi dichiarato incompetente in relazione ai procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati, sulla base del presupposto che gli stessi sarebbero supportati dall'intera famiglia d'origine, di cui anzi intendono prendersi carico economicamente cercando un lavoro in Europa (anche se si tratta di richiedenti protezione internazionale).

Sulla base di tale presupposto, il Tribunale per i minorenni non ha ritenuto più fondato e opportuno continuare ad aprire un procedimento di verifica dell'esercizio della potestà genitoriale. E questo salvo che, nel caso concreto, sulla base dell'età del minore, della sua condizione fisica o di altre particolari situazioni personali (anche emerse in momenti successivi) si rilevi che i genitori hanno mancato i propri doveri di custodia e cura. Dopo un periodo di transizione di circa sei mesi, in cui le nomine del tutore sono rimaste "sospese" nei passaggi tra le cancellerie dei Tribunali, i tempi per l'apertura della tutela si sono ridotti da 4/6 mesi a un termine massimo (salvo casi sporadici) di 2 mesi, dalla segnalazione da parte della comunità in cui il minore è inserito. Nel corso di questi mesi di "transizione" Save the Children ha avuto notizia di una decina di minori diventati maggiorenni nelle more della emissione del decreto di affidamento da parte del Tribunale per i minorenni o del decreto di apertura tutela da parte del Giudice tutelare presso il Tribunale ordinario competente. Questi minori hanno conseguentemente incontrato serie difficoltà al momento della conversione del permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni.

Attualmente dunque, salvo alcuni casi particolari, la quasi totalità dei minori accolti nella comunità ottiene in tempi relativamente contenuti il decreto di apertura della tutela e, successivamente, il rilascio del permesso di soggiorno per affidamento. Inoltre tutti i minori non richiedenti protezione internazionale, grazie al supporto delle comunità (anche dopo l'uscita

<sup>49</sup> Per le altre Questure non abbiamo una casistica

<sup>50</sup> Questa è una prassi adottata dalla Questura di Bari da circa due anni. Va detto che in passato infatti la Questura procedeva al rinnovo del permesso di soggiorno per affidamento fino al compimento del 21° anno di età

<sup>51</sup> Il permesso di soggiorno per attesa occupazione allo scadere dei 6 mesi non è rinnovabile

## *Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità*

dalle stesse), hanno avuto la possibilità di recarsi presso il Consolato competente per ottenere il passaporto o altro documento consolare.

Rispetto alla conversione del permesso di soggiorno, per quanto riguarda il territorio delle Marche, si stima che dei 102 minori stranieri ancora presenti in comunità al 31 agosto scorso ovvero transitati nel corso del 2010, sono potenzialmente 27 i ragazzi (non richiedenti protezione internazionale) che, arrivati dopo l'8/8/09, ad un'età superiore ai 15 anni, non maturerebbero i requisiti previsti dalla legge 94/09. Conseguentemente, quasi un terzo (il 27%) del totale dei minori collocati nelle comunità marchigiane rischierebbero, una volta concluso il percorso di tutela destinato ai minorenni, di tornare in una condizione di irregolarità, esposti al rischio di cadere nei circuiti dello sfruttamento o in quelli della criminalità.

Per quanto riguarda le procedure di conversione del permesso di soggiorno è necessario segnalare che, dopo una comprensibile fase di disorientamento da parte degli organi preposti (protratta per circa un anno), l'attuale orientamento degli Uffici immigrazione delle Questure di Ancona, Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro Urbino è nel senso di ritenere applicabile (sulla linea interpretativa delle già citate sentenze del Consiglio di Stato) la normativa previgente la legge 94/2009, qualora il minore abbia fatto ingresso nel territorio italiano precedentemente l'entrata in vigore di detta legge 8/8/09.

Tuttavia, nonostante quanto dichiarato dalle diverse Questure, vi sono stati dei casi di diniego al rilascio del permesso di soggiorno motivato con il mancato rispetto dei requisiti di cui alla legge 94/09. In particolare, in 4/5 casi sono stati notificati preavvisi di avvio del procedimento di diniego da parte della Questura di Ancona, supportati però anche da altre motivazioni estranee alla questione del regime transitorio della legge 94/09 (mancanza del decreto di affidamento o di apertura di tutela a causa della fase di "passaggio" tra autorità giudiziarie

competenti cui si accennava sopra); in altri 3 casi, si è trattato di provvedimenti di rigetto della richiesta di conversione del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 32 T.U 286/1998, con contestuale invito a lasciare il territorio italiano. In questi casi la notifica è stata effettuata dalla Questura di Ascoli nei confronti di neomaggiorenni, entrati in Italia prima dell'8 agosto, dopo i 15 anni, e precedentemente inseriti nelle comunità per minori del territorio dove avevano seguito un progetto di integrazione culturale e sociale per una durata inferiore a 2 anni.

Rispetto ai 3 casi sopra citati, i neomaggiorenni hanno chiesto, tramite l'avvocato che li rappresentava, l'annullamento del diniego di conversione del permesso di soggiorno, con contestuale richiesta di sospensione in via cautelare del provvedimento impugnato al TAR Marche che, in attesa di definire il merito, ha accolto l'istanza sospensiva e disposto il rilascio di un permesso di soggiorno che consenta al migrante neomaggiorenne lo svolgimento di un'attività lavorativa (cfr. Tar Marche ord. sosp. nn. 429/10, 430/10 dell' 8 luglio 2010 e n. 639/10 del 21 ottobre 2010).

Giova sottolineare che la soluzione di questi casi è stata possibile grazie all'intervento delle comunità e del team di Save the Children, nonché dei legali che si sono resi disponibili ad assistere i ragazzi. Presumibilmente, in altri casi, i minori che non sono rimasti in contatto con la comunità e che non hanno ricevuto informazioni adeguate in merito ai mezzi di tutela in loro possesso, sono diventati "irregolari" benché precedentemente inseriti in percorsi strutturati di integrazione e tutela.

### **3.6. GLI ALLONTANAMENTI DEI MINORI DALLE COMUNITÀ**

Sebbene in misura diversa nei tre territori, il fenomeno degli allontanamenti dei minori dalle comunità risulta presente in Sicilia, in Puglia e nelle Marche. In generale, come si vedrà, sebbene si riscontri una maggiore incidenza del

## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

fenomeno presso i minori appartenenti a determinati gruppi nazionali, rimane evidente il fatto che esiste un rapporto diretto tra le condizioni di accoglienza riscontrate nelle diverse strutture e il tasso di allontanamento.

### Sicilia

In Sicilia il tasso di allontanamento è diminuito rispetto al 2008/2009, attestandosi nell'ultima annualità intorno al 50%. A questo proposito si ritiene che il miglioramento descritto sul piano delle condizioni di accoglienza, dovuto principalmente alla diminuzione degli arrivi, abbia certamente influito su tale fenomeno.

Sul totale di 213 minori inseriti nelle comunità, risultano 59 quelli allontanati (52%).

Il grafico seguente (gr.16) mostra il numero di minori allontanati rispetto ai collocamenti per ciascuna comunità. Nella maggioranza dei casi, gli allontanamenti continuano a essere superiori nelle comunità che offrono meno servizi, soprattutto in termini di mediazione culturale e accesso all'educazione e al lavoro.

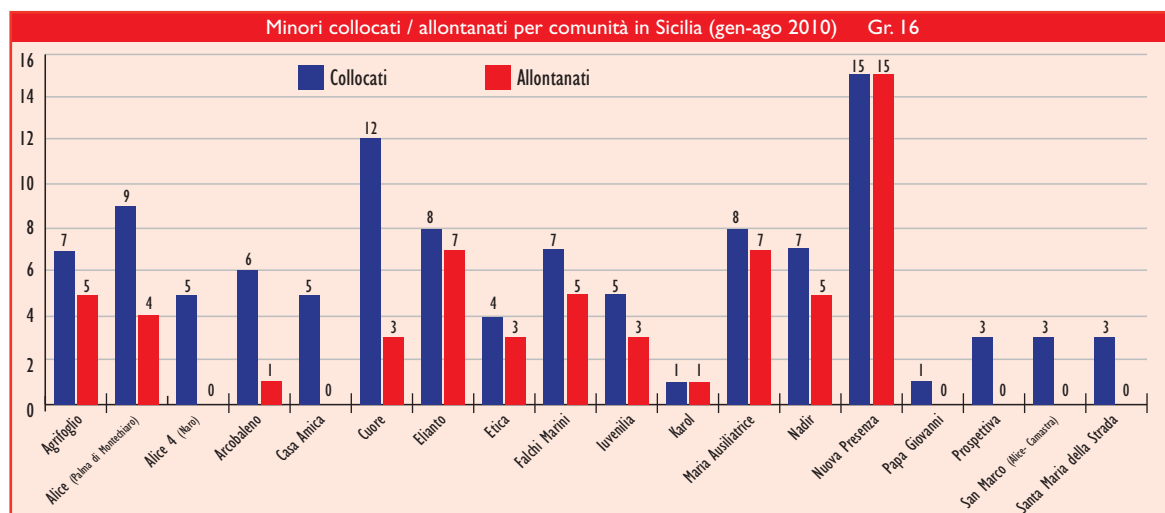
Rispetto alle nazionalità, come mostra il grafico sottostante (gr.17), gli allontanamenti interessano soprattutto i minori provenienti da Algeria, Egitto, Eritrea, Somalia e Tunisia. Considerato tuttavia che la maggioranza dei minori collocati

sono Egiziani, il fenomeno interessa soprattutto questa nazionalità. Come noto, infatti, i minori provenienti dall'Egitto riferiscono di avere come obiettivo principale quello di iniziare a lavorare per supportare le famiglie nel paese di origine e di avere come mete privilegiate le città del Nord Italia e della Lombardia in particolare dove sono presenti numerosi connazionali.

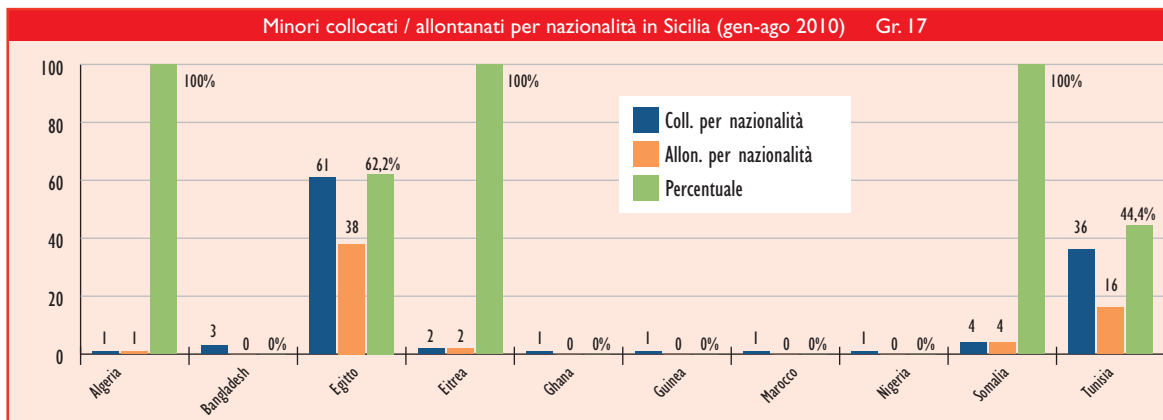
Se dunque, in generale, il decongestionamento delle strutture di accoglienza ha influito sulla diminuzione degli allontanamenti, dall'altra parte tale percentuale rimane elevata, per ragioni anche collegate al progetto migratorio dei minori e alle loro esigenze individuali. In particolare, le difficoltà e i tempi necessari per i ricongiungimenti dei minori con eventuali familiari o affidatari presenti sul territorio sono sicuramente tra le cause di questo allontanamento, così come la necessità di poter lavorare immediatamente.

### Puglia

In Puglia il fenomeno degli allontanamenti dei minori dalle comunità interessa in modo prevalente i minori collocati nelle strutture della Provincia di Lecce a seguito degli sbarchi. Il tasso di allontanamento, in questi casi, risulta allarmante attestandosi intorno al 93% dei collocati (120 su 128). Rilevante appare inoltre il fatto che tutti gli allontanamenti si sono realizzati nelle 48 ore successive all'ingresso in comunità. I



# Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità



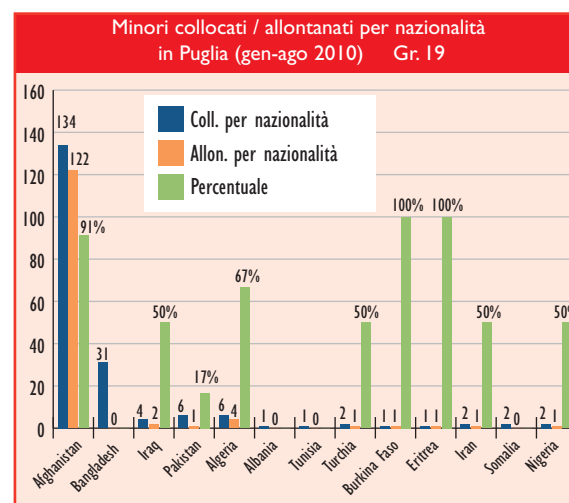
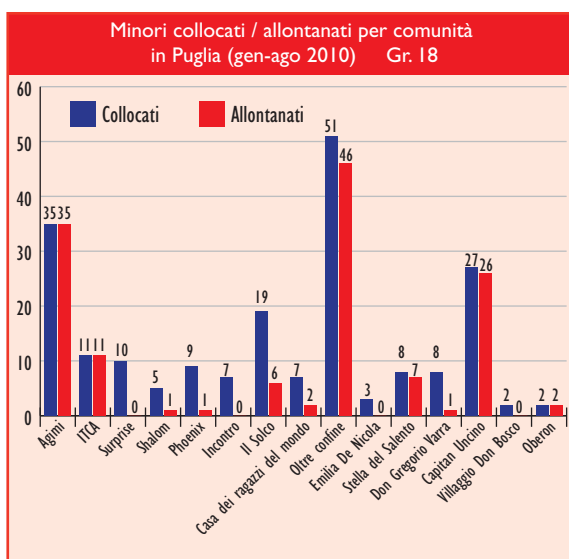
<sup>52</sup> Il fatto di inserire fino a 12 minori alla volta in una comunità rende un lavoro di questo tipo ancora più difficile per gli operatori in quanto determina un maggiore assoggettamento del minore alla volontà del gruppo

grafici seguenti (gr. 18 e 19) mostrano il numero di minori allontanati rispetto ai collocamenti per comunità e rispetto ai diversi gruppi nazionali. Appare evidente come il fenomeno interessi tutte le comunità che hanno ospitato i minori collocati a seguito degli sbarchi e che sia particolarmente diffuso tra i ragazzi di nazionalità afghana.

I minori afghani, come noto, mostrano certamente una forte motivazione a continuare il viaggio verso i Paesi del nord Europa, mossi dal convincimento che in quei Paesi le condizioni di accoglienza e di integrazione dei “rifugiati” siano migliori che in Italia. Quello che “gli afghani scappano tutti” è però un luogo comune che viene spesso utilizzato da comunità e istituzioni

per giustificare il numero massiccio di allontanamenti e declinare eventuali responsabilità in merito. Da quanto rilevato, al contrario, esistono diversi fattori che incidono notevolmente sul fenomeno: primo fra tutti l’assenza, nelle strutture di cui trattasi, di un mediatore culturale al momento dell’inserimento dei minori nella comunità. L’impossibilità degli operatori in comunicare con i ragazzi, riduce drasticamente ogni possibilità di intercettare prontamente quei minori che, se adeguatamente informati sul funzionamento della comunità e sulle opportunità che essa è in grado di offrirgli, potrebbero decidere di fermarsi per intraprendere un percorso di integrazione invece di seguire il gruppo<sup>52</sup>.

Rispetto ai minori in arrivo via mare quelli rintracciati sul territorio tendono ad allontanarsi



## Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

molto meno (solo il 13% dei minori collocati si allontana dalle strutture di accoglienza). Ciò può dipendere da un diverso progetto migratorio, come nel caso dei minori bengalesi (0 allontanamenti), ma anche, a nostro parere, dall'esistenza di un sistema di accoglienza ben strutturato come quello barese o, in assenza di questo, dalla capacità degli operatori delle singole comunità, come accade nelle comunità del brindisino e del foggiano (gr. 20).

### Marche

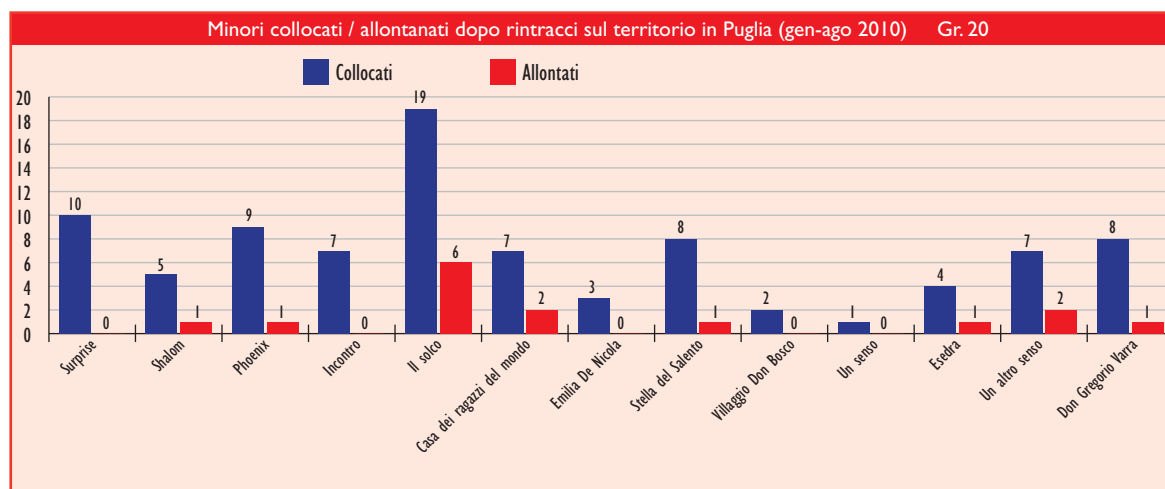
Il fenomeno degli allontanamenti sul territorio marchigiano risulta avere una portata ridotta rispetto a quanto rilevato negli altri territori. Se si considerano i 53 minori già ospiti delle strutture al 1° gennaio 2010 e i 49 nuovi arrivi registrati nei primi 8 mesi dell'anno (e quindi tutti i 102 minori transitati per una comunità di accoglienza nel periodo di osservazione) l'incidenza delle fughe è pari a poco più del 18%. Tale percentuale risulta non particolarmente elevata se si considera che più della metà dei minori hanno manifestato la volontà di chiedere asilo (anche se non hanno ancora formalizzato la richiesta di protezione internazionale) e hanno quindi spesso già maturato la decisione di transitare per l'Italia per raggiungere i familiari residenti nel Nord Europa o comunque di recarvisi per poter presentare domanda d'asilo. Come già emerso i minori ritengono infatti che in tali Stati le condizioni di accoglienza siano migliori, così

come le possibilità di inserimento lavorativo. Rispetto alle nazionalità, va rilevato che l'85% dei minori che si allontanano dalle strutture di accoglienza sono di nazionalità afgana.

Rispetto ai nuovi ingressi, risulta significativo il fatto che, nel periodo di rilevazione, gli allontanamenti rappresentano un terzo dei minori inseriti in comunità: un minore ogni 3 accolti, quindi, si allontana molto presto dalla comunità. In questi casi l'allontanamento interessa prevalentemente le strutture di pronta accoglienza; negli altri casi si tratta di allontanamenti ripetuti che si risolvono generalmente con un rientro nella struttura.

In conclusione, tra i minori che abbandonano le comunità di accoglienza, la maggior parte, più del 55%, lo fa entro i primi 4 giorni (la metà si allontana nelle prime 48 ore) dall'ingresso, mentre un minore su 5 si allontana dopo circa una settimana e uno su 4 anche dopo 15/20 giorni.

Ferme restando quindi le specificità collegate al progetto migratorio dei minori, anche nel caso delle Marche, come già rilevato nel territorio pugliese, si ritiene che una riduzione del tasso di allontanamento potrebbe derivare, in particolare, dal miglioramento dei servizi di mediazione culturale sia in fase di arrivo che nelle prime ore dopo il collocamento in comunità.





## Conclusioni e raccomandazioni

Dall'analisi svolta risulta evidente che le comunità alloggio per minori monitorate in Sicilia, Puglia e Marche presentano standard di accoglienza differenti e, in via generale, nelle ultime due realtà citate sono presenti condizioni e servizi migliori rispetto a quelli rilevati nel territorio siciliano. Tuttavia, pur a fronte di una diminuzione di arrivi sul territorio, si registrano carenze strutturali del sistema di accoglienza, soprattutto con riguardo al sistema di collocamento dei minori e alla predisposizione di meccanismi di monitoraggio degli standard offerti dalle comunità.

Nel presente paragrafo, sulla base delle conclusioni dell'indagine, vengono indicate alcune raccomandazioni, sia di carattere generale che immediatamente riconducibili alla situazione rilevata, volte a rafforzare il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati sul territorio.

Per quanto riguarda le **procedure in arrivo** e il successivo **collocamento dei minori nelle comunità**, Save the Children sottolinea i seguenti aspetti:

- > sebbene diminuiti, non si sono fermati gli arrivi di migranti sull'isola di Lampedusa. In questi casi gli stessi sono stati trasferiti sistematicamente a Porto Empedocle (AG) per l'identificazione;
- > la diminuzione di arrivi, prevalentemente imputabile agli Accordi con le autorità Libiche, da parte di migranti appartenenti a determinati gruppi nazionali (Eritrei, Somali, Nigeriani) induce a ritenere che gli stessi siano stati costretti a rimanere nei paesi di origine, nonostante le condizioni di grave instabilità degli stessi, o si trovino detenuti in Libia in condizioni precarie ed esposti al rischio di rimpatrio;
- > nel corso dell'anno si sono verificati, in diversi casi, conflitti di competenza in materia di soccorso in mare tra le autorità italiane e maltesi, conflitti che hanno determinato gravi ritardi nelle operazioni di assistenza ai migranti in arrivo;
- > l'aumento di arrivi di minori sulle coste pugliesi segnala l'apertura di nuove rotte migratorie che si contraddistinguono per una considerevole durata del viaggio e evidenti condizioni di rischio;
- > le modalità di arrivo diverse dagli sbarchi (ad es. arrivi irregolari presso i porti o presso altri valichi di frontiera), non consentono di affermare che si stia registrando una effettiva diminuzione di ingressi. Nel caso specifico del porto di Ancona i controlli sulle motonavi di linea possono essere effettuati solo "a campione" e non è quindi possibile affermare quale sia la reale consistenza degli ingressi;
- > rispetto alle procedure in arrivo in Sicilia, non sempre nei luoghi di arrivo è possibile procedere all'individuazione dei diversi gruppi di migranti in vista del loro trasferimento nei centri, con il conseguente rischio che possano essere respinti, espulsi o inviati nei CIE, migranti dichiaratisi maggiorenni ma in realtà minori. In diversi casi, inoltre, le organizzazioni Praesidium non sono state avvertite per tempo degli sbarchi e, in alcuni casi, non sono state autorizzate a entrare in contatto con i migranti per informarli dei loro diritti<sup>53</sup>;
- > in Puglia, ma in generale in tutti i territori di intervento, non vi sono procedure operative standard per la gestione degli sbarchi che specifichino modalità di svolgimento (in particolare relativamente al profiling dei migranti) e ruolo dei diversi attori coinvolti;
- > nelle procedure di identificazione sulle coste pugliesi risulta che in pochi casi è stata data priorità ai minori non accompagnati al fine di accelerarne il

<sup>53</sup> La mancata autorizzazione all'accesso delle organizzazioni Praesidium agli sbarchi (sia da parte della Prefettura di Catania che di Agrigento) è stata in tali occasioni motivata con la presenza di esigenze investigative. Giova a tale proposito sottolineare che le organizzazioni partner del progetto hanno sempre svolto il proprio mandato nel pieno rispetto delle attività degli organi competenti

## Conclusioni e raccomandazioni

trasferimento. Inoltre, giova sottolineare che del collocamento dei minori presso le comunità si occupano esclusivamente le Forze dell'ordine, senza alcun coinvolgimento della Prefettura e soprattutto dei Servizi sociali;

- > le prassi rilevate in materia di accertamento dell'età<sup>54</sup> risultano non omogenee in tutte le aree oggetto dell'indagine, tanto da determinare casi di erronea identificazione e registrazione del minore come maggiorenne. In particolare si segnala che, nei diversi territori, non viene rilasciata al migrante sottoposto all'accertamento dell'età copia del referto, né quest'ultimo riporta l'indicazione del margine dell'errore, necessaria per l'applicazione del principio del beneficio del dubbio;
- > in merito alla possibilità che minori vengano erroneamente identificati come maggiorenni si segnala che, nei primi sei mesi dell'anno, sono ben 10 i minori stranieri non accompagnati usciti, in seguito al riconoscimento della minore età, dai centri per migranti della Sicilia (CARA e CIE) e 13 i casi di minori non accompagnati usciti dai CIE di Bari e Brindisi, grazie all'intervento di Save the Children.
- > le modalità di collocamento dei minori nelle comunità, ivi inclusi gli attori istituzionali coinvolti in tali procedure, risultano, sia in Sicilia che in Puglia, tali da privilegiare le strutture con immediata disponibilità di posti e prossime alle località di arrivo, indipendentemente dalle condizioni di accoglienza effettivamente offerte;
- > si registra l'assenza, in tutti e tre i territori, di un sistema coordinato per il collocamento dei minori, (eventualmente incardinato a livello regionale) collegato a un sistema per il monitoraggio degli standard di accoglienza offerti dalle

comunità. In merito si segnala comunque che la Regione Puglia dispone tuttavia di un Osservatorio regionale che effettua una rilevazione periodica delle condizioni di accoglienza dei minori in comunità.

Save the Children richiama il Governo italiano alla necessità di garantire il rispetto delle Convenzioni internazionali in materia di soccorso in mare, nonché di quanto previsto dalla normativa nazionale comunitaria e internazionale in materia di divieto di respingimento, tutela delle categorie vulnerabili e obbligo di identificazione. Save the Children auspica che venga effettuata una verifica rispetto alle **prassi adottate per la gestione degli arrivi via mare**, individuando procedure corrette e standardizzate (anche in materia di accertamento dell'età) e garantendo uniformità di implementazione. In particolare, si ricorda l'importanza di 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. Dal momento che i migranti possono essere rapidamente trasferiti dalle aree di arrivo del territorio ai Centri per migranti del territorio, si raccomanda l'invio degli stessi in strutture (CDA/CSPA) dove le procedure di individuazione (*profiling*) dei diversi gruppi di migranti (inclusi i minori non accompagnati) possano essere svolte correttamente. È in ogni caso necessario garantire l'attuazione di tali procedure anche negli altri Centri (CARA/CIE) in considerazione della possibilità che specifici bisogni di protezione possano emergere in momenti successivi.

<sup>54</sup> Vd. in proposito *Principi generali in materia di accertamento dell'età*, Save the Children Italia, 2009

## Conclusioni e raccomandazioni

Rispetto all'**inserimento in comunità**, Save the Children raccomanda che venga verificata la possibilità di individuare **soluzioni di accoglienza anche al di fuori del territorio provinciale e regionale**, e che nelle singole regioni venga implementato un sistema di collocamento centralizzato, che coinvolga i diversi attori competenti in materia di accoglienza dei minori e sia collegato a meccanismi di monitoraggio degli standard di accoglienza offerti dalle comunità alloggio.

Rispetto alle **condizioni di accoglienza nelle comunità**, come già sottolineato, Save the Children ha rilevato situazioni diverse nelle tre regioni oggetto del presente rapporto. Tuttavia, nonostante la diminuzione degli arrivi registrata, permangono in tutti i territori, alcune aree particolarmente critiche, in particolare con riferimento ai servizi di mediazione culturale e assistenza legale forniti dalle strutture di accoglienza.

Tra le buone prassi va tuttavia registrata la situazione generalmente positiva delle comunità del territorio barese e della maggiore parte delle comunità presenti nelle provincie marchigiane.

Con riferimento agli aspetti critici, si segnala:

- > inadeguatezza o assenza di servizi di mediazione culturale, con conseguenti difficoltà relative alla comprensione e all'ascolto dei bisogni dei minori in tutti i tre territori. Nella maggiore parte dei casi più della metà delle strutture oggetto dell'indagine non dispone di servizi di mediazione culturale; tale carenza risulta particolarmente significativa nelle prime fasi successive al collocamento del minore quando più forte è il bisogno di ottenere informazioni e l'impatto sulle successive scelte e sul percorso in Italia;
- > fatta eccezione per alcune realtà che si avvalgono di consulenti legali esterni e

organizzazioni del territorio, il supporto per il disbrigo delle pratiche amministrative legate al percorso di "regolarizzazione" del minore appare inadeguato sia in Sicilia, che in Puglia che nelle Marche. Si tratta di una carenza attribuibile in parte a lacune della normativa e, in parte, all'assenza di servizi idonei sul territorio, nonché alla necessità di implementare percorsi di formazione e aggiornamento strutturati per gli operatori di comunità;

- > carenza di attività ricreative o di alfabetizzazione organizzate all'interno o all'esterno della comunità. Tale carenza risulta particolarmente significativa in Sicilia ma, con le dovute differenze, è presente in tutti e tre i territori;
- > limitato accesso ad opportunità di formazione, inserimento scolastico e avvio al lavoro soprattutto in Sicilia e Puglia (fatta eccezione per la provincia di Bari). Nel territorio siciliano, in particolare, sono stati registrati diversi casi in cui i minori risultano impiegati irregolarmente nel mercato del lavoro. Desti inoltre preoccupazione il fenomeno relativo all'arrivo di minori, provenienti in particolare dall'Egitto, destinati, probabilmente, al mercato del lavoro irregolare e diretti verso le zone del centro e nord Italia.

Save the Children raccomanda che vengano implementati **servizi di animazione, alfabetizzazione e inserimento scolastico** in tutte le comunità per rispondere a una serie di esigenze fondamentali particolarmente sentite dai ragazzi, nonché che venga garantita ai minori **un'informazione adeguata sui loro diritti e una continua consultazione** attraverso servizi di **mediazione culturale e assistenza legale**.  
Anche al fine di **tutelare i minori**

## Conclusioni e raccomandazioni

**accolti dal rischio di sfruttamento,** Save the Children auspica una maggiore sinergia tra le comunità e 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 nei territori di riferimento risulta fortemente condizionato dalla carenza di figure professionali competenti e specializzate, nonché dalle diverse prassi registrate tra le Questure del territorio. Tuttavia, va registrato che in tutte e tre le Regioni monitorate risulta avviata o ottenuta l'apertura della tutela e la richiesta di rilascio del permesso di soggiorno per minore età o affidamento, sebbene in alcuni casi si registrino casi in cui le Questure rilasciano unicamente la ricevuta di richiesta del permesso o ne negano il rilascio in assenza di documento di identità. Rispetto all'apertura della tutela, tuttavia, permane una disomogeneità di prassi con riguardo alla competenza in materia; in alcuni territori riconosciuta in capo al Tribunale per i minorenni, in altri ai Giudici tutelari presso i Tribunali ordinari.

L'entrata in vigore della legge 94/2009 ha determinato, come noto, notevoli difficoltà in materia di conversione dei permessi di soggiorno con la conseguenza che molti ragazzi titolari di permessi di soggiorno per minore età o affidamento sono diventati “irregolari” o risultano attualmente esposti a tale rischio.

In merito va registrata una notevole disomogeneità di prassi tra Questure; mentre alcune (Questure di Palermo, Catania e Messina) non consentono la conversione del permesso di soggiorno ai minori ultrasedicenni, altre (Questure di Trapani, Agrigento, Bari, Ancona, Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro Urbino) nel rispetto del principio di

irretroattività della norma, consentono di procedere alla conversione del permesso nel caso la data di ingresso del minore sia precedente all'entrata in vigore della normativa (8 agosto 2009). Tuttavia, nonostante l'orientamento dichiarato, sono stati registrati nel territorio marchigiano casi di diniego al rilascio del permesso di soggiorno motivato con il mancato rispetto dei requisiti di cui alla legge 94/09. Di particolare importanza risulta invece l'orientamento della Questura di Bari che ha stabilito di applicare un regime transitorio di due anni consentendo la conversione del permesso di soggiorno ai minori che compiranno 18 anni entro l'8 agosto 2011.

Per tutti i casi in cui non si procede alla conversione del permesso di soggiorno in assenza dei requisiti previsti dalla normativa, ivi inclusa la situazione dei minori entrati in Italia dopo l'8 agosto 2009, una strada percorribile è quella della richiesta di permesso di soggiorno a seguito dell'ottenimento di provvedimento di “proseguimento amministrativo”, ai sensi del R.D.lgs 1404/34, emesso dal Tribunale per i minorenni territorialmente competente<sup>55</sup>. Tale prassi risulta disomogenea e non applicata in tutti i territori di riferimento<sup>56</sup>, inoltre, anche ove applicata da parte dei Tribunali, si riscontrano orientamenti diversi delle Questure rispetto al rilascio dei permessi di soggiorno. In particolare, le Questure di Palermo e Catania non concedono il rilascio del permesso di soggiorno nel caso di applicazione della misura rieducativa, pur a fronte di provvedimenti favorevoli emanati dai competenti Tribunali per i minorenni. La Questura di Bari, a fronte del provvedimento di “proseguimento amministrativo” emanato dal Tribunale rilascia un permesso di soggiorno per “attesa occupazione” e non già, come sembrerebbe opportuno, per affidamento.

Rispetto alla conversione dei permessi di soggiorno, va inoltre rilevato che spesso i minori non riescono a ottenere il rilascio di

<sup>55</sup> È evidente che in questi casi la richiesta di “proseguimento amministrativo”, lungi dal rappresentare un modo per ottenere in via automatica la conversione del permesso, deve essere presentata per tempo e sulla base di un progetto di inserimento individuale e sottoscritto dall'interessato

<sup>56</sup> Fonte: incontri con i Tribunali per i minorenni competenti e provvedimenti emessi

## Conclusioni e raccomandazioni

passaporti o certificazioni consolari a causa delle difficoltà collegate alla copertura dei relativi costi.

Infine, un ulteriore motivo di preoccupazione è costituito dall'applicazione della fattispecie di reato di ingresso e soggiorno illegale, introdotto dalla legge 94/2009, al caso dei minori stranieri non accompagnati<sup>57</sup>. Tale prassi è stata registrata sia in Sicilia che in Puglia, in quest'ultimo caso, successivamente agli sbarchi avvenuti sulle coste leccesi.

Per quanto concerne la conversione dei permessi di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati, Save the children raccomanda pertanto al Ministero dell'Interno di fornire indicazioni alle Questure del territorio garantendo in particolare:

- > l'applicazione del regime transitorio, anche sulla scorta della recente giurisprudenza del Consiglio di Stato e della mozione approvata in data 19/10/2010 dalla Camera<sup>58</sup>, prevedendo la possibilità di convertire il permesso di soggiorno ai minori affidati o sottoposti a tutela, che compiranno la maggiore età entro l'8 agosto 2011, senza dimostrazione di ulteriori requisiti;
- > che sia comunque consentita la conversione del permesso di soggiorno ai minori che, pur non avendo concluso un percorso di integrazione di 2 anni, lo abbiano "avviato"<sup>59</sup>;
- > la possibilità di convertire il permesso di soggiorno ai minori affidati ai sensi degli artt. 4 e 9 legge 184/1983 all'interno di un nucleo familiare, anche monoparentale;
- > di eseguire un'attività di regolare monitoraggio sull'applicazione della normativa italiana in materia di rilascio

del permesso di soggiorno ai minori non accompagnati al compimento del diciottesimo anno di età;

- > che in caso di emanazione del provvedimento di "proseguimento amministrativo" da parte del Tribunale per i minorenni, le Questure competenti concedano sempre un permesso di soggiorno per affidamento nei confronti del minore accolto in comunità.

Con riferimento all'applicazione del reato di ingresso e soggiorno illegale ai minori stranieri non accompagnati, Save the Children chiede invece al Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero della Giustizia di:

- > fornire chiarimenti mirati a garantire la non applicabilità del reato di ingresso e soggiorno illegale ai minori stranieri non accompagnati.

Come già chiarito, nonostante la diminuzione degli arrivi nel 2009-2010, in tutti i territori oggetto dell'indagine non risultano implementati meccanismi di collocamento dei minori che garantiscano l'inserimento degli stessi in tutto il territorio di competenza e in strutture che offrano standard di accoglienza adeguati e periodicamente verificati attraverso un sistema di monitoraggio strutturato.

A tale proposito va segnalato che Save the Children ha avviato un'interlocuzione sia con la Regione Puglia che con la Regione Sicilia per arrivare all'istituzione di un sistema di collocamento che preveda la messa in opera di un database a livello regionale, consultabile e aggiornabile, nelle diverse sezioni, dai soggetti istituzionalmente coinvolti nel collocamento dei minori e nella verifica degli standard di accoglienza (Questure, Servizi sociali dei Comuni, Prefetture, comunità). Tale

<sup>57</sup> Vd. nota 29 del presente rapporto

<sup>58</sup> La Camera ha approvato in data 19/10/2010 la mozione 1/00459 in cui, tra l'altro, impegna il Governo "a considerare la possibilità di assumere le necessarie iniziative per rilasciare il permesso di soggiorno anche per quei minori stranieri che abbiano raggiunto la maggiore età e che abbiano già intrapreso un percorso documentato di integrazione sociale e civile"

<sup>59</sup> Tale interpretazione deriva dal fatto che l'art. 32 comma 1 della l. 286/1998, come modificato dalla l. 94/2009, richiama il comma 1 bis del suddetto articolo che prevede che i minori "siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione". In questi casi spetterebbe alla Questura, a seguito del rilascio del permesso di soggiorno e poi della conclusione del percorso di inserimento, verificarne il buon esito. Tale interpretazione consentirebbe anche di superare alcuni dubbi di legittimità costituzionale sollevati da più parti rispetto alla normativa in esame

## Conclusioni e raccomandazioni

sistema dovrebbe poter essere aggiornato sulla base di un monitoraggio periodico degli standard di accoglienza affidato a un ente preposto (nel caso della Puglia già identificato nell'Osservatorio sociale regionale<sup>60</sup>), nonché di criteri condivisi tra regione e Enti locali sulla base dei quali attivare interventi per il miglioramento degli standard e servizi offerti dalle comunità.

In tutti i territori, in particolare in Puglia e Sicilia, sono state inoltre rilevate difficoltà in merito al pagamento delle rette da parte degli enti locali nei confronti delle comunità. Tali disagi rischiano inevitabilmente di ripercuotersi sulle condizioni di accoglienza offerte dalle strutture.

Save the Children pertanto raccomanda al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali:

- > di favorire l'implementazione di un sistema di collocamento dei minori basato sulla messa in opera, a livello regionale, di un database consultabile e aggiornabile, nelle diverse sezioni, dai soggetti istituzionalmente coinvolti nel collocamento dei minori e nella verifica degli standard di accoglienza, nonché coordinare tale meccanismo con un sistema di

monitoraggio qualitativo degli standard e servizi offerti dalle comunità;

- > di contribuire a rafforzare gli interventi, anche formativi, rivolti agli Enti locali affinché questi ultimi, organizzati nei distretti socio-sanitari, propongano tempestivamente le richieste di finanziamento relative all'accoglienza dei minori all'interno dei Piani di zona.

Va tuttavia sottolineato che tali interventi a livello locale devono essere supportati da una **pianificazione nazionale e da un sistema 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 al Ministero dell'Interno, al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, nonché alle altre istituzioni coinvolte.

È pertanto utile richiamare le raccomandazioni già espresse dall'Organizzazione e che, complessivamente, indicano la necessità di una completa riorganizzazione del sistema di accoglienza dei minori sul territorio italiano.

<sup>60</sup> La Legge Regionale 19/2006 "Disciplina del sistema integrato dei Servizi sociali per la dignità ed il benessere delle donne e degli uomini in Puglia" e il relativo Regolamento attuativo n. 4 del 18 gennaio 2007 tra gli altri aspetti, ha istituito l'Osservatorio Sociale Regionale e indicato i requisiti tecnici/strutturali (spazi destinati agli ospiti e spazi destinati alle attività in comune)/organizzativi (tipologia del personale) delle comunità alloggio, prevedendo anche un sistema di accreditamento per ottenere il quale le comunità devono dotarsi di una Carta dei Servizi

## Conclusioni e raccomandazioni

In particolare Save the Children Italia raccomanda che:

- > venga introdotta la definizione normativa 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>61</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 a livello normativo (eventualmente anche solo amministrativo) 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;**

- > nell'ambito del sistema di accoglienza dei minori, venga garantito un maggior coordinamento tra i livelli istituzionali nazionale e locale anche attraverso un **piano di accoglienza nazionale** che tenga conto del **numero di presenze dei minori migranti** ma anche del **trend di arrivi** 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>61</sup> Va ricordato che tale sistema dispone attualmente di circa 400 posti ed è pertanto in grado di rispondere solo parzialmente alle necessità di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati presenti e in arrivo sul territorio



**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 un ufficio di coordinamento internazionale: la Save the Children International, Ong (Organizzazione non Governativa) con status consultivo presso il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite.

Save the Children è presente in Italia dal 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 V, 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, in collaborazione con Patrizia Buonamici, Sergio Serraino, Lorenzo Leotardi, Federica Bertolin sulla base dei documenti inviati e del lavoro di monitoraggio svolto dai team di Save the Children in Sicilia, Puglia e Marche: Patrizia Buonamici, Tareke Brhane, Sergio Serraino, Lorenzo Leotardi, Federica Bertolin, Nazhend Behbudi, nell'ambito delle attività del progetto Praesidium V.

Hanno inoltre collaborato: Carlotta Bellini, Viviana Valastro, Maria Antonia Di Maio, Antonella Inverno.

**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)  
[www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)

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