



Save the Children

Italia ONLUS

L'accoglienza dei minori in arrivo via mare

**2° rapporto di monitoraggio
delle comunità alloggio
per minori in Sicilia**

Progetto Praesidium IV

Aprile 2010

Sommario

PREMESSA	pag. 3
1. METODOLOGIA E OBIETTIVO DEL DOCUMENTO	pag. 4
2. FLUSSI IN ARRIVO E MINORI COLLOCATI IN COMUNITÀ: LAMPEDUSA E COSTE SICILIANE	pag. 6
3. ANALISI GENERALE DEL RISPETTO DEI DIRITTI DEI MINORI NELLE COMUNITÀ	pag. 11
>> Informazioni generali sui minori accolti	
>> Dati sugli enti gestori e sulle comunità	
>> Le condizioni di accoglienza	
>> I servizi offerti	
>> La tutela e il diritto al soggiorno	
>> Gli allontanamenti dei minori dalle comunità	
4. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	pag. 25

*“Ogni ragazzo
vuole un futuro migliore
e il futuro deve iniziare
quando sei bambino”*

(ragazzo proveniente dal Gambia
ospitato in una comunità della Sicilia)

Nell'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 monitoraggio degli standard di accoglienza e delle procedure a tutela dei minori all'interno delle **comunità alloggio per minori stranieri non accompagnati (msna)** della Sicilia, ove sono

stati collocati i minori in arrivo via mare sulle coste siciliane e a Lampedusa. Secondo quanto previsto dalla Convenzione con il Ministero dell'Interno, Save the Children ha il mandato di "monitorare che le procedure e gli standard di accoglienza dei minori non accompagnati nelle comunità della Sicilia, siano conformi agli standard internazionali, europei e nazionali, tra cui la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza e il Decreto Ministeriale del 21 novembre 2008".

Metodologia e obiettivo del documento

Questo rapporto¹ propone un aggiornamento rispetto al documento prodotto nell'Aprile 2009 da Save the Children "I minori in arrivo via mare. Rapporto di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia" sulla base delle attività di monitoraggio svolte dai suoi operatori nel progetto Praesidium III nel periodo maggio 2008-febbraio 2009. Rispetto al lavoro condotto nel 2009, Save the Children ha aggiornato i propri strumenti di monitoraggio in considerazione dei cambiamenti intervenuti a seguito della diminuzione degli arrivi via mare e della protratta permanenza dei minori nelle comunità esaminate.

Come noto, infatti, 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 e, quindi, dei collocamenti dei minori in comunità.

I minori giunti nel corso del 2008 e non allontanatisi sono rimasti nelle comunità 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 accoglienza².

Per tale motivo, oltre ai database già predisposti per la rilevazione delle presenze dei minori in comunità e dei servizi da queste offerte, Save the Children ha predisposto questionari di rilevazione rivolti ai gestori delle comunità alloggio e ai minori accolti per indagare la capacità delle reti territoriali di rispondere alle istanze connesse all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Nell'ottica di garantire la partecipazione e il coinvolgimento dei minori, come previsto dall'art. 12 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, è stato dato particolare risalto alle opinioni e alle informazioni fornite dai ragazzi e dalle ragazze ospitati nelle comunità.

In particolare **sono stati intervistati 47 minori inseriti in 13 comunità dislocate su tutto il territorio siciliano** e sono state raccolte informazioni dettagliate - con particolare riferimento ai servizi offerti - da **10 comunità del territorio**.

Inoltre, essendo stata superata la competenza prevalente della Prefettura e Questura di Agrigento (a causa della diminuzione degli arrivi da Lampedusa) in materia di collocamento dei minori, è stato necessario acquisire informazioni da altri soggetti in merito all'inserimento dei minori nelle comunità alloggio. Ciò ha anche permesso di avere un quadro complessivo più preciso delle procedure adottate per il trasferimento dei minori dai luoghi di arrivo alle comunità.

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.

Le aree d'indagine, oggetto delle domande rivolte ai minori, agli enti gestori delle comunità e ai menzionati soggetti istituzionali, seguono il percorso del minore in Italia: dalle segnalazioni agli organi competenti previste dalla legge, al rilascio del permesso di soggiorno fino alle condizioni d'inserimento lavorativo.

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

Giova a tale proposito sottolineare che i dati relativi ai minori accolti in comunità riguardano gli inserimenti fino al 28 febbraio 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.

¹ Periodo di rilevazione marzo 2009 – febbraio 2010

² 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.

Metodologia e obiettivo del documento

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 27 si trovano attualmente 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
La rinascita	Partinico	PA

* Comunità finanziata da ANCI nell'ambito del Programma nazionale di Protezione dei Minori Stranieri non Accompagnati (vedi nota 3).

Dalla tabella si può vedere come, per intervento della Prefettura di Agrigento, sono stati chiusi i centri di accoglienza in emergenza, inadeguati al ricovero dei minori stranieri non accompagnati, e come il drastico calo degli arrivi abbia determinato la chiusura o la riconversione di molte realtà. Il Programma nazionale per i minori stranieri non accompagnati promosso da ANCI³ finanzia 5 delle 27 comunità monitorate. Tale programma prevede la copertura delle spese relative all'accoglienza dei minori in comunità per le prime dieci settimane, trascorse le quali il minore dovrebbe essere avviato verso un percorso di seconda accoglienza e passare in carico ai Servizi sociali territoriali.

Il presente documento si propone quindi di restituire una fotografia delle condizioni di accoglienza dei minori in arrivo via mare in Sicilia e di raffrontare tale situazione con la precedente rilevazione, nonché verificare come il cambiamento nelle politiche migratorie adottate dal Governo italiano e le modifiche normative introdotte nel 2009 abbiano inciso su tale realtà.

Per quanto concerne i riferimenti normativi in materia di accoglienza e protezione dei minori si rimanda al precedente rapporto, nonché al volume "Tutela e protezione dei minori migranti in situazioni di rischio"⁴. 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 sul territorio siciliano sono trattati nel paragrafo 4.4. del presente rapporto⁵.

³ 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'ANCI. Si tratta della sperimentazione, attraverso una rete di Comuni selezionati con bando pubblico, di un sistema nazionale di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla fase della pronta accoglienza (9 settimane). Il programma è stato di fatto avviato a partire da aprile 2009 e dovrebbe essere nuovamente finanziato per l'annualità successiva. Vd in proposito, "Minori stranieri non accompagnati", Terzo rapporto ANCI, 2009

⁴ Tutela e protezione dei minori migranti in situazioni di rischio", Save the Children, Regione Toscana, ottobre 2009

⁵ 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/f/img_publicazioni/img79_b.pdf

Flussi in arrivo e minori collocati in comunità: Lampedusa e coste siciliane

I minori arrivati via mare nel periodo oggetto della rilevazione sono stati collocati nelle comunità monitorate a seguito del trasferimento da Lampedusa e, soprattutto a partire da giugno 2009, degli arrivi sulle coste siciliane. In questo secondo caso, i minori sono stati per lo più inizialmente accolti nella nuova struttura di accoglienza di Pozzallo (RG).

Nel presente paragrafo vengono esaminate le procedure per l'individuazione dei minori adottate a seguito dell'arrivo dei migranti a Lampedusa e sulle coste siciliane. Tale fase, come si vedrà di seguito, è determinante per l'avvio del percorso di protezione del minore, ivi incluso il collocamento nelle comunità alloggio.

Da marzo 2009 a febbraio 2010 sono giunti in Sicilia 278 minori non accompagnati (di cui solo 4 identificati a Lampedusa)⁶. Va sottolineato che nell'anno precedente, da maggio a febbraio 2009, sono sbarcati nella sola isola di Lampedusa 1.994 minori non accompagnati mentre, nello stesso periodo, sono giunti sulle coste siciliane circa 260 minori (inclusi i minori accompagnati).

Come appare evidente, il dato sugli arrivi complessivi dei minori nel 2009 (Lampedusa e Sicilia) quasi corrisponde agli arrivi del 2008 sulle sole coste siciliane, a ulteriore conferma del sostanziale azzeramento degli arrivi a Lampedusa nel 2009.

Tale drastico cambiamento nei flussi di arrivo via mare è dovuto, come è noto, alle pratiche adottate dal Governo italiano in materia di contrasto all'immigrazione clandestina e agli accordi stipulati con le Autorità libiche⁷. Nel corso dell'anno il Governo italiano ha effettuato numerosi rinvii di migranti rintracciati in acque internazionali. In particolare, sono stati 854 i **migranti ricondotti in Libia** nell'ambito di 9 operazioni⁸.

Raffrontando i dati sugli arrivi, appare evidente che, presumibilmente, sono centinaia i minori rimasti in Libia o che vi sono stati rinviati nel tentativo di raggiungere l'Italia⁹.

Come evidenziato da Save the Children nel documento "Analisi dei rinvii dei migranti rintracciati in acque internazionali"¹⁰, le convenzioni internazionali sul diritto del mare¹¹ impongono ad ogni Stato di obbligare i comandanti delle navi che battono la sua bandiera a prestare assistenza a naufraghi trovati in mare o a portarsi immediatamente in soccorso di persone in pericolo quando si abbia notizia del loro bisogno di aiuto, nonché impongono agli Stati che coordinano le operazioni di soccorso di condurre al più presto i naufraghi in un porto "sicuro"¹².

Inoltre, la normativa internazionale prevede il rispetto del principio del *non-refoulement* (non respingimento), che proibisce l'invio di un cittadino straniero verso paesi ove sarebbe a rischio di persecuzione o di tortura o trattamenti inumani o degradanti¹³. In particolare il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha espressamente affermato che "gli Stati non possono riportare un bambino in un paese qualora ci siano fondati motivi di un rischio reale di danni irreparabili. (...) Il diritto interno"¹⁴, inoltre, contempla una serie di categorie di migranti, tra cui richiedenti asilo, minori non accompagnati, donne in gravidanza, familiari di cittadini italiani, che non possono essere soggette a misure di espulsione

Questi obblighi di non refoulement si applicano comunque, anche se serie violazioni di questi diritti, derivanti dalla Convenzione, vengono compiute da attori non statali o se queste violazioni sono deliberatamente compiute o sono conseguenza indiretta di un'azione o di una mancata azione. La valutazione del rischio di gravi violazioni deve essere condotta con metodi che tengano conto

⁶ Da maggio a settembre 2009 sono giunti a Lampedusa 128 migranti con 11 sbarchi; va segnalato che, fatta eccezione per lo sbarco del 19 maggio, tutti gli altri sono stati trasferiti in Sicilia (senza sostare a Lampedusa) dove si sono svolte le operazioni di identificazione

⁷ Si veda, in particolare, l'accordo con la Libia ratificato dal Parlamento italiano con legge n.7 del 6 febbraio 2009

⁸ Fonte: Ministro dell'Interno, Roberto Maroni (2 marzo 2010), intervenuto in Aula al Senato sul documento XVIII, n. 16, e sulle mozioni nn. 190, 245, 246, 247 e 250. A tale numero si devono aggiungere i migranti ricondotti in Libia dalle Autorità libiche; in particolare, in base a quanto emerso dall'audizione dell'Ambasciatore d'Italia a Tripoli, Francesco Paolo Trupiano, davanti al Comitato Schengen del 13 ottobre 2009, dal 6 maggio al 7 settembre sono stati riaccompagnati in Libia 1.005 persone, di cui 833 attraverso l'attività congiunta libico-italiana e 172 prese e riportate in Libia esclusivamente dagli stessi libici. Fonti di stampa non solo confermano tale dato ma, sulla base di una ricerca effettuata su ogni invio, calcolano in 1.329 gli emigranti e rifugiati respinti fra

Flussi in arrivo e minori collocati in comunità: Lampedusa e coste siciliane

sia dell'età che del sesso del bambino, come per esempio le serie conseguenze provocate dall'insufficiente disponibilità di cibo e servizi sanitari¹⁵.

È opportuno sottolineare come le operazioni di rinvio compiute dal Governo siano state realizzate senza procedere ad alcun tipo di valutazione dello *status* delle persone che si trovano a bordo delle imbarcazioni, con la conseguente probabilità che venissero rinviiati in Libia anche bambini e adolescenti. In tal senso le prassi in questione contravvengano a quanto previsto dalla normativa nazionale, comunitaria ed internazionale¹⁶; inoltre la Libia non garantisce in alcun modo la protezione dei migranti, anche in considerazione del fatto che non ha mai firmato la Convenzione di Ginevra.

Secondo le informazioni acquisite dai minori giunti in Sicilia nell'ultimo anno, è ancora molto alto il flusso di migranti che entrano in Libia, sperando poi di partire alla volta o dell'Italia o di altri paesi. La gran parte di queste persone giunge con i trafficanti nel territorio libico ed è costretta a vivere in condizioni precarie in attesa del viaggio alla volta dell'Italia. La permanenza può durare mesi e mesi, in condizioni di sovraffollamento e alla mercé dei trafficanti. Talvolta queste persone possono essere scoperte e arrestate dalla polizia libica e finire quindi in prigione o espulse dal paese, rischiando di essere oggetto di soprusi, morire nel deserto o ritornare nei paesi dai quali sono fuggite.

La testimonianza di D., eritreo, 16 anni.

D., ragazzo eritreo di 16 anni, racconta di essere arrivato più di un anno fa in Libia con la zia. È rimasto per più di sei mesi chiuso in una casa isolata, nelle campagne libiche, sotto il controllo di trafficanti, allontanandosene poco o niente, ma riuscendo ad ottenere in una di queste saltuarie uscite una certificazione

dell'UNHCR che lo dichiarava rifugiato. Tale certificazione non gli è servita quando è stato fermato dalla polizia libica, che gli ha strappato il tesserino e lo ha condotto nella prigione di Mistratah dove per un mese è stato chiuso in uno stanzone insieme a moltissime altre persone, sia maggiorenni che minorenni, dove le percosse erano all'ordine del giorno e riceveva un pezzo di pane e un formaggio al mattino e della verdura bollita la sera. D. racconta di persone detenute in quel carcere da due-tre anni, senza più speranze e tanto provate da non avere più la volontà di uscirne, in quanto molte sono le persone che non possono permettersi di corrompere i poliziotti per uscire. Dopo un mese di detenzione il ragazzo è riuscito a scappare, approfittando assieme a molti altri di un cancello lasciato momentaneamente aperto. Senza potersi chiedere cosa fosse stato nel frattempo della zia, ha trovato un barcone che partiva dopo pochissimi giorni, uno dei pochi riusciti ad abbandonare le coste libiche e ad approdare su quelle italiane. È arrivato a novembre 2009 a Pozzallo dove è stato assistito da Save the Children, adesso è ospite in una comunità SPRAR (per minori richiedenti asilo) della Sicilia.

Rispetto agli arrivi sulle **coste siciliane**, si indicano di seguito le procedure e gli standards rilevati, con riferimento alla gestione degli arrivi, alle strutture di prima accoglienza, all'identificazione anagrafica dei minori e all'accertamento dell'età.

In generale, i migranti in arrivo via mare dovrebbero essere collocati in un'area di primo soccorso dove, generalmente, vengono espletate le procedure d'identificazione. Nel caso in cui vi siano dubbi sull'età dichiarata dal migrante privo di un valido documento d'identità, e quando non si può procedere a

maggio e settembre.
Fonte: Redattore Sociale, 16 settembre 2009.

⁹ Da un comunicato stampa dell'UNHCR del 14 luglio 2009, risulta che 14 minori sono stati certamente rinviiati in Libia nell'ambito delle operazioni effettuate dal Governo italiano

¹⁰ Save the Children, *Analisi del quadro giuridico dei rinvii in Libia alla luce dei migranti rintracciati in acque internazionali*, novembre 2009, presentato anche al Comitato Schengen il 19 febbraio in sede di audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di politiche migratorie

¹¹ 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

¹² Cap. I.3.2 Convenzione di Amburgo stabilisce che le operazioni di soccorso si concludano con il trasferimento in un posto sicuro (*place of safety*) e la Risoluzione MSC 167(78) adottata nel maggio 2004 chiarisce che un luogo sicuro è il luogo ove le operazioni di soccorso si considerano concluse e dove la sicurezza dei sopravvissuti non è più in pericolo

Flussi in arrivo e minori collocati in comunità: Lampedusa e coste siciliane

verifiche presso i consolati dei paesi di provenienza, le autorità di Pubblica Sicurezza possono disporre una visita medica per l'accertamento dell'età. In questa fase, cioè in attesa dell'accertamento medico, il presunto minore dovrebbe essere trattato come tale¹⁷. Nei confronti del minore in stato di abbandono devono essere poi effettuate le segnalazioni previste dalla legge¹⁸ 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.

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

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

In particolare, la Prefettura di Ragusa e la struttura di accoglienza di Pozzallo hanno assunto una grandissima rilevanza nel corso

dell'anno, avendo di fatto svolto il ruolo principale per l'accoglienza e il primo soccorso dei migranti.

In tutte le aree di arrivo della Sicilia, tuttavia, al momento dello sbarco, le Forze dell'ordine non procedono a fornire informazioni di base ai migranti sulle fasi successive all'arrivo, sulle procedure applicate e sull'opportunità di fornire dati anagrafici corretti.

La struttura di Pozzallo, che ospita i migranti che sbarcano in provincia di **Ragusa** è stata oggetto di rilevanti miglioramenti: sono attualmente previste ampie aree divise per donne e uomini, arredate con numerosi letti a castello, mentre non sono ancora previsti spazi specifici per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. La ASL competente, in accordo con la Prefettura, fornisce un servizio di soccorso al molo e di assistenza all'interno del centro, coadiuvato dall'attività dei medici dell'INMP (Istituto nazionale medicina delle povertà). Da dicembre 2009, la Prefettura di Ragusa ha anche individuato un responsabile dell'attività di primo soccorso al molo al fine di coordinare gli interventi di prima assistenza.

Una volta espletate le procedure d'identificazione anagrafica, i minori vengono affidati ai Servizi sociali di Pozzallo che, su indicazione della Prefettura di Ragusa, collocano i minori nelle comunità afferenti ai comuni aderenti alla rete del programma nazionale minori gestito dall'ANCI e dallo SPRAR. Anche rispetto ai periodi di permanenza all'interno della struttura di prima accoglienza sono stati rilevati cambiamenti positivi: tutti i migranti vengono infatti collocati nelle strutture idonee entro un termine massimo che va dai cinque giorni a una settimana dall'arrivo. Le donne e i minori vengono generalmente trasferiti in tempi più rapidi. Va comunque sottolineato il fatto che la diminuzione degli arrivi da Lampedusa non consente di valutare

¹³ "Il principio di non refoulement deve essere applicato in maniera ancora più rigorosa per i minorenni – come ricordato dal comitato ONU per i diritti dell'infanzia nel 2005 (**commento generale n. 6**) - e la valutazione del rischio di gravi violazioni deve tenere in considerazione per esempio le serie conseguenze provocate dall'insufficiente disponibilità di cibo e servizi sanitari"

¹⁴ Vd. art. 19 Dlg.s 286/1998 e successive modificazioni

¹⁵ Commento Generale n. 6 del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia, CRC/GC/2005/6, del 3 giugno 2005

¹⁶ Si veda anche la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989 resa esecutiva in Italia con legge n. 176 del 27 maggio 1991 e il Commento Generale n.6 alla CRC, sul "Trattamento dei minori non accompagnati o separati al di fuori del loro paese d'origine".

¹⁷ Circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007, Identificazione dei migranti minorenni.

¹⁸ Vd. in particolare art. 9, comma 1 Legge 184/1983

Flussi in arrivo e minori collocati in comunità: Lampedusa e coste siciliane

efficacemente i tempi di trasferimento e le reali capacità di accoglienza del territorio siciliano.

Il territorio della provincia di **Siracusa**, non è stato in questa annualità di progetto oggetto di significativi sbarchi, sia in ragione dello scarso numero di arrivi, sia per la scelta da parte delle autorità di trasferire i migranti in arrivo sulle coste siciliane in prevalenza nella struttura di Pozzallo, in quanto l'unica attrezzata per l'accoglienza prolungata dei migranti.

Tuttavia, nel caso di uno sbarco verificatosi tra il 15 e il 16 luglio in provincia di Siracusa, i migranti sono stati accolti presso l'ex centro di accoglienza di Cassibile, non più operativo e riattrezzato in emergenza per l'occasione. In questa sede sono state rilevate, in particolare, procedure non chiare rispetto alla tutela dell'unità familiare dei migranti (tutti richiedenti asilo). Nonostante le dichiarazioni di parentela, infatti, i migranti sono stati collocati in centri diversi, sebbene non distanti tra loro. Inoltre, nello stesso caso, le procedure di identificazione sono state espletate con ritardo e i migranti non hanno avuto accesso al medico, né hanno ricevuto beni e servizi per la prima assistenza fino a diverse ore dopo l'arrivo.

Per quanto riguarda il territorio della provincia di **Agrigento**, occorre innanzitutto evidenziare che la tensostruttura di Porto Empedocle è l'unica del territorio dedicata alla primissima accoglienza e al soccorso ed è quindi inadatta per lunghi periodi di permanenza dei migranti; le prassi attivate in tale struttura sono diverse rispetto a quelle di altre zone della Regione. 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 il centro di Pian del Lago (CL) o, in caso di insufficienza di posti, vengono collocati nei CARA di Salina Grande (TP) e Sant'Angelo di Brolo (ME).

Anche rispetto alle **procedure d'identificazione anagrafica** sono state rilevate prassi difformi. A Pozzallo (RG) l'identificazione avviene direttamente all'interno della struttura di prima accoglienza, nelle ore successive allo sbarco o, al massimo, il giorno successivo. In via generale la Questura dispone gli accertamenti radiografici per l'accertamento dell'età nei casi dubbi, sebbene risulta che l'indicazione prioritaria della Prefettura sia quella di tentare un accertamento immediato delle età dichiarate, anche avvalendosi dell'intervento dei mediatori culturali. Rispetto agli accertamenti antropometrici si rileva l'utilizzo di prassi differenti a seconda della struttura ospedaliera di riferimento (per esempio il reparto di radiologia dell'ospedale di Modica pratica sia la radiografia del polso che dell'anca).

A **Siracusa** è difficile individuare con esattezza le modalità di identificazione, visto il ridotto numero di sbarchi.

A **Porto Empedocle** (AG) le procedure di identificazione si svolgono, nell'arco di poche ore, all'interno della tensostruttura. Non vi è, 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). Non viene disposto generalmente l'accertamento radiografico nei confronti dei presunti minori. Va tuttavia rilevato che i migranti vengono, nella maggior parte dei casi, trasferiti nel centro¹⁹ di Caltanissetta dove vengono nuovamente espletate le procedure di identificazione, ivi incluso l'eventuale rinvio all'accertamento dell'età.

In generale, le differenze rilevate sul piano delle condizioni di accoglienza e delle prassi adottate determinano, per le organizzazioni umanitarie, una notevole difficoltà nel monitorare tutte le fasi del processo di

¹⁹ Si tratta di un centro polifunzionale, dove è presente sia area CIE che CARA e CDA

Flussi in arrivo e minori collocati in comunità: Lampedusa e coste siciliane

identificazione, ivi compresa l'eventuale segnalazione di erronee registrazioni dell'età anagrafica.

A causa della disomogeneità nello svolgimento delle procedure di identificazione non è stato possibile rilevare in maniera sistematica le modalità di riferimento **agli esami medici per l'accertamento dell'età**.²⁰

In particolare 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

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'età²¹. Come noto, tale mancata indicazione, non consente l'applicazione del principio del beneficio del dubbio nei confronti del presunto minore. Vengono attuate prassi diverse da parte dei presidi ospedalieri sul tutto il territorio. Inoltre, i referti degli esami differiscono nelle forma: raramente, infatti, viene indicato un margine di errore, mentre spesso viene indicata la "compatibilità" dell'età dichiarata con la maggiore o minore età.

²⁰ Nell'ambito del progetto Praesidium, Save the Children ha elaborato un documento, firmato da tutte le organizzazioni partner, "Accertamento dell'età di minori migranti: principi generali", che raccoglie i principi già fissati dalle norme nazionali e internazionali in materia di accertamento dell'età. Save the Children sta anche lavorando alla definizione di buone prassi e all'elaborazione di raccomandazioni specifiche in materia di accertamento dell'età

²¹ 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

Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

INFORMAZIONI GENERALI SUI MINORI ACCOLTI

I dati sui minori transitati nelle strutture di riferimento sono stati raccolti a partire dagli inserimenti comunicati da Questure, Prefetture e Servizi Sociali e successivamente verificati attraverso visite nelle comunità.

Da marzo 2009 a febbraio 2010 le comunità hanno accolto 278 minori non accompagnati. Il dato è in nettissimo calo rispetto a quello dell'annualità precedente che ha visto 1.860 minori collocati nelle comunità della Sicilia.

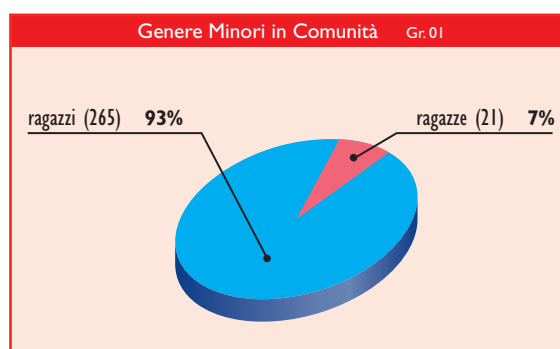
Dei 278 minori inseriti in comunità sono 185 i minori attualmente accolti nelle comunità alloggio del territorio (di cui 100 ancora presenti dalla scorsa annualità).

Nel precedente rapporto, Save the Children aveva rilevato che erano stati inseriti, in media, più di 50 minori per struttura raggiungendo punte di più di 80 minori. In alcune comunità erano addirittura transitati, nel periodo di riferimento, centinaia di minori (tra i 150 e i 400) a fronte di poche decine di posti disponibili.

Tale situazione risulta decisamente cambiata nel periodo oggetto di questa indagine, sia grazie all'intervento della Prefettura di Agrigento, che in considerazione della riduzione degli arrivi via mare. In primo luogo la Prefettura ha deciso di ricondurre la situazione di accoglienza nelle comunità alle previsioni di legge, chiudendo le strutture allestite in emergenza e rivedendo le convenzioni con le singole strutture. Tali interventi hanno certamente determinato un miglioramento delle condizioni generali di accoglienza incidendo, in ultima analisi, sul

tasso di allontanamento (ridotto di più di un terzo rispetto allo scorso anno (vd. paragrafo 4.5 del rapporto).

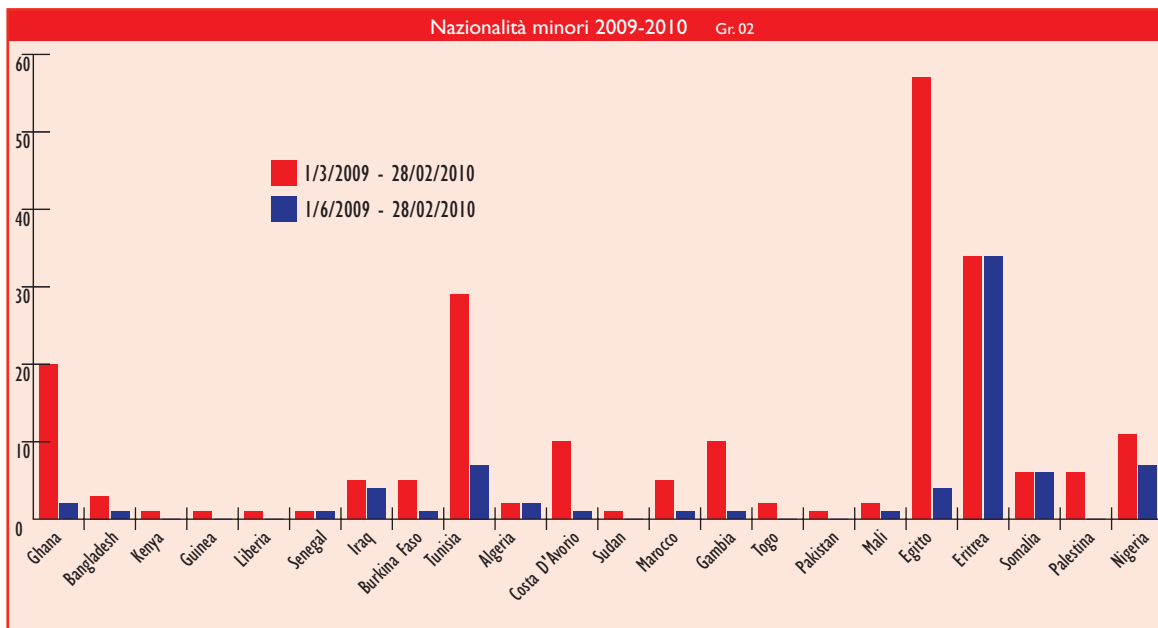
Per quanto riguarda i minori accolti nelle comunità, nella maggior parte dei casi, si tratta di ragazzi (solo il 7% sono ragazze) - come mostra il grafico seguente n. 1- di età generalmente compresa tra i 16 e i 17 anni.



I motivi per cui i minori arrivano in Italia senza l'assistenza dei propri genitori sono evidentemente molteplici ed è difficile, considerando la complessità di ciascuna vicenda individuale, fornire un quadro di insieme. Tuttavia, alcuni ragazzi dichiarano di essere giunti in Italia per cercare migliori condizioni di vita per sé e per la propria famiglia, mentre molti altri sono costretti a fuggire dal proprio paese a causa di guerre e persecuzioni personali. Arrivano da zone di crisi come la Somalia, l'Eritrea o la Nigeria, ma anche da Egitto, Palestina, Tunisia e Ghana.

È particolarmente interessante rilevare i cambiamenti rispetto alla composizione per nazionalità del campione di minori, a partire dal primo giugno del 2009, a meno di un mese dall'avvio dei rinvii verso la Libia da parte del Governo italiano. Il grafico seguente (n.2) restituisce un quadro di tale cambiamento.

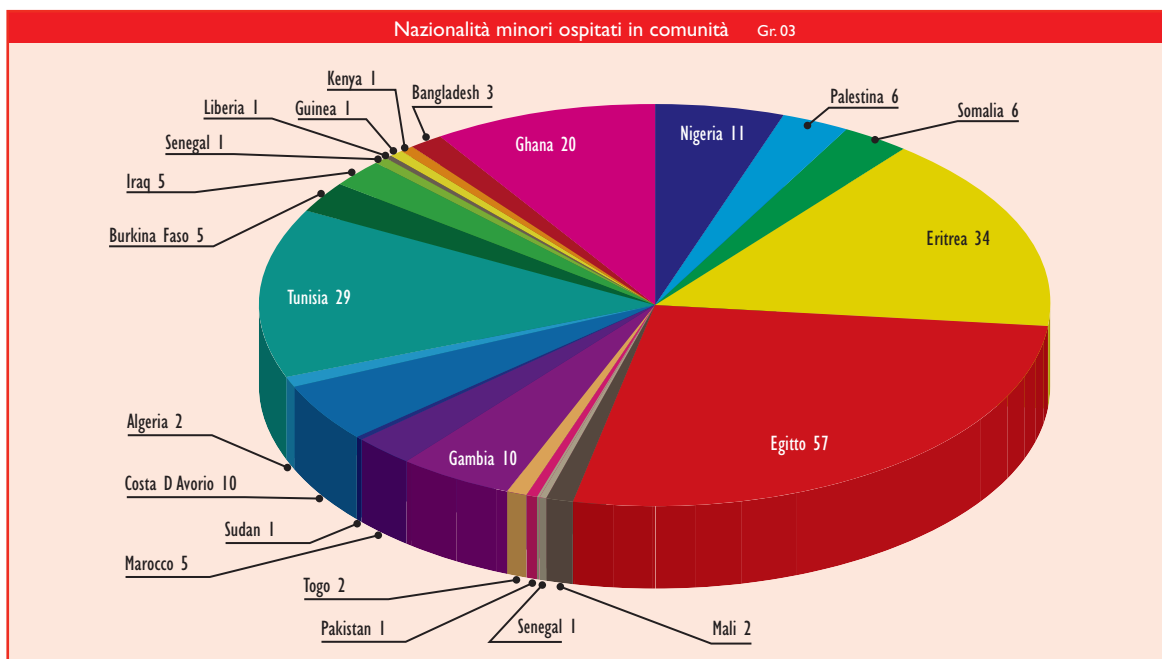
Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità



Appare evidente come sia significativamente diminuito l'arrivo di minori Egiziani, Ghanesi e Tunisini, e sia rimasto, in percentuale, invariato quello di Somali ed Eritrei. Il dato relativo ai minori Nigeriani è unicamente

riferito all'arrivo della nave Pinar²².

Di seguito (gr.3), le **principali nazionalità** dei minori inseriti nelle comunità monitorate da **marzo 2009**:

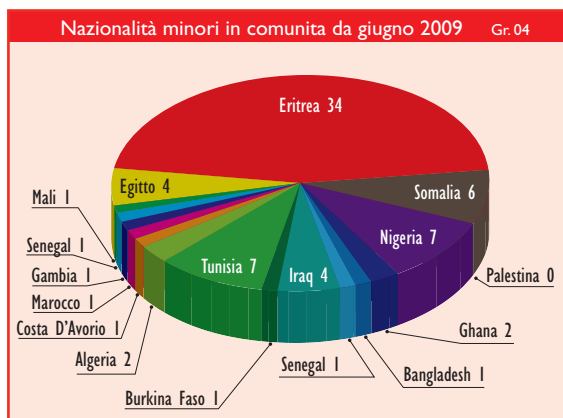


²² Ad aprile 2009, un'imbarcazione turca, che aveva soccorso 143 migranti in mare aperto, ha atteso per 4 giorni l'autorizzazione ad attraccare sulle coste italiane, a causa di una disputa sulla responsabilità relativa al soccorso dei migranti tra il Governo italiano e quello maltese. Durante l'attesa 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 bordo dell'imbarcazione.

Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

L'Egitto rimane la nazionalità più rappresentata (27%); seguita da Eritrea (16%); Tunisia (14%); Ghana (9%); Nigeria (5%) e Somalia (7,2%).

Tali proporzioni vengono però stravolte se si prende in esame il numero di minori arrivati via mare in Sicilia a partire da giugno 2009 (gr.4):



Gli Eritrei rappresentano quasi la metà dei minori in arrivo (48%), mentre il dato relativo ai minori egiziani scende drasticamente al 6%.

Inoltre, nell'ambito della generale riduzione di arrivi, sono pochissimi i minori provenienti dall'area del Maghreb, che costituivano precedentemente la prima nazionalità tra i minori stranieri in arrivo via mare.

DATI SUGLI ENTI GESTORI E SULLE COMUNITÀ

Le comunità monitorate sono gestite, nella maggior parte dei casi, da **enti religiosi o cooperative sociali** che hanno maturato esperienza nel settore dell'accoglienza (anziani, madri in difficoltà, minori, persone diversamente abili). La maggior parte degli enti è attiva sul territorio da diversi anni e gestisce comunità di accoglienza per minori, mediamente, dal 2004 in poi. Le comunità ove sono stati inseriti i minori nel corso dell'ultimo anno sono gestite da cooperative sociali titolari dell'iscrizione all'albo regionale e già attive nel settore dell'accoglienza ai minori.

Come già rilevato nel rapporto pubblicato nel 2009, 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. Non risulta che vengano organizzati corsi di aggiornamento mirato per gli operatori delle strutture che partecipano unicamente ad incontri istituzionali organizzati dalle Prefetture. Manca sul territorio un sistema di scambio di informazioni e collaborazione sia tra gli operatori delle comunità che tra i diversi soggetti che a vario titolo si occupano della protezione dei minori.

La maggior parte delle comunità che hanno accolto, nel corso del 2009-2010, minori in arrivo via mare è ubicata nei **Comuni della provincia di Agrigento (15)**, ma anche nelle provincie di **Catania (5)**; **Palermo (4)** e **Caltanissetta (3)**.

Se in passato 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, nel 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.

È significativo in ogni caso rilevare come **le prassi in materia di collocamento dei minori in arrivo via mare siano diverse a seconda della località di arrivo.**

Nel caso degli sbarchi sulle coste ragusane (Pozzallo), come già rilevato, i Servizi sociali del Comune di Pozzallo sono immediatamente coinvolti nel collocamento dei minori, mentre in provincia di Siracusa (Portopalo) il

Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

collocamento viene gestito dalla Questura che affida il minore ai Servizi sociali del Comune che provvedono poi all'inserimento dei minori in altre aree del territorio. Per gli sbarchi sulle coste agrigentine (Licata, Porto Empedocle) i minori vengono presi in carico, come per gli arrivi da Lampedusa, dall'Ufficio minori della Questura di Agrigento e collocati nelle comunità che hanno stipulato convenzioni con la Prefettura di Agrigento.

Le comunità convenzionate con le Prefetture percepiscono finanziamenti²³ in base al numero di minori accolti fino al momento dell'apertura della tutela: a partire da questo momento l'onere finanziario viene trasferito sull'ente locale. Le comunità che invece insistono sui comuni aderenti al programma nazionale minori dell'ANCI ricevono i finanziamenti dal fondo appositamente individuato dal programma per le prime dieci settimane di accoglienza, dopodiché il finanziamento è carico del Comune affidatario che, quando è possibile, trasferisce il minore presso comunità convenzionate con la Regione.

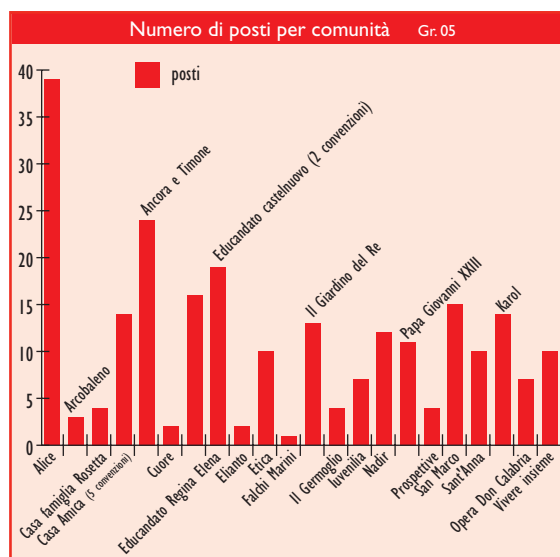
In ragione del piano di riordino previsto dalla Prefettura di Agrigento, cui si è già accennato, e della diminuzione degli arrivi, le comunità non accolgono più minori in eccedenza rispetto al numero massimo previsto per legge²⁴ (dieci unità più due per le situazioni di emergenza). Fanno tuttavia eccezione le comunità: **Ancora e Timone, Casa Amica e Educandato Castelnuovo che dispongono di strutture idonee ed autorizzate per accogliere rispettivamente 20, 50 e 20 minori.**

Va inoltre rilevato che molte comunità sono state chiuse per mancanza di ospiti mentre altre sono state riconvertite all'accoglienza di diverse tipologie di utenza, altre ancora, trovandosi ad accogliere non più di 2-4 minori, sono prossime alla chiusura.

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.

Rimane inoltre il problema relativo all'elevato tasso di *turn-over* dei minori registrato nelle singole strutture (come mostra il grafico sottostante - gr.5). Dalla rilevazione emerge che, al momento del collocamento, la distribuzione dei minori non avviene in maniera uniforme nelle diverse comunità, sulla base dei posti effettivamente disponibili. Di fatto vengono privilegiate determinate strutture in quanto immediatamente disponibili a ospitare i minori, indipendentemente dalle condizioni di accoglienza effettivamente offerte.



LE CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA

Nel precedente rapporto Save the Children aveva evidenziato la scarsa capacità del sistema siciliano di fornire adeguati standard di

²³ Il costo dell'accoglienza è di 68/70 euro/pro die/pro capite; le comunità avviate in emergenza hanno invece un costo di circa 35 euro pro die/pro capite. In base ad una transazione avviata dalla Prefettura di Agrigento con le comunità convenzionate, la retta è di 35 euro per i posti eccedenti il numero massimo previsto dalla convenzione

²⁴ Vd. in particolare DPCM 308/2001

Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

accoglienza e protezione ai minori stranieri in arrivo via mare. Il consistente arrivo di migranti e la mancanza di una pianificazione adeguata dell'accoglienza avevano determinato, infatti, un sovraffollamento delle comunità contribuendo, conseguentemente, all'abbassamento delle condizioni di accoglienza e degli standard di protezione. Tali situazioni avevano certamente contribuito a incrementare il fenomeno dell'allontanamento dei minori dalle comunità, esponendo questi ultimi 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, spinte dalla necessità di collocare i minori in arrivo via mare, hanno avviato convenzioni con gli enti gestori delle comunità per un numero di posti fino a 5 volte superiore rispetto al limite di 10 posti previsto dal DPCM 308/2001, non hanno verificato sistematicamente i requisiti delle comunità (tra cui l'iscrizione all'Albo Regionale) e non sempre hanno verificato le capacità e disponibilità finanziarie degli enti locali sui cui territori sono state avviate le comunità convenzionate. I Comuni, a loro volta, pur avendo dirette responsabilità in materia di accoglienza dei minori (sia in base a quanto stabilito dalla legge 328/2000, sia perché spesso affidatari dei minori accolti) non hanno attivato, attraverso i meccanismi previsti dalla normativa (Piani di zona²⁵, ecc.) le richieste di finanziamento necessarie alla copertura degli oneri derivanti dall'accoglienza dei minori e non hanno effettuato una ricognizione delle strutture già esistenti sul territorio (in alcuni casi da anni) e dei relativi requisiti e costi. Infine, le comunità alloggio hanno in alcuni casi accettato di accogliere i minori ben oltre i limiti previsti dalle convenzioni in modo da poter coprire, con i finanziamenti derivanti dai nuovi collocamenti, i costi dell'accoglienza per i minori già sottoposti a tutela. Tale situazione si colloca inoltre in un quadro nazionale che

vede l'assenza di una pianificazione centrale basata sul numero presunto di minori in arrivo e la mancanza di un sistema di raccordo con i livelli regionali e locali²⁶.

Per intervenire su tale situazione, ad ottobre del 2008 la Regione Sicilia²⁷, 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.

Nel corso del 2009, a causa della diminuzione degli arrivi, le comunità hanno accolto, a parte alcune eccezioni, un **numero di minori in linea con gli standard previsti per legge (numero non superiore a 10)**. Gli spazi in cui i minori sono stati ospitati sono risultati pertanto più adeguati, le condizioni di vita quotidiana sono migliorate e i rapporti con i gestori delle comunità si sono evidentemente consolidati.

Tuttavia è importante sottolineare che, nel periodo di rilevazione, non sono state avviate soluzioni strutturali per riorganizzare il sistema di accoglienza dei minori nel suo complesso e affrontare le questioni inerenti all'onere finanziario dell'accoglienza.

In particolare non risulta ancora centralizzato il sistema di collocamento (*referral*) dei minori in comunità, anche attraverso l'istituzione di un database regionale i minori vengono inseriti nelle diverse comunità sulla base di criteri non univoci e gli Enti locali non risulta abbiano inserito nella Programmazione triennale dei Distretti socio-sanitari (Piani di zona - 2010/2013) la previsione degli oneri derivanti dall'accoglienza dei minori.

Al piano di riordino della Regione Sicilia non è quindi seguito un miglioramento nelle forme di accesso ai fondi previsti per la spesa sociale; ad esempio, non sono stati effettuati interventi quali, ad esempio, corsi di formazione rivolti

²⁵ 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. L'attuale triennio di programmazione è quello 2010-2013

²⁶ 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/ff/img_publicazioni/img24_b.pdf

²⁷ 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

SEGRE >

Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

agli Enti locali sulla l.328/2000, ecc.) per evitare il ripetersi di tale situazione in futuro.

Per tali motivi, anche nel corso di questa annualità, alcune comunità sono state costrette a chiudere per l'impossibilità di far fronte alle esigenze dei minori (anche rispetto alle esigenze primarie legate al vitto e alla fornitura di beni di prima necessità) a causa della carenza di risorse finanziarie.

Paradossalmente la diminuzione degli arrivi, ha causato l'accantonamento dei piani di ristrutturazione e riorganizzazione del sistema di accoglienza, rendendolo complessivamente inadeguato anche rispetto alla gestione ordinaria del fenomeno.

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.

Se rispetto alla **distribuzione di beni di prima necessità** non si riscontrano più le carenze precedentemente rilevate rispetto alla 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 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 euro a seconda della 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 a forme di sfruttamento.

I SERVIZI OFFERTI

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 facilitatrice nel percorso di regolarizzazione del minore.

Ciò risulta in maniera evidente anche dalle interviste somministrate ai minori che hanno riferito, nella quasi totalità dei casi, di fare riferimento all'assistente sociale della comunità per il disbrigo delle **pratiche inerenti all'ottenimento della tutela e al rilascio dei permessi di soggiorno**.

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 figure professionali specifiche né è prevista un'attività di

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.

Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

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**. Solo 4 comunità su 10 prevedono una qualche forma di mediazione culturale o interpretariato all'ingresso in struttura e durante il percorso di prima accoglienza e valutazione del progetto individuale del minore. Vi sono pertanto comunità dove i minori appartenenti ad un determinato gruppo linguistico rimangono totalmente isolati e esclusi dall'accesso ai servizi. Si tratta di una carenza che incide notevolmente sulla possibilità di garantire informazioni corrette ai minori, di consultarli e ascoltarli nelle decisioni che li riguardano e che ha, più in generale, una ricaduta negativa sulla costruzione del rapporto di fiducia tra i ragazzi e gli operatori e nonché sul loro diritto all'ascolto e alla partecipazione.

Dalle interviste somministrate ai ragazzi in comunità, ma soprattutto a quelli fuoriusciti dal sistema di accoglienza e rintracciati sul territorio, risulta infatti che l'assenza di punti di riferimento in comunità e la difficoltà di comunicare con gli operatori sono tra le ragioni che maggiormente influiscono sulla scelta di allontanarsi dalle strutture di accoglienza. I minori preferiscono, per lo più, raggiungere persone appartenenti alla propria comunità e già presenti sul territorio.

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 infermieri professionali nel mercato del lavoro.

Dalle interviste effettuate, risulta invece che la presenza di personale con competenze

sanitarie è fortemente richiesta dai minori che, in diversi casi, lamentano una scarsa attenzione all'esigenze inerenti alla sfera della salute. In particolare molti ragazzi hanno riferito di non essere stati condotti in ospedale quando manifestavano un malessere e di aver unicamente ricevuto, in tali circostanze, medicine da parte del personale dell'ente gestore.

A fronte di un 68% di ragazzi che sostiene di avere richiesto un aiuto medico alla comunità, solo il 27 % riferisce di avere ricevuto visite mediche all'interno o al di fuori della struttura. In questi casi l'assistenza ricevuta viene perlopiù valutata positivamente dai ragazzi (il 50% giudica ottima o molto buona l'assistenza ricevuta presso un istituto sanitario, mentre il 20% la ritiene sufficiente).

Rispetto **all'accesso ai servizi sanitari** del territorio si è tuttavia riscontrato un deciso miglioramento. In 8 comunità su 10 i minori risultano iscritti al SSN, nei restanti casi le comunità fanno riferimento a ambulatori STP o ad ambulatori privati come quelli di Emergency a Palermo e del Centro Astalli a Catania. La modalità di accesso ai servizi sanitari è, come noto, condizionata dalla titolarità del permesso di soggiorno²⁸. Le modifiche intervenute a seguito dell'entrata in vigore della legge 94/2009 hanno, come si approfondirà in seguito, determinato notevoli difficoltà al momento del compimento della maggiore età sul piano del rinnovo/conversione dei permessi di soggiorno rilasciato ai minori determinando in molti casi una condizione d'irregolarità. I minori, o i neomaggiorenni, cui non viene rilasciato titolo di soggiorno si trovano infatti a non poter rinnovare l'iscrizione al SSN e ad accedere ai servizi con le modalità previste per gli stranieri irregolari (rilascio del codice STP).

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

²⁸ Si vedano in merito: artt. 35 e 36 T.U. 286/1998 e circolare del Ministero della Salute n.5/200

Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

è limitato alla scuola primaria e raramente i minori riescono ad accedere alla scuola superiore. Tale 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 minori sono stati rilevati tentativi proficui di inserimento dei minori in percorsi scolastici e formativi.

Il 51% dei minori riferisce di non aver mai partecipato a corsi di formazione o alfabetizzazione organizzati all'interno della comunità, risulta al contrario più ampia la partecipazione a corsi esterni alla comunità da parte dei minori; il 79% dei minori che partecipano a tali corsi esprime un giudizio generalmente positivo del servizio offerto, considerato insufficiente solo nel 6,4% dei casi.

I minori intervistati riferiscono, tuttavia, di prediligere l'inserimento in corsi di formazione professionale considerati più utili rispetto alla possibilità di garantire l'accesso al mercato del lavoro.

In particolare, rispetto alla **formazione professionale** e all'**inserimento lavorativo** solo in 2 comunità su 10 si ricorre a *stage* o a

contratti di formazione lavoro. Solo tre comunità su dieci hanno 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. Il 97% dei ragazzi afferma di non aver mai partecipato a iniziative formative o di laboratorio. Sono assolutamente episodici, al punto da non avere rilevanza statistica, i percorsi di inserimento professionale strutturato che sono stati comprovati dalle affermazioni dei ragazzi.

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.

Altro punto debole è quello che riguarda le reti territoriali di sostegno e **inserimento sociale, ricreativo e civile** esterne alle comunità. Solo 4 comunità su 10 dichiarano infatti di avere collaborazioni attive con associazioni esterne per quel che riguarda la possibilità di inserire i

Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

minori accolti nel tessuto sociale. Tali collaborazioni riguardano per lo più associazioni sportive o parrocchiali. In 2 casi l'inserimento in tali attività è avvenuto attraverso la partecipazione delle comunità alla "banca del tempo". Quasi in nessun caso tali collaborazioni sono formalizzate attraverso accordi con i servizi ricreativi e sportivi.

Il personale delle comunità giudica in generale limitata l'offerta di servizi ricreativi da parte del territorio e, per tale motivo, dichiara spesso di attivare autonomamente tali servizi. Tuttavia, solo la metà dei ragazzi riferisce di partecipare a attività ricreative organizzate dalle comunità; in tali casi però il 70% dei ragazzi esprime un giudizio positivo sul servizio ricevuto. Il momento ricreativo, anche se valutato positivamente, viene generalmente investito di scarsa importanza. Questo dato va tuttavia letto tenendo conto della percezione che il minore migrante ha di se stesso e della propria responsabilità nei confronti del nucleo familiare rimasto nel paese di origine.

Rispetto all'attenzione delle comunità al tema del **genere**, va considerato che sono poche le comunità che accolgono minori di sesso femminile; per lo più, le minori accolte sono di nazionalità nigeriana. In questi casi è stato spesso rilevato un alto rischio di inserimento nei circuiti della tratta e dello sfruttamento, tanto che gli stessi enti gestori delle comunità interessate dal fenomeno hanno chiesto il supporto delle organizzazioni partner del progetto Praesidium e dei servizi del territorio specializzati nel sostegno alle vittime della tratta. Anche in conseguenza delle crescenti segnalazioni in merito, si rileva inoltre una maggiore attenzione al tema da parte delle istituzioni, attenzione che sta portando anche all'avvio di indagini sulle ipotesi di reato collegate alla tratta e allo sfruttamento. Attualmente, tuttavia, il fenomeno è tanto vasto e complesso da risultare di difficile gestione da parte delle comunità e necessita certamente dello sviluppo di una rete tra tutti

i soggetti coinvolti, nonché di procedure chiare per l'identificazione delle potenziali vittime e di adeguati meccanismi di coordinamento.

Stati d'animo e desideri dei minori

L'ultima sezione del questionario rivolto ai minori²⁹ aveva ad oggetto il loro stato d'animo rispetto alla vita in comunità e le prospettive per il futuro. Dalle risposte dei ragazzi appare evidente come l'ottenimento del permesso di soggiorno sia vissuto spesso come la preoccupazione principale, superata la quale i ragazzi si dicono soddisfatti, anche quando permangono molte altre incertezze e difficoltà. Fonte di preoccupazione e tristezza è invece la mancanza della famiglia, l'incertezza di trovare lavoro o le condizioni di vita in comunità. Anche quando è stato chiesto ai ragazzi cosa farebbero se fossero direttori della comunità, è emersa l'importanza attribuita alla formazione professionale e all'accesso a opportunità di lavoro. Regalare una tranquillità economica alla famiglia di origine, costruirsi una propria, riuscire a terminare gli studi e lavorare sono invece i desideri principali per il futuro; spesso tuttavia i ragazzi ammettono di non sapere cosa aspettarsi o si dicono apertamente preoccupati.

Nel corso dello scorso anno, Save the Children aveva già svolto una consultazione rivolta, in particolare, ai minori egiziani e alle minori nigeriane per raccogliere il punto di vista dei ragazzi e delle ragazze sulla percezione di se stessi e della propria situazione e migliorare l'intervento nei loro confronti. Anche in questo caso è emerso come il futuro sia, contemporaneamente, carico di aspettative e incertezze. Pur nella diversità di risposte, soprattutto tra ragazzi e ragazze, i minori hanno spesso un'idea

²⁹ Vd. metodologia, paragrafo 2 del presente rapporto

Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

molto concreta della loro realizzazione: vogliono una famiglia, un titolo di studio, un lavoro e la serenità per i propri cari.

Di seguito nel dettaglio le risposte fornite dai minori intervistati nell'ambito della presente indagine:

COME TI SENTI IN QUESTO PERIODO?

Alla domanda "come ti senti in questo periodo?" il 6,38% dei ragazzi ha risposto di essere "molto felice", il 19% ha detto di essere "felice", il 34% "contento", il 31% "triste" ed il 4% "molto triste".

Molto felice

I tre minori che hanno risposto di essere "molto felici" hanno dato come motivazione l'aver trascorso bene le feste di Natale e Capodanno, la frequenza a scuola e l'aver ottenuto i documenti.

Felice

I minori che hanno risposto di essere "felici" hanno dichiarato, in generale, di trovarsi bene in comunità. Due minori hanno detto di essere felici perché avevano appena ottenuto il rilascio del permesso di soggiorno.

Contento

Su 17 minori 13 hanno risposto che si sentono "contenti" volendo riferirsi ad uno stato d'animo a metà tra molto felice e molto triste. Tra le preoccupazioni principali vi è la mancanza di documenti (4 minori), il distacco dalla famiglia o problemi in famiglia (3 minori), la preoccupazione per il futuro (3 minori) o le condizioni di vita in comunità (4 minori). Quattro minori hanno risposto di essere contenti perché non hanno problemi, in particolare perché in possesso di documenti (3 minori) e iscritti a scuola (2 minori).

Triste

Sei minori dicono di essere "tristi" perché non hanno i documenti o sono preoccupati per la conversione del permesso di soggiorno dopo i 18 anni. Tre minori si sentono tristi perché le famiglie hanno problemi o perché vorrebbero aiutarli ma non possono o perché sentono la loro mancanza. Tre minori sono tristi perché non hanno lavoro e due perché non vanno a scuola. Un minore ha detto di sentirsi triste perché sente la mancanza di un amico della stessa nazionalità e uno perché ha avuto problemi di salute.

Molto Triste

Due minori hanno detto di sentirsi "molto tristi". Un minore ha detto "Perché ho lasciato la mia famiglia in Ghana. Mi chiedono sempre aiuto e io qui non lavoro. Ho detto alla famiglia di chiedere un prestito da un mio amico perché mia sorella non si sente bene. Fino adesso non sono riusciti a pagarlo, per questo motivo non mi sento bene nella mia testa." L'altro minore si sentiva molto triste perché in comunità non faceva niente.

SE TU FOSSI DIRETTORE COSA FARESTI PER I RAGAZZI/RAGAZZE?

Secondo i minori intervistati la responsabilità principale di un direttore della comunità dovrebbe essere di soddisfare tutti i loro desideri. La maggiore parte dei minori (40,42%) ha risposto che se fosse direttore darebbe agli ospiti tutto quello che chiedono senza farli aspettare. Per il 21,27% invece, la responsabilità principale dovrebbe essere di fare avere i documenti ai ragazzi. Secondo i minori anche l'inserimento a scuola è uno dei principali compiti del direttore di una comunità (rappresenta la terza risposta più comune - 17,02%). Alcuni minori vorrebbero invece aiutare gli ospiti della comunità a trovare lavoro o a frequentare

Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

corsi di formazione professionale. Solo il 4,25% ha risposto che vorrebbe migliorare l'accoglienza dando ai minori in comunità più vestiti e migliorando la varietà del cibo.

Durante le interviste, appena veniva posta la domanda "Se fossi il direttore della comunità che faresti per tutti i ragazzi e le ragazze presenti?" i minori ridevano di fronte alla possibilità, vissuta come paradossale, di raggiungere una posizione professionale di tale responsabilità.

Nella motivazione alle loro risposte, i minori hanno spiegato che i ragazzi hanno bisogno di aiuto, perché sono poveri e provengono da paesi senza molte possibilità (25,5%); molti hanno detto di non voler vedere ragazzi tristi o che soffrono (17%); altri hanno motivato le risposte dicendo che un direttore deve pensare al futuro dei minori (14,8%). Alcuni minori hanno risposto che essere direttori di una comunità è come essere genitori dei minori ospiti (10,6%), mentre altri hanno detto di sapere come si sentono i minori in comunità, basandosi sulla propria esperienza (8,5%). Un ragazzo ha detto che se fosse stato il direttore avrebbe aiutato i minori "perché ogni ragazzo vuole un futuro migliore e il futuro deve iniziare quando sei bambino".

COME SARA' IL TUO FUTURO TRA 5 ANNI?

Alla domanda "come sarà il tuo futuro tra cinque anni?" 8 minori hanno risposto di non saperlo e di non riuscire ad immaginarlo (17%). Il 17% dei minori ha riferito che avrà una propria famiglia (mogli, mariti e figli) mentre 5 hanno detto che saranno in grado di aiutare la famiglia di origine (10%). Tredici minori immaginavano di avere un lavoro nel loro futuro (27,6%), e di questi 6 non ne erano sicuri e semplicemente speravano di

riuscire a lavorare. Cinque minori speravano di avere un futuro positivo, una vita bella in generale (10%). Due minori speravano di poter tornare a casa a trovare le loro famiglie (4,2%), mentre tre minori (6,3%) auspicavano di avere un futuro positivo perché avevano finito gli studi (diploma). Due minori, come molti coetanei italiani, sognavano di diventare calciatori famosi e una di diventare una modella.

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, 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 ai casi singoli e anche le istituzioni (questure, commissioni per il riconoscimento dello status di rifugiato, tribunali e servizi sociali) sono state in grado di gestire il carico di lavoro in modo ordinato e tempestivo. È necessario infatti segnalare una notevole riduzione dei tempi necessari per il rilascio del primo permesso di soggiorno e per il riconoscimento dello status di rifugiato.
- b) le modifiche normative introdotte dalla legge 94/2009: entrata in vigore l'8 agosto 2009³⁰: 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

³⁰ 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_pubblicazioni/img79_b.pdf

Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

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 non accompagnato.

c) maggiore sensibilità degli enti territoriali: nello specifico, come già ricordato, la Regione Sicilia è intervenuta in relazione ai pagamenti delle rette per i minori accolti durante il 2008, promuovendo una riorganizzazione del sistema di accoglienza attraverso un programma di redistribuzione territoriale delle comunità alloggio, mentre alcuni Comuni interessati, in ragione dell'impossibilità di pagamento delle rette, si sono attivati per l'inserimento dei minori nella rete del Programma Nazionale Minori implementato dell'ANCI, nonché, e specificatamente il Comune di Agrigento in coordinamento con l'ufficio del Giudice tutelare presso il Tribunale di Agrigento, per la sensibilizzazione del territorio relativamente alla nomina di tutori volontari e la possibilità di affidamento familiare.

La situazione che si è determinata è pertanto la seguente: 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, 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. Tutti i minori hanno avuto la possibilità di ottenere il passaporto attraverso il Consolato competente, nonostante le difficoltà economiche lamentate dalle comunità alloggio. Decisivo, soprattutto in relazione ai minori di nazionalità egiziana è stato il contributo dell'OIM che si è attivata per la presentazione delle istanze per l'ottenimento della carta consolare direttamente in Sicilia, mentre Save the Children si è attivata per i minori di nazionalità nigeriana e ghanese, garantendo l'assistenza durante l'espletamento delle pratiche presso le sedi dei Consolati a Roma³¹.

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.

³¹ 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

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 (prolungamento 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.

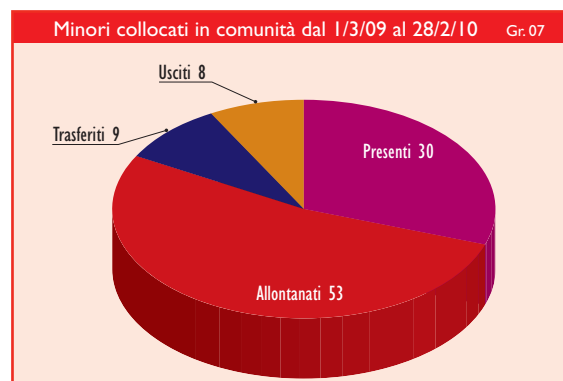
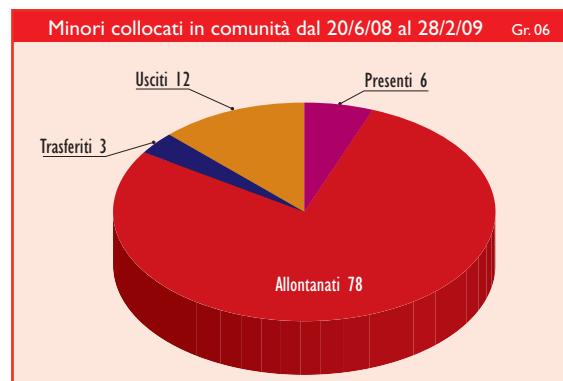
Dall'analisi svolta emerge, in generale, uno scollamento tra la valutazione operata dall'autorità giudiziaria sulla situazione personale del minore relativamente al percorso di integrazione ed inserimento e l'automatismo giuridico applicato dalle Questure sulla base del mero requisito temporale richiesto 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).

GLI ALLONTANAMENTI DEI MINORI DALLE COMUNITÀ

Save the Children Italia ha registrato un notevole tasso di allontanamento dei minori dalle comunità. Tale tasso di allontanamento è diminuito rispetto al 2008/2009, attestandosi 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.



Analisi generale del rispetto dei diritti dei minori nelle comunità

La percentuale allarmante relativa all'annualità precedente che riportava il dato di 1.336 minori allontanatisi dalle strutture d'accoglienza sul totale di 1.705 collocati, si è ridotta registrando l'allontanamento di 148 minori sul totale di 278 inseriti nelle comunità. La percentuale si è quindi ridotta passando dal 79% (gr. 6) al 53% (gr.8). I grafici indicano inoltre i minori trasferiti o usciti dalle comunità al termine del periodo di accoglienza o per sopraggiunta maggiore età; è a tale proposito significativo l'aumento dei trasferimenti, segno di una maggiore capacità delle comunità di relazionarsi con il territorio e della conoscenza delle strutture idonee per determinate tipologie di utenti (vd. rete SPRAR).

Il grafico sottostante (gr. 8) mostra la percentuale di allontanamenti sul totale dei minori transitati nelle singole strutture nel periodo di riferimento. Come si può notare, per alcune comunità, tale percentuale supera di molto il 50% arrivando persino al 100% dei minori ospitati³². Evidentemente, le comunità dove sono risultate precarie le condizioni di accoglienza e inadeguati i servizi offerti presentano maggiori tassi di allontanamento.



Se dunque, in generale, il miglioramento delle condizioni 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 fenomeno, così come la necessità di poter lavorare in tempi brevi. A tale proposito giova ricordare che, nel corso di un intervento effettuato da Save the Children nel territorio di Torino, sono stati individuati diversi minori arrivati a Lampedusa e impiegati nel mercato ortofrutticolo dove riferivano di lavorare per cifre che si aggiravano attorno ai 5-10 euro per notte.

³² Da notare che, in alcuni casi, la percentuale di allontanamenti si riferisce anche a minori trasferiti verso altre strutture per motivi diversi (chiusura di una comunità; problemi insorti all'interno, ecc.)

Conclusioni e raccomandazioni

Dall'analisi svolta risulta evidente che le comunità alloggio per minori monitorate sul territorio siciliano, nonostante i miglioramenti dovuti al minor numero di minori accolti, continuano a presentare carenze sia rispetto ai servizi di accoglienza che alle procedure volte a garantire un percorso appropriato di regolarizzazione e integrazione del minore sul territorio.

Sulla base delle conclusioni dell'indagine, nel presente paragrafo, 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 esprime preoccupazione in merito ai seguenti aspetti:

- > le operazioni di rinvio dei migranti in Libia attuate dal Governo italiano si svolgano - come dichiarato dallo stesso Governo³³ - senza procedere ad alcun tipo di valutazione sullo *status* delle persone che si trovano a bordo delle imbarcazioni, con la conseguente possibilità, confermata dai fatti, che vengano rinviiati in Libia anche bambini e adolescenti. I rinvii costituiscono una grave violazione dei diritti umani fondamentali dei migranti e dei minori in particolare, e contravvengano quanto previsto dalla normativa nazionale, comunitaria ed internazionale in materia di contrasto all'immigrazione clandestina, divieto di *refoulement*, diritti dei minori, tutela delle categorie vulnerabili e obbligo di identificazione. Inoltre la Libia è un Paese che non garantisce in alcun modo la protezione dei migranti sul suo territorio.
- > Nonostante i miglioramenti registrati relativamente alle condizioni di accoglienza nei luoghi di arrivo della Sicilia (vd. tensostruttura di Pozzallo) si registra ancora

una notevole disomogeneità sia a livello di strutture che di procedure utilizzate nelle diverse località di arrivo;

- > Rispetto alle procedure, non sempre nei luoghi di arrivo è possibile procedere all'individuazione dei diversi gruppi di migranti in vista del loro trasferimento nei centri, con la conseguenza che possano essere respinti, espulsi o inviati nei CIE, migranti dichiaratisi maggiorenni ma in realtà minori;
- > Le prassi rilevate in materia di accertamento dell'età³⁴ risultano non omogenee nelle diverse aree di arrivo della Sicilia, tanto da determinare casi di erronea identificazione e registrazione del minore come maggiorenne;
- > Le modalità di collocamento dei minori nelle comunità, ivi inclusi gli attori istituzionali coinvolti in tali procedure, risultano non omogenee su tutto il territorio siciliano;
- > Permane l'assenza di un sistema centralizzato per il collocamento dei minori, (non solo a livello nazionale, ma anche regionale) con la conseguenza che gli stessi vengono inseriti nelle comunità sulla base di criteri non univoci e senza tener conto delle effettive condizioni di accoglienza nelle strutture.

È necessario porre fine alle prassi di rinvio dei migranti in arrivo via mare e garantire il rispetto delle Convenzioni internazionali, nonché di quanto previsto dalla normativa nazionale comunitaria e internazionale in materia di divieto di respingimento, tutela delle categorie vulnerabili e obbligo di identificazione.

È necessario inoltre effettuare una verifica rispetto alle **prassi adottate per la gestione degli arrivi via mare**, individuando procedure corrette e standardizzate (anche in materia di

³³ Fonte: Audizione del Comitato Schengen del Sottosegretario al Ministero dell'Interno Alfredo Mantovano, del 22 settembre 2009.

³⁴ Vd. in proposito "Principi generali in materia di accertamento dell'età", Save the Children Italia, 2009

Conclusioni e raccomandazioni

accertamento dell'età) e garantendo uniformità di implementazione. È inoltre opportuno garantire informazioni adeguate ai migranti in arrivo prima dello svolgimento delle procedure di identificazione e procedere, per tempo, ad una rilevazione delle possibili strutture di accoglienza da allestire in caso di arrivi, verificando i relativi standard e il rispetto delle procedure adottate.

Dal momento che i migranti possono essere rapidamente trasferiti dalle aree di arrivo della Sicilia ai Centri per migranti del territorio, è raccomandabile **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.

Rispetto **all'inserimento in comunità**, anche in assenza di flussi consistenti di arrivi da Lampedusa è necessario verificare la possibilità di individuare **soluzioni di accoglienza anche al di fuori del territorio siciliano**, mentre, per quanto riguarda le comunità della Sicilia è necessario fare riferimento **all'intera rete di strutture convenzionate con la Regione** e garantire l'attivazione di un sistema centralizzato per gestire l'invio dei minori in comunità, anche in considerazione delle effettive capacità di accoglienza delle strutture e degli standard offerti.

Rispetto alle **condizioni di accoglienza nelle comunità**, Save the Children Italia ha rilevato alcuni miglioramenti dovuti, principalmente, alla maggiore capacità di gestione di numeri

limitati di minori, soprattutto rispetto ai posti a disposizione nelle strutture e alla distribuzione di beni essenziali. Nel corso dell'anno, inoltre, sono state chiuse le strutture attivate in emergenza e quelle che, più in generale, operavano al di fuori degli standard previsti dalla normativa, mentre molte altre comunità sono state ricondotte ai parametri di legge.

Per quanto invece concerne i servizi offerti dalle comunità, l'Organizzazione ha rilevato il permanere delle seguenti criticità:

- > inadeguatezza o assenza di servizi di mediazione culturale, con conseguenti difficoltà relative alla comprensione e all'ascolto dei bisogni dei minori;
- > carenza di attività ricreative o di alfabetizzazione organizzate all'interno o all'esterno della comunità;
- > limitato accesso ad opportunità di formazione, inserimento scolastico e avvio al lavoro.

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

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

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

Conclusioni e raccomandazioni

Il percorso di “regolarizzazione” dei minori in Sicilia risulta fortemente condizionato dalla carenza di figure professionali competenti e specializzate, nonché dalle diverse prassi registrate tra le Questure del territorio siciliano. Tuttavia, va rilevato che il minor numero dei minori in comunità ha consentito una maggiore attenzione ai casi individuali, con la conseguenza che tutti i minori accolti risultano aver ottenuto la tutela e presentato la richiesta per il rilascio del permesso di soggiorno.

L'entrata in vigore della l. 94/2009 ha d'altra parte determinato 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 inoltre 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 ultrasedecenni, altre (Questure di Trapani ed Agrigento) 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).

Rispetto alla conversione dei permessi, va inoltre rilevato che spesso i minori non riescono a ottenere il rilascio di 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 l. 94/2009, al caso dei minori stranieri non accompagnati³⁵.

Il numero esiguo di sbarchi non ha consentito di verificare le modalità e le conseguenze dell'applicazione della norma nei confronti dei

migranti in arrivo via mare, tuttavia in un caso, è stato possibile verificare la contestazione del reato nei confronti di 5 minori non accompagnati. I ragazzi hanno successivamente beneficiato della sospensione del reato in seguito alla presentazione della richiesta di protezione internazionale.

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 sul territorio garantendo in particolare:

- > l'applicazione del regime transitorio, 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;
- > la possibilità di convertire il permesso di soggiorno ai minori affidati ai sensi degli artt. 4 e 9 L. 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.

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.

³⁵ Vd. nota 29 del presente rapporto

Conclusioni e raccomandazioni

Come già rilevato, decisivi miglioramenti sul piano delle condizioni di accoglienza nelle comunità sono certamente addebitabili al **piano di intervento avviato dall'Assessorato della Famiglia, delle Politiche Sociali e delle Autonomie Locali della Regione Sicilia d'intesa con le Prefetture del territorio**. In particolare, il piano concordato tra la Regione Sicilia, le Prefetture e i Comuni siciliani maggiormente interessati ha previsto la copertura da parte della Regione dei debiti contratti dai Comuni nei confronti delle comunità e, successivamente, l'accoglienza dei minori unicamente nelle comunità iscritte all'Albo regionale e che rispettano gli standard di accoglienza fissati dalla normativa.

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

Tuttavia, nonostante la diminuzione degli arrivi nel 2009-2010, non sono state adottate soluzioni strutturali per garantire il collocamento dei minori su tutto il territorio regionale e affrontare la questione inerente al pagamento delle rette per i minori collocati. In particolare:

- > non risulta centralizzata a livello regionale la gestione degli inserimenti dei minori in comunità e attivato un sistema di monitoraggio delle condizioni di accoglienza;
- > gli Enti locali non risulta abbiano presentato le richieste di finanziamento nell'ambito dei Piani di zona per il triennio 2010-2013 relativamente all'accoglienza dei minori.

È necessario pertanto:

- > proseguire sul piano della riorganizzazione della gestione dell'accoglienza dei minori

sul territorio attraverso l'istituzione di un database regionale, di un sistema di monitoraggio efficace degli standard di accoglienza nelle comunità e l'attivazione di un sistema centralizzato per gli inserimenti dei minori basato sulle disponibilità di accoglienza e gli standard offerti;

- > rafforzare gli interventi 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 sia al Ministero dell'Interno che 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. 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**³⁶ così configurato e che questo disponga di un **numero di**

³⁶ 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

Conclusioni e raccomandazioni

- 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.



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 IV**, 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 Federico Ubaldi, sulla base dei documenti inviati e del lavoro di monitoraggio svolto dal team di Save the Children in Sicilia: Federico Ubaldi, Stefania De Nicolais, Tareke Bhrane, nell'ambito delle attività del progetto Praesidium IV.

Hanno inoltre collaborato: Carlotta Bellini, Katia Scannavini, Viviana Valastro, Maria Antonia Di Maio, Antonella Inverno, Annapaola Specchio, Sarah Di Giglio.

www.savethechildren.it

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

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