

I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA IV RAPPORTO ANCI-CITTALIA 2011

Da circa un decennio, dal 2002 in via sperimentale e dal 2004 in maniera strutturata, l'ANCI promuove un'indagine nazionale che coinvolge a cadenza biennale tutti i Comuni italiani sull'entità numerica e sulle politiche di protezione e tutela attivate nei confronti dei minori stranieri non accompagnati. Questa attività di approfondimento, in coerenza con i dettati internazionali che sollecitano le istituzioni pubbliche a raccogliere informazioni complete e aggiornate atte a migliorare e promuovere politiche ed interventi di promozione e tutela nei confronti dei minori particolarmente vulnerabili, corrisponde anche ad una richiesta di prospettiva d'intervento condivisa avanzata in questi anni dagli enti locali coinvolti dal fenomeno.

Parallelamente a questa attività di ricognizione e in virtù delle forti ricadute che la presenza dei minori stranieri non accompagnati ha sui territori di centinaia di Comuni, è stato costituito presso l'ANCI un tavolo di coordinamento con le maggiori città interessate dalla presenza di MSNA dove sono state evidenziate le principali criticità e anche i percorsi più efficaci di intervento. E' così risultata evidente la necessità di organizzare una risposta di sistema ad una presenza che si è dimostrata stabile negli anni e che non può essere considerata di volta in volta un'emergenza. Sono state dunque congiuntamente individuate le linee di azione principali che hanno portato alla definizione delle modalità operative proposte nel "Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati", concentrando l'attenzione degli interventi sul periodo della pronta accoglienza, considerato momento critico per l'aggancio e la presa in carico più opportuna del minore straniero non accompagnato.

Il Programma, avviato nel 2008 grazie al finanziamento del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e realizzato dall'ANCI in stretto raccordo con il Comitato per i minori stranieri, ha sperimentato con successo le diverse azioni proposte dalle Linee guida operative misurandosi anche con sfide impegnative, quali l'inserimento lavorativo e l'affidamento familiare, proprio grazie agli interventi previsti nei primi 100 giorni di accoglienza.

Si è ritenuto infatti che la pronta accoglienza si caratterizzi come momento cruciale in cui è necessario intervenire con servizi di qualità, anche alla luce dei dati che dimostrano che è nei primi giorni che si verifica il maggior numero degli allontanamenti di questi minori dalle strutture di accoglienza. Risulta evidente dunque che sia proprio la pronta accoglienza la fase sulla quale investire tempestivamente con risorse dedicate e professionalità specifiche, evitando interventi di bassa soglia altrettanto costosi ma senza

alcuna ricaduta positiva sul successivo percorso di accoglienza e integrazione.

Purtroppo ad oggi non ci sono prospettive per assicurare ai Comuni del Programma la prosecuzione dei finanziamenti sulle attività di accoglienza ma l'ANCI non disperderà quanto acquisito, impegnandosi a diffondere fra tutti i Comuni coinvolti nell'accoglienza le prassi operative sperimentate in questi anni, promuovendo attività di aggiornamento e approfondimento e continuando a seguire le evoluzioni sul tema in ambito locale e internazionale per il consolidarsi di un vero e proprio "sistema nazionale".

D'altronde il Programma ha operato fin dall'inizio in base a quelle che poi nel 2010 sono state indicate come le priorità nel Piano d'Azione (2010-2014) sui minori stranieri non accompagnati adottato dalla Commissione Europea, anticipandone dunque le linee di indirizzo ed è chiaro che sarebbe un vero peccato disperdere l'esperienza già acquisita.

Sicuramente disporre di un "sistema" permette di monitorare le presenze e la qualità degli interventi ottimizzando le risorse nella convinzione che ogni minore nel nostro Paese ha diritto a medesimi standard di accoglienza e protezione da qualsiasi parte del mondo provenga.

Sono i Comuni il luogo in cui crescono i cittadini di domani e solo garantendo ai minori stranieri non accompagnati le stesse opportunità di tutti i minori presenti su quel territorio si contribuirà ad una maggior coesione sociale e ad un'effettiva integrazione.

I Comuni italiani e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

Principali risultati indagine 2011

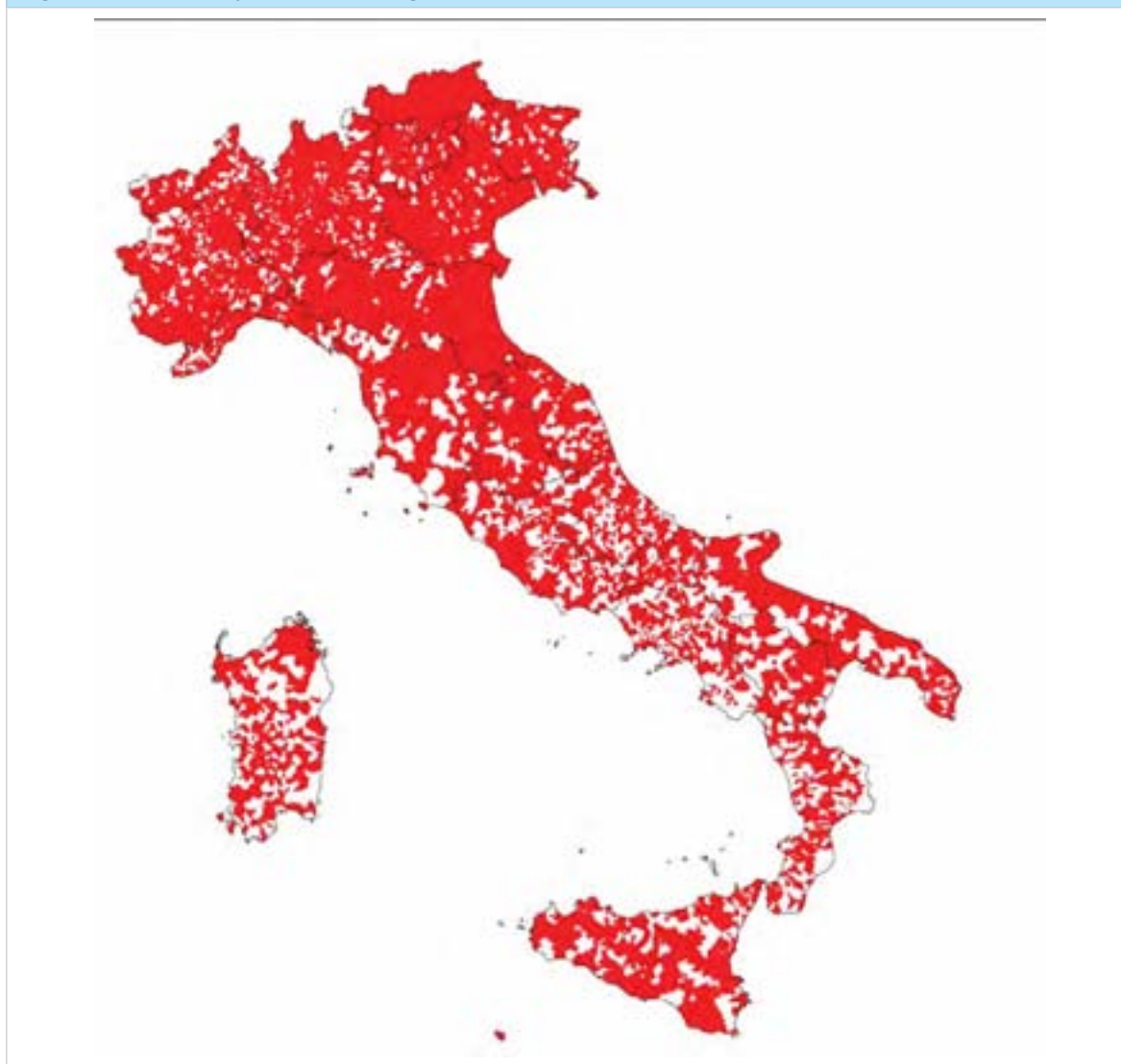
Sono stati **5951** i **Comuni** coinvolti dall'indagine nazionale relativa agli anni 2009-2010 (circa il **73,5%** degli 8.094 **Comuni italiani**, si veda la figura 1) promossa dall'Ufficio Immigrazione dell'ANCI in collaborazione, da quest'anno, con Cittalia Fondazione Studi e Ricerche dell'ANCI. Si evidenzia una copertura degli Enti coinvolti che incrementa significativamente all'aumentare delle dimensioni demografiche dei Comuni: da circa il 72% dei Comuni sotto i 5.000 abitanti, al 76% tra 5000-60.000, all'88% di quelli rientranti nella fascia 60.000 - 100.000 abitanti, fino a raggiungere il 96%, ovvero 43 su 45, per quanto attiene ai centri superiori a 100.000 abitanti. In particolare i Comuni che hanno partecipato attivamente all'indagine riuniscono **l'81,7% della popolazione residente totale** (al 31/12/2009) e, con riferimento a questo secondo indicatore, la copertura si attesta mediamente al 90% nel Nord, 82% al Centro, mentre scende mediamente al 71% nel Sud e nelle Isole.

Tabella 1. Numero Comuni, popolazione residente e copertura dell'indagine sui MSNA, per classe d'ampiezza del comune, 2009-2010.

Classe di ampiezza demografica (abitanti)	N. Comuni			Popolazione residente al 31/12/2009		
	Indagine	Universo	Copertura	Indagine	Universo	Copertura
fino a 5 000	4.119	5.693	72,35	7.575.428	10.378.487	72,99
tra 5 001 e 15 000	1.264	1.671	75,64	10.867.369	14.299.345	76,00
tra 15 001 e 60 000	474	627	75,60	13.271.194	17.224.897	77,05
tra 60 001 e 100 000	51	58	87,93	3.912.548	4.460.962	87,71
oltre 100 000	43	45	95,56	13.704.202	13.976.637	98,05
Italia	5.951	8.094	73,52	49.330.741	60.340.328	81,75

Fonte: *Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI-Cittalia; Istat (2010)*

Fig. 1 – Comuni rispondenti, indagine MSNA 2011.



Fonte: *elaborazioni Cittalia su dati ANCI-Cittalia.*

Di questi 5.951 **il 14,2%** (ovvero 845 Comuni che vediamo visualizzati nella mappa seguente, figura 2) ha dichiarato di aver **preso in carico minori non accompagnati** attivando un servizio, una risorsa, un'attività di orientamento, un intervento di tutela e/o un progetto di accoglienza negli ultimi due anni.

Fig. 2 – Comuni con minori contattati o presi in carico nel biennio 2009-2010

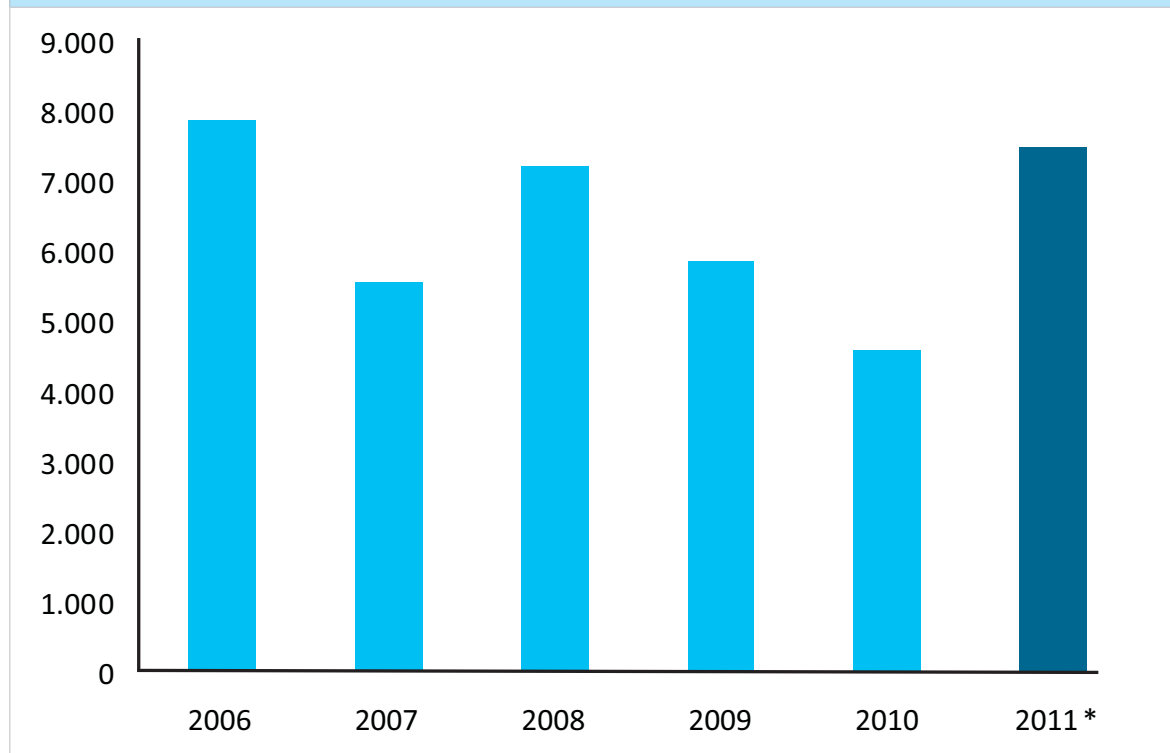


Fonte: elaborazioni Cittalia su dati ANCI-Cittalia.

Sono stati **5.879 i minori contattati e presi in carico nell'anno 2009 e 4.588 nel 2010**. Nel biennio si è pertanto registrata una flessione che si avvicina al 22%, ma guardando l'andamento altalenante degli ultimi 5 anni ed in particolare ai dati relativi alle segnalazioni dei minori stranieri non accompagnati giunte al Comitato Minori Stranieri nel corso 2011 (7.484 al 18 novembre 2011 di cui 4297 ingressi dal Nord Africa solo dal 1° gennaio), possiamo indubbiamente prospettare un aumento delle ricadute sui Comuni

(che diverrà evidente nel prossimo censimento 2011/2012) dovuto alla considerevole entità di arrivi registrati nel corso del 2011.

Figura n. 2 - Numero MSNA contattati o presi in carico, anni 2006-2010 e MSNA segnalati al CMS a novembre 2011 valori assoluti.

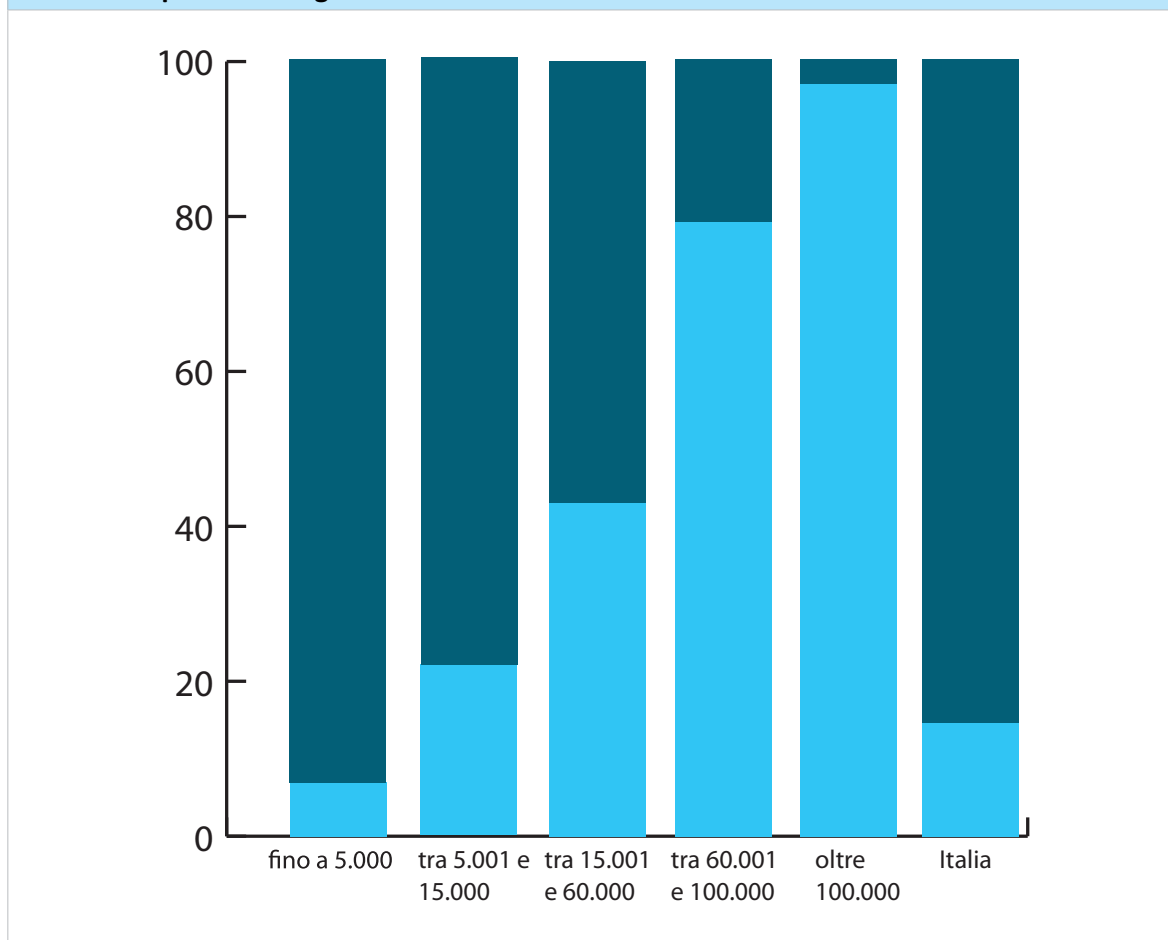


* Dati delle segnalazioni giunte al CMS a fine novembre 2011.

Fonte: *Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI – Cittalia*

Quasi l'80% dei Comuni capoluogo di provincia ha accolto minori stranieri non accompagnati nel corso dell'ultimo biennio; in particolare, riferendoci alle dimensioni demografiche dei rispondenti, è evidente come al crescere della classe demografica corrisponda un aumento dell'incidenza percentuale di Comuni che dichiarano la presenza di minori, come possiamo notare nella figura successiva. Se solo il 7% dei Comuni al di sotto dei 5mila abitanti dichiara di aver preso in carico minori, questa percentuale cresce al 23% per quelli compresi tra 5 e 15 mila abitanti, raggiungendo il 42% con le piccole città (Comuni medi, 15-60.000 abitanti), sfiorando l'80% delle città medio - grandi e il 98% di quelle grandi.

Figura n. 3- Comuni che hanno contattato o preso in carico MSNA negli anni 2009 e 2010 per classi di ampiezza demografica.



Fonte: Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI - Cittalia

Nel 2010 la maggior parte dei minori (il 63%) si concentra nei centri superiori a 100.000 abitanti, laddove i Comuni tra i 60-100.000 abitanti accolgono il 10,8% dei MSNA, quelli medi (15-60.000) il 13,6% e quelli medio piccoli (5-15.000) ne accolgono il 10,4%. Rispetto al 2008 e diversamente dalla tendenza registrata negli ultimi anni, in questo biennio vi è stata una diminuzione del numero dei minori presenti nei Comuni medi e medio piccoli, mentre si è registrato un aumento della presenza dei MSNA (dal 43% al 62% del totale dei minori presi in carico) nei grandi Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

Tabella n. 2 - Numero MSNA contattati o presi in carico, per classe d'ampiezza demografica, 2009-2010 (valori assoluti e percentuali).

Classe d'ampiezza demografica	Anno				Totale		Variazione % 2010 su 2008
	2009		2010		v.a.	v.p.	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.			
fino a 5 000	168	2,86	101	2,20	269	2,57	-66%
tra 5.001 e 15.000	483	8,22	477	10,40	960	9,17	-1,25%
tra 15.001 e 60.000	1184	20,14	625	13,62	1809	17,28	-89,4%
tra 60.001 e 100.000	589	10,02	495	10,79	1084	10,36	-18,9%
oltre 100 000	3455	58,77	2890	62,99	6345	60,62	-19,5%
Totale complessivo	5879	100,00	4588	100,00	10467	100,00	-28,1%

Fonte: *Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI – Cittalia*

Passando alla collocazione geografica, le realtà territoriali che segnalano nel 2010 il più alto numero di minori presi in carico sono i Comuni di Roma (ove si concentra il 92% del fenomeno a livello regionale), Fiumicino e del litorale sud **del Lazio (19,4%)**; tutti i capoluoghi collocati lungo la via Emilia (Forlì-Cesena, Bologna, Modena, Reggio Emilia, Parma e Piacenza) e i Comuni della costa adriatica da Rimini a Ferrara e alcune aree montane tra Parma, Reggio Emilia e Modena **in Emilia-Romagna (17,0%)**. In **Lombardia (9,8%)** le realtà comunali che hanno preso in carico minori sono diffuse in tutta la regione, lungo l'asse orizzontale (Milano-Brescia) che in quella verticale (dal Po ai Comuni alpini), mentre in **Puglia (9,0%)** la dislocazione dei Comuni ruota attorno ai capoluoghi di provincia.

In queste 4 regioni nel 2010 si concentra più della metà dei minori (quasi il **56%**), il fenomeno riguarda prevalentemente minori **maschi** (il **91,4%** contro l'**89,7%** nel 2008) appena sotto la soglia della maggiore età (**il 55% ha 17 anni mentre nel 2008 erano il 51,9%**), provenienti soprattutto da **Afghanistan (16,8%)**, **Bangladesh (11%)**, **Albania (10%)**, **Egitto (8,7%)**, **Marocco (8,7%)** e **Kosovo (5,9%)**.

Passando ad analizzare i dati riferiti ai minori non accompagnati **entrati in prima/pronta accoglienza**, l'indagine rileva un andamento differente rispetto ai numeri dei minori presi in carico. Infatti, rispetto al 2008, a fronte di un decremento dei minori presi in carico assistiamo nell'ultimo biennio ad una stabilizzazione del fenomeno degli accolti: **4312 nel 2009 e 3352 nel 2010**, ovvero **il 73% dei minori presi in carico/contattati**.

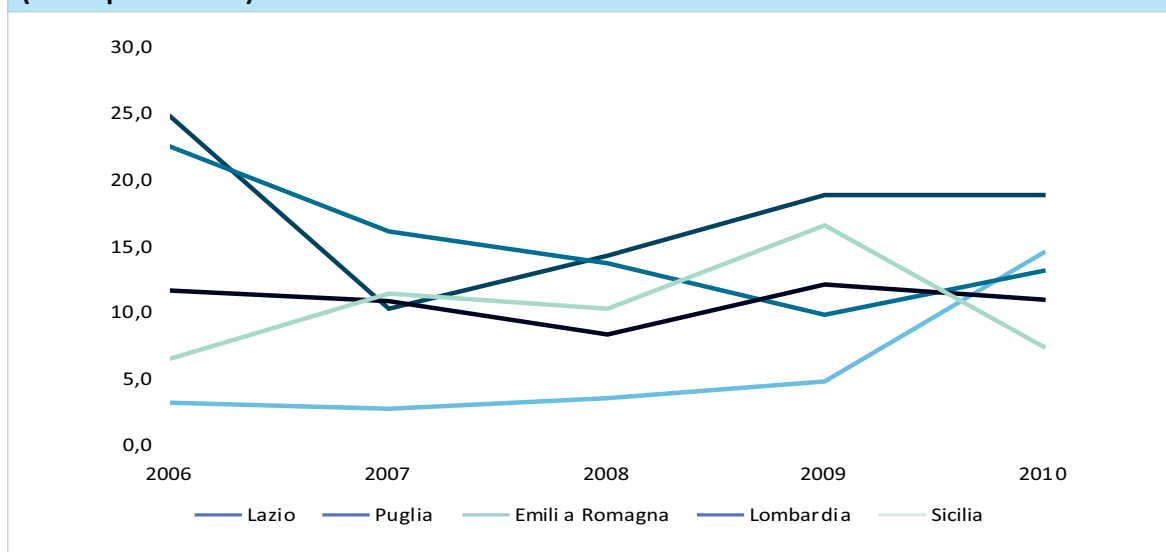
Tabella n. 3 - Numero MSNA accolti in prima/pronta accoglienza, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).

Anno	MSNA contattati o presi in carico (a)	MSNA in prima accoglienza (b)	Indicenza % sul totale MSNA	Differenza (a-b)		Variazione annuale % (b)
				v.a.	v.p.	
2006	7.870	6.102	77,53	1.768	22,47	-
2007	5.543	4.199	75,75	1.344	24,25	-31,19
2008	7.216	4.176	57,87	3.040	42,13	-0,55
2009	5.879	4.312	73,35	1.567	26,65	3,26
2010	4.588	3.352	73,06	1.236	26,94	-22,26

Fonte: *Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI - Cittalia*

Nel 2010 i Comuni di **Lazio (19%)**, **Puglia (14%)**, **Emilia-Romagna (13%)** e **Lombardia (11%)** hanno accolto in prima/pronta accoglienza il 57% del totale dei minori stranieri non accompagnati, con variazioni significative in alcune Regioni. La quota del Lazio viene ridimensionata negli anni: se nel 2006 rappresentava il 24% del totale dei MSNA accolti in pronta accoglienza, è passata al 10% nel 2007 per poi salire al 19% nel corso dell'ultimo anno; quella dell'Emilia-Romagna dopo un periodo di calo (dal 22% nel 2006 al 9% nel 2009) torna a salire al 2010, mentre la Lombardia segue un andamento altalenante sempre attorno al 10%. Ma i due andamenti più interessanti sono quelli della Sicilia e della Puglia: la prima, dopo un trend crescente (passando dal 6% del 2006 al 16% del 2009), ha accolto nel corso del 2010 il 7% dei minori, mentre il trend della Puglia si è manifestato esattamente al contrario, aumentando nel 2010 la quota di accolti all'incirca del 160%, passando quindi dal 3% al 14% sul totale degli accolti in prima/pronta accoglienza.

Figura n. 4 - Numero MSNA accolti in prima accoglienza, per le prime 5 regioni, anni 2006-2010 (valori percentuali).



Fonte: *Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI - Cittalia*

Con riferimento alle dimensioni delle città, l'indagine rileva come nel 2010 (al pari del 2008), il 62,7% dei minori accolti **si concentri anche in questo caso nelle città con più di 100.000 abitanti**, il 24,79% nei Comuni fra i 15 000 e i 100 000 abitanti (quasi il 15% di questa percentuale in Comuni fra i 60 001 e i 100 000 abitanti). L'11% circa dei MSNA viene accolto nei Comuni fra 5001 e 15000 abitanti e l'1,46% dai piccoli Comuni fino ai 5000 abitanti.

Nel 2010 i minori **assistiti dai Comuni per più di un mese** sono stati oltre il **59% del totale degli accolti**, percentuale in continua crescita rispetto agli anni precedenti, passando dal 27% del 2004, al 34,5% del 2006, per salire ancora al 44,8% nel 2007, al 52,5% nel 2008 e quasi al 63% nel 2009. Nel 2010 la maggiore incidenza percentuale di MSNA accolti per almeno un mese si registra nei Comuni con oltre 100 000 abitanti (45,92%), seguiti da quelli con ampiezza demografica tra i 15 000 e i 100 000 abitanti (44,02%). La stessa situazione si ha nell'anno precedente, mentre dal 2006 al 2007 erano i Comuni fra i 15000 e i 100 000 abitanti a registrare l'incidenza percentuale maggiore con un picco nel 2006 (62,53%). Da notare che nel 2008 sono i piccoli Comuni fino a 5000 abitanti ad avere l'incidenza percentuale maggiore di minori stranieri non accompagnati accolti per almeno un mese.

Tabella n. 4 - Numero MSNA accolti in prima/pronta accoglienza per almeno un mese, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).

Anno	MSNA in prima accoglienza (a)	MSNA in prima accoglienza per almeno un mese (b)	Incidenza % su MSNA in prima accoglienza	Differenza (a-b)		Variazione annuale % (b)
				v.a.	v.p	
2006	6.102	2.106	34,51	3.996	65,49	-
2007	4.199	1.883	44,84	2.316	55,16	-10,59
2008	4.176	2.195	52,56	1.981	47,44	16,57
2009	4.312	2.716	62,99	1.596	37,01	23,74
2010	3.352	1.979	59,04	1.373	40,96	-27,14

Fonte: *Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI - Cittalia*

Quest'ultimo dato va letto parallelamente a quello relativo agli allontanamenti volontari durante il periodo di prima/pronta **accoglienza**: nel **2010 si è reso irreperibile il 31,3% dei minori** accolti, registrando un progressivo miglioramento rispetto agli anni precedenti: si è passati infatti dal 62,3% del 2006 al 46,5% del 2007, sino all'ultimo anno di riferimento della precedente indagine nel quale risultavano fuggiti 4 minori su 10 accolti. Nel 2010 sono i Comuni di Calabria e Molise quelli in cui si verifica il maggior numero di irreperibilità in valore percentuale sul totale degli accolti (rispettivamente l'80% e il 75% dei MSNA accolti), ma anche in Liguria (59%), Puglia (43,7%), Sicilia (42%) ed Emilia Romagna con il 43,2% di fuggiti sul totale accolti; tali Comuni si

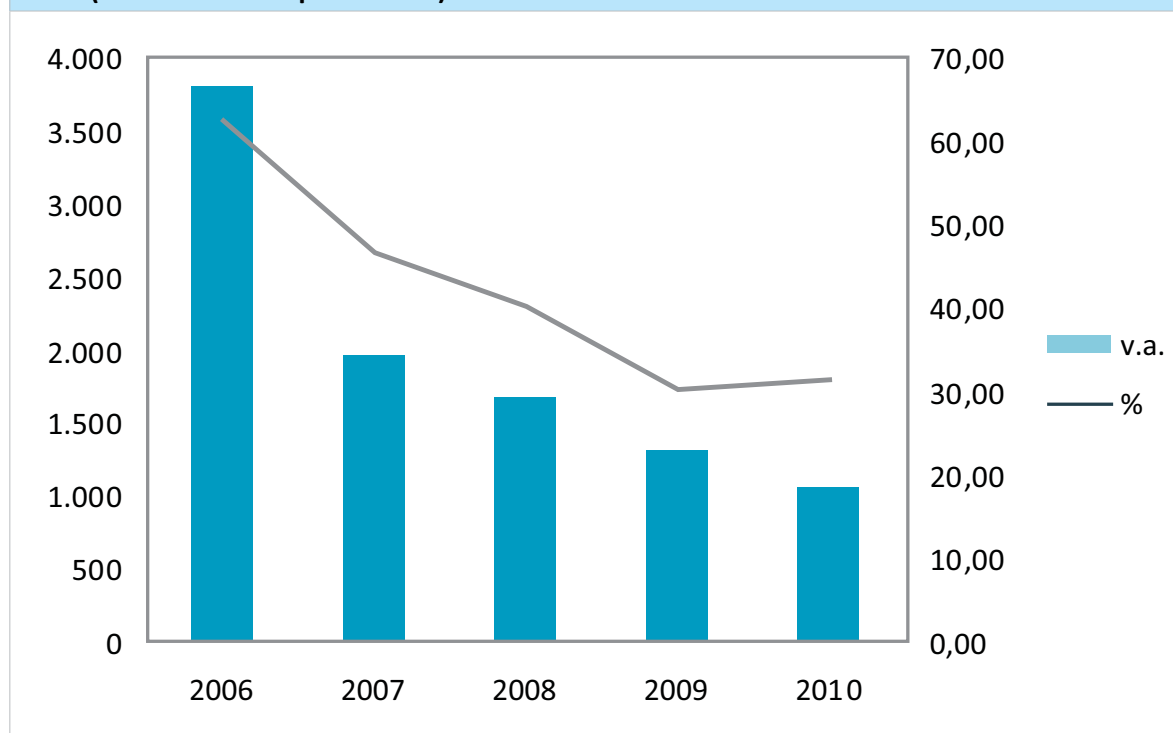
attestano dunque su una media di “dispersione” superiore a quella nazionale (3 minori su 10). Dalla lettura dei dati per classe demografica emerge che se il numero di MSNA accolti cresce in modo direttamente proporzionale rispetto all’ampiezza delle classi demografiche lungo tutta la serie storica considerata, così non è invece per l’incidenza percentuale dei MSNA resisi irreperibili. La percentuale maggiore nel 2010 si registra infatti nei Comuni tra i 5000 e i 15000 abitanti (50,8%), mentre nel 2009 si registra all’interno della classe demografica tra i 15000 e i 100000. E ancora, l’incidenza percentuale sia nel 2009 che nel 2010 dei MSNA resisi irreperibili è quasi doppia nei Comuni non capoluogo rispetto ai Comuni capoluogo (50,91% contro circa il 25% nel 2010).

Tabella n. 5 - Numero MSNA accolti in prima/pronta accoglienza e resi irreperibili, anno 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).

Anno	MSNA accolti (v.a.)	Irreperibili		
		v.a.	%	Variazione % rispetto all'anno precedente
2006	6.102	3.804	62,34	-
2007	4.199	1.952	46,49	-48,69
2008	4.176	1.676	40,13	-14,14
2009	4.312	1.303	30,22	-22,26
2010	3.352	1.050	31,32	-19,42

Fonte: *Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI - Cittalia*

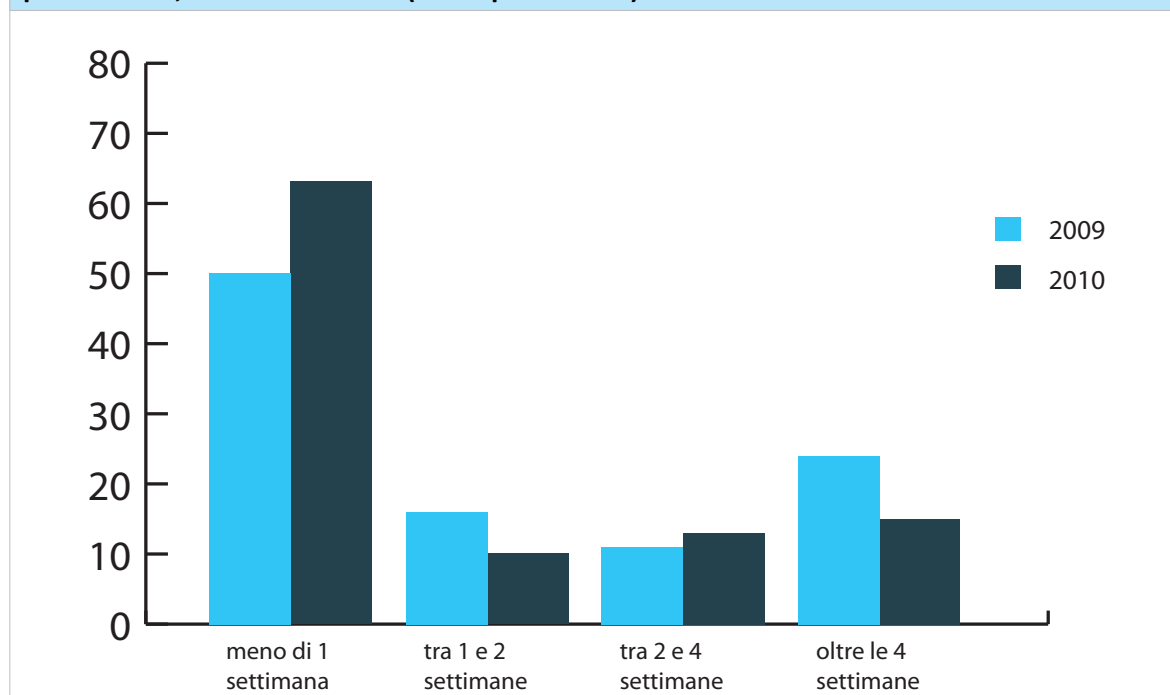
Figura n. 5 - Numero MSNA accolti in prima/pronta accoglienza e resi irreperibili, anno 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).



Fonte: *Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI - Cittalia*

Passando ad analizzare il periodo di tempo dopo il quale i MSNA si sono resi irreperibili, la più alta percentuale di 'dispersione' si verifica entro la prima settimana (58% nel 2010, 46,28% nel 2009) per poi scendere nei periodi successivi e risalire trascorse le quattro settimane.

Figura n. 6 - Numero MSNA accolti in prima/pronta accoglienza e resi irreperibili, per durata di permanenza, anni 2009 e 2010 (valori percentuali).



Fonte: *Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI – Cittalia*

Infine, tra i minori accolti in prima/pronta accoglienza quelli **affidati** a parenti, connazionali, stranieri non connazionali o a italiani sono stati nel **2010 oltre 290, ovvero** poco meno del **9%**, come rilevato nel rapporto precedente, i numeri percentuali aumentano, passando da 6 minori affidati su 100 accolti nel 2004, a 7 su 100 nel 2006, fino a giungere a 10 nel 2008. La quota maggiore dei minori è affidata a parenti (56%), ma negli anni è notevolmente aumentato anche il numero dei minori affidati a stranieri non connazionali (29,7%) e l'11,6% a connazionali.

Il passaggio successivo alla prima accoglienza è quello della **seconda accoglienza**, rispetto alla quale si registra una diminuzione di presenze nel biennio considerato, passando dai 2393 del 2009 ai **1.772 minori accolti in seconda accoglienza nel 2010**. Rispetto all'ultimo anno di riferimento dell'indagine si registra una flessione direttamente proporzionale alla diminuzione dei minori accolti in prima accoglienza, mentre per quanto riguarda il 2009 si rileva un aumento del 3% di minori accolti rispetto all'anno precedente, ma vi è stata una diminuzione (-22%) dei minori entrati in seconda accoglienza. Il decremento si è verificato su tutto il territorio nazionale e in particolare al **Centro e nelle Isole**.

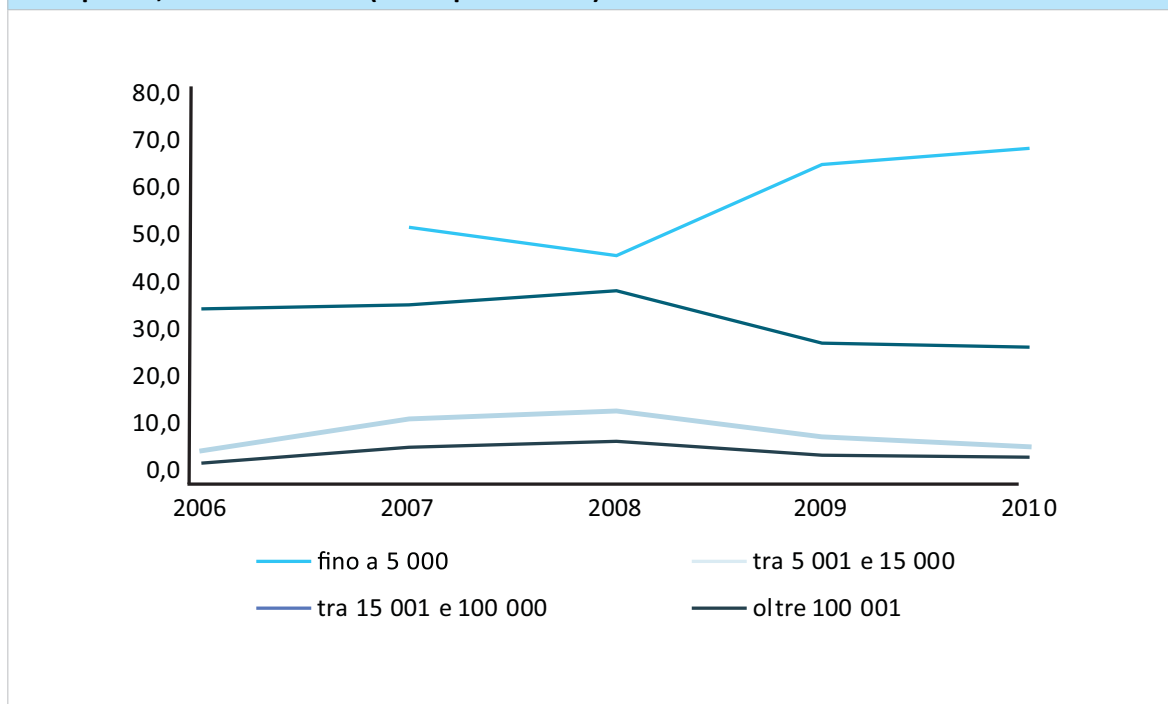
Tabella n. 6 - Numero MSNA passati dalla prima alla seconda accoglienza, anni 2006-2010 (valori assoluti e percentuali).

Anno	MSNA in seconda accoglienza	Variazione annuale %
2006	3.515	-
2007	2.795	-20,48
2008	3.841	37,42
2009	2.393	-37,70
2010	1.772	-25,95

Fonte: Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI - Cittalia

Nel biennio 2009-2010, **la diminuzione della presenza di minori stranieri non accompagnati ospitati in seconda accoglienza** interessa tutte le classi di ampiezza demografica tranne **le città grandi, (oltre i 100.000 abitanti)** le quali vedono aumentare il trend del numero di accolti. Infatti, osservando nella figura 7 la distribuzione dei MSNA per dimensione d'ampiezza demografica del comune, possiamo notare come il 2008 possa essere visto come uno spartiacque. Se da un lato, infatti, registriamo un andamento crescente per i Comuni al di sotto dei 15mila abitanti e un andamento stabile per le città tra i 15mila e i 100mila residenti, il trend delle grandi città è stato in continuo calo, passando da un 65% ad un 45% degli accolti totali. Dal 2008, invece, notiamo un'inversione di tendenza per tutte e quattro le classi, specialmente per le due maggiori. I MSNA accolti nei Comuni da 15 a 100mila abitanti passano da il 37.5 a il 25.6%, mentre quelli accolti nei grandi Comuni crescono sino al 67.8%.

Figura n. 7 - Numero MSNA passati dalla prima/pronta alla seconda accoglienza, per classe d'ampiezza, anni 2006-2010 (valori percentuali).



Fonte: *Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI - Cittalia*

Passando alla collocazione regionale, l'indagine rileva come quasi il **58%** del totale dei minori accolti in seconda accoglienza si trovi in Comuni della **Lombardia (16,9%), Lazio (16,2%), Friuli Venezia Giulia (12,6%), e Emilia-Romagna (12,4%)**. In discontinuità con gli anni precedenti la diminuzione più significativa è stata registrata nelle Isole dove, se dal 2006 al 2008 le seconde accoglienze erano andate aumentando (passando da un 7,4 a un 29,2%), le stesse hanno registrato un crollo al 2009 (-81,3%) estremamente significativo rispetto alle altre ripartizioni italiane.

Tra i minori accolti in **seconda accoglienza la permanenza in struttura è piuttosto diffusa**, dato che nel biennio considerato sono rimasti **per più di un mese 9 minori su 10** (contro i circa 3 su 10 in prima accoglienza), con una variazione in aumento soprattutto tra il 2006 e il 2009. Contestualmente la quota di giovani **fuggiti** o che si sono resi irreperibili si è attestata attorno **all'11% sul totale degli inseriti nel 2009 e 10% nel 2010**, migliorando rispetto al 2008 (20%). Nel 2009 i MSNA che hanno soggiornato per almeno un mese tra coloro che sono passati dalla prima alla seconda accoglienza sono stati 2127, mentre scendono a 1587 (-25%) nel 2010.

Altro dato importante visto sul lungo periodo è quello relativo ai minori **affidati sugli accolti in seconda accoglienza, i quali nel 2010** rappresentano il 15,5%, rispetto al 6,6% del 2008. La modalità più ricorrente è come sempre costituita dall'affidamento a

parenti (53%), seguita poi dall'affidamento a italiani (31,3%) o a connazionali (14,2%). Rispetto agli anni precedenti le richieste di apertura della tutela sono aumentate. Infatti nel biennio 2009-2010 i minori accolti in seconda accoglienza per i quali è stata aperta la tutela costituiscono circa il 65% dell'universo degli accolti per ciascun anno, rispetto al 36% registrato nel corso del 2008.

Tabella n. 7 - Numero MSNA in seconda accoglienza e per i quali è stata aperta la tutela, anni 2008-2010 (valori assoluti e percentuali).

Anno	MSNA in seconda accoglienza	MSNA per i quali è stata aperta la tutela	Incidenza
2008	3.841	1.391	36,21
2009	3.084	2.009	65,14
2010	2.523	1.649	65,36

Fonte: Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI - Cittalia

Un incremento riguarda anche il titolo di soggiorno: circa il 74% risulta in possesso di un permesso di soggiorno, contro percentuali estremamente inferiori rilevate nelle indagini precedenti (**40,8% nel 2006 e 42% nel 2008**). Il gruppo più consistente di minori ha ottenuto nel 2010 un permesso di soggiorno per minore età (55%), il 22% per affidamento e il 15% per protezione internazionale.

Negli anni sono diventati più puntuali anche i servizi e gli interventi messi in atto dai servizi sociali degli Enti Locali per garantire una maggiore protezione dei minori stranieri non accompagnati. Gli interventi più frequenti in materia di assistenza e protezione attivati in favore dei minori soli accolti indicati dai Comuni sono risultati: il collocamento in luogo sicuro, il colloquio, la segnalazione del minore alla Procura presso il Tribunale dei minorenni, la richiesta di apertura di tutela, la segnalazione al Comitato per i minori stranieri non accompagnati nonché la richiesta del permesso di soggiorno.

Tabella n. 8 - Interventi attivati a favore dei MSNA accolti.	
Collocamento in luogo sicuro	79,71
Colloqui con il minore	78,26
Segnalazione alla procura	73,50
Richiesta apertura tutela	65,42
Segnalazione comitato MSNA	59,42
Richiesta permesso di soggiorno	56,94
Iscrizione servizio sanitario nazionale	55,49
Contatto con la famiglia	51,14
Accertamento identità	44,10
Richiesta indagini familiari	32,30
Richiesta rimpatrio volontario	11,39
Altro tipo di intervento	11,39
Totale rispondenti	100

Fonte: *Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI - Cittalia*

Infine i Comuni riconoscono sempre di più l'importanza di tessere formalmente rapporti con i soggetti che si occupano a vario titolo della protezione e tutela dei minori stranieri non accompagnati. Infatti, rispetto agli anni precedenti sono aumentati i Comuni rispondenti che dichiarano di aver stipulato protocolli di intesa con altri enti o istituzioni per la gestione dei MSNA (con il pubblico tutore, il Giudice Tutelare, gli Istituti scolastici, il Tribunale per i minorenni, le Questure e le Prefetture), rappresentando nel 2010 quasi il 18% dei rispondenti (contro l'11,4% del 2008).

Tabella n. 9 - Sintesi del fenomeno dell'accoglienza dei MSNA in Italia – Rilevazione ANCI – Cittalia anni 2006 – 2010.			
Fenomeno 2006		Numero Minori	%
MSNA presi in carico		7.870	-
Prima accoglienza	MSNA accolti in prima accoglienza	6.102	-
		2.106	34,5
		3.783	62,0
		444	7,0
Seconda accoglienza	MSNA accolti in seconda accoglienza	3.515	-
	Di cui, % per almeno un mese	2.749	78,2
	Di cui, % irreperibili	692	20,0
	Di cui, % affidati	235	7,0
	Di cui, % con permesso di soggiorno	1.433	40,5

Tabella n. 9 - Sintesi del fenomeno dell'accoglienza dei MSNA in Italia – Rilevazione ANCI – Cittalia anni 2006 – 2010.

Fenomeno 2008		Numero Minori	%
MSNA presi in carico		7.216	-
Prima accoglienza	MSNA accolti in prima accoglienza	4.176	-
	Di cui, % per almeno un mese	2.195	52,6
	Di cui, % irreperibili	1.676	40,1
	Di cui, % affidati	412	9,9
Seconda accoglienza	MSNA accolti in seconda accoglienza	3.841	-
	Di cui, % per almeno un mese	2.886	75,1
	Di cui, % irreperibili	896	23,3
	Di cui, % affidati	253	6,6
	Di cui, % apertura della tutela	1.391	36,0
	Di cui, % con permesso di soggiorno	1.644	42,8
Fenomeno 2009		Numero Minori	%
MSNA presi in carico		5.879	-
Prima accoglienza	MSNA accolti in prima accoglienza	4.312	-
	Di cui, % per almeno un mese	2.716	63,0
	Di cui, % irreperibili	1.303	30,2
	Di cui, % affidati	329	7,6
Seconda accoglienza	MSNA accolti in seconda accoglienza	3.084	-
	Di cui, % per almeno un mese	2.127	88,9
	Di cui, % irreperibili	306	9,9
	Di cui, % affidati	291	12,1
	Di cui, % apertura della tutela	2.009	65,1
Fenomeno 2010		Numero Minori	%
MSNA presi in carico		4.588	
Prima accoglienza	MSNA accolti in prima accoglienza	3.352	-
	Di cui, % per almeno un mese	1.979	59,0
	Di cui, % irreperibili	1.050	31,3
	Di cui, % affidati	293	8,7
Seconda accoglienza	MSNA accolti in seconda accoglienza	2.523	-
	Di cui, % per almeno un mese	1.587	89,6%*
	Di cui, % irreperibili	201	8,0
	Di cui, % affidati	275	15,5
	Di cui, % apertura della tutela	1.649	65,4
	Di cui, % con permesso di soggiorno	1.876	74,4

Fonte: *Minori Stranieri non Accompagnati - Rapporto 2011, ANCI - Cittalia*

*Questo dato è calcolato sul numero di minori passato dalla prima alla seconda accoglienza.

Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati

Dai dati appena illustrati risulta evidente come l'entità della presenza dei minori stranieri non accompagnati e la conseguente pressione sul sistema dell'accoglienza hanno posto in maniera stringente la questione della loro protezione, in quanto soggetti vulnerabili per la loro minore età e di conseguenza inespellibili secondo le attuali norme sull'immigrazione. A esserne investiti sono soprattutto i Comuni i quali, oltre a rappresentare gli spazi fisici e istituzionali della loro accoglienza, sono i responsabili della tutela di tali minori secondo la normativa vigente, che equipara i minori stranieri non accompagnati ai minori italiani privi di riferimenti familiari.

La gestione di una realtà complessa, sia in termini di risorse finanziarie da destinare alla presa in carico dei minori sia in relazione ai molteplici bisogni di cui questi ultimi sono portatori, ha fatto emergere **l'urgenza di una maggiore condivisione di responsabilità e oneri tra amministrazione centrale e autonomie locali, mostrando al contempo l'opportunità di definire e diffondere procedure standardizzate di protezione dei minori sull'intero territorio nazionale.**

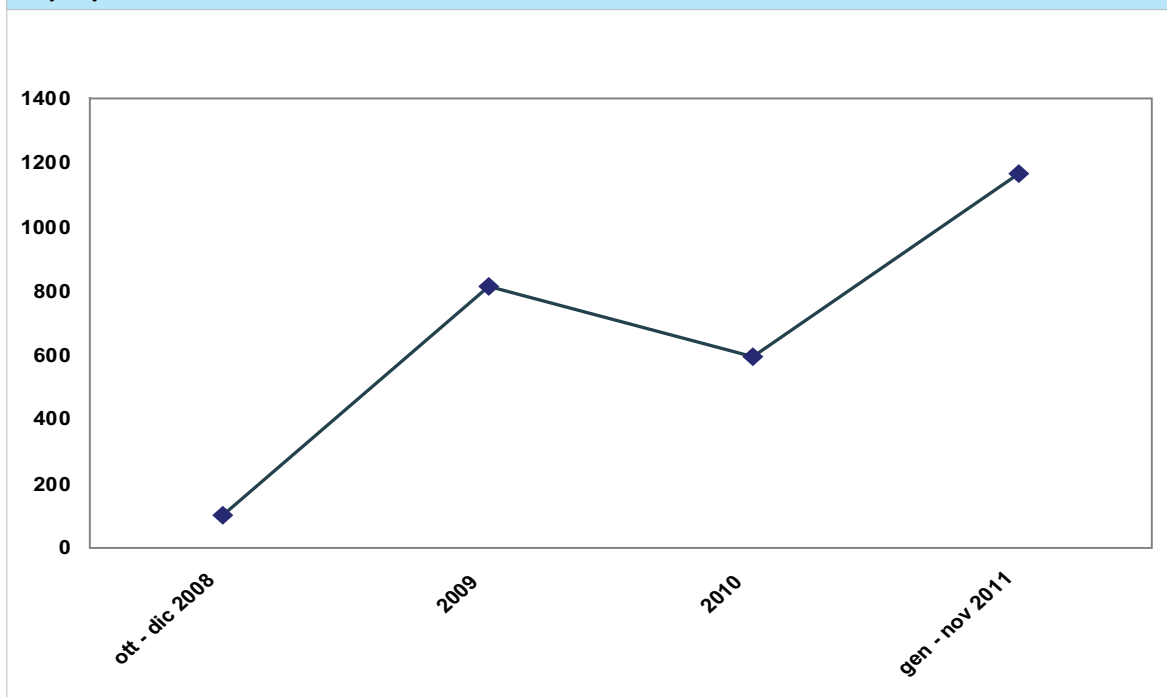
L'impegno di ANCI lungo tale direzione è stato dunque fortemente sollecitato dai Comuni, al fine di giungere ad una positiva collaborazione tra livello centrale e locale in grado di determinare il passaggio da una fase emergenziale ad una più strutturata in termini di risorse economiche ed operative, sia a livello nazionale sia nello specifico in alcune aree critiche del Paese. In particolare nel 2008 si registra un picco delle presenze (pari a oltre 7.700 minori, di cui più di 1.500 arrivati durante l'anno sulle coste siciliane) ed è nello stesso anno che si colloca **l'avvio del Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati**, promosso e finanziato (attraverso il Fondo per le Politiche Migratorie) dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e affidato per la sua realizzazione all'ANCI, con l'obiettivo di sostenere i Comuni sperimentando un sistema nazionale, decentrato e in rete, di protezione e integrazione dei minori, con particolare riguardo alla fase della pronta accoglienza¹.

Fulcro della rete e principali attori dei servizi previsti nell'ambito del Programma sono dunque i Comuni (selezionati tra quelli con più lunga esperienza di interventi nel settore dei MSNA attraverso un bando pubblico), che si impegnano ad attivare servizi destinati a garantire i diritti di cui i minori sono portatori attraverso un articolato percorso di pronta accoglienza che mira ad incentivare la collaborazione tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nell'accoglienza e nella protezione dei MSNA, al fine di giungere a risultati sostenibili e riproducibili su tutto il territorio nazionale. In particolare il Programma si è proposto di far luce su alcuni aspetti emersi come particolarmente problematici sia dalle

¹ A questo proposito è importante sottolineare che i Comuni coinvolti nel programma nazionale sono quelli che nel corso del biennio 2009/2010 risultano aver preso in carico circa il 55% di minori contattati o presi in carico dal totale dei Comuni interessati dal fenomeno sul proprio territorio rilevati dall'indagine nazionale ANCI-Cittalia.

indagini realizzate da ANCI sia dalla rilevazione sistematica svolta dal Comitato per i minori stranieri: tra di essi lo squilibrio creato dall'eccessiva concentrazione di minori in alcune zone del paese (le aree di ingresso ai confini terrestri e marittimi, le grandi città metropolitane), le strategie di intervento sui luoghi di frontiera, le procedure di identificazione dei minori, la frequente carenza di coordinamento tra i soggetti coinvolti nella tutela e nella regolarizzazione dei minori stranieri (oltre ai Comuni il Tribunale per i Minori, il Giudice Tutelare, la Questura, etc.), l'abbandono delle strutture di primo collocamento da parte dei minori. Aspetti centrali durante la fase di aggancio dei MSNA in pronta accoglienza, che si caratterizza pertanto come la più critica e decisiva nel determinare la buona riuscita dell'intero percorso del minore entrato in contatto con i servizi e quella su cui il Programma ha inteso incidere attraverso gli interventi progettati dai Comuni sulla base di specifiche linee guida elaborate dal Programma medesimo. Ad oggi il Programma, tra prima e seconda fase, ha accolto più di 2650 minori sviluppando complessivamente oltre 150.000 giornate di accoglienza e offrendo a 140 minori l'opportunità di usufruire di diverse forme di affidamento familiare.

Figura n. 8 - Andamento degli inserimenti dei MSNA nel Programma dall'inizio delle attività al 30/11/2011.



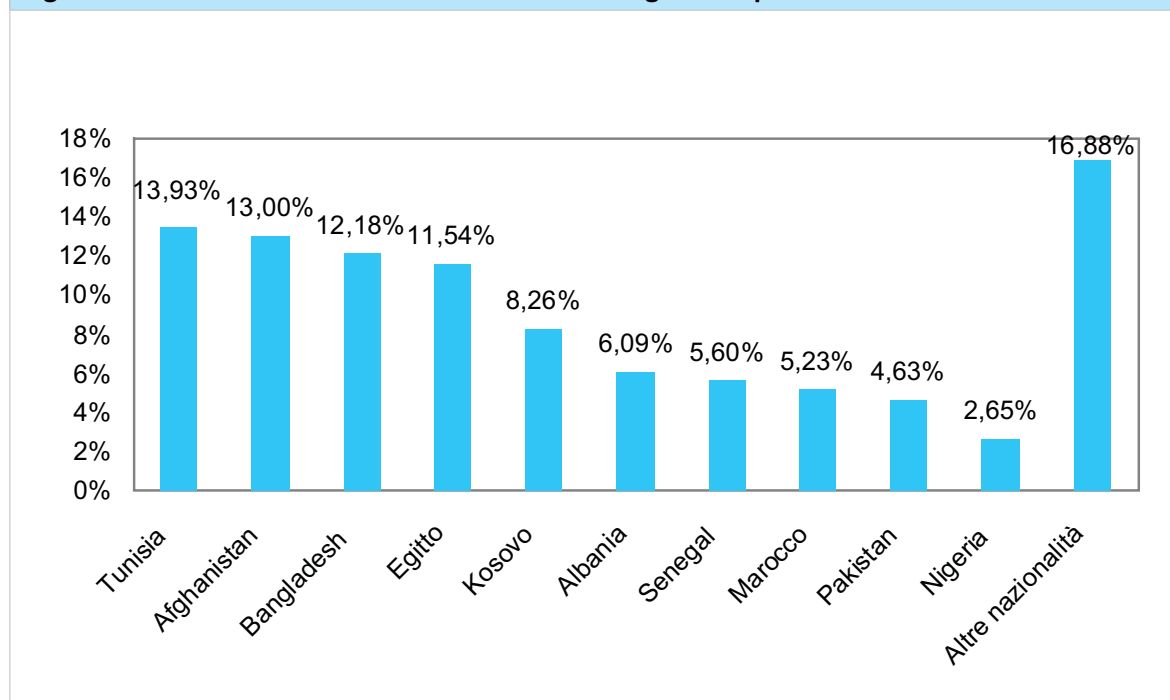
Fonte: Banca dati del Programma minori stranieri non accompagnati

Come appare evidente dal grafico sopra riportato, l'accoglienza di minori nel Programma ha subito nell'ultimo anno un aumento considerevole legato al flusso di minori stranieri non accompagnati giunti in Italia dai paesi della sponda Sud del Mediterraneo in seguito ai rivolgimenti politici in atto nell'area: 4297 MSNA arrivati dal 1° gennaio in Italia provenienti solo dal nord Africa in base alle segnalazioni giunte al Comitato per i minori

stranieri. Per far fronte ai massicci arrivi che hanno riguardato la Sicilia ma anche altre regioni meridionali (Calabria, Puglia), e in seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza sull'intero territorio italiano (prorogato a tutto il 2012) per i minori stranieri non accompagnati è stato nominato il dott. Natale Forlani, direttore generale della DG dell'Immigrazione e delle politiche dell'integrazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, quale soggetto attuatore nazionale con il compito di organizzarne l'assistenza. In tale direzione la rete dei Comuni del Programma ha rappresentato una risorsa determinante in termini di disponibilità alla presa in carico e di professionalità adeguate che ha permesso di rispondere con tempestività al bisogno di accoglienza e protezione dei minori stranieri arrivati nell'ambito dell'emergenza.

Le nazionalità rappresentate nel Programma ad oggi sono 44. Come si può vedere dalla tabella riportata di seguito, la maggior parte dei minori accolti proviene dalla Tunisia, dato su cui pesano naturalmente gli arrivi via mare registrati nell'ultimo anno a seguito dei rivolgimenti politici avvenuti in questo come in altri paesi del Nord Africa. I minori afgani rimangono tuttavia una componente importante degli accolti, a riprova del fatto che persistono rotte migratorie e "sbarchi", meno evidenti dal punto di vista mediatico ma altrettanto significativi (in termini quantitativi, ma anche di pericolosità dei percorsi) rispetto a quelli che si verificano sulle coste del Sud Italia.

Figura n. 9 - Distribuzione dei MSNA accolti nel Programma per nazionalità.

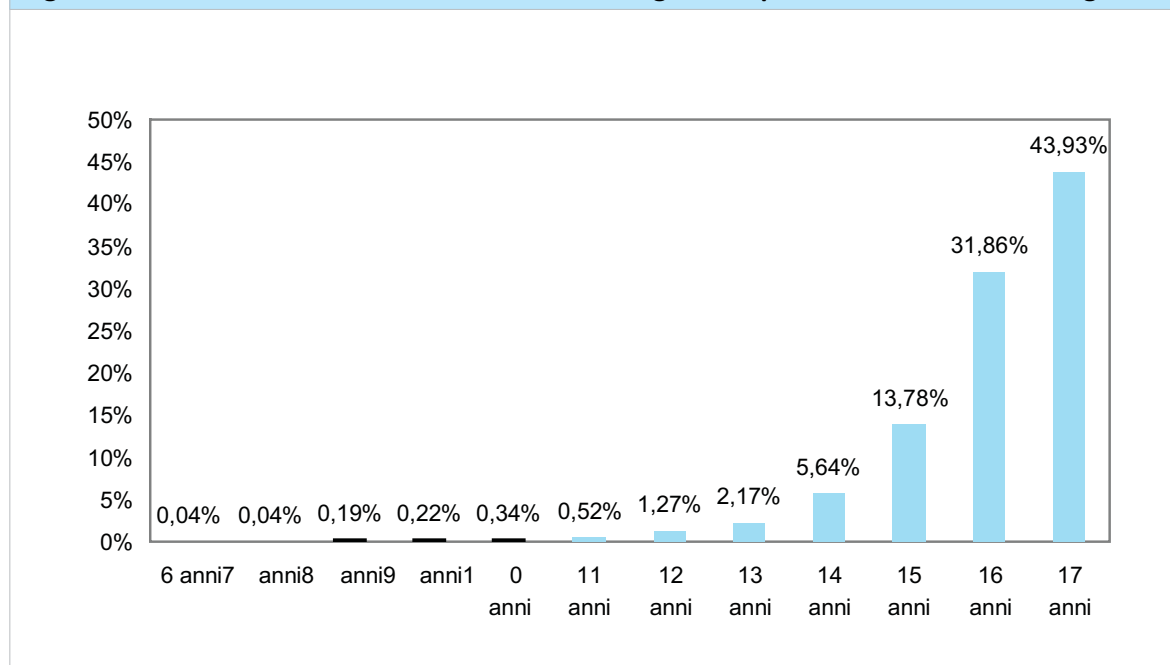


Fonte: Banca dati del Programma minori stranieri non accompagnati

La distribuzione dei minori accolti per fasce d'età mostra come la grande maggioranza

di essi abbia un'età compresa tra i 16 e i 17 anni (il 75,79%). Tale dato condiziona notevolmente l'intervento di presa in carico da parte dei Comuni, orientandolo verso azioni in cui a prevalere è la componente di accompagnamento all'autonomia del minore.

Figura n. 10 - Distribuzione dei MSNA accolti nel Programma per età al momento dell'ingresso.



Fonte: Banca dati del Programma minori stranieri non accompagnati

Aree di intervento: le linee guida operative del Programma

I progetti territoriali di accoglienza sono realizzati dai Comuni aderenti alla rete del Programma con il sostegno degli enti del terzo settore impegnati nella progettazione e nell'attuazione dei servizi rivolti ai minori stranieri non accompagnati. Sin dalla sua ideazione **il Programma ha inteso ottimizzare le risorse dei territori valorizzandone le esperienze e le competenze**, tracciando un percorso univoco per la pronta accoglienza dei beneficiari che ciascun Comune porta avanti secondo la propria organizzazione dei servizi e avvalendosi delle risorse professionali e operative presenti a livello locale. Tale percorso è definito dalle **linee Guida operative del Programma**, che comprendono le indicazioni operative relative sia alla progettazione sia alla realizzazione delle attività progettuali e rappresentano pertanto la cornice entro la quale può realizzarsi la standardizzazione delle prassi cui tende il Programma.

Le linee guida individuano in particolare **quattro macro-aree di intervento**:

1. **l'accoglienza dei minori**
2. **il rapporto con le istituzioni competenti**
3. **il supporto all'inclusione sociale dei minori sul territorio**
4. **la sperimentazione e la promozione dell'affidamento familiare dei minori**

Il percorso di pronta accoglienza (della durata massima di 100 giorni) progettato e realizzato dai Comuni comprende pertanto attività essenziali in direzione della protezione dei minori stranieri non accompagnati; tra queste **il collocamento in luogo sicuro**, in conformità con gli obblighi legislativi previsti in materia di minori in stato di abbandono e potendo avvalersi di tutte le modalità di accoglienza previste dalla normativa nazionale e regionale in merito ai servizi residenziali rivolti ai minori, **l'assistenza socio-psicologica e sanitaria** erogata da personale dotato della necessaria qualificazione professionale e delle competenze utili nel lavoro con i giovani migranti; **l'effettuazione delle segnalazioni agli organi competenti per la tutela dei minori** (Comitato per i minori stranieri, procura c/o il Tribunale per i minori, Giudice tutelare), **l'orientamento legale e l'accompagnamento finalizzato alla regolarizzazione del minore** sul territorio italiano, finalizzati anche a verificare l'opportunità di orientare il minore verso ulteriori percorsi tutelanti quali la protezione sociale o la richiesta di protezione internazionale nell'eventualità in cui dovessero emergere dal minore segni di abuso o di persecuzioni subite o temute nel Paese di origine. A tali servizi si aggiungono **azioni orientate all'inclusione sociale dei minori** nel nuovo contesto di vita, quali **l'insegnamento di base della lingua italiana, l'inserimento scolastico e la progettazione di percorsi formativi e professionalizzanti** (economicamente sostenuti dal Programma anche oltre i 100 giorni di pronta accoglienza) adeguati alle attitudini e alle eventuali competenze pregresse dei minori medesimi. A supporto di tali servizi e di ciascuna figura professionale coinvolta si colloca **la mediazione linguistico – culturale**, la cui previsione nell'ambito dei progetti è da intendersi come forma di intervento integrato nell'equipe multidisciplinare, a sostegno dei minori stranieri non accompagnati e dell'équipe medesima sia nel rapporto con le istituzioni e con i servizi, sia nei percorsi di integrazione sociale dei minori.

A caratterizzare soprattutto la seconda fase di realizzazione del Programma è l'introduzione dell'**affidamento familiare come forma qualificata per l'accoglienza e l'integrazione dei minori stranieri non accompagnati** accolti nell'ambito dei progetti. Valorizzando anche in questo caso positive esperienze messe in atto in Italia da alcuni Comuni, il Programma ha inteso sostenere percorsi di accoglienza familiare che tenessero conto in modo particolare di elementi quali l'età, la cultura di origine, le attitudini dei minori e che sperimentassero dunque forme di affidamento modulate su tali elementi essenziali, in modo da assecondare il bisogno di supporto educativo, affettivo e materiale che la famiglia di origine non è momentaneamente in grado di dare e insieme favorire un'importante occasione di integrazione sociale sostenibile anche dopo la fase di pronta accoglienza. La risposta dei Comuni alla sollecitazione del Programma è stata molto significativa

relativamente al numero e alla qualità dei percorsi di affidamento concretamente avviati, ma anche in termini di positiva integrazione dei servizi dedicati ai minori stranieri e all'affido in seno ai Comuni medesimi. Nella maggior parte dei casi infatti la sperimentazione proposta dal Programma ha stimolato una riflessione in direzione della ricerca di soluzioni parallele o alternative all'accoglienza in comunità per i minori stranieri non accompagnati, che sin qui erano generalmente esclusi dalle esperienze di affidamento realizzate dai Comuni della rete. Nella prospettiva di valorizzare la competenza raggiunta dai propri servizi nell'ambito dell'affidamento familiare e insieme di strutturare una risposta quanto più possibile vicina ai bisogni di tale tipologia di minori nonché delle comunità cittadine nel loro complesso, gli operatori si sono messi in gioco e hanno dato vita a percorsi di accoglienza familiare molto diversificati tra di loro ma tutti caratterizzati da elevata progettualità ed ottimizzazione delle risorse a disposizione, in termini di reperimento delle potenziali famiglie affidatarie e di strutturazione di servizi in grado di supportare e monitorare gli affidamenti realizzati. Ciò ad esempio ha determinato in molti Comuni il coinvolgimento delle comunità straniere presenti sul territorio in percorsi di sensibilizzazione sull'affidamento familiare, cui hanno fatto seguito percorsi concreti di affido di cui i minori accolti dal Programma sono stati i protagonisti insieme alle famiglie e ai servizi che li hanno sostenuti lungo tutto il progetto. E ancora, molto rilevante è stato l'apporto fornito in tale ambito dal Terzo Settore, sulle cui risorse e competenze i Comuni hanno fatto leva per organizzare con prontezza servizi adeguati alle esigenze di un contesto in continuo mutamento e per usufruire di professionalità appropriate a simili modalità di presa in carico.

I risultati di tale sperimentazione ci parlano di almeno **140 minori avviati ad un affidamento dall'inizio del Programma ad oggi, per lo più con modalità full time di accoglienza in famiglia, anche se accanto a queste si registrano ulteriori percorsi che prevedono la presenza del minore in famiglia** per parte della settimana o con finalità specifiche (per esempio, affiancamento scolastico, condivisione del tempo libero, pratica di un'attività sportiva, etc.). Maggioritario è il coinvolgimento delle famiglie straniere (della stessa ma anche di diversa nazionalità del minore), indice di una propensione alla valorizzazione delle risorse che un analogo vissuto migratorio può rappresentare in un contesto delicato come quello dell'affido di un minore straniero e insieme dell'ottimo lavoro fatto con le comunità immigrate in direzione di una sempre più positiva integrazione nel tessuto sociale cittadino in un percorso che da utenti dei servizi sociali le valorizza e le trasforma in risorse di questi ultimi.

Coerentemente a tale sperimentazione, sono state sostenute e incoraggiate dal Programma tutte le attività progettate e realizzate dai Comuni in direzione della promozione dell'affidamento familiare dei MSNA (campagne di sensibilizzazione, seminari, laboratori, etc.) inteso come strumento di tutela e integrazione del minore e insieme quale terreno fertile per la coesione sociale nei territori.

L'azione di monitoraggio in Sicilia e nelle regioni delle coste adriatiche

Nell'ambito delle attività condotte dal Programma è stata attivata anche un'azione di monitoraggio sui Comuni e le comunità di accoglienza nella regione Sicilia, estesa nella II fase anche alle coste Adriatiche. L'azione di monitoraggio, concentrata nelle aree di primo ingresso dei minori in Italia, ha avuto l'obiettivo oltre a rilevare l'effettiva entità delle presenze, anche quello di identificare possibili risposte al complesso insieme di bisogni che questa categoria di minori esprime, supportare i comuni nel potenziamento degli interventi di tutela e favorire il raccordo con gli altri attori coinvolti per facilitare le successive fasi di accoglienza.

Il monitoraggio in Sicilia è stato effettuato con cadenza periodica (attraverso quattro fasi di rilevazione) e ha consentito di interpellare oltre 300 strutture distribuite in 108 Comuni. Nel mese di novembre 2010 è stato realizzato un monitoraggio nominativo per verificare la presenza di tutti i minori che a seguito della segnalazione al Comitato per i Minori Stranieri risultavano collocati presso le comunità regionali e per rilevare l'eventuale presenza di altri minori. Le comunità che risultavano ospitare minori erano 52, ubicate nel territorio di 33 comuni. Nelle Regioni delle coste adriatiche il monitoraggio, realizzato tra dicembre 2010 e aprile 2011, ha riguardato un insieme di 348 comunità distribuite su 162 comuni. Di queste sono risultate ospitare minori 65 comunità distribuite su 42 comuni. Nell'insieme, il monitoraggio ha riguardato un universo di 658 comunità e censito la presenza di 2159 minori².

Gli strumenti utilizzati hanno compreso l'acquisizione di dati quantitativi e qualitativi, la raccolta di testimonianze da parte dei principali attori coinvolti, l'osservazione sul campo, la realizzazione di focus groups tematici con i minori ospiti delle strutture, con esperti e operatori del settore, l'acquisizione e l'analisi del materiale reportistico e normativo esistente.

L'indagine ha reso possibile verificare come la buona riuscita del percorso di accoglienza dei minori sia fortemente influenzata dal coinvolgimento dei Comuni sin dalla prima fase del processo. Per i minori collocati dal Comune, rispetto a quelli collocati "in emergenza" da Questure e Prefetture, la durata media della permanenza in comunità è risultata circa il doppio (in Sicilia mediamente 165 giorni contro 82 giorni).

Le azioni sperimentate in Sicilia e sulle coste adriatiche dimostrano la necessità di conoscenza e approfondimento sulle caratteristiche che l'arrivo e la presenza dei MSNA assume nei diversi territori al fine di assicurare una modalità uniforme di risposta ai bisogni, che mantenga al centro dell'interesse delle istituzioni la protezione del minore, a

² Il Monitoraggio si è basato su dati ufficiali forniti dai BUR delle Regioni interessate e dalla Banca Dati del Comitato Minori Stranieri, aggiornando e mettendo a verifica tali dati tramite l'intervento diretto degli operatori sul campo. Il monitoraggio sulle coste adriatiche ha riguardato tutte le province delle Regioni Puglia, Abruzzo e Marche, e le province delle coste adriatiche delle Regioni Emilia Romagna e Veneto. Il criterio di selezione dell'ambito territoriale del monitoraggio è stato basato sull'individuazione dei punti principali di arrivo dei minori stranieri non accompagnati e della distribuzione di essi nei territori circostanti.

prescindere dall'area di provenienza. Si tratta di un'attenzione che deve essere mantenuta viva anche per superare l'attuale situazione di emergenza e operare affinché le attuali situazioni di accoglienza precaria confluiscono progressivamente nella rete strutturata di accoglienza dei Comuni.

**LA RETE DEI COMUNI
DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI PROTEZIONE
DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI - II FASE**

