



GARANTE DEI
DIRITTI DI
ADULTI E
BAMBINI
Ombudsman delle Marche

L'ACCOGLIENZA DEI MINORI NELLE COMUNITÀ DELLA REGIONE MARCHE



REPORT 2016

L'ACCOGLIENZA DEI MINORI NELLE COMUNITÀ DELLA REGIONE MARCHE



Pubblicazione a cura dell'Ufficio
del Garante dei diritti di adulti e bambini
Ombudsman delle Marche

Piazza Cavour 23, Ancona

Tel 071.2298422 / 402

Email: garantediritti@consiglio.marche.it

PEC: assemblea.marche.ombudsman@emarche.it

Redazione report: Daniela Sandroni

Francesca Gasparri

Impaginazione grafica: Diego Cerca

Stampato dal

Centro Stampa dell'Assemblea Legislativa delle Marche

Dicembre 2016

*Mi domando se le stelle sono illuminate
perché ognuno possa un giorno trovare la sua*

Antoine de Saint-Exupéry "Il Piccolo Principe"

È la prima volta che il Garante dei diritti dell'infanzia regionale intraprende un percorso conoscitivo della realtà delle comunità educative per i minorenni presenti nel territorio, recandosi personalmente presso molte strutture e contattando le altre, per avere informazioni utili alla stesura del presente report.

Un lavoro che ha affiancato l'istituzione di un tavolo di coordinamento dedicato al tema, che vede il coinvolgimento dell'Assessorato alle Politiche Sociali, del Tribunale per i Minorenni delle Marche, della Procura minorile e degli operatori delle Comunità educative.

L'Ufficio del Garante si è mosso nell'ambito delle proprie competenze, senza pretese ispettive, nel rispetto delle prerogative che spettano ad altri soggetti istituzionali e in collaborazione con gli stessi. Le Comunità prese in considerazione sono quelle disciplinate dalla normativa regionale.

Uno spaccato significativo, ma non del tutto esaustivo, di un panorama articolato, che impone un adeguato controllo per rispondere seriamente alle esigenze dei nostri tempi. Le comunità svolgono un compito quanto mai delicato:





integrare o sostituire funzioni familiari compromesse, accogliendo il minore in un contesto educativo che aiuti la realizzazione di un progetto di crescita. Realtà che devono fare i conti con importanti mutamenti sociali, con emergenze, come quella dei minori stranieri non accompagnati, che nel tempo hanno assunto aspetti strutturali.

Si auspica che questo impegno possa aiutare una rappresentazione corretta del mondo delle comunità educative, talvolta interpretato dall'opinione pubblica con una certa superficialità. Con la disponibilità a collaborare con il decisore politico regionale per individuare ulteriori misure a tutela dei minori in difficoltà inseriti nelle strutture.

Nonostante le difficoltà che il sistema incontra, sembra si possa sostenere che la realtà delle comunità per minori, pur nelle sue differenze, esprima livelli di sensibilità e competenza che contribuiscono a riaffermare quei valori di solidarietà su cui si fonda la nostra comunità.

Approfondendo la conoscenza di questo mondo sono venute alla luce tante storie diverse, intense e talvolta dolorose. Ma anche storie di grande umanità che hanno arricchito non poco chi è stato coinvolto in questo progetto, aiutandolo a capire che il senso morale di una società si misura su ciò che fa per i suoi ragazzi e i suoi bambini.

Andrea Nobili

Garante dei diritti della Regione Marche



PREMESSA

L'Autorità di Garanzia che ha competenza nel settore della tutela dei diritti dei minori e dell'infanzia, è stata istituita con la legge regionale n. 23 del 28 luglio 2008.

In particolare ai sensi dell'art. 10, comma 1, l'attività dell'Ufficio del garante è svolta al fine di assicurare la piena attuazione nel territorio regionale dei diritti e degli interessi, sia individuali che collettivi, dei minori, anche ai sensi di quanto previsto dalla legge 27 maggio 1991, n. 176, ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea ONU a New York il 20 novembre 1989 e dalla Carta europea dei diritti del fanciullo adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77, nonché dal diritto dell'Unione Europea e dalle norme costituzionali e legislative nazionali vigenti.

Il Garante regionale, alla luce della delicata questione che in questi ultimi mesi sta assumendo una sempre maggiore rilevanza, inerente l'accoglienza e la tutela dei minori stranieri non accompagnati, nonché le problematiche relative ai minori allontanati dal proprio nucleo familiare, ha intrapreso un'attività di conoscenza della situazione dei minori ospitati nelle varie Comunità del nostro territorio regionale al fine di analizzare le dinamiche che stanno alla base di questo complesso fenomeno, cercando, altresì, di offrire spunti di riflessione anche a guida di percorsi normativi futuri.



Parallelamente all'attività di raccolta dati sono state realizzate una serie di visite presso alcune Comunità educative per minori che operano nella regione.

Tali visite hanno offerto l'opportunità di incontrare e confrontarsi con gli operatori e responsabili che operano nel settore rilevando le difficoltà che questi ultimi affrontano quotidianamente.

In tali occasioni, il Garante ha incontrato anche i minori che sono stati accolti nelle Comunità, che con i loro racconti e la segnalazione delle loro esigenze hanno dato voce a quanti vivono questa difficile esperienza.

RICERCA E METODOLOGIA

Le Comunità che sono state interessate da tale rilevazione dati sono quelle individuate dalla legge regionale del 6 novembre 2002, n. 20 (abrogata dalla legge regionale del 30 settembre 2016 n. 21, in attesa di approvazione del regolamento) che disciplinava in materia di autorizzazione all'esercizio e accreditamento delle strutture e dei servizi a ciclo diurno e residenziale. In particolare all'art. 3 della medesima legge, le strutture erano individuate in base alle varie tipologie funzionali e in relazione a diverse variabili: natura del bisogno; intensità assistenziale e complessità dell'intervento.



Dall'analisi di tali indicazioni e mediante la collaborazione con l'Osservatorio delle Politiche Sociali della Regione Marche, ai fini della presente ricerca, sono state individuate 69 Comunità presenti in tutto il territorio regionale suddivise, in base alla tipologia di servizio, come di seguito riportato in tabella.

Tipologia	N.
Comunità familiari	15
Comunità educative	49
Comunità alloggio per adolescenti	1
Casa famiglia	4

Tabella 1: numero di Comunità presenti nel territorio regionale

Nel territorio regionale operano anche due strutture sanitarie individuate come residenze terapeutiche per minori con problematiche psichiatriche. Solamente una delle due ha risposto all'invio di richiesta dati.



Al fine di acquisire elementi utili all'attività di monitoraggio è stata elaborata una scheda di raccolta dati contenente le informazioni ritenute prioritarie per una conoscenza, seppur parziale, della situazione e di cui, di seguito, se ne riporta il contenuto:

- dati identificativi della Comunità, tipologia e sede;
- posti autorizzati di pronta accoglienza;
- posti autorizzati per la ricettività;
- fasce d'età dei minori ospitati (0-6,7-14,15-18, maggiorenni);
- numero minori stranieri non accompagnati (MSNA);
- genere;
- nazionalità di provenienza dei MSNA;
- motivi dell'inserimento in Comunità (MSNA, procedimenti penali, provvedimenti amministrativo-giudiziari, inserimenti psicoterapeutici).

Per l'elaborazione dei dati sono state prese in considerazione tutte le schede pervenute, debitamente compilate, alla data del 30 novembre 2016.

In ogni ambito sono stati ricavati i dati totali complessivi nonché suddivisi per ciascuna provincia di appartenenza e a tal proposito risulta utile fornire un dato sulla distribuzione nel territorio regionale, dei minori ospitati in Comunità:



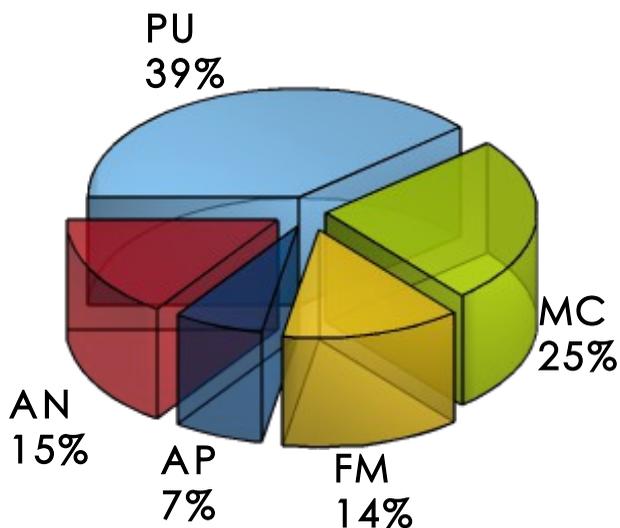


Figura 1: distribuzione per provincia

Il totale dei minori presenti alla data del 30/11/2016 nelle strutture residenziali del territorio della Regione Marche risulta essere di 556 minori di cui 287 minori stranieri non accompagnati.

Ad una prima lettura delle informazioni che sono pervenute può essere utile fornire un ulteriore dato sulla distribuzione dei minori nel loro complesso in relazione alla tipologia delle strutture residenziali come riportato in tabella.

Tipologia	N. minori ospitati compresi MSNA
Comunità familiari	50
Comunità educative	475
Comunità alloggio per adolescenti	2
Casa famiglia	16
Altra tipologia*	13

Tabella 2: numero di minori ospitati dalle Comunità presenti nel territorio regionale

Appare doveroso evidenziare che il progetto avviato ha trovato un ampio consenso tra le varie Comunità che hanno apprezzato l'interessamento delle istituzioni, dando sin da subito la completa disponibilità a fornire i dati richiesti.

* In questa tipologia rientrano minori ospitati in accoglienza con le madri in strutture segnalateci dagli Enti gestori titolari altresì di Comunità educative per minori



I risultati ottenuti sono presentati in maniera sintetica in questa pubblicazione che cerca di fotografare il fenomeno dell'accoglienza dei minori nella nostra regione. L'idea di realizzare questa iniziativa è nata anche dalla volontà di soddisfare il bisogno di conoscenza di questa realtà attraverso il racconto dei ragazzi accolti nelle Comunità e delle figure professionali che operano nel settore. Il lavoro svolto ha evidenziato l'esigenza di un confronto costante e strutturato tra gli attori del territorio per affrontare in modo condiviso le difficoltà che emergono in questi anni di grandi sfide sociali.

Si auspica che l'attività svolta dal Garante di conoscenza delle situazioni di fragilità, possa fornire un apporto ai bisogni emersi confidando che la politica attui interventi legislativi nel campo della prevenzione del disagio sociale.

MOTIVAZIONI DELL'INSERIMENTO NELLE STRUTTURE

Con la raccolta dati si è richiesto alle strutture di indicare le motivazioni dell'inserimento in struttura dei minori. Per circoscrivere le varie cause si è riscontrata la necessità di definire 4 macro tipologie così suddivise:

- Provvedimenti amministrativo-giudiziari: bambini o adolescenti soli, in condizione di grave incuria e trascuratezza psico-fisica e/o maltrattamento e/o



abuso sessuale, sottoposti a provvedimenti civili emessi dalla magistratura minorile a seguito di limitazione della potestà genitoriale; adolescenti con condotte a rischio e/o devianti, sottoposti a provvedimenti amministrativi, che realizzano di fatto una limitazione della potestà genitoriale tramite l'affido ai Servizi sociali, ma non consentono ai genitori di intervenire nel procedimento; minori o adolescenti sottoposti a provvedimento amministrativo applicato ove si ravvisi una situazione di grave ed immediato pericolo per l'integrità psico-fisica del minore;

- Procedimenti penali: minori sottoposti a provvedimento penale e collocati in Comunità a fini rieducativi;
- Inserimenti psicoterapeutici: minori con problematiche di salute mentale;
- MSNA: minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio italiano non aventi cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trovano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

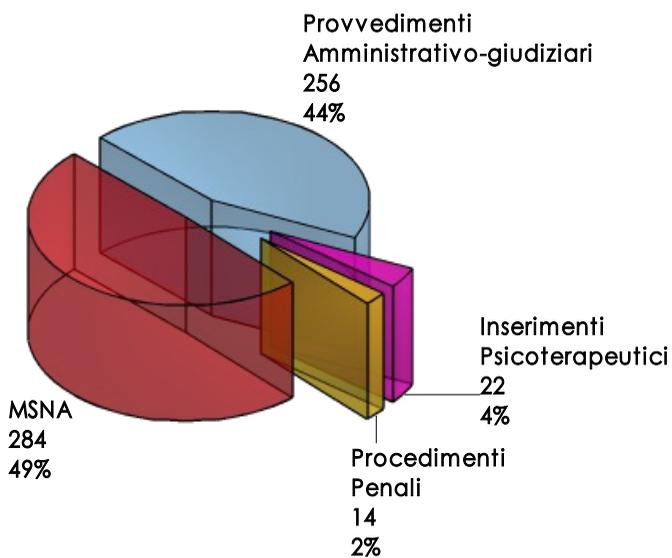


Figura 2: percentuali tipologie di inserimento

Dal grafico possiamo vedere che, escluso il dato dei MSNA, la motivazione prevalente di inserimento di minori in strutture socio educative è riconducibile a provvedimenti amministrativo-giudiziari, pochi invece gli inserimenti riguardanti minori con procedimenti penali a carico. Il dato relativo agli inserimenti psicoterapeutici deriva quasi unicamente dalla struttura sanitaria che ospita in via esclusiva minori con problematiche di salute mentale che alla data della presente rilevazione accoglieva 20 ospiti.

GENERE

I minori accolti nelle Comunità sono per la maggioranza maschi, questo anche per l'incidenza dei minori stranieri non accompagnati, quasi solo esclusivamente ragazzi.

È comunque importante evidenziare che le ragazze MSNA, accolte nelle strutture, sono per lo più provenienti dalla Nigeria, vittime di tratta o potenzialmente ad alto rischio di sfruttamento. Nell'ultimo rapporto di Save the Children è riportato come il fenomeno in Italia sia in continuo aumento: tra il 2014 e il 2015 gli arrivi delle ragazze nigeriane ha visto un incremento del 300%.

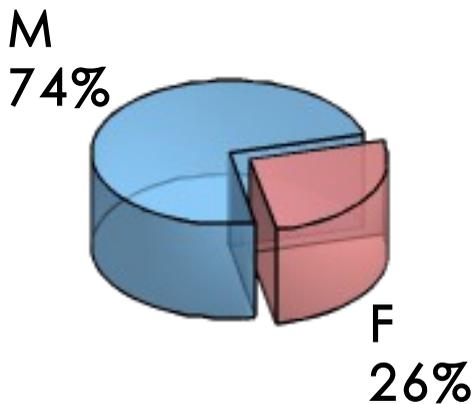


Figura 3: percentuali maschi/femmine

ETÀ

La presenza nelle strutture riguarda in prevalenza minori compresi nella fascia d'età tra i 15 e 18 anni. Sul dato incide sicuramente la presenza dei MSNA che arrivano in Italia in prossimità del compimento della maggiore età; il 92% infatti ha un'età compresa tra i 15 e 18 anni.

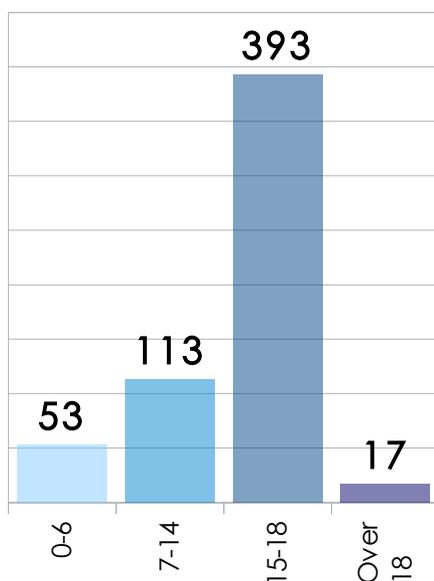


Figura 4: distribuzione fasce età

Nel grafico successivo, scorporato dei MSNA, è comunque evidente una presenza maggiore di ragazzi compresi in tale fascia di età.

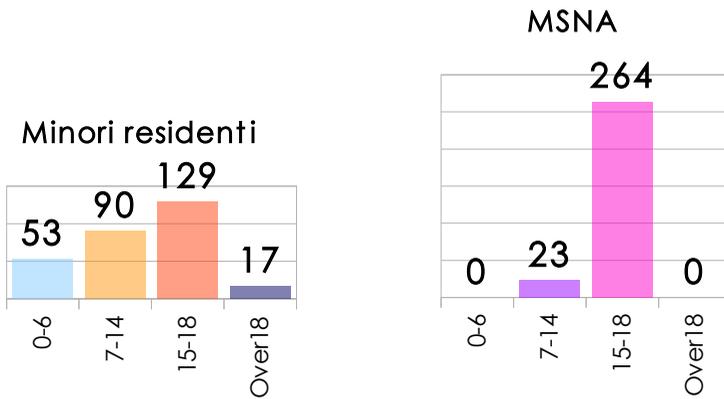


Figura 5: distribuzione fasce età – Minori residenti / MSNA

Da quanto emerso attraverso i confronti con operatori e responsabili delle Comunità, questo dato può essere spiegato anche con interventi non sempre tempestivi dei servizi sociali dovuti a tagli al welfare che hanno interessato i bilanci degli enti locali negli ultimi anni. L'inserimento dei minori in età adolescenziale sicuramente rischia di prolungare la permanenza in struttura per la difficoltà di trovare una soluzione di accoglienza alternativa.

In questo contesto è opportuno soffermarsi sulla questione dei maggiorenni presenti in Comunità. Anche se il dato non è rilevante, va precisato che negli ultimi anni sono stati prolungati pochissimi progetti oltre la maggiore età a causa della carenza di risorse delle amministrazioni locali che non sono più in grado di far fronte alla spesa.

La questione però è delicata perché al compimento della maggiore età i ragazzi si trovano costretti a lasciare la Comunità, spesso senza aver completato il percorso di autonomia o, in molti casi, non avendo nessuna alternativa se non quella del rientro nel nucleo familiare di origine dal quale sono stati allontanati, con il rischio concreto di vanificare il lavoro svolto dalla Comunità.

MINORI STRANIERI E MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (MSNA)

I minori stranieri accolti nelle Comunità educative marchigiane sono 365 di cui 287 non accompagnati (MSNA) che rappresentano circa il 50% delle presenze.

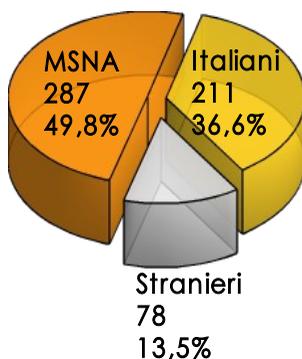


Figura 6: percentuali MSNA – Italiani – Stranieri



Dal VI rapporto 2016 pubblicato dall'ANCI si evidenzia come *“negli ultimi dieci anni, la presenza dei minori soli negli spostamenti umani, è divenuto un fattore comune delle migrazioni a livello mondiale”*, che in Italia ha visto un forte aumento dal 2011 a seguito del conflitto libico e degli assetti politico-sociali nei Paesi del Maghreb. Le Marche ospitano l'1.2% dei MSNA presenti sul territorio nazionale, distribuiti in 37 Comunità educative autorizzate, di cui 23 con accoglienza prevalente di MSNA.

Le cause della migrazione sono diverse:

- minori in fuga da guerre, persecuzioni, conflitti;
- migranti per ragioni economiche e alla ricerca di opportunità lavorative;
- minori attratti da nuovi modelli di vita;
- minori spinti dalla destrutturazione sociale dovuta al progressivo svuotamento del contesto sociale conseguente all'emigrazione dei propri coetanei.

In Italia i giovani “migranti economici” costituiscono la tipologia maggioritaria di minori presenti.

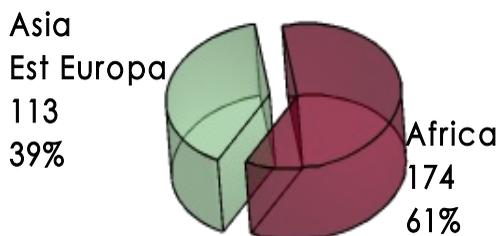


Figura 7: percentuale provenienza Africa/Paesi asiatici e est Europa

Essi hanno un progetto migratorio simile a quello degli adulti appartenenti alla medesima nazionalità. Una parte di essi è inviata all'estero dalle famiglie con finalità di sopravvivenza e di miglioramento socio economico, mentre altri vengono in Italia di loro iniziativa, senza il consenso dei genitori ma comunque senza essere stati loro sottratti.

Dai grafici possiamo vedere che per il 61% i minori provengono da Paesi africani e per il restante 39% dai Paesi asiatici e dell'est Europa.

Particolare attenzione merita la numerosa presenza dei minori albanesi ed egiziani, la cui decisione di emigrare viene spesso assunta in ambito familiare. Per gli egiziani, che provengono in genere da zone rurali e povere situate lungo

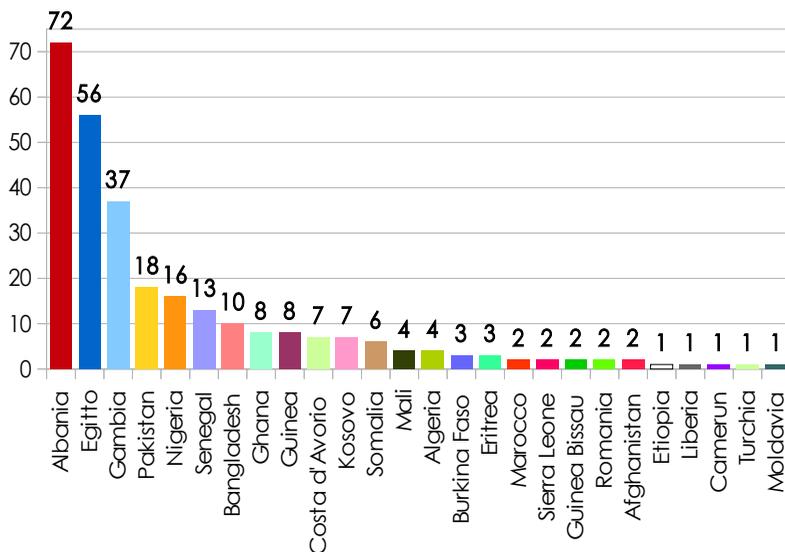


Figura 8: distribuzione provenienza paesi

il delta del Nilo, il viaggio verso l'Italia è dettato dalla ricerca di una condizione di vita migliore al fine di poter contribuire al sostentamento delle proprie famiglie spesso ridotte in estrema povertà dalla crisi economica del loro paese. I minori albanesi, che sono in forte aumento su tutto il territorio nazionale e nelle Marche rappresentano il 25% delle presenze, arrivano in Italia in aereo o in nave, accompagnati molte volte da un adulto al quale sono stati affidati dalla famiglia. Questo particolare flusso migratorio dei minori albanesi ha sollevato dubbi sull'effettiva sussistenza dello *status* di "non accompagnato" e, dove possibile, le Amministrazioni locali procedono ad effettuare

indagini familiari volte a verificare la realtà socio-economica delle famiglie di origine e le concrete possibilità di reinserimento nel territorio albanese.

La presa in carico del MSNA è di competenza del Comune in cui vengono intercettati perché di passaggio, per arrivi diretti da zone di frontiera o perché si dichiarano minorenni al momento della ricollocazione da parte della Prefettura degli stranieri adulti. Per tutte queste casistiche il Comune di Ancona è il territorio più interessato dall'accoglienza dei MSNA, seguito da Macerata e Pesaro.

CRITICITÀ E POSSIBILI INTERVENTI

Nei momenti di confronto con gli operatori delle Comunità educative sono emerse alcune criticità comuni, con suggerimenti di intervento, che possono essere così riassunte:

- affrontare in una logica di sistema, coinvolgendo le istituzioni preposte, la questione relativa ai tutori dei minori che non sempre sono nella condizione di svolgere adeguatamente il loro impegno;
- è stata segnalata l'opportunità del riconoscimento di un'esenzione dal pagamento delle cure sanitarie e la garanzia della copertura della psicoterapia;
- ipotizzare un fondo compensativo per aiutare i piccoli comuni che spesso volte non riescono a



sostenere le spese dell'inserimento dei minori in comunità;

- valutare un intervento di sistema, anche con previsioni normative ad hoc, per tutelare i giovani che si trovano in comunità al momento del conseguimento della maggiore età e che rischiano la compromissione del progetto personalizzato.

Per quanto più specificamente concerne i minori stranieri non accompagnati (MSNA):

- i brevi tempi di permanenza nelle strutture, dovuti all'età di inserimento, spesso prossima alla maggiore età, non permettono l'attuazione di progetti efficaci per il percorso di autonomia;
- l'ingresso in Comunità non è sempre preceduto da uno screening adeguato: i costi di problematiche sanitarie importanti gravano sulle Comunità che dispongono solo di una quota stabilita da disposizioni ministeriali di euro 45 giornalieri procapite;
- il riscontro di fragilità psicologiche nei minori stranieri sempre più evidenti e complesse richiedono specifiche competenze etnopsichiatriche.

La complessità del disagio e i numerosi bisogni dei minorenni fuori dalla famiglia non possono essere ormai risolti solo con interventi socio educativi. Necessitano, ancor più nel caso dei MSNA (per i quali non basta una risposta ai bisogni

primari), di una presa in carico integrata, con interventi sociali, educativi e soprattutto sanitari, di cura della salute e del trauma.

È forse questa, nell'ambito di un ragionamento di sistema, una delle principali sfide che le istituzioni sono chiamate ad affrontare, per affermare il riconoscimento dei diritti dei minori.

Un particolare ringraziamento
all'Assessorato alle Politiche Sociali
al Servizio Politiche Sociali e Sport
all'Osservatorio Socio-Sanitario e Servizio Civile Volontario

www.ombudsman.marche.it