



MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI NELLA PROVINCIA  
DI VENEZIA: CONFIGURAZIONE DI UNA REALTÀ E RISPOSTE  
TERRITORIALI



Provincia di Venezia

**Documento COSES n° 626**

**MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI NELLA PROVINCIA  
DI VENEZIA: CONFIGURAZIONE DI UNA REALTÀ E RISPOSTE  
TERRITORIALI**

di Annalisa Butticci

Febbraio 2005

## Indice

Introduzione.....	1
1. La presenza nel territorio: aspetti quantitativi e problematiche emerse .....	7
1.1 Descrizione della metodologia di rilevazione .....	7
1.2 I risultati emersi.....	8
1.2.1 I Comuni attivi in interventi di tutela ed accoglienza per i minori stranieri non accompagnati .....	8
1.2.2 Genere e provenienza dei minori stranieri non accompagnati.....	12
1.2.3 L'età dei minori stranieri non accompagnati .....	15
1.2.4 Tipologia degli interventi attivati dai Comuni.....	19
1.2.5 Provvedimenti adottati dal Comitato minori stranieri non accompagnati per i minori presi in carico dai Comuni della provincia di Venezia.....	22
1.2.6 Il coordinamento e la collaborazione tra i Servizi sociali dei Comuni della provincia di Venezia e gli altri soggetti del territorio .....	26
1.2.7 Importi stanziati dai Comuni nel biennio 2002/2003 per la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati.....	31
1.2.8 Le comunità presso le quali sono stati collocati i minori .....	35
1.2.9 Le strutture di formazione per i minori alle quali si sono rivolti i Comuni della provincia di Venezia .....	36
1.2.10 Problemi emersi .....	37
2. Un approfondimento qualitativo: gli esiti delle interviste ad alcuni testimoni privilegiati .....	43
2.1 Descrizione della metodologia.....	43
2.2 I risultati emersi.....	45
2.2.1 Il Comune di Venezia .....	45
2.2.2 Il Comune di Mirano .....	53
2.2.3 La Fondazione Groggia .....	55
2.2.4. Le Opere Riunite Buon Pastore .....	59

3. Una ricognizione delle principali attività.....	65
3.1 Presentazione delle schede.....	65
3.2. Le schede.....	67
3.2.1 L'Assessorato ai Servizi sociali della Regione del Veneto .....	67
3.2.2 Il Pubblico tutore dei minori della Regione del Veneto .....	69
3.2.3 Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza della Regione del Veneto .....	72
4 Conclusioni .....	77
Bibliografia.....	83
Appendici .....	85
A1. Questionario .....	85
A2. Protocollo d'Intesa regionale allegato alla DGR n. 2156 del 16.07.2004.....	89
A3. Scheda di rilevazione della Regione del Veneto, anno 2003, dei dati relativi ai minori in situazione di disagio. ....	92

## Introduzione

Questa ricerca nasce da un'esigenza conoscitiva maturata negli ultimi anni in merito ad una particolare realtà migratoria venuta alla ribalta nel panorama italiano intorno alla fine degli anni novanta, ossia la migrazione di giovanissimi ragazzi, non ancora maggiorenni, che intraprendono il viaggio migratorio da soli. Grazie a numerose ricerche italiane ed internazionali<sup>1</sup>, questo fenomeno è sicuramente più conosciuto rispetto a qualche anno fa. Il termine minore straniero non accompagnato compare per la prima volta nella legislazione italiana nel 1993, in una circolare del Ministero dell'Interno che disponeva per i minori stranieri non accompagnati la competenza della Magistratura minorile su tutti i provvedimenti della Pubblica Amministrazione e ribadiva per questi minori la necessità di un rilascio di permesso di soggiorno provvisorio ai sensi della Legge 30/1990. Da allora la legislazione italiana in materia si è molto evoluta<sup>2</sup>, sollecitata sia dai cambiamenti degli orientamenti politici sia dalla straordinaria mutevolezza del fenomeno.

L'emersione del fenomeno ha messo in evidenza come questo rappresenti di fatto una realtà particolarmente complessa sia dal punto di vista operativo che ideologico. I minori stranieri non accompagnati hanno posto, in termini gestionali, delle sfide operative e sociali che il sistema politico e di welfare non potevano forse né prevedere né contenere. I governi locali si sono trovati improvvisamente a gestire una realtà situata nel punto di intersezione di due importanti questioni: la protezione ed il sostegno dei minori d'età – sancita dalla legislazione internazionale e nazionale in materia di tutela dei minori<sup>3</sup> – ed il contenimento dei flussi migratori.

---

<sup>1</sup> Vedi in proposito Butticci (2004 e 2003), Campani et al. (2002), Elliot (2002), Human Right Report (2002), Rozzi (2001), Smith (2003), Splinder (2001), Wendy (2000).

<sup>2</sup> Per un breve excursus sull'evoluzione della normativa italiana in merito alla fattispecie di minore straniero non accompagnato si veda Miazzi (2004) e Rozzi (2001).

<sup>3</sup> Convenzione ONU sui diritti del fanciullo di New York del 20/11/1989 ratificata e resa esecutiva con Legge 176/91; Convenzione di Lussemburgo del 20/05/1980 e convenzione dell'Aja del 25/11/1980 sui provvedimenti di affidamento e sottrazione di minori ratificate e rese esecutive con Legge 64/94; Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 25/01/1996, ratificata e resa esecutiva in Italia con Legge 77/03; Direttiva 2003/9/CE del Consiglio dell'Unione europea del 27/01/2003 nella quale si richiedono agli Stati membri adeguate misure per la rappresentanza dei minori stranieri non accompagnati; articoli 2, 3, 29, 30, 31, 37 della Costituzione; articoli 343 e seguenti del Codice Civile che riguardano l'apertura della tutela; articoli 33 e 37 bis della Legge 4/05/1983, n. 184, come modificata dalla Legge 31/11/1998, n.476; modifiche alle Legge 184/83, Legge 149/2001 in tema

Nel corso degli ultimi anni sono stati molti i tentativi di conciliare questi due assunti di base i quali, di fatto, presuppongono interventi ed azioni che non solo appaiono a volte inconciliabili, ma aprono un dibattito giuridico su questioni di legittimità e costituzionalità (Miazzi, 2004; Rozzi, 2001) che coinvolgono direttamente i vari attori sociali chiamati a gestire le istanze delle quali i minori stranieri in questione si fanno portatori.

Una prima esperienza di ricerca sui minori stranieri non accompagnati nel territorio della provincia di Venezia, è stata realizzata dal Coses (Butticci, 2003) su richiesta dell'allora Assessore della Provincia di Venezia Giuseppe Moretto. Questa seconda esperienza, promossa dalla medesima Amministrazione, si sviluppa dall'esigenza di monitorare le peculiarità del fenomeno anche attraverso l'espressione dei soggetti pubblici e privati che intorno a questo agiscono in modo attivo e propositivo.

In tal senso, abbiamo suddiviso la ricerca in due parti. Nella prima parte ci siamo occupati degli aspetti quantitativi riguardanti i minori (numerosità, età, genere, paese di provenienza), degli interventi realizzati a loro favore dai Comuni della provincia (tipologia d'intervento, costo economico, collaborazione e coinvolgimento di altri soggetti operanti nel territorio) nonché dei problemi incontrati nelle prassi della presa in carico da parte dei Comuni e, quindi, nell'attivazione degli interventi. Lo strumento utilizzato per acquisire queste informazioni è stato un questionario sottoposto a tutti i Comuni della provincia di Venezia.

Rispetto alla rilevazione dei dati sui minori stranieri non accompagnati, riteniamo di dovere fare alcune premesse che possono considerarsi valide sia per la nostra indagine, sia per altre simili a questa.

Come era accaduto nella precedente ricerca (Butticci, 2003), anche questa volta si sono riscontrate delle interferenze nel dato statistico sui minori stranieri non accompagnati da parte di un'altra realtà che, per alcuni aspetti, risulta piuttosto simile a quella in

---

tutela dei minori, cooperazione internazionale, adozione di minori stranieri e disposizione della competenza del Tribunale per i minorenni nella valutazione del superiore interesse del minore; articolo 403 del Codice Civile che dispone interventi urgenti di protezione per i minori; articoli 4 e 9 della Legge 184/83 sulla tutela e l'affidamento, come modificata dalla Legge 476/98, sulla disciplina dei casi.

questione, ossia la presenza di minori nomadi. Come si vedrà in seguito, una parte dei minori per i quali sono stati attivati degli interventi (prevalentemente riferiti alla sola collocazione in strutture di accoglienza) appartengono a comunità nomadi. Questa particolare tipologia di minori viene spesso considerata alla stessa stregua dei minori stranieri soli sia perché i minori nomadi si dichiarano tali, sia perché di primo acchito appare difficile, senza indicazioni chiare da parte del minore, capire se un minore trovato solo appartenga all'una o all'altra tipologia. Si fa presente che la differenza principale tra il minore nomade ed il minore straniero non accompagnato sta nella presenza dei genitori nel territorio. Di fatto, i minori nomadi risiedono assieme alle loro famiglie nei campi nomadi stanziati nel territorio. Diversamente, il minore straniero non accompagnato si trova a soggiornare nel territorio senza i suoi genitori o adulti per lui responsabili.

Che si tratti di un caso o dell'altro, in base alla normativa, i servizi sono tenuti a collocare il minore in un luogo sicuro e a garantirgli la tutela. Gli esiti della collocazione di norma sono molto diversi perché generalmente il minore nomade si allontana dalla comunità dopo qualche ora o qualche giorno, mentre il minore straniero non accompagnato tende a rimanere ed usufruire dei servizi attivati dal Comune dove è stato rintracciato o si è presentato autonomamente. Nell'indagine, in alcuni, casi non è avvenuta alcuna distinzione nell'indicazione, in altri invece ci è stata segnalata a margine una nota relativa all'appartenenza del minore a comunità nomadi.

Accanto a questa interferenza ve ne sono altre che rendono difficile la rilevazione del dato. Oltre alla tipologia di minore nomade, infatti, ve ne è un'altra che pone degli interrogativi circa la sussistenza dei requisiti di minore straniero non accompagnato ossia il fatto che un minorenne si presenti ai servizi con un parente entro il quarto grado (fratello, nonno, zio, cugino) sprovvisto però di documenti che ne certifichino il reale legame di parentela. La domanda che si pongono gli operatori è se, in questo caso, vi siano i requisiti necessari per considerare il minore come accompagnato oppure non accompagnato. Di fatto, la presenza di parenti esclude la fattispecie di minore non accompagnato.

Tuttavia, l'incertezza legata alla validità o all'assenza di documenti, fa sì che in ottemperanza al principio di tutela e protezione, in attesa di accertamenti da parte della

forze dell'ordine, per il minore si applichi la prassi prevista per coloro che di fatto non sono accompagnati, vale a dire la collocazione in comunità. Si verifica dunque che, seppur momentaneamente, il minore viene segnalato come non accompagnato ed inserito nelle statistiche di rilevazione del fenomeno. Come risultato si può rilevare una "variabilità" del dato quantitativo, legato sia a particolari elementi e condizioni del minore, di durata momentanea, sia a interpretazioni soggettive degli elementi che determinano l'inserimento del minore nella fattispecie di non accompagnato.

Inoltre, alcuni minori forniscono per varie ragioni – quali ad esempio la diffidenza, la paura del rintraccio di parenti nel territorio che non vogliono essere coinvolti nella presa in carico - delle false generalità, allontanandosi poi dalla struttura presso la quale sono stati collocati. In tal modo, è possibile che uno stesso minore sia presente nella rilevazione statistica sotto diverse generalità e per ripetute volte, come del resto ha segnalato lo stesso Vice Presidente del Comitato minori stranieri non accompagnati in alcuni incontri conferenziali il quale, come esempio, ha portato il caso di un minore segnalato con ben 7 *alias* diversi.

I dati riferiti a questo fenomeno appaiono dunque difficilmente omogenei nelle rilevazioni realizzate in contesti diversi, proprio perché suscettibili dell'influenza di diverse variabili che vanno dall'interpretazione soggettiva della sussistenza delle caratteristiche riconducibili al minore non accompagnato, da parte di chi segnala il caso, all'incertezza legata alla difficoltà di reperire dati certi sui minori. A questo si aggiunge un dato congenito al fenomeno migratorio di questi minori (e del resto anche a quello delle migrazioni di adulti) che fa riferimento all'inafferrabile realtà della clandestinità che di fatto lascia all'oscuro un numero indefinito di minori clandestini presenti nel territorio.

Nella seconda parte della ricerca abbiamo seguito un percorso di analisi di tipo qualitativo realizzando delle interviste ai soggetti pubblici e privati operanti nel territorio sulla realtà in questione. Nelle interviste abbiamo cercato di cogliere le peculiarità della loro esperienza nella presa in carico, nell'accoglienza e nella promozione di attività a favore dei minori stranieri non accompagnati. I soggetti intervistati fanno capo a Istituzioni pubbliche (Regione del Veneto e Pubblico tutore dei

minori della Regione del Veneto), Amministrazioni locali (Comune di Venezia e Comune di Mirano) e strutture del terzo settore dedite all'accoglienza (Opere Riunite Buon Pastore e Fondazione Groggia).

I risultati raggiunti da questa indagine, grazie anche alla cordiale disponibilità degli assistenti sociali che hanno compilato il questionario e dei soggetti che ci hanno concesso l'intervista, forniscono l'immagine di un territorio attivo che si spende in proposte ed iniziative volte a migliorare le pratiche e la qualità dell'offerta dei servizi. Tra le difficoltà appare difficile non tenere conto della scarsità di risorse economiche ed umane e della debole collaborazione interistituzionale rilevata in alcune fasi della presa in carico dei minori.

In proposito, la questione dei minori stranieri non accompagnati si pone come un ulteriore aggravio sia sulla mole di lavoro alla quale sono sottoposti i Servizi sociali sia sulla limitata disponibilità di risorse economiche e strutturali. Di fronte a simili presupposti, interessante è stata l'analisi delle modalità attraverso le quali il territorio si è organizzato. Di certo, sono molti ancora gli interrogativi e gli impedimenti ai quali occorre far fronte in merito a questo fenomeno, a cominciare dalle difficoltà d'interpretazione e condivisione di una confusa normativa in materia.

Questa ricerca appare dunque come uno strumento attraverso il quale gli operatori del settore e gli interessati in materia possano riflettere su punti critici e punti di forza del territorio della provincia di Venezia. Può altresì offrire uno spunto sia al miglioramento operativo dei soggetti coinvolti nella gestione del fenomeno sia per la riproposizione, presso altre realtà territoriali, dell'attenzione alla tutela, alla formazione ed alla ricerca.



# **1. La presenza nel territorio: aspetti quantitativi e problematiche emerse**

## **1.1 Descrizione della metodologia di rilevazione**

La ricerca è stata avviata nell'aprile del 2004 ed è stata divisa in due fasi: la prima ha seguito una metodologia di tipo quantitativo, la seconda invece si è basata su un'indagine di tipo qualitativo (Corbetta, 1999). Nella prima parte si è strutturato un questionario e lo si è sottoposto a tutti i Comuni della provincia di Venezia, nello specifico agli Assessorati competenti in merito ai minori stranieri non accompagnati.

La prima fase dell'indagine è iniziata con la costruzione del questionario. L'arco temporale considerato per l'indagine quantitativa è il biennio 2002/2003. Inizialmente, le informazioni che si volevano ottenere erano più numerose di quelle che, in definitiva, sono state richieste. Il questionario, nella sua prima versione, si presentava in modo piuttosto articolato e per certi aspetti complesso. Si chiedevano informazioni molto dettagliate sulla prassi adottata per la presa in carico di ogni singolo minore straniero, sulle problematiche e sulle reti di lavoro avviate.

Tuttavia, la consapevolezza delle difficoltà che avrebbero potuto incontrare gli operatori nella compilazione ha fatto sì che, dopo una serie di ridefinizioni, la struttura del questionario fosse alleggerita e la richiesta di informazioni limitata agli aspetti fondamentali per la comprensione dell'operatività dei Comuni nel territorio. Questa scelta si è rivelata davvero opportuna perché, contrariamente alle perplessità in merito al limitato lasso di tempo indicato per la restituzione (un mese dalla ricezione), i questionari - così strutturati - sono stati riconsegnati correttamente compilati ed entro il termine previsto. L'obiettivo di favorire la praticità e la chiarezza nella compilazione (che poi si è rivelata essere stata ad esclusivo appannaggio degli assistenti sociali) è stato dunque raggiunto e le informazioni "sacrificate" nel questionario sono state recuperate attraverso le interviste semi strutturate<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Nell'intervista semi strutturata l'intervistatore dispone di una traccia che riporta gli argomenti da toccare nel corso dell'intervista. A tal proposito si veda in particolare Corbetta (1999, pag. 145).

Il questionario è stato inserito nel sito dell'Osiv per familiarizzare gli operatori all'utilizzo delle informazioni contenute in rete. Gli interessati - avvisati con una lettera della ricerca in corso - hanno dunque scaricato il questionario dal sito.

Rispetto alla somministrazione del questionario, un discorso a parte è stato fatto per il Comune di Venezia, al quale si è riservata un'attenzione particolare, in considerazione dell'esperienza maturata negli ultimi anni attraverso la presa in carico di un numero molto elevato di minori. Infatti, il Comune di Venezia è stato sottoposto, fin dagli albori del fenomeno, ad una rilevante pressione migratoria da parte dei minori stranieri non accompagnati di gran lunga superiore agli altri Comuni della provincia. Con simili presupposti, si è ritenuto di dover utilizzare, oltre che il questionario, anche ulteriori strumenti conoscitivi quali l'intervista realizzata nella seconda fase della ricerca ad una parte dell'equipe del Servizio minori stranieri non residenti.

## **1.2 I risultati emersi**

### **1.2.1 I Comuni attivi in interventi di tutela ed accoglienza per i minori stranieri non accompagnati**

La tabella 1 riporta i Comuni che nel biennio 2002/2003 si sono fatti carico di minori stranieri non accompagnati. Complessivamente, i Comuni che hanno realizzato interventi a favore di minori stranieri non accompagnati sono 21. Tra questi troviamo Venezia con un numero pari a 79 minori accolti, Chioggia con 12, San Michele al Tagliamento con 9, Jesolo e Mira con 8 ognuno, San Donà di Piave con 7, Fiesso d'Artico con 6, Dolo con 5, Martellago, Portogruaro e Santa Maria di Sala con 4 ognuno, Mirano con 3, Cavallino Treponti, Meolo, Noventa, e Pianiga con 2 ognuno. I restanti Comuni, (Cavarzere, Marcon, Scorzè, Spinea e Stra) dichiarano una sola presa in carico.

Il Comune che ha accolto il numero maggiore di minori è quello di Venezia. Del resto, appare evidente l'esistenza di uno certo rapporto tra il numero dei minori accolti e la presenza di stranieri residenti nel territorio. Le dinamiche migratorie d'insediamento dei

minori stranieri non accompagnati appaiono piuttosto affini a quelle degli adulti che peraltro, costituiscono un attendibile punto di riferimento per i nuovi arrivati<sup>5</sup>.

**Tab. 1 Numero dei minori stranieri non accompagnati che hanno usufruito di interventi dai Comuni della provincia di Venezia nel biennio 2002/2003 distinti per Paese di provenienza**

Paese di provenienza	Cavallino Treponti	Cavarzere	Chioggia	Dolo	Fiesso d'Artico	Jesolo	Marcon	Martellago	Meolo	Mira	Mirano	Noventa di Piave	Pianiga	Portogruaro	San Dona' di Piave	San Michele al T.	Santa Maria di Sala	Scorze'	Spinea	Stra	Venezia	Totale
Albania					1		1	2		1	2	1			4	5	3		1		45	66
Algeria					1	1																2
Bangladesh														2								2
Bulgaria																					1	1
Camerun																					1	1
Croazia			5			2			2	2			2		2							15
Iraq				3																		4
Kosovo												1										6
Kurdistan															1							1
Marocco				1		2				2							1					9
Moldavia																						1
Polonia											1											1
Rep. Pop. Cinese																		1				2
Rom														2								2
Romania			7	1		1										1						22
Russia																1						1
Slovenia								1														1
Tanzania																						1
Tunisia																						1
Ungheria	2																					2
Jugoslavia		1			3					3						2						14
Non Nota					1	2		1													1	5
<b>Totale</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>79</b>	<b>160</b>

Fonte: Indagine Coses 2004

Nota: Per il Comune di Venezia sono disponibili nel dettaglio solo i dati del 2003

Anche il rapporto del 2003 realizzato ad opera del Comitato minori stranieri non accompagnati ha evidenziato la tendenza all'insediamento di questi minori nei capoluoghi di provincia (Iprs, 2003 pag. 6).

<sup>5</sup> Per questi aspetti si vedano in particolare i lavori di Piselli (1995), Reyneri (1979). Per quanto riguarda le migrazioni dalla Romania al Nord Est, si veda Sacchetto (2004).

Se questo aspetto appare dunque confermato per il Comune di Venezia, non risulta altrettanto per gli altri Comuni del territorio che hanno accolto minori stranieri non accompagnati. Infatti, non sembra esserci molta affinità sul rapporto tra interventi a favore di minori e popolazione straniera residente nel territorio.

Ad esempio, tra i Comuni che hanno segnalato interventi a favore di minori, Chioggia si è collocato al secondo posto con 12 minori accolti. Se si confronta questo dato con quello della tabella 2, che mostra - per ogni Comune - il dato sulla popolazione straniera residente, si evince che Chioggia si colloca al tredicesimo posto con solo 266 stranieri residenti. Una realtà simile si riscontra per i Comuni di Dolo e Santa Maria di Sala, nel cui territorio si rilevano rispettivamente 202 e 232 stranieri residenti (un numero relativamente basso rispetto agli altri Comuni) ed hanno attivato interventi per 5 (Dolo) e 4 (Santa Maria di Sala) minori.

Al contrario, Comuni come Spinea, Scorzè, Carole, San Michele al Tagliamento, Eraclea e Musile di Piave, a fronte di un numero maggiore di cittadini stranieri residenti, hanno attivato interventi per uno oppure nessun minore straniero.

Di fatto però, appare più diffusa la situazione nella quale Comuni con un significativo numero di stranieri residenti abbiano realizzato interventi anche a favore di minori stranieri non accompagnati; tanto è vero che i Comuni che hanno realizzato interventi a favore di un numero rilevante di minori, hanno un numero di stranieri residenti al di sopra delle 200 unità.

Le quote di minori stranieri non accompagnati rilevate per il capoluogo di Provincia e per alcuni centri abitati di medie dimensioni, potrebbero essere spiegate considerando l'importanza che rivestono i punti di riferimento forniti dalle reti di relazioni amicali o parentali e le possibilità di accesso al mercato occupazionale<sup>7</sup>. Le reti amicali o parentali possono offrire al minore straniero irregolare delle possibilità d'inserimento clandestino nel territorio, rimanendo dunque al di fuori dei circuiti dei Servizi sociali.

---

<sup>7</sup> A tal proposito si veda in particolare Reyneri (1979).

**Tab. 2 Confronto tra popolazione straniera residente e minori che hanno usufruito di interventi dai Comuni della provincia di Venezia nel biennio 2002/2003**

Comuni	Pop. straniera residente 2001	Minori stranieri non accompagnati
Venezia	5.828	77
San Donà di Piave	685	7
Iesolo	681	8
Mira	460	8
Portogruaro	426	4
Spinea	400	1
Mirano	369	3
Scorzè	348	1
Caorle	300	0
Santo Stino di Livenza	279	0
San Michele al Tagliamento	277	9
Martellago	268	4
Chioggia	266	12
Noventa di Piave	249	2
Eraclea	245	0
Musile di Piave	240	0
Santa Maria di Sala	232	4
Noale	223	0
Cavallino-Treporti	213	2
Cavarzere	212	1
Dolo	202	5
Annone Veneto	173	0
Meolo	169	2
Ceggia	159	0
Fossalta di Piave	153	0
Fossò	151	0
Vigonovo	147	0
Camponogara	146	0
Marcon	146	1
Campolongo Maggiore	142	0
Quarto d'Altino	142	0
Pramaggiore	141	0
Pianiga	132	2
Salzano	130	0
Stra	130	1
Concordia Sagittaria	123	0
Fiesso d'Artico	123	6
Campagna Lupia	114	0
Torre di Mosto	104	0
Cinto Caomaggiore	67	0
Cona	63	0
Fossalta di Portogruaro	60	0
Gruaro	40	0
Teglio Veneto	18	0
Totale	15.176	160

Fonte: Indagine Coses 2004 e Istat, Censimento della popolazione 2001

Nota: Per il Comune di Venezia sono disponibili nel dettaglio solo i dati del 2003

Si può ipotizzare, in definitiva, che laddove tali reti siano in grado di offrire al minore la garanzia di un alloggio e di un lavoro (con tutta probabilità in nero) il minore non passi attraverso i soggetti istituzionali locali preposti all'accoglienza ed alla tutela. In pratica, un minore straniero non accompagnato potrebbe rimanere nella clandestinità anche fino ai diciotto anni, sfuggendo indisturbato al controllo e alla tutela istituzionale, nel caso in cui usufruisca di una sufficiente rete di supporto in grado di offrire le risorse necessarie all'insediamento nel territorio. Di fatto, anche una delle testimoni privilegiate intervistate, l'assistente sociale di un Comune veneziano, fa presente che in molti casi i minori rimangono irregolari nel territorio - presso parenti quali fratelli, cugini o zii - anche per anni, fino a qualche mese prima del compimento della maggiore età, quando ormai la necessità di avere un permesso di soggiorno si fa più pressante. Per inverso, un minore che non può contare su alcuna rete di relazione è forse più propenso a rivolgersi ai servizi territoriali.

E' opportuno ricordare che si rimane comunque nel campo delle ipotesi, nella consapevolezza che i dati a nostra disposizione, sia nazionali che locali, non possono dar conto della dimensione probabilmente più difficile da studiare nel campo delle migrazioni, ossia la clandestinità, dalla quale il territorio della provincia di Venezia non può considerarsi esente.

### **1.2.2 Genere e provenienza dei minori stranieri non accompagnati**

La tabella 3 evidenzia la nazionalità ed il genere dei minori accolti dai comuni della provincia di Venezia nel biennio 2002/2003. Dai dati appare evidente la netta prevalenza del genere maschile. I minori maschi sono in numero chiaramente superiore a quello delle femmine. I dati nazionali del fenomeno (Iprs, 2003), peraltro, hanno sempre evidenziato una presenza molto ridotta delle femmine tra le segnalazioni di minori non accompagnati, anche se - dalle ultime stime nazionali - la percentuale appare in lieve ma costante aumento. Infatti, se inizialmente nelle segnalazioni nazionali le femmine erano circa il 14% dei minori migranti soli, ad oggi la percentuale sfiora il 20%. Nel territorio della provincia di Venezia le minori straniere accolte<sup>9</sup> sono 31, mentre i maschi sono 129.

---

<sup>9</sup> Nel dato delle minorenni potrebbe essere stato incluso, da parte di chi ha compilato il questionario, il

**Tab. 3 Numero di minori stranieri non accompagnati che hanno usufruito di interventi dai Comuni della provincia di Venezia nel biennio 2002/2003 distinti per Paese di provenienza e genere**

Paese di provenienza	F	M	M+F
Albania	3	63	66
Algeria		2	2
Bangladesh		2	2
Bulgaria		1	1
Camerun	1		1
Croazia	8	7	15
Iraq		4	4
Kosovo	1	5	6
Kurdistan		1	1
Marocco	2	7	9
Moldavia		1	1
Polonia	1		1
Rep. Popolare Cinese	1	1	2
Rom	2		2
Romania	6	16	22
Russia	1		1
Slovenia	1		1
Tanzania		1	1
Tunisia		1	1
Ungheria		2	2
Jugoslavia	4	10	14
Non Nota		5	5
Totale	31	129	160

Fonte: Indagine Coses 2004

Nota: Per il Comune di Venezia sono disponibili nel dettaglio solo i dati del 2003

Rispetto al Paese di provenienza, l'unico nel quale le minori sono risultate essere in numero superiore (anche se di una sola unità, ossia 8 vs 7 maschi) è la Croazia. Su questo dato e, più in generale, sulle segnalazioni di minorenni provenienti da Paesi dell'est - quali Jugoslavia, Ungheria, Romania e Slovenia - occorre soffermarsi per fare alcune considerazioni. Per questi casi, si è fatta un po' di fatica ad identificare la reale sussistenza della fattispecie di minore straniero non accompagnato piuttosto che di minore nomade. Alcuni assistenti sociali hanno indicato nel questionario i casi di minori di etnia rom oppure hanno apposto una piccola nota segnalando il caso come minore nomade. Altri assistenti sociali non hanno posto alcuna specificazione.

---

numero delle minori sottoposte a tutela ai sensi dell'art. 18 del D.L. 286/98 sulla tutela delle vittime del traffico di esseri umani e lotta alla criminalità. Di fatto, questa è una realtà nella quale sono coinvolti anche i territori della provincia di Venezia.

Tuttavia, alcune peculiarità proprie a questi minori ne permettono un'approssimativa individuazione. Ci riferiamo in particolare a variabili quali il Paese di provenienza – generalmente Paesi dell'est - la giovane età, la connotazione di genere anche femminile e la limitata permanenza in comunità.

Si rileva infatti che la maggioranza<sup>10</sup> dei minori segnalati provenienti da Paesi come la Croazia e l'Ungheria e la metà dei casi di minori segnalati per la Jugoslavia<sup>11</sup> abbiano un'età compresa tra i 7 e i 13 anni (vedi la prossima tabella 4). Considerando la giovane età di alcuni minori segnalati, appare difficile pensare che abbiano intrapreso il viaggio da soli, dai Paesi d'origine fino ai territori della provincia di Venezia. Dalla successiva tabella 5 si osserva inoltre come i minori appartenenti alla fascia d'età compresa tra gli otto e nove anni siano prevalentemente di genere femminile. Il dato sulla componente femminile avvalorava l'ipotesi che ci si trovi di fronte a minori femmine nomadi<sup>12</sup>. Dalla stessa tabella si nota come su 31 minorenni femmine rintracciate, 13 abbiano un'età compresa tra gli 8 ed i 13 anni. Anche la limitata permanenza in comunità (indicata espressamente dalle assistenti sociali) suggerisce la possibile appartenenza di minori a comunità nomadi i quali di norma si allontanano spontaneamente dalle strutture.

E' forse più probabile pensare che appartengano alle comunità stanziatesi momentaneamente o definitivamente nei campi nomadi del territorio e che abbiano omesso di dire la loro reale situazione (esistenza del nucleo familiare e collocazione del campo nomadi) nel momento del rintraccio da parte delle forze dell'ordine o dei Servizi sociali.

Anche se, in definitiva, la prassi applicata (collocamento in comunità) è la stessa per entrambi i casi, ossia minori stranieri non accompagnati e minori nomadi, riteniamo che la situazione dei minori nomadi vada considerata in modo diverso. Questo perché in tali casi il nucleo familiare è presente nel territorio e quindi non vi è nessun interesse per i minori nomadi ad usufruire dei Servizi sociali. Inoltre, l'intervento di accoglienza e

---

<sup>10</sup> Per maggioranza si intendono nello specifico i seguenti casi: Croazia 14 casi su 15; per l'Ungheria 2 su 2.

<sup>11</sup> Per la Jugoslavia sono, nello specifico, 7 casi su 14.

<sup>12</sup> Queste considerazioni appaiono ancor più plausibili se si considera che il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, ad oggi, risulta essere connotato prevalentemente dal genere maschile. Il numero delle minorenni non accompagnate è piuttosto limitato. Nel 2003, le femmine risultavano essere il 14% del totale dei minori stranieri non accompagnati rintracciati nel territorio nazionale (Iprs, 2003).

tutela avviato nel caso di un loro rintraccio non sembra quasi mai risolversi con buoni esiti. Le assistenti sociali e i testimoni privilegiati intervistati ci hanno segnalato l'abitudine dei minori nomadi ad allontanarsi quasi sempre dalla struttura di accoglienza nella quale sono collocati, anche dopo qualche ora. Di certo, questo può verificarsi anche con qualche minore straniero non accompagnato non nomade ma, di norma, l'allontanamento è tendenzialmente una prerogativa dei minori nomadi. Infatti, questi ultimi non si presentano spontaneamente ai servizi come di solito fanno i minori stranieri non accompagnati, ma vengono quasi sempre colti in flagranza di reato (di solito furti) ed accompagnati conseguentemente in un comunità come da indicazione normativa<sup>13</sup>.

Chiarito l'aspetto della probabile componente di minori nomadi tra i minori segnalati dai Comuni, torniamo ai Paesi di provenienza dei minori segnalati, dove l'Albania appare il Paese maggiormente rappresentato. I maschi albanesi sono infatti 63, un numero di gran lunga superiore agli altri minori provenienti da altri Paesi. Le femmine sono solo 3. Occorre ricordare che i minori albanesi non accompagnati sono sempre stati i più numerosi, sia nelle rilevazioni nazionali del Comitato minori stranieri (Iprs, 2003), sia nelle rilevazioni territoriali (Butticci, 2003). Agli albanesi seguono i rumeni, con 16 maschi e 6 femmine (22 in totale). Rilevante appare anche la presenza dei croati (8 femmine e 7 maschi), degli jugoslavi (4 femmine e 10 maschi) e dei marocchini (2 femmine e 7 maschi). Seguono i kosovari (1 femmina e 5 maschi) e gli iracheni con 4 maschi. I restanti Paesi di provenienza, così come mostra la tabella 3, sono rappresentati da 1 o 2 minori.

### **1.2.3 L'età dei minori stranieri non accompagnati**

Nel paragrafo precedente abbiamo individuato alcuni elementi indicativi che caratterizzano i minori stranieri accolti nel territorio della provincia. Abbiamo visto che il fenomeno ha una connotazione di genere maschile (129 maschi vs 31 femmine) e che i Paesi di provenienza più rappresentativi sono l'Albania (66 minori), la Romania (22 minori), la Croazia (15 minori), la Jugoslavia (14 minori) e il Marocco (9 minori). Rispetto all'età, notiamo infatti dalla tabella 4 come i minori appartenenti a fasce d'età

---

<sup>13</sup> Art. 403, codice civile.

più basse provengano tendenzialmente da Paesi dell'est, lasciando ipotizzare la loro possibile appartenenza a comunità nomadi.

**Tab. 4 Numero di minori che hanno usufruito di interventi dai Comuni della provincia di Venezia nel biennio 2002/2003 distinti per Paese di provenienza ed età**

Paese di provenienza	E t à												Età non nota	Totale
	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17			
Albania						1		4	5	22	34		66	
Algeria									1		1		2	
Bangladesh											2		2	
Bulgaria								1					1	
Camerun										1			1	
Croazia	1	3	1		1	4	4		1				15	
Iraq								1	1	2			4	
Kosovo										3	3		6	
Kurdistan									1				1	
Marocco								1	1	5	2		9	
Moldavia										1			1	
Polonia										1			1	
Rep. Popolare Cinese									1	1			2	
Rom						2							2	
Romania				2			1		3	6	10		22	
Russia							1						1	
Slovenia							1						1	
Tanzania											1		1	
Tunisia											1		1	
Ungheria					1	1							2	
Jugoslavia			1		1	2	1	2		5	2		14	
Non Nota			1			1		2				1	5	
Totale	1	3	3	2	3	11	8	11	14	47	56	1	160	

Fonte: Indagine Coses 2004

Nota: Per il Comune di Venezia sono disponibili nel dettaglio solo i dati del 2003

I minori appartenenti alle fasce d'età più alte, ossia di 16 e 17 anni, appaiono essere i più numerosi, rispettivamente 47 e 56 su un totale di 160 minori. Seguono, in numero nettamente inferiore, i quindicenni (14 minori), i quattordicenni e i dodicenni (11 minori) e i tredicenni (8 minori). Dai dodici anni in giù, si rileva una diminuzione significativa di minori. Dai dati riportati nella tabella 4, fatta eccezione per i minori provenienti da alcuni Paesi dell'est (dei quali abbiamo discusso nel precedente paragrafo), si evidenzia l'appartenenza a fasce d'età più elevate - comprese tra i 14 ed i

17 anni - in particolare per chi proviene dai Paesi più rappresentati (Albania, Romania e Marocco).

Nella tabella 5, si riportano i dati relativi all'incrocio della variabile età con il genere. La fascia d'età con il maggior numero di femmine è quella dei sedici anni (8 minori), seguita dalle diciassetenni e dalle dodicenni (entrambi con 5 minorenni). In generale appare evidente come le fasce d'età più basse (eccetto gli undici anni) abbiano una maggiore componente femminile mentre le fasce più alte si caratterizzano per la loro preponderante componente maschile.

**Tab. 5 Numero di minori stranieri non accompagnati che hanno usufruito di interventi dai Comuni della provincia di Venezia nel biennio 2002/2003 distinti per età e genere**

ETA'	Femmine	Maschi	Totale
7		1	1
8	2	1	3
9	2	1	3
10	1	1	2
11		3	3
12	5	6	11
13	3	5	8
14	2	9	11
15	3	11	14
16	8	39	47
17	5	51	56
Età non nota		1	1
Totale	31	129	160

Fonte: Indagine Coses 2004

Nota: Per il Comune di Venezia sono disponibili nel dettaglio solo i dati del 2003

Occorre rilevare che, quanto detto nel precedente paragrafo a proposito della clandestinità nella quale versano diversi minori stranieri prima di usufruire dei servizi, può suggerire alcune considerazioni circa la caratteristica dell'età dei minori accolti nel territorio della provincia di Venezia. La tabella 5 infatti mostra un numero rilevante di minori prossimi al compimento dei 18 anni. Il fatto che quasi un terzo dei minori accolti nel territorio (56 su 162) abbia 17 anni può dar adito a due ipotesi. La prima si riferisce ad un effettivo stanziamento di questi minori all'età di 17 anni, quindi nel momento in cui sono stati in grado d'intraprendere un percorso migratorio da soli; l'altra può indicare una situazione in cui il minore è presente nel territorio da diverso

tempo, ma solo con l'avvicinarsi della maggiore età decida di regolarizzare la propria situazione. Meno probabile invece è che questi minori abbiano seguito un percorso di inserimento regolare e che abbiano raggiunto i 17 anni al momento della rilevazione visto che il numero di minori quattordicenni relativo all'anno 2000 è piuttosto limitato (Iprs, 2003).

Infatti, se è vero che molti minori possono rimanere nella clandestinità, supportati da parenti e amici, senza temere particolari provvedimenti in caso d'identificazione da parte delle forze dell'ordine, diversamente non può dirsi dopo il compimento della maggiore età. Infatti, intorno ai 17 anni si pone inevitabilmente la questione relativa al permesso di soggiorno che, trattandosi di minori d'età non accompagnati, passa obbligatoriamente anche per la presa in carico ai Servizi sociali del Comune presso il cui territorio è avvenuto il rintraccio o l'autonoma presentazione del minore al servizio. La presa in carico, come vedremo più avanti, può riguardare sia il collocamento in Comunità che l'affidamento a parenti. In entrambi i casi, il minore diventa immediatamente "visibile" ai servizi ed usufruisce dunque degli interventi preposti alla sua tutela, così come sancito dalla normativa italiana e internazionale.

L'aspetto dell'età appare particolarmente importante ai fini della strutturazione del progetto di tutela e accoglienza in quanto, tanto più giovani risultano essere i minori, tanto più tempo, risorse economiche ed umane dovranno essere impiegati per far fronte alla loro presa in carico. Inoltre, l'età del minore diversifica significativamente anche la tipologia di intervento da mettere in atto. Come evidenzieranno infatti alcuni testimoni privilegiati<sup>14</sup>, le modalità della realizzazione degli interventi - siano essi di tipo educativo o formativo - variano molto a seconda dell'età del minore. Un esempio può essere dato dall'esigenza del completamento dell'obbligo scolastico per i minori che non hanno terminato gli studi (che generalmente risultano essere i più giovani) oppure la necessità di un percorso di formazione professionale o di inserimento lavorativo. Nel prossimo paragrafo vedremo infatti quali tipi di intervento hanno richiesto le caratteristiche dei minori stranieri accolti dai Comuni della provincia di Venezia.

---

<sup>14</sup> Vedi intervista all'equipe "minori stranieri non residenti" del Comune di Venezia.

#### **1.2.4 Tipologia degli interventi attivati dai Comuni**

Nei paragrafi precedenti abbiamo analizzato le caratteristiche dei minori che hanno usufruito di interventi da parte dei Comuni della provincia di Venezia. Vediamo ora nello specifico quali sono gli interventi realizzati. In questa parte escluderemo il Comune di Venezia sul quale torneremo nei prossimi paragrafi con un discorso più approfondito.

Nella tabella 6 sono dunque riportati tutti gli interventi attivati dai Comuni per ogni minore straniero non accompagnato. In tutto, gli interventi sono stati 126. Appare chiaro che il numero degli interventi realizzati non corrisponde al numero dei minori accolti (83). Di fatto, per uno stesso minore molte volte si realizza la collocazione in comunità oppure l'affido, insieme ad una serie di altri interventi di sostegno come la mediazione culturale, l'alfabetizzazione, il completamento della scuola dell'obbligo, la formazione professionale, l'inserimento lavorativo nonché interventi di tipo sanitario. Inoltre, alla collocazione in comunità può seguire anche l'affido, il ricongiungimento familiare, come pure il rientro a casa. Un minore dunque può usufruire tanto di un solo intervento quanto di tutti. A ciò, va aggiunto il caso di minori collocati in comunità che si allontanano dopo poco tempo non usufruendo di altri interventi, come già osservato per i minori nomadi.

Queste premesse possono spiegare, ad esempio, il caso del Comune di San Donà di Piave che per 7 minori ha realizzato il maggior numero di interventi rilevati<sup>15</sup> (18) oppure, per inverso, il caso del Comune di Chioggia che ha realizzato 12 collocazioni alle quali non è seguito altro tipo di intervento. In quest'ultimo caso si può pensare che si tratti di minori nomadi che si sono allontanati dalla comunità beneficiando della sola collocazione per qualche giorno o anche ora. E' evidente che questo figura come intervento, seppur limitato ad un giorno oppure solo qualche ora, perché comunque le risorse comunali - economiche e umane - vengono attivate.

Prima di entrare nel merito dei risultati, vale la pena di richiamare il significato dei singoli interventi.

---

<sup>15</sup> Particolarmente emblematico è il caso del Comune di Spinea che per un minore ha attivato 7 interventi, compreso il ricongiungimento familiare ed il rientro a casa.

Il collocamento in comunità di accoglienza è l'intervento che si realizza in ottemperanza all'art 403 del codice civile che così dispone: "Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione".

Per alfabetizzazione invece si intende l'intervento attraverso il quale il minore acquisisce le abilità linguistiche della lingua italiana.

L'intervento di formazione professionale si riconduce nell'inserimento del minore all'interno di corsi di formazione volti al conseguimento di competenze professionali, mentre l'inserimento lavorativo fa riferimento all'intervento attraverso il quale il minore viene avviato ad attività lavorativa.

L'inserimento del minore nei percorsi scolastici obbligatori per il completamento dell'obbligo scolastico viene segnalato con il nome di inserimento nella scuola dell'obbligo. L'intervento di mediazione culturale invece viene richiesto nel caso di minori con particolari difficoltà di comprensione della lingua italiana e del contesto socio educativo nel quale sono inseriti. Un'ulteriore applicazione d'intervento monitorata nel questionario fa riferimento all'affidamento, del quale si discuterà più ampiamente nel capitolo 2. Il ricongiungimento familiare si riferisce all'intervento con il quale si realizza l'unità familiare del minore attraverso l'ingresso in Italia dei propri genitori, mentre il rientro in patria consiste nell'intervento con il quale si predispongono tutte le misure necessarie per far sì che il minore faccia ritorno nel paese d'origine.

L'intervento attivato più di frequente è la collocazione in comunità. Del resto, lo stesso articolo 403 del Codice Civile dispone l'immediato collocamento in una struttura per il minore trovato in uno stato di abbandono. Su 126 interventi, 64 sono stati dunque riferiti alla collocazione in comunità. Il Comune che ha realizzato il maggior numero di collocazioni è Chioggia (12), seguito da Jesolo e Mira (entrambi con 8), Fiesse d'Artico e San Michele al Tagliamento (entrambi con 6), Dolo e San Donà di Piave (entrambi con 5) Portogruaro (4) ed i restanti con 2 oppure una sola collocazione.

**Tab. 6 Interventi attivati a favore dei minori stranieri non accompagnati dai Comuni della provincia di Venezia nel biennio 2002/2003**

Comune	Collocazione in comunità	Alfabetizzazione	Formazione professionale	Inserimento lavorativo	Scuola obbligo	Intervento Sanitario	Mediazione Culturale	Affido	Ricongiungimento	Rientro	Altro	Totale
Cavallino-Treporti	2											2
Cavarzere	1											1
Chioggia	12											12
Dolo	5	1			1	1		1			1	10
Fiesso d'Artico	6											6
Jesolo	8											8
Marcon		1	1			1		1				4
Martellago	2	1	1		1			1	1			7
Meolo											2	2
Mira	8	2	1					1			1	13
Mirano								3				3
Noventa di Piave				1				1	1			3
Pianiga	2											2
Portogruaro	4	2		2		2						10
San Dona'di Piave	5	1	1	2	2	1		2	3		1	18
San Michele al T.	6								3			9
Santa Maria di Sala				1				4				5
Scorze'	1	1					1					3
Spinea	1			1	1	1	1		1	1		7
Stra	1											1
<b>Totale</b>	<b>64</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>126</b>

Fonte: Indagine Coses 2004

Nota: sono esclusi i dati del capoluogo

Dopo il collocamento in comunità, l'intervento cui più frequentemente si è fatto ricorso è l'affido (14 casi). Il Comune che ha attivato il numero maggiore di affidi è Santa Maria di Sala che su 5 minori accolti ne ha affidati 4, segue Mirano con 3 affidamenti su 3 minori. San Donà di Piave ha invece realizzato 2 affidamenti su 7 minori. I Comuni che hanno realizzato un solo affidamento sono Dolo (con 5 minori accolti), Martellago (con 4 minori accolti), Mira (8 minori accolti) e Noventa di Piave (con 3 minori accolti).

L'intervento di alfabetizzazione è stato attivato invece in 9 casi, mentre l'inserimento lavorativo è stato attivato in 6 casi. La formazione professionale è stata avviata per 4 minori e l'obbligo formativo invece ha riguardato solo 5 casi. La mediazione culturale è stata attivata solo in 2 casi di minori.

Rispetto invece al ricongiungimento familiare, si riscontrano 9 casi, dei quali 3 realizzati a San Donà di Piave (3 su 7 minori), 3 a San Michele al Tagliamento (3 su 9

minori) e uno realizzato rispettivamente a Martellago (1 su 4 minori), Noventa di Piave (1 su 2) e Spinea (1 su 1). Il rientro a casa invece ha riguardato solo 1 caso riferito a Spinea.

In conclusione, i dati riportati evidenziano tre tipi di interventi particolarmente significativi: la collocazione in comunità, l'affido ed il ricongiungimento familiare. Tali interventi appaiono importanti perché circoscrivono, almeno momentaneamente, le modalità attraverso le quali i minori si inseriscono nel territorio della provincia. In tal senso, si può sostenere che la maggioranza dei minori seguano percorsi di inserimento di tipo comunitario e risultino essere, in definitiva, strettamente dipendenti alle disponibilità di risorse economiche dei Servizi sociali del territorio. Diverso è evidentemente il caso dell'affidamento nel quale il minore può contare anche sul supporto e sul sostegno della famiglia affidataria. In questo ultimo caso, si sono rilevate circostanze nelle quali alcuni Comuni hanno erogato un contributo economico alle famiglie affidatarie, che però risulta economicamente inferiore all'importo stanziato per i collocamenti in comunità. Questo aspetto sarà tuttavia approfondito nella parte riguardante le interviste privilegiate, in particolare nell'intervista realizzata con l'assistente sociale di un Comune veneziano.

E' emerso inoltre come interventi quali l'alfabetizzazione, l'istruzione dell'obbligo o professionale, l'assistenza sanitaria oppure l'inserimento lavorativo si rivelino imprescindibili per quasi tutti i minori accolti nel territorio, indipendentemente dalla loro modalità di inserimento.

Questo dimostra quanto sia laboriosa la presa in carico di minori stranieri da parte dei Comuni ed apre delle riflessioni sulle implicazioni legate alla limitata disponibilità di risorse, umane e materiali, messe a disposizione dei servizi per il loro operato. Su questi aspetti, peraltro, si discuterà nei prossimi paragrafi.

### **1.2.5 Provvedimenti adottati dal Comitato minori stranieri non accompagnati per i minori presi in carico dai Comuni della provincia di Venezia**

Vedremo ora i provvedimenti adottati dal Comitato minori stranieri non accompagnati (in seguito Comitato) nei confronti dei minori presi in carico dai Comuni della provincia di Venezia. Nel questionario si è ritenuto opportuno monitorare questo aspetto in

considerazione del ruolo svolto dal Comitato in base al TU n. 286/98, al DPCM 535/99 ed alle linee guida del Comitato<sup>16</sup>. In questa normativa i compiti del Comitato appaiono molto correlati con le attività dei servizi. In particolare, si specifica che le autorità competenti (Servizi sociali o forze dell'ordine) devono accertare l'identità ed in particolare l'età del minore, l'esistenza di eventuali familiari del minore nel territorio, cercando di ottenere direttamente da lui ogni utile informazione in merito alle condizioni di vita, alle ragioni del suo ingresso nel territorio italiano, agli studi compiuti, alle attività di formazione e di lavoro svolte, alle intenzioni per il futuro sia del minore che dei suoi genitori e tutori, anche riguardo al rimpatrio. Inoltre, devono informare il Comitato delle indagini svolte, delle informazioni raccolte e provvedere intanto all'accoglienza.

In una circolare del 9 aprile 2001 emanata dal Ministero dell'Interno, oltre ad alcune precisazioni circa il rilascio del permesso di soggiorno, si evidenzia la competenza del Comitato a formulare la raccomandazione per l'affidamento del minore (ai sensi della legge 184/83) ai Servizi sociali territorialmente competenti, che a loro volta dovranno informare il Giudice tutelare e la Questura. I contenuti della raccomandazione del Comitato, secondo la normativa, dovrebbero scaturire da una valutazione degli esiti delle indagini familiari effettuate presso i Paesi d'origine dei minori. In altre parole, considerata la situazione del minore nel Paese d'origine, si valuta - in base al suo superiore interesse<sup>17</sup> - se sia o meno opportuno che questi faccia ritorno a casa.

Durante il periodo richiesto per effettuare le indagini familiari, il minore viene collocato presso una struttura di accoglienza, come più volte ricordato. In base a queste indicazioni, i Servizi sociali dei Comuni dovrebbero aspettare una decisione del Comitato circa i provvedimenti da adottare per il minore momentaneamente accolto. Questo breve accenno sul quadro giuridico evidenzia una profonda situazione di precarietà del minore che rimane in una condizione di sospensione sino a quando non si hanno indicazioni certe circa la sua permanenza in Italia.

---

<sup>16</sup> Per un approfondimento sugli aspetti riguardanti la normativa in merito ai minori stranieri non accompagnati si veda Miazzi (2004), Moyersoen e Tarzia (2003), Moro e Fadiga (2000), Rozzi (2001) e Turri (1999).

<sup>17</sup> Per un approfondimento sul concetto di *superiore interesse del minore* si veda Scivoletto (2004).

Sui Servizi sociali grava dunque il difficile compito di accogliere e tutelare il minore impegnandolo comunque in attività di formazione o studio, nella consapevolezza dell'impossibilità di strutturare un lungimirante percorso di studio, formazione o lavoro. Queste lunghe premesse si sono rese necessarie per dare atto della scelta di inserire una domanda sui provvedimenti del Comitato e per rendere più comprensibile la realtà che sta dietro ai dati riportati nella tabella 7.

I casi per i quali i Comuni hanno segnalato contatti con il Comitato sono 86. Per 75 di questi non si è avuto ancora alcun provvedimento. La mancanza di provvedimento sta ad indicare che i Servizi sociali del Comune sono ancora in attesa di una risposta da parte del Comitato in merito alla progettualità da adottare per i minori segnalati.

In merito ai 3 minori accolti dal Comune di Mirano, il Comitato ha emesso un provvedimento di non luogo a provvedere al rimpatrio, ossia ha consentito ai minori di rimanere in Italia e iniziare un percorso educativo-formativo oppure d'inserimento al lavoro, nonché di ottenere un permesso di soggiorno per affidamento<sup>18</sup> (come infatti si rileva in tabella 6 per i minori presi in carico dal Comune di Mirano).

Riguardo ai 4 minori segnalati al Comitato dal Comune di Santa Maria di Sala, è stato emesso un solo provvedimento di rimpatrio assistito<sup>19</sup>. Ciò vuol dire che il Comitato, valutata la situazione del minore nel paese d'origine oppure considerata la relazione inviata come da normativa dai Servizi sociali, ha deciso l'opportunità del ritorno del minore nel Paese d'origine. Sugli altri tre minori non è stato emesso alcun provvedimento. In ultimo, nel Comune di Stra era segnalato un solo minore sul quale il Comitato ha deciso il non luogo a provvedere al rimpatrio.

Solo il Comune di Martellago ha contattato in due casi il Comitato per richiedere delle informazioni.

---

<sup>18</sup> Per ulteriori approfondimenti sulle implicazioni riguardanti l'ottenimento del permesso per affidamento si veda Butticci (2004), Miazzi (2002) e Rozzi (2004).

<sup>19</sup> La questione del rimpatrio assistito è stata trattata da numerose fonti normative (Convenzione di New York, Convenzione dell'Aja, Legge 184/83, T.U. 286/98 art. 33 come modificato dal DLG 113/99 art. 5, DPCM 535/99, DPL 492/99 art. 18) disposizioni e circolari. Ad oggi, però, sono ancora molte le lacune e le incertezze giuridiche relative a tale provvedimento. Nonostante il rimpatrio assistito sia un provvedimento adottato dal Comitato ai fini del ricongiungimento familiare del minore - tenendo conto del rispetto dei diritti sanciti dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e, dunque, considerando il suo superiore interesse - sono molte le incongruenze e gli interrogativi che animano il dibattito giuridico sull'incostituzionalità ed illegittimità del rimpatrio.

**Tab. 7 Provvedimenti adottati dal Comitato minori stranieri non accompagnati per i minori accolti nei Comuni della provincia di Venezia**

Comune	Non luogo a provvedere	Rimpatrio	Affidamento	Tutela	Nessun Provvedimento	Altro	Totale
Cavallino-Treporti					2		2
Cavarzere					1		1
Chioggia					12		12
Dolo					5		5
Fiesso d'Artico					6		6
Jesolo					8		8
Marcon					1		1
Martellago					4	2	6
Meolo					2		2
Mira				1	7		8
Mirano	3						3
Noventa di Piave			1	1			2
Pianiga					2		2
Portogruaro					4		4
San Dona' di Piave					7		7
San Michele al T.					9		9
Santa Maria di Sala		1			3		4
Scorze'					1		1
Spinea					1		1
Stra	1					1	2
Totale	4	1	1	2	75	3	86

Fonte: Indagine Coses 2004

Nota: sono esclusi i dati del capoluogo

Da quanto rilevato emerge dunque una sostanziale distanza tra il Comitato e le istituzioni locali coinvolte. In definitiva, infatti, nonostante le indicazioni normative, le istituzioni locali agiscono in completa autonomia sui casi di minori presi in carico, soprattutto in considerazione della mancanza di un celere riscontro alle segnalazioni inviate. Le ragioni della mancanza di una reale attività di lavoro di rete può dunque ricondursi alle difficoltà insite sia nelle peculiarità del fenomeno sia alle carenze strutturali delle istituzioni pubbliche. Rispetto al fenomeno, infatti, occorre considerare la necessità di dare immediatamente all'utenza una risposta d'intervento che concerne sia i fondamenti della tutela, sia la particolare condizione di un minore il cui percorso di crescita e di vita non può arenarsi di fronte alle lungaggini burocratiche.

Peraltro, alcuni di questi aspetti verranno presi in considerazione nella parte dedicata alle difficoltà incontrare dai Comuni nella gestione dei casi di minori non accompagnati e nella parte riservata alle interviste ai testimoni privilegiati.

### **1.2.6 Il coordinamento e la collaborazione tra i Servizi sociali dei Comuni della provincia di Venezia e gli altri soggetti del territorio**

In questo paragrafo osserveremo quanto emerso in merito al livello di coordinamento e collaborazione tra i Servizi sociali dei Comuni che hanno attivato interventi a favore di minori stranieri non accompagnati ed altri soggetti, diversamente competenti in materia, operanti nel territorio. In proposito, abbiamo chiesto ai Comuni di esprimere un punteggio da un massimo di 4 ad un minimo di 0 per ognuno dei soggetti indicati. Chiaramente il punteggio non va inteso come attribuito al soggetto in sé, ma va riferito essenzialmente alla modalità con la quale si è interagito e operato con i Comuni nell'ambito dell'accoglienza e della presa in carico dei minori stranieri non accompagnati.

Dalla rilevazione non abbiamo voluto escludere alcun soggetto che nel territorio della provincia di Venezia fosse in qualche modo coinvolto. Occorre premettere però che tra i soggetti indicati ve ne sono alcuni che, pur ricoprendo un ruolo importante nella gestione della realtà dei minori stranieri non accompagnati nel territorio, non agiscono direttamente sulla presa in carico dei minori e non entrano dunque necessariamente in contatto con i Servizi sociali dei Comuni. Questo, per esempio, può essere il caso della Prefettura e del Pubblico tutore dei minori. Alla Prefettura è attribuito un compito di promozione, coordinamento, reperimento dei dati delle questure e, secondo le proprie specificità e competenze, anche di formazione. Allo stesso modo, il Pubblico tutore dei minori - come si vedrà nella seconda parte - ha un ruolo importante in merito alla promozione e implementazione dell'istituto della tutela, attiva percorsi di formazione per tutori, sostiene la ricerca e vigila sulle condizioni dei minori nel territorio ma, in definitiva, non è richiesto un suo particolare intervento nella presa in carico dei minori stranieri, salvo qualche caso di particolare difficoltà. Ad esempio, un assistente sociale di un Comune può contattare il Pubblico tutore dei minori nel caso in cui verificano per un minore gravi mancanze in merito alla tutela ed al rispetto dei diritti dell'infanzia. Il

Pubblico tutore, in risposta, può richiamare i soggetti pubblici e privati responsabili di tali mancanze oppure segnalare la situazione agli organi competenti affinché procedano con eventuali provvedimenti.

Per queste figure, il giudizio espresso - che si compone di una rilevante componente di astensioni dal commento - può ricondursi più ad un ruolo limitato all'interno della prassi di accoglienza che alla mancanza di una inevitabile collaborazione e coordinamento.

Diverso è invece il caso degli altri soggetti dei quali discuteremo qui di seguito, iniziando con una breve premessa sul loro ruolo istituzionale.

La Questura ha il compito di rilasciare il permesso di soggiorno e di verificare - nel momento in cui se ne richiede la conversione nelle varie tipologie di affidamento, studio o lavoro - che nella relazione sul percorso del minore (redatta dai Servizi sociali e dalle comunità) siano presenti tutti i requisiti richiesti. In tal senso la Questura deve rispondere ad una richiesta in tempi utili per far sì che gli operatori che hanno in carico il minore possano attivare gli interventi necessari per l'elaborazione del suo progetto educativo, formativo o professionale. In questa fase, lavorare in sinergia e collaborazione può voler dire far in modo che i tempi burocratici richiesti per la regolarizzazione del minore siano il più possibile rispettosi delle esigenze operative dei Servizi sociali; oppure, può anche voler dire cercare di adottare delle linee operative affini a quelle dei servizi.

Nella tabella 8, la collaborazione con la Questura appare piuttosto limitata. Infatti, 4 Comuni non hanno commentato, altri 4 Comuni hanno espresso il punteggio più basso, pari a 0, un punteggio pari a 1 è stato espresso da 5 Comuni, 4 Comuni hanno espresso un punteggio pari a 2, altri 2 Comuni hanno espresso un punteggio pari a 3 e solo uno ha assegnato il massimo del punteggio favorevole, ossia 4.

I risultati migliori sono emersi in merito ai livelli di coordinamento e collaborazione tra i Servizi sociali e le comunità di accoglienza. Infatti, anche dalle interviste che si vedranno nella seconda parte, è apparso evidente l'impegno delle comunità nel seguire i progetti educativi e formativi dei minori collocati nelle strutture. I progetti vengono seguiti simultaneamente sia dai Servizi sociali che dalle comunità le quali, in fasi particolarmente cruciali per il minore - come nella conversione del permesso di

soggiorno al compimento dei 18 anni - elaborano congiuntamente ai servizi la relazione finale da consegnare alla Questura ed al Comitato. Nella tabella si osservano giudizi prevalentemente positivi: 4 Comuni non hanno espresso alcun commento, 2 hanno dato un punteggio pari a 2, un solo Comune ha espresso un punteggio pari a 1 e 10 Comuni hanno assegnato i punteggi massimi, compresi equamente tra i 3 ed i 4 punti.

**Tab. 8 Punteggio relativo al livello di coordinamento e collaborazione nell'attivazione di interventi a favore di minori stranieri non accompagnati**

Soggetti	Nessun commento	0	1	2	3	4
Questura	4	4	5	4	2	1
Prefettura	8	9	2	0	1	0
Comunità accoglienza	4	2	1	3	5	5
Tribunale per i minorenni	4	7	4	1	3	1
Giudice tutelare	7	5	2	1	4	1
Tutore	8	6	2	0	1	3
Pubblico tutore Regione Veneto	11	8	1	0	0	0
Comitato minori stranieri non accompagnati	7	6	2	2	2	1
Scuola	9	6	1	2	2	0
Servizi sanitari	9	5	2	3	1	0
Asl	10	5	0	3	1	1

Fonte: Indagine Coses 2004

Nota: sono esclusi i dati del capoluogo

Per il Tribunale per i minorenni si evidenziano 4 Comuni che non hanno commentato, 7 che hanno espresso un punteggio pari a 0. Un punteggio pari a 1 è stato assegnato da 4 Comuni, un Comune ha espresso un punteggio pari a 2. Un punteggio pari a 3 è stato dichiarato da 3 Comuni ed infine uno solo ha espresso il punteggio massimo di 4. Il ruolo del Tribunale per i minorenni nella questione dei minori stranieri non accompagnati è ancora motivo di forte dibattito<sup>20</sup> tra coloro che sostengono che abbia una competenza marginale rispetto a quella del Comitato e coloro che invece insistono sulla sua competenza in merito ai provvedimenti da adottare in materia di affidamento, così come sancito dalla legge 184/83 modificata con la legge 149/2001.

Per il Giudice tutelare, 7 Comuni non hanno espresso alcun commento, mentre 5 hanno espresso un parere negativo (con un punteggio pari a 0). Si rileva inoltre 1 Comune che

<sup>20</sup> Per questi aspetti si veda Miazzi (2004), Moyersoer e Tarzia (2003).

ha dato un punteggio pari a 4, altri 4 Comuni che hanno assegnato 3 punti, un Comune che ha espresso un punteggio pari a 2 e 2 Comuni un punteggio pari a 1. Il ruolo del Giudice tutelare è quello di provvedere alla nomina del tutore in tempo utile e di rendere esecutivo il provvedimento di affidamento disposto dai Servizi sociali. Si può ipotizzare che, in questo caso, le difficoltà insite nei punteggi bassi siano ancora legate alle lungaggini burocratiche che rendono i tempi esecutivi dei provvedimenti eccessivamente lunghi.

Il tutore invece appare una figura poco sinergica rispetto all'operato dei Servizi sociali. La Legge <sup>21</sup> stabilisce che il tutore ha la cura della persona del minore e lo rappresenta in tutti gli atti civili. Tra l'altro, il minore - non avendo alcun rappresentante legale in Italia - necessita imprescindibilmente della figura di un tutore, soprattutto per essere assistito nel procedimento di luogo o non luogo al rimpatrio e nelle pratiche riguardanti la conversione del permesso di soggiorno al diciottesimo anno d'età. Peraltro, la Legge 149/2001<sup>22</sup> ha introdotto delle importanti modifiche riguardo alla figura del tutore. In particolare, viene vietato ai titolari degli istituti educativi o di comunità familiari di ricoprire questo ruolo, se non transitoriamente e per un massimo di 30 giorni, in attesa quindi che venga nominato il tutore. Ciò ha impedito di applicare la prassi, fino ad allora adottata, di nominare come tutore di un minore straniero non accompagnato un rappresentante o un operatore della struttura comunitaria presso la quale veniva collocato. Rispetto alla collaborazione con il tutore, si rilevano solo 4 Comuni che hanno espresso giudizi molto positivi (3 Comuni hanno espresso un punteggio pari a 1 e 3 Comuni pari invece a 4) e 8 Comuni che si sono soffermati sui punteggi più bassi compresi tra lo 0 (6 Comuni) e l'1 (2 Comuni).

Sulla collaborazione con il Comitato si sono rilevati 7 Comuni astenuti dal commento, 6 Comuni che hanno espresso un punteggio pari a 0 e 6 Comuni che si sono divisi equamente i punteggi pari a 1, 2 e 3. Un solo Comune ha espresso un punteggio pari a 4.

---

<sup>21</sup> Art. 343 e segg., Codice Civile e Legge 184/83.

<sup>22</sup> Art. 3, Legge 184/83 è sostituito dal seguente: <I legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati esercitano i poteri tutelari sul minore affidato, secondo le norme del capo I del titolo X del libro primo del codice civile, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore in tutti i casi nei quali l'esercizio della potestà dei genitori o della tutela sia impedito. Nei casi previsti dal comma 1, entro trenta giorni dall'accoglienza del minore, i legali rappresentanti devono proporre istanza per la nomina del tutore. Gli stessi e coloro che prestano anche gratuitamente la propria attività a favore delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati non possono essere chiamati a tale incarico>.

Il rapporto con la scuola, sia dell'obbligo che professionale, non appare molto soddisfacente. Solo 2 Comuni hanno espresso un buon punteggio (pari a 3) mentre altri 2 si sono limitati ad un punteggio pari a 2. Gli altri Comuni si sono così divisi: 9 Comuni non si sono espressi, 6 hanno espresso un punteggio pari a 0 ed un solo Comune ha espresso un punteggio pari a 1.

La valutazione della collaborazione con i servizi sanitari si caratterizza prevalentemente dall'astensione; 9 Comuni non si sono espressi, 5 hanno dato un giudizio negativo (0 punti) e 2 Comuni hanno dato 2 punti. I restanti 4 Comuni hanno dato rispettivamente 3 giudizi pari a 2 e 1 giudizio pari a 3. Le Asl ancor più dei servizi sanitari non hanno avuto alcun commento da parte dei Comuni rispetto alla loro collaborazione nella presa in carico dei minori. La collaborazione con questo soggetto ha ottenuto un numero piuttosto alto di astensioni (10). 2 Comuni si sono espressi invece con punteggi positivi compresi equamente tra 3 e 4. 3 Comuni hanno infine assegnato 2 punti.

Dai dati emersi appare difficile trarre delle conclusioni in quanto, a parte il caso della collaborazione con le Comunità di accoglienza che hanno avuto un punteggio tendente al positivo, si rilevano giudizi eccessivamente eterogenei sia nei confronti dei singoli soggetti, sia tra i Comuni. Un dato inequivocabile è senza dubbio la tendenza generale di giudizi negativi rispetto ai giudizi positivi. Nella colonna corrispondente al punteggio più basso si riscontra un numero maggiore di Comuni, contrariamente a quanto rilevato per la colonna contenente i giudizi corrispondenti a 4 e 3 punti. Questo potrebbe riflettere una modalità operativa tra i soggetti coinvolti nella realtà dei minori stranieri non accompagnati poco incline al lavoro di rete. Peraltro, questo aspetto è emerso anche nelle interviste ai testimoni privilegiati. L'unico soggetto con il quale i Comuni paiono istaurare un'operatività sinergica sono le strutture di accoglienza, che ottengono un giudizio positivo da 10 Comuni, ed in misura minore i Giudici tutelari.

### **1.2.7 Importi stanziati dai Comuni nel biennio 2002/2003 per la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati**

L'analisi della spesa economica sostenuta dai Comuni per interventi a favore di minori stranieri non accompagnati si presta a notevoli premesse, restando peraltro ancor più necessarie in considerazione della notevole eterogeneità dei risultati emersi.

Quando abbiamo pensato alla strutturazione del questionario, ci è sembrato importante analizzare specificatamente questo aspetto riprendendo alcuni spunti da quanto rilevato nella nostra precedente ricerca sulla realtà dei minori stranieri non accompagnati nella provincia di Venezia realizzata nell'anno 2002 (Butticci, 2003). Da questa ricerca emerse infatti una notevole difficoltà da parte dei Comuni a far fronte alle spese economiche per la presa in carico di questi minori.

Tuttavia, eccetto qualche elemento emerso dalle interviste realizzate nel 2002, non avevamo in realtà alcun dato certo relativo alla spesa economica sostenuta dai Comuni della Provincia. Così, consapevoli peraltro del rischio di approssimazione che avrebbe gravato sull'importo economico indicato (che non include il calcolo della spesa relativa alle risorse umane) abbiamo comunque considerato l'importanza di inserire tra le domande del questionario un quesito su questo aspetto. Nella domanda sull'importo stanziato nel biennio 2002/2003 non era richiesto il dettaglio dei costi dei singoli interventi; si chiedeva infatti solo di indicare la cifra complessiva erogata dall'amministrazione comunale per le prese in carico dei minori stranieri. Di fatto, l'importo indicato dai Comuni è apparso comprensivo di tutti gli interventi realizzati per i quali non è specificata alcuna durata.

Nel momento della elaborazione dei dati ci siamo trovati di fronte a somme piuttosto diverse ed in alcuni casi poco congrue rispetto al numero di minori accolti ed agli interventi realizzati a loro favore. Nei casi più controversi, abbiamo contattato telefonicamente chi aveva compilato il questionario oppure siamo riusciti a sciogliere le perplessità sia attraverso le indicazioni estrapolate dalle interviste ai testimoni privilegiati, sia operando un'analisi di tutte le variabili che avrebbero potuto influire sul costo dell'intervento: caratteristiche soggettive dei minori e tipologie d'intervento attivate.

Per analizzare i dati riportati nella tabella 9 occorre riallacciarsi peraltro a quanto osservato nel paragrafo 1.2.4, nel quale le tipologie di intervento che appaiono particolarmente rilevanti in merito alla modalità di inserimento del minore, ossia il collocamento in una struttura, l'affidamento, il ricongiungimento familiare e il rientro nel Paese d'origine. Tali interventi, oltre ad avere un decorso estremamente diverso, risultano avere un costo di attuazione molto differente. Vediamo nello specifico perché.

L'inserimento del minore straniero non accompagnato in comunità appare senza dubbio l'intervento più costoso. Il costo dell'inserimento è da ricondursi essenzialmente a due variabili: l'ammontare della retta giornaliera ed il protrarsi dell'inserimento del minore nella comunità. Ogni comunità inoltre si struttura in modo diverso e richiede conseguentemente un diverso impegno economico. In generale, il costo della retta è direttamente proporzionale alla qualità dei servizi offerti all'interno della struttura. Tali aspetti verranno peraltro approfonditi nella seconda parte della ricerca e nello specifico nelle interviste realizzate ai responsabili delle strutture di accoglienza della Fondazione Groggia e delle Opere Riunite Buon Pastore.

L'affidamento, che abbiamo visto essere il secondo degli interventi più significativi attivati dai Comuni, non richiede particolari impegni di spesa, fatta eccezione per il contributo alla famiglia affidataria. Peraltro, il contributo non viene erogato in tutti i casi, ma in base alle circostanze e definito all'interno del progetto di affido del minore. In linea di massima, il contributo non deve essere inferiore al minimo vitale sancito dalla Regione del Veneto e che corrisponde a circa 250 euro al mese.

Il ricongiungimento familiare non richiede particolari impegni di spesa, eccetto il pagamento della retta per l'accoglienza sostenuta durante il periodo antecedente alla realizzazione dell'intervento, che il minore può trascorrere sia in una struttura sia presso una famiglia. Il rientro a casa prevede invece un impegno di spesa riconducibile al costo del trasporto del minore nel Paese d'origine.

Rispetto invece alle caratteristiche soggettive del minore, vediamo come queste possano influire sul costo della presa in carico da parte dei Comuni. La prima variabile è senza dubbio l'età. Di fatto, più giovane è il minore, più a lungo i servizi dovranno farsi carico

della sua accoglienza che, come già accennato, diventa più onerosa nel caso di un minore inserito in comunità. Poniamo in tal senso un esempio.

Abbiamo visto nelle tabelle 4 e 5 che 56 minori stranieri non accompagnati su 160 hanno diciassette anni. Possiamo dunque dedurre che questa sia la situazione nella quale il Comune, in caso di collocazione in struttura e di permanenza del minore fino ai 18 anni, spenda in prospettiva molto meno di quanto avrebbe dovuto nel caso di un minore di età inferiore. La spesa infatti appare direttamente proporzionale al periodo che intercorre tra l'inserimento del minore in comunità ed il compimento dei suoi 18 anni. Appare dunque importante specificare che l'età del minore è da considerarsi una delle variabili causali della spesa sostenuta.

Altre caratteristiche riferite al minore, che determinano l'erogazione di una diversa spesa nella presa in carico, sono gli interventi realizzati per l'insegnamento della lingua italiana, il completamento della scuola dell'obbligo, interventi di tipo sanitario oppure la mediazione culturale. Evidentemente, tali interventi appaiono diversamente attivabili in base ai bisogni del minore. Inoltre, questi si possono realizzare in presenza di un percorso di inserimento comunitario, di un affidamento oppure nel periodo antecedente al possibile ritorno a casa.

Alla luce di questi presupposti, i risultati emersi in merito alle differenze d'importo stanziato tra i Comuni per la presa in carico dei minori stranieri, riportati nella tabella 9, appaiono evidentemente già più comprensibili. Per avere un confronto diretto tra l'importo stanziato ed i minori accolti abbiamo deciso di affiancare al dato economico il dato quantitativo sui minori e sugli interventi realizzati.

Dalla tabella 9 emerge chiaramente che non c'è alcuna relazione tra il numero di minori accolti e quello degli interventi realizzati. Il caso del Comune di Stra è emblematico. Questo Comune infatti ha erogato 47.273 euro per un solo minore accolto, collocato presso una struttura di accoglienza. In questo caso si può ipotizzare un inserimento in struttura protratto per diverso tempo, confermato peraltro dal fatto che, per questo minore, si è pronunciato il Comitato minori stranieri non accompagnati con un non luogo a provvedere al rimpatrio, ossia ha riconosciuto il permesso di restare in Italia, almeno fino al compimento dei 18 anni. Una situazione affine si riscontra per i Comuni

di Cavarzere e Spinea che con un solo minore accolto hanno raggiunto una cifra di gran lunga superiore a Comuni che hanno accolto più minori. E' il caso del Comune di Chioggia che ha accolto ben 12 minori spendendo solo 1.037 euro. Questo dato si giustifica in considerazione delle caratteristiche dei minori che, come abbiamo visto, appartengono presumibilmente a comunità nomadi e non hanno quindi usufruito dell'inserimento nella struttura di accoglienza per molto tempo.

**Tab. 9 Importi (in euro) stanziati dai Comuni della provincia di Venezia nel biennio 2002/2003 per la presa in carico di minori stranieri non accompagnati, numero di minori accolti e di interventi realizzati**

Comune	Importo stanziato	Minori accolti	Interventi attivati
Cavallino-Treporti	4.600	2	2
Cavarzere	26.400	1	1
Chioggia	1.037	12	12
Dolo	19.239	5	10
Fiesso D'Artico	560	6	6
Jesolo	20.720	8	8
Marcon	1.350	1	4
Martellago	84	4	7
Meolo	87	2	2
Mira	17.654	8	13
Mirano	0	3	3
Noventa di Piave	0	2	3
Pianga	83	2	2
Portogruaro	11.172	4	10
San Dona' di Piave	65.470	7	18
San Michele al Tagliamento	Non noto	9	9
Santa Maria di Sala	0	4	5
Scorze'	6.210	1	3
Spinea	20.395	1	7
Stra	47.273	1	1
Totale	242.334	83	126

Fonte: Indagine Coses 2004

Nota: sono esclusi i dati del capoluogo

Il Comune che ha sostenuto la spesa maggiore (65.470 euro) è San Donà di Piave. I minori accolti in questo Comune sono 7 e a loro favore sono stati attivati (come si è visto nel paragrafo 1.2.4) 18 interventi, dei quali 5 collocazioni in comunità, un intervento di alfabetizzazione, una formazione professionale, due inserimenti nella scuola dell'obbligo, 2 affidamenti, 3 ricongiungimenti familiari, 1 intervento sanitario, 2 inserimenti lavorativi e un altro di tipo diverso.

Al contrario, i Comuni che non hanno sostenuto spese pur avendo accolto minori - come Santa Maria di Sala, Mirano e Noventa di Piave - evidenziano invece casi per i quali è stato attivato un progetto di affido che non ha previsto evidentemente alcun contributo.

### **1.2.8 Le comunità presso le quali sono stati collocati i minori**

Di seguito riportiamo le comunità di accoglienza presso le quali sono stati collocati i minori stranieri non accompagnati segnalati dai Comuni della provincia di Venezia. Emerge tra queste comunità una caratteristica comune, ossia la loro prevalente collocazione nell'area circostante il Capoluogo di provincia<sup>23</sup>. Appare evidente dunque una distribuzione territoriale concentrata intorno ai Comuni di media grandezza. Ne consegue che i Comuni più piccoli, che si trovano a dover collocare un minore in una struttura, devono comunque far riferimento a comunità situate in altri territori comunali o perfino provinciali.

Le ragioni che possono stare alla base di una determinata scelta di collocazione del minore, lontana dal proprio territorio di riferimento, si possono ricondurre essenzialmente alla disponibilità di posti di accoglienza delle comunità ed alle tipologie di servizio offerto. In altre parole, in considerazione di particolari esigenze e bisogni dei minori, i Comuni possono optare per la scelta di determinate comunità considerate in grado di soddisfare le necessità di un minore.

L'elenco delle comunità indicate dai Comuni della Provincia, escludendo per il momento, le indicazioni fatte dal Comune di Venezia, è il seguente.

- Opere Riunite Buon Pastore (Venezia)
- Casa Paterna (S. Donà di Piave)
- Cif di Bilione (S. Michele al Tagliamento)
- Cif di Mestre
- Cooperativa Sociale Il Pino (Fossalta di Portogruaro)
- Edimar (Padova)
- Fondazione Groggia (Venezia)
- Istituto Giuseppe Olivotti (Venezia)
- Papa Giovanni Paolo XXIII (Vicenza)
- Villa Mater Boni Consilii (Padova)

---

<sup>23</sup> Il Cif di Bibione è una colonia estiva operativa solo in un limitato periodo dell'anno.

Un discorso più approfondito sulle comunità di accoglienza verrà affrontato nella seconda parte, quando si riporterà l'esperienza delle Opere Riunite Buon Pastore e della Fondazione Groggia, due delle strutture di accoglienza più rappresentative nel territorio.

### **1.2.9 Le strutture di formazione per i minori alle quali si sono rivolti i Comuni della provincia di Venezia**

Se si confrontano le indicazioni sulle strutture di formazione con quelle delle comunità osservate nel paragrafo precedente, si possono notare molte coincidenze. E' il caso ad esempio del Cif, della Cooperativa Il Pino e della Fondazione Groggia. Infatti, presso queste strutture è possibile usufruire sia del servizio di accoglienza che di formazione. La formazione, in questo caso, è di tipo professionale, prepara cioè all'esercizio di un mestiere.

Diverso invece è il caso di minori stranieri che continuano a frequentare in Italia la scuola dell'obbligo; si tratta dunque di minori che hanno interrotto gli studi prima della migrazione come del resto testimoniano alcune ricerche realizzate negli ultimi anni<sup>24</sup>. In queste circostanze il Comune che prende in carico il minore è tenuto a far sì che il minore prosegua con gli studi fino al compimento dell'obbligo previsto.

Dalle indicazioni si evidenziano anche casi nei quali i Comuni si sono serviti dei servizi offerti dalle amministrazioni provinciali - come quelle di Venezia, Padova e Treviso - sia per la formazione professionale che per l'espletamento dello stage lavorativo.

Si evidenziano inoltre anche alcuni enti di formazione professionale quali il Centro di formazione professionale di Mestre, l'Agfol, l'Enaip e alcune cooperative quali la Dieffe di Mestre e la cooperativa Il Pino che, come abbiamo visto, è dotata anche di una struttura di accoglienza.

Anche per le strutture di formazione si può fare una considerazione simile a quella fatta per le strutture di accoglienza circa la loro collocazione geografica che, in definitiva, risulta essere circoscritta in prevalenza al capoluogo di regione. Appare evidente come la scelta della struttura di formazione sia legata alla collocazione del minore in

---

<sup>24</sup> Si veda in proposito Campani et al. (2002), Sbraccia (2004) e Scivoletto (2004).

comunità. In altre parole, il buon senso richiede che il minore segua un percorso di formazione in una struttura facilmente raggiungibile dalla comunità nella quale alloggia. Questo però fa sì che, molte volte, le opzioni di scelta per il minore siano limitate alle risorse offerte dal territorio e dalla stessa disponibilità delle strutture ad inserirlo nella formazione. Di seguito si riportano le strutture segnalate.

- Centro formazione professionale di Mestre
- Cif di Mestre
- Cooperativa Sociale Il Pino
- Enaip Veneto
- Endo-Fap Istituto Berna di Mestre
- Fondazione Groggia
- Scuola C. Battisti di Mestre
- Scuola Media di Mestre
- Scuole obbligo di Marghera
- Ufficio Obbligo Formativo della Provincia di Venezia
- Ufficio Stage della Provincia di Venezia
- Ufficio Obbligo Formativo della Provincia di Padova
- Ufficio Stage della Provincia di Padova
- Ufficio Obbligo Formativo della Provincia di Treviso
- Ufficio Stage della Provincia di Treviso
- Cooperativa Dieffe di Marghera
- Agfol di Marghera

#### **1.2.10 Problemi emersi**

In conclusione di questa prima parte della ricerca evidenzieremo i principali problemi segnalati dai Comuni per la presa in carico e per l'attivazione di interventi a favore di minori stranieri non accompagnati. Per rendere più comprensibile quanto emerso abbiamo evidenziato due principali ambiti sui quali si sono concentrate le attenzioni degli operatori che hanno compilato il questionario.

Il primo riguarda i problemi connaturati alle peculiarità dei minori stranieri non accompagnati. Una delle difficoltà per gli operatori dei Servizi sociali si riconduce alla forte incertezza che fa capo alle generalità di alcuni minori i quali, a volte, non possiedono nemmeno i documenti. Gli operatori fanno presente che di fronte alla mancanza di dati anagrafici, di dati certi circa la provenienza e la storia del minore, diventa difficile la sua regolarizzazione e conseguentemente l'elaborazione di un progetto d'inserimento.

A questo si aggiungono i casi di minori che forniscono false generalità e che si allontanano dalle strutture nelle quali sono stati inseriti dopo mezza giornata oppure dopo qualche giorno. Come si è detto, quest'ultima circostanza si riscontra soprattutto con i minori nomadi che, di norma, vengono accompagnati presso Servizi sociali perché sorpresi in flagranza di reato. Un assistente sociale, ad esempio, ci ha esposto il caso di un minore nomade che aveva fornito false generalità e che, dopo alcune indagini delle forze dell'ordine, si è scoperto essere stato fermato anche a Torino nelle medesime circostanze.

Diverse difficoltà si incontrano in relazione alla differenza linguistica e culturale del minore. Tuttavia, se di fronte alla differenza linguistica la figura del mediatore linguistico può ovviare l'ostacolo, più complesso appare il discorso della differenza culturale che interviene con forza nel momento in cui gli operatori ed il minore devono condividere il progetto d'inserimento. Le diverse priorità del minore, che per prima cosa desidera un inserimento lavorativo, si scontrano con le proposte di tipo formativo, sia professionale che di proseguimento della scuola dell'obbligo, che caratterizzano questi progetti. Questo accade principalmente perché la normativa sui permessi di soggiorno impedisce al minore di esercitare attività lavorative se in possesso di un permesso di soggiorno per minore età. L'unico permesso che lo consente è il permesso per affidamento che ovviamente necessita un provvedimento di affido. In risposta a questo stato di cose si sono rilevati diversi casi in cui il minore ha intrapreso attività lavorative in nero al fine di realizzare, in pratica, il proprio progetto migratorio<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Per un approfondimento sui progetti migratori di questi minori si vedano i già citati lavori di Butticci (2004) e Sbraccia (2004).

In relazione ai minori affidati si sono riscontrate difficoltà di adattamento sia nei confronti dell'inserimento scolastico che familiare. Gli assistenti sociali hanno evidenziato il fatto che molte volte il minore affidato a parenti va ad aggiungersi ad una già precaria condizione familiare. In alcuni casi le dimensioni dell'alloggio si prestano poco ad accogliere un'altra persona e, in presenza di una forte precarietà economica, l'aspetto del sostegno educativo ed affettivo assume un'importanza marginale. Ancora più complesso è il caso di minori inseriti in famiglie di appoggio nelle quali, a volte, il minore fa fatica ad inserirsi.

Rispetto invece ai minori inseriti nelle comunità, di particolare importanza appare l'aspetto del compimento dei diciotto anni. Infatti, il più delle volte, molti minori non ottengono la conversione del permesso di soggiorno e si ritrovano, in pratica, clandestini. In relazione a questa realtà, gli assistenti sociali si trovano di fronte ad una forte difficoltà perché appare davvero difficile ignorare l'esistenza di questi giovani maggiorenni, dei quali ci si è fatti carico per diverso tempo. Accade spesso quindi che i servizi continuino a seguire gli appena maggiorenni nel tentativo di sostenerli fin dove è possibile.

Se queste sono le difficoltà segnalate rispetto all'utenza, vediamo ora cosa è emerso rispetto al servizio.

Gli assistenti sociali hanno fatto presente aspetti che riguardano strettamente la struttura interna quale l'ormai cronica carenza di risorse economiche ed umane ed hanno poi aggiunto una serie di aspetti e difficoltà che riguardano specificatamente l'operato a favore dei minori stranieri.

Il primo aspetto fa riferimento alla mancanza di formazione degli operatori in merito a questa particolare utenza che, per la sua complessità, richiede una diversa preparazione rispetto a quella acquisita per la presa in carico di minori italiani.

Anche la mancanza del lavoro di rete tra le istituzioni coinvolte assume una certa importanza. Del resto, nel paragrafo 1.2.6 abbiamo già verificato come l'opinione espressa in merito alla collaborazione ed al coordinamento con altri soggetti del territorio sia piuttosto negativa.

Alcuni assistenti sociali rilevano che, oltre alle difficoltà burocratiche, anche la numerosità dei soggetti istituzionali coinvolti contribuisce ad alimentare la percezione di nebulosità che appare caratterizzare la normativa e le indicazioni per la presa in carico.

I tempi burocratici tipici dei rapporti con il Comitato minori stranieri non accompagnati rendono ancora più complicata l'elaborazione del progetto di inserimento dei minori. Ci sono Comuni che aspettano ormai da un anno un provvedimento dal Comitato e in tale condizione di incertezza appare inopportuna ogni forma di progettualità. Queste lungaggini burocratiche nei tempi di risposta del Comitato oltrepassano peraltro i termini previsti dalla Legge<sup>26</sup> di molti mesi lasciando l'intero carico economico per il mantenimento dei minori stranieri ai Comuni.

Quest'ultimo aspetto ci consente di considerare uno degli elementi più critici che caratterizza la presa in carico dei minori stranieri ossia il costo economico, peraltro discusso in parte nel par. 1.2.7. I Comuni, a tal proposito, fanno riferimento all'elevato costo dell'inserimento in comunità che appare ancora più gravoso perché non previsto nel bilancio in cui non si può fare alcuna previsione di spesa in merito all'accoglienza dei minori stranieri.

Come si vedrà nella seconda parte, la Regione del Veneto - in osservanza della Legge Regionale del 13/04/2001 n. 11, art. 133 - ha ripartito il Fondo regionale per le politiche sociali assegnando ai Comuni quote per interventi a favore di minori in situazione di disagio e per l'inserimento presso famiglie o strutture tutelari. Ma tale quota appare destinata alla totalità degli interventi per situazioni di disagio minorile e, di fatto, assume le caratteristiche di una "coperta troppo corta" che, nonostante gli sforzi, risulta evidentemente limitata rispetto alla reale necessità.

In merito alle strutture di accoglienza, si sono rilevate anche difficoltà legate alla loro carenza nel territorio. Alcuni assistenti sociali hanno lamentato difficoltà nel reperire strutture disponibili sia all'accoglienza che alla formazione evidenziando una generale carenza di risorse nel territorio.

---

<sup>26</sup> Il tempo previsto è di 3 mesi.

Anche rispetto alla Questura si lamentano lunghi tempi burocratici. Alcuni assistenti sociali fanno presente la mancanza di comunicazione e la difficoltà con la quale si riesce ad ottenere il permesso di soggiorno, senza il quale non si può elaborare alcun progetto d'inserimento.

Il progetto di inserimento del minore, oltre a sollecitare un notevole impegno di lavoro, richiede anche un'assunzione di responsabilità da parte degli assistenti sociali che in qualche caso ricoprono pure il ruolo di tutori dei minori.

Nel territorio, nonostante l'attività del Pubblico tutore dei minori che ha realizzato un progetto di formazione per tutori, del quale si discuterà nella seconda parte, sono ancora molte le difficoltà legate al reperimento di queste figure, soprattutto nelle piccole realtà locali. Il risultato è che sui Servizi sociali ricade (come peraltro palesemente espresso dagli operatori) oltre al carico economico dell'attivazione degli interventi, anche un carico di responsabilità eccessivo, che risulta peraltro incompatibile nella fase dell'elaborazione del progetto e dell'assunzione della tutela. In altre parole, gli assistenti sociali rischiano di assumere il ruolo di controllante e controllore.

Nella seconda parte, molti degli aspetti dei quali abbiamo discusso, verranno presi nuovamente in considerazione dai testimoni privilegiati con i quali si sono realizzate alcune interviste.



## **2. Un approfondimento qualitativo: gli esiti delle interviste ad alcuni testimoni privilegiati**

### **2.1 Descrizione della metodologia**

L'indagine presso i testimoni privilegiati rappresenta l'esperienza dei soggetti che operano nel pubblico e nel privato sociale nell'ambito degli interventi realizzati per i minori stranieri non accompagnati.

Rispetto alla scelta dell'equipe minori stranieri non residenti del Comune di Venezia si è reso importante l'approfondimento di un'esperienza tanto rappresentativa quanto innovativa rispetto al territorio. L'intervista è stata realizzata congiuntamente con il dottor Iosa, la dottoressa Grì, la dottoressa Martini e l'assistente sociale Baldan. Nel precedente rapporto avevamo già dedicato al Comune di Venezia un ampio spazio nel quale abbiamo cercato di mettere in evidenza l'operato dell'equipe e la progettualità degli ultimi anni di lavoro sulla realtà dei minori stranieri non accompagnati. Abbiamo ritenuto, a distanza di due anni, di dover incontrare nuovamente l'equipe perché eventuali cambiamenti in merito al loro operato sarebbero stati indicativi della ridefinizione della realtà del fenomeno e del suo insediamento nel territorio. Nell'intervista infatti sono emersi nuovi aspetti relativi sia alla domanda che all'offerta di servizi del territorio.

Accanto all'esperienza del Comune di Venezia abbiamo ritenuto opportuno inserire l'esperienza di un Comune di media grandezza come Mirano, intervistando in proposito l'assistente sociale Licia Barzan. Così facendo, abbiamo potuto osservare le diverse modalità attraverso le quali operano due servizi di diverse dimensioni e come si configura il fenomeno nelle due diverse realtà della provincia.

Per quanto riguarda l'intervista al signor Donaggio delle Opere Riunite Buon Pastore abbiamo operato le stesse considerazioni fatte per il Comune di Venezia. Infatti, avevamo già incontrato il signor Donaggio nella realizzazione della precedente ricerca. Tuttavia, in considerazione dell'elevato numero di Comuni della provincia che hanno richiesto il servizio di accoglienza alle Opere Riunite Buon Pastore, abbiamo ritenuto di

dover monitorare eventuali cambiamenti rispetto all'utenza ed alle relazioni con il territorio.

La scelta della Fondazione Groggia è avvenuta in considerazione della notoria attività nel territorio nell'ambito dell'accoglienza e della formazione dei minori stranieri. Inoltre, di particolare importanza ci era sembrata l'esperienza della convenzione realizzata con il Comune di Venezia e conclusasi nel 2002.

Una volta individuati i testimoni privilegiati, abbiamo proceduto alla strutturazione di una traccia d'intervista. La prima parte è evidentemente comune per tutti i testimoni mentre, per le comunità, abbiamo ritenuto di dover approfondire l'elemento del costo del servizio di accoglienza, più volte riportato nei questionari ai Comuni dagli stessi assistenti sociali.

La parte della traccia comune a tutti i testimoni riportava i seguenti punti:

- Tipo di servizio (descrizione dei compiti che spettano all'ente/organizzazione)
- Rapporti con altri soggetti, istituzionali e non: descrizione del rapporto, ruolo delle parti, normativa che li regola, frequenza dei contatti, tempistica, ecc.
- Difficoltà nello svolgimento dell'attività
- Difficoltà nei rapporti con altri soggetti
- Problemi nell'applicazione della normativa
- Proposte del testimone per risolvere le problematiche citate
- Proposte per migliorare i legami tra i nodi della rete (soggetti coinvolti)
- Proposte per un eventuale ruolo della Provincia

Per le comunità abbiamo inseriti anche i seguenti punti:

- Cause che determinano le differenze di tariffa giornaliera tra le diverse strutture
- Problemi di gestione della struttura
- Contributo apportato dal volontariato

Analizzeremo ora quanto emerso riportando singolarmente l'esperienza dei testimoni.

## 2.2 I risultati emersi

### 2.2.1 Il Comune di Venezia

Prima di affrontare le aree tematiche su cui si è discusso con l'equipe, si riportano schematicamente alcuni dati quantitativi riferiti alla realtà dei minori stranieri non accompagnati così come si configura nel Comune di Venezia.

Nell'anno 2003, il Comune di Venezia ha accolto 79 minori stranieri non accompagnati di cui 72 maschi e 7 femmine. L'età di questi minori è compresa tra i 10 ed i 18 anni. 37 dei minori accolti hanno 17 anni, 28 hanno 16 anni, 12 hanno 15 anni ed i restanti due minori 13 e 10 anni. Rispetto al Paese di provenienza, il più rappresentato è l'Albania con 15 minori, seguito da Romania (22), Croazia (15), Jugoslavia (14) e Marocco (9). In numero più ridotto seguono i minori provenienti da Kosovo (6) e Iraq (4)<sup>27</sup>.

Per i 79 minori accolti, il Comune di Venezia ha realizzato 119 mediazioni culturali, 98 collocazioni in comunità, 32 alfabetizzazioni, 32 interventi sanitari, 35 formazioni professionali, 20 inserimenti nella scuola dell'obbligo, 9 inserimenti lavorativi, 24 affidi, 16 ricongiungimenti con parenti e 16 rientri in patria. Rispetto ai minori accolti dal Comune di Venezia, il Comitato non ha ancora comunicato alcun provvedimento giuridico su 66 minori, mentre - su richiesta del Comune - per 13 minori si è espresso con un non luogo a provvedere. Ciò sta a significare che il Comune ha sollecitato il Comitato ad esprimersi su 13 casi al fine di attivare nel più breve tempo possibile un intervento così come indicato dall'assistente sociale Arianna Baldan (intervistato 1):

*Una volta che noi abbiamo inserito il ragazzo in comunità, quindi è stato nominato un tutore, abbiamo avviato il ragazzo in un percorso formativo in accordo con il tutore, proponiamo l'affidamento alla struttura e chiediamo al Comitato la dichiarazione di non luogo a provvedere al rimpatrio. Ovviamente il ragazzo deve esprimere la volontà di non voler rientrare, perchè questo è il principio fondante per non provvedere al rimpatrio e lo stesso tutore deve dare il suo parere favorevole affinché il minore resti. Con tutto questo, e ovviamente con l'affidamento reso esecutivo da parte del Giudice tutelare si provvede a convertire il permesso di soggiorno da minore età ad affidamento. Per ora stiamo portando in Questura tutte le situazioni di minori entrati in Italia prima della Bossi-Fini. (intervistato 1)*

Rispetto alla tipologia del servizio offerto, il Comune di Venezia ha il compito di garantire al minore la collocazione in un luogo sicuro così come sancito dalla Legge

---

<sup>27</sup> Vedi par 1.2.1.

italiana in materia di assistenza e protezione dei minori<sup>28</sup>. Questo è l'iter che segue dunque il Comune:

*Noi raccogliamo la richiesta che può venire dal minore che si presenta da solo, o dalle forze dell'ordine. In genere gli albanesi si recano direttamente in questura, poi creandosi una storia di accoglienza, hanno cominciato a venire direttamente da noi, chiedendo di essere inseriti in comunità, di poter restare in Italia, di lavorare. La prima risposta che noi diamo è ovviamente quella dell'accoglienza. Contattiamo le varie strutture che possono accogliere immediatamente il minore. Con il progetto della 285<sup>29</sup>, c'era una convenzione con la Fondazione Groggia per la pronta accoglienza. A chiusura di questo progetto, non è stata istaurata nessuna convenzione ed attualmente, di volta in volta, sondiamo la disponibilità delle varie comunità e procediamo alla collocazione. Contattiamo le strutture anche al di fuori del territorio. Noi facciamo un colloquio con il ragazzo, ma poi occorrono degli strumenti specifici che noi non abbiamo. Penso ad esempio all'accertamento dell'età tramite l'esame radiografico. Noi nei colloqui dobbiamo basarci su quello che ci dicono i ragazzi ed a volte per essere inseriti in comunità mentono anche sui dati anagrafici. Per esempio, per quanto riguarda i ragazzi albanesi, molte volte la loro paura è che vengano rintracciati i parenti che sono nel territorio. Generalmente c'è sempre qualcuno che però evidentemente non vuole essere coinvolto per diverse ragioni. Noi con il nostro colloquio cerchiamo di capire - anche con la mediatrice culturale - la situazione e che cosa chiede il minore. Magari vuole restare dal parente e vuole solo capire come fare con i documenti. Ci sono diverse richieste che il minore può avanzare. Il primo colloquio è, praticamente, accertativo. (intervistato 1)*

Il Comune di Venezia, oltre alle numerose collocazioni in Comunità ha realizzato anche un numero considerevole di affidi (24). Tale risultato è il frutto di un importante lavoro svolto in collaborazione con il servizio affidi.

*Noi siamo stati fortunati perché non è facile comunque avere come risorsa, in generale, delle famiglie affidatarie italiane. E' già difficile per i minori italiani, certo per quei ragazzi che, o per età o per caratteristiche, hanno bisogno di fare un'esperienza affettiva anche all'interno di una famiglia, cerchiamo anche la collaborazione dell'équipe affidi, cercando di trovare la soluzione migliore. In genere l'affido non avviene subito, c'è il primo periodo di pronta accoglienza poi anche con gli operatori della comunità e dell'équipe affidi si valuta se opportuno attivare questa risorsa.(intervistato 1)*

Il dottor Iosa (intervistato 2) evidenzia inoltre alcuni aspetti problematici per la realizzazione dell'affido di minori stranieri non accompagnati ad un servizio sociale. Di fatto, possono essere affidatari oltre che persone fisiche, anche enti come - in questo caso - il Servizio sociale del Comune di Venezia. Tuttavia, ci sono delle difficoltà:

*Noi ci occupiamo di minori per la loro condizione di essere minore senza genitori, in una situazione di abbandono. Il nostro Tribunale indica questa una condizione giuridica non sufficiente per l'affidamento ai Servizi sociali. Il Tribunale per i minorenni pensa che i minori stranieri non accompagnati non siano abbandonati e quindi non prevede la modalità dell'affido ai Servizi sociali. Quindi, anche rispetto alle responsabilità dell'ente pubblico, si ha una responsabilità nella collocazione del minore, nel provvedere a lui in ordine all'assistenza, ma non c'è affidamento. Il Tribunale praticamente non affida ai Servizi*

---

<sup>28</sup> Legge 184/83; art. 2,3,29,30,31,37 Costituzione; art 342 e seguenti del Codice Civile sulla tutela e 403 sugli interventi urgenti di protezione dei minori.

<sup>29</sup> Legge 285/97, Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.

*sociali, salvo che non ci siano casi di disturbi gravi del minore. Affidare ad un servizio sociale vuol dire che il servizio è responsabile del minore, della sua crescita. Questi sono minori che i genitori ce li hanno. La nostra è una responsabilità che riguarda la protezione complessiva dell'art 403 del codice civile. L'affidamento familiare si usa quando c'è da coprire un vuoto familiare, cioè si intravede nel minore l'esigenza e un suo star meglio in famiglia piuttosto che in una comunità. Poi, c'è da dire che ogni minore straniero non accompagnato è diverso. Non ci sono solo gli albanesi. Adesso ci sono molti afgani, rom, rumeni senza fissa dimora. Ogni minore è una storia a sé, da ciò dipende anche la scelta nella collocazione fisica. Le variabili principali che determinano le differenziazioni tra i minori sono: età, etnia, storia familiare. (intervistato 2)*

A questo la dottoressa Martini (intervistato 3) aggiunge delle considerazioni in merito alla singolarità dei casi ed al ruolo della famiglia d'origine.

*La legge 184 sull'affidamento prevede sia la comunità, che la famiglia. Pur avendo noi incentivato l'ipotesi dell'affido familiare per i minori stranieri fin dal 1998 utilizzando la legge 285, e attivando dei progetti per rendere possibili questi affidamenti, di fatto bisogna pensare che questi minori da una famiglia ne sono usciti. I minori stranieri sono usciti da una famiglia fisicamente, però ce l'hanno molto bene in testa. Abbiamo anche verificato insieme alla Presidente del Tribunale per i Minorenni, la Dottoressa Campanato, e ad altri soggetti che c'è un forte mandato familiare. Internamente, quindi, questa famiglia esiste molto. Noi gli affidamenti li facciamo, ma pensare ad un inserimento in famiglia include una valutazione accurata dei casi. Bisogna partire dall'inquadrare i bisogni di questi ragazzi. Loro vengono qui con un progetto migratorio, non educativo. L'affido familiare oggi è un istituto, un intervento che utilizziamo dove c'è un famiglia in difficoltà, maltrattante, trascurante, che crea danno al minore e si pensa che un'altra famiglia possa aiutare il minore nella sua crescita. Se per il minore c'è una sofferenza rispetto alla famiglia, si pensa all'affido quando questo rappresenta un intervento di aiuto educativo e affettivo per la crescita. D'altronde, poi si può provare a pensare alla difficoltà di collocare in una famiglia un sedicenne albanese....(intervistato 3)*

Diversi sono stati anche i ricongiungimenti familiari realizzati (24). Lo stesso dott. Iosa fa presente che questo tipo di provvedimento è preferito all'affido anche in considerazione della grande risorsa rappresentata dalla rete parentale presente nel territorio.

*Piuttosto si favoriscono i ricongiungimenti familiari. C'è un motivo perché vengono a Venezia. Loro hanno una rete familiare o amicale. Allora, fin dove è possibile, noi facciamo in modo che il ragazzo utilizzi e valorizzi questa rete, che poi è il motivo per cui è venuto qua. (intervistato 2)*

Rispetto invece alle attività realizzate a favore dei minori stranieri si evidenzia il progetto di formazione dei tutori e l'elaborazione delle prime linee guida del territorio.

*Il Comune di Venezia, l'unico nel territorio della provincia, ha promosso la figura del tutore attraverso un corso di formazione di tutori rivolto a volontari. Il Pubblico tutore, da un anno a questa parte, ha predisposto un percorso simile. Non esiste un vero e proprio albo di tutori. Il Comune di Venezia ha predisposto un serbatoio di tutori. Non esiste però alcuna normativa che stabilisca l'istituzione di un albo. Noi lo abbiamo fatto per nostra scelta. Il Comune quindi rappresenta un esempio di buona pratica. Poi il fatto è che il Giudice tutelare, in maniera insindacabile, sceglie i tutori. Noi abbiamo lavorato in asse con il Giudice tutelare ed abbiamo costituito questa triangolarità, creando una modalità di individuazione di tutori volontari. Arriviamo, in pratica, a suggerire al Giudice tutelare quale è la persona che ha manifestato interesse e competenze rispetto alla tipologia di*

*minori e quindi indichiamo il nominativo: offriamo in pratica una proposta. C'è da dire inoltre che il Comune di Venezia è stato anche il primo - o quasi, insieme a Torino - a ideare delle linee guida per i minori, ma ancora qualche anno fa. Le linee guida andavano ad indicare chi fa che cosa. (intervistato 2)*

Rispetto alla nomina del tutore, l'assistente sociale Baldan evidenzia la prassi adottata per il reperimento di tutori e per la loro nomina.

*Diciamo che è stato fatto un grosso lavoro, non da questo ufficio, ma da un altro: quello che su occupa di tutele, che collaborava attivamente nei corsi per tutori sia comunali che regionali. Chiaramente i tutori che sono stati formati con questi corsi, li conosciamo molto bene. Anche con la collega abbiamo cercato di costruire delle prassi interne, rispetto alla nomina, rispetto ai tipi di contatti da avere con queste persone. In genere cerchiamo di capire che tipo di aspettative ha questo tutore che ha fatto il corso, ha tanta buona volontà ed esperienza nel sociale. Cerchiamo di presentare la situazione anche prima della nomina concreta. Sempre nel rispetto della privacy esponiamo il caso al tutore e cerchiamo di capire che tipo di lavoro si può fare insieme. Dopo si procede alla nomina, alla conoscenza del ragazzo presso la comunità. Poi lì è a discrezione del tutore se vuole conoscere il ragazzo da solo oppure attraverso il servizio. Per quanto riguarda i tutori nominati direttamente dal Giudice tutelare, si tratta di avvocati che ci informano e da qui avviamo i contatti. (intervistato 1)*

Con la Questura, il Comune ha un buon rapporto di collaborazione, ferme restando le difficoltà per i rilasci del permesso di soggiorno riconducibili però più alla normativa che ad una reale indisponibilità della Questura ad andare incontro alle richieste del Comune.

*I momenti più importanti con la Questura sono il primo contatto - quindi nel momento in cui il minore ci viene segnalato o noi lo segnaliamo e qui non ci sono problemi - e poi nel rilascio del permesso di soggiorno. Ma questa fase, in genere, viene seguita di più dagli operatori delle comunità di accoglienza, noi inviamo una relazione. In questa fase viene rilasciato il permesso di soggiorno, in genere fino ai 18 anni. Se emergono altri problemi per l'accertamento dei dati del minore, vi è uno scambio di informazioni. Con la Questura un altro momento importante è quello della conversione del permesso di soggiorno per minore età in affidamento. In questa fase c'è la collaborazione anche con il tutore. In Questura c'è un'ispettrice che è stata individuata per occuparsi dei minori, che fa anche attività di sportello per rilascio informazioni agli operatori di comunità. (intervistato 1)*

La sentenza della Corte Costituzionale n. 198 del 23/5/2003 ha stabilito che anche i minori sottoposti a tutela possono ottenere un permesso di soggiorno per studio o lavoro al compimento dei 18 anni, come i minori affidati. Questo tipo di decisione della Corte Costituzionale porrebbe fine alle numerose difficoltà riscontrate nel momento della conversione del permesso di soggiorno da minore età a studio o lavoro, al compimento dei diciotto anni, per i minori titolari di un permesso di soggiorno per minore età. Nel territorio però non si sono ancora presentati casi di minori possibili beneficiari dei cambiamenti apportati dalla sentenza, così come emerge dall'intervista.

*Noi avevamo fatto degli accordi. Non so se ti ricordi delle linee guida, il tavolo di lavoro sui minori stranieri. Le linee guida non sono state più aggiornate e, se devo dire la verità, ancora non abbiamo avuto modo di verificare l'atteggiamento della Questura perché i casi che abbiamo avuto fino ad adesso non ci hanno dato questa possibilità, viste le loro caratteristiche. Noi continuiamo a produrre alla Questura tutta una serie di documenti come il non luogo a provvedere a rimpatrio da parte del Comitato, i documenti dell'affidamento. La Questura di certo non ci informa per dire che è cambiato qualcosa. (intervistato 1)*

Rispetto invece alle comunità di accoglienza sono diversi gli elementi significativi che sono emersi tra i quali la carenze delle strutture nel territorio, la difficoltà ad offrire un servizio appropriato per i minori stranieri non accompagnati, soprattutto in merito alla prima accoglienza e - come hanno segnalato anche gli altri Comuni - un costo eccessivamente oneroso delle rette giornaliere.

*Innanzitutto, nel territorio, rispetto alla prima accoglienza c'è molto poco. La pronta accoglienza richiede tutto un lavoro speciale; ci vuole personale attento che faccia una buona osservazione sul minore, devono capire "realmente" chi è questo minore, mi riferisco all'identità, le risorse che ha. Inoltre, non è sempre detto che debbano essere sempre i servizi a dover fare tutto per i ragazzi. Molte volte questi ragazzi sono abituati ad un'autonomia loro che i nostri minorenni sedicenni non hanno. Alcune comunità sono abituate a lavorare in questo senso e creano delle dipendenze che non sono educative per il ragazzo. (intervistato 1)*

*Noi riteniamo che sia necessaria una competenza professionale per lavorare con i minori stranieri. Bisogna investire molto sul personale; l'educazione passa per le competenze umane e professionali di chi sta con i ragazzi. Ad oggi, infatti, è spesso più un'assistenza che una vera e propria azione di orientamento. Si utilizzano gli stessi modelli teorici e organizzativi usati per i minori residenti che hanno problematiche completamente differenti. Ad esempio, i mediatori culturali sono messi a disposizione dal Comune. (intervistato 2)*

*Le comunità che abbiamo noi sul territorio non si sono mai adattate alla nuova utenza. Sono inquadrare su altre modalità di lavoro. Dovrebbero cambiare la loro offerta. (intervistato 3)*

*I modelli educativi sono così ancorati alle identità di questi soggetti, con le loro appartenenze anche ideologiche, che è difficile da parte loro cogliere alcune nostre proposte su come intendiamo noi l'accoglienza. Da alcuni anni abbiamo istituito un tavolo di lavoro con i soggetti del terzo settore che gestiscono questo servizio, per aiutarli nelle forme di riconversione delle loro offerte e tenere costantemente informati dei cambiamenti dei bisogni e delle necessità. Abbiamo un costante rapporto con i soggetti in modo che possano sapere quello che succede al Comune di Venezia. Questi soggetti sono fondazioni, ipab, cooperative, associazioni che, rispetto alla loro offerta, sono autonomi. Abbiamo avuto per quasi due anni una convenzione con la Fondazione Groggia. (intervistato 2)*

Le strutture di accoglienza si distinguono in comunità, centri di pronta accoglienza, gruppo famiglia, appartamenti protetti e alloggi per adulti. Alcune comunità svolgono sia il servizio di pronta accoglienza che di inserimento di lungo periodo. E' il caso delle comunità gestite dalla Fondazione Groggia, dal Cif e dalle Opere Riunite Buon Pastore. Per la prima tipologia di accoglienza il servizio si è servito del Cif, di Ca' dei giovani, della comunità Chiari, della comunità Marghera sud, di Ca' dei bimbi, dell'Opera Pia

Casa Paterna, dell'Associazione amicizia, dell'Associazione San Gabriele, della Locanda Val d'ostreghe.

Le comunità alloggio o gruppi famiglia indicate sono invece l'Ancora, Window e Oasi della Fondazione Groggia, il Girotondo, il Centro solidarietà polesano, Casa Nazareth, il Cif e Ca' dei giovani.

Per quanto riguarda invece le altre tipologie di servizio d'accoglienza, quali gli appartamenti protetti, si rilevano appartamenti per maschi e femmine a Padova gestiti dall'Associazione Mimosa, a Venezia gestiti dalle Opere Riunite Buon Pastore e a Treviso, gestiti dall'Associazione San Gabriele.

A queste tipologie di servizio di accoglienza riservato ai minorenni si aggiungono le comunità per adulti alle quali il Comune di Venezia ricorre in situazioni di alloggio di giovani maggiorenni e sono l'Istituto Berna, il Centro Boa del Piano nazionale asilo, Migrantes e la Casa dell'ospitalità.

La legge 28/3/2001, n.149, ha fissato al 31 dicembre 2006 il termine per il superamento del ricovero dei bambini e dei ragazzi in istituto, nell'ambito della più generale riforma dell'adozione e dell'affidamento<sup>30</sup>. In merito a questa disposizione, il Comune di Venezia è stato coinvolto in un'iniziativa regionale volta al miglioramento del servizio delle comunità di accoglienza.

*La Regione del Veneto ha dato in gestione alla fondazione Don Calabria un progetto territoriale per il miglioramento della qualità dell'offerta e in primo luogo della pronta accoglienza. Il Comune di Venezia è in partnership con il Cif per arrivare a creare una rete, un sistema di accoglienza più adeguato. La pronta accoglienza ha come obiettivo la conoscenza del ragazzo. E' un momento di conoscenza reciproca. Si capisce che cosa si può fare. L'ideale sarebbe che la prima e la seconda accoglienza fossero separate. (intervistato 2)*

Anche rispetto alle risorse formative per i minori, si evidenzia una carenza nel territorio.

*Il territorio è piuttosto carente di corsi e formazioni facilmente spendibili, che siano brevi e diano una professionalità per questi minori. Le possibilità di scelta sono scarse. Adesso si cerca di collaborare con l'Ufficio del lavoro della Provincia. Le caratteristiche di questi corsi devono essere tali da permettere al minore di concludere il percorso formativo entro i diciotto anni. I minori devono infatti garantire la loro formazione per avere il rinnovo del permesso di soggiorno. Ma non solo. Devono avere una casa, che noi possiamo garantire ancora per qualche mese, una promessa di lavoro se non già un contratto di lavoro. (intervistato 1)*

---

<sup>30</sup> Art. 2, comma 4 legge 149/2001.

Le strutture di formazione alle quali si è rivolto il Comune di Venezia appaiono in definitiva le stesse delle quali hanno usufruito gli altri Comuni del territorio e sono il Cif di Mestre, l'Agfol di Marghera, la Cooperativa Dieffe di Mestre, gli Uffici Obbligo Formativo delle Province di Venezia, Padova e Treviso, gli Uffici Stage delle Province di Venezia, Padova e Treviso.

In merito invece ai rapporti con il Comitato, si evidenzia la stessa realtà già rilevata per gli altri Comuni. La collaborazione è limitata a semplici comunicazioni o a sollecitazioni di risposte in merito a provvedimenti.

*In verità, una volta segnalato il minore, noi non abbiamo quasi mai notizie dal Comitato fino a quando il minore compie 18 anni. Il Comitato ci contatta solo per avere documenti e/o certificati dei minori. La cosa nuova è che adesso non accettano più i documenti prodotti dai ragazzi nel paese d'origine. Vogliono delle dichiarazioni rilasciate dal Consolato o l'Ambasciata italiana che garantisca tutti i documenti del ragazzo: carta d'identità, passaporto e così via. Quindi, oltre alle spese della comunità, si dovrebbero sostenere anche le spese dell'accompagnamento a Milano. Quello con il Comitato è il rapporto più blando che abbiamo con tutti gli organi coinvolti. Ci chiede solo documenti ed informazioni, ma raramente riesce a rispondere alle nostre istanze. E' un organo puramente burocratico, non è un soggetto attivo che ci aiuta a comprendere cosa dobbiamo fare. Noi, per esempio, dobbiamo sempre sollecitarlo a pronunciarsi sulla chiusura del caso soprattutto quando il minore è a ridosso dei 18 anni. Loro ci chiedono degli aggiornamenti, tutto qui, ma in definitiva decidiamo noi in accordo con il tutore. Se il minore ha espresso la sua volontà di restare e vediamo che è davvero motivato noi procediamo all'affido senza attendere il comitato. Se noi aspettiamo il Comitato non arriviamo più...! I primi tempi, quando c'era un gran fervore intorno all'argomento, abbiamo anche realizzato dei rimpatri su indicazione del Comitato. Ma ormai sono diversi anni che non ne realizziamo più. (intervistato 1)*

Con i servizi sanitari emerge la necessità di una maggiore collaborazione soprattutto in merito ai bisogni sanitari urgenti dei minori.

*Ci sono dei ragazzi che presentano anche delle problematiche sanitarie che dovrebbe essere affrontate in modo specifico. Ci sono stati ad esempio dei ragazzi albanesi positivi all'epatite B. Abbiamo più volte sollecitato un aiuto specifico perché alcuni di questi ragazzi erano molto spaventati e facevano fatica a comprendere il problema; avevano bisogno anche di un supporto psicologico. Abbiamo cercato di far capire ai ragazzi anche attraverso i mediatori, ma è stato davvero difficile. (intervistato 1)*

Le difficoltà riguardanti l'attuazione di interventi a favore di minori stranieri sono dunque emerse dalle considerazioni sopra riportate. In primo luogo si riscontra per il Comune di Venezia la difficoltà legata alla carenza ed inadeguatezza delle strutture del territorio. A questo si aggiunge una normativa che non sembra sostenere molto il lavoro dei servizi. In particolare, si fa presente come le nuove disposizioni contribuiscano a creare le condizioni per la riduzione in clandestinità dei minori stranieri e per rendere ancor più difficile l'elaborazione di una lungimirante progettualità.

*La legge Bossi Fini ha stabilito dei criteri<sup>31</sup> che hanno fatto superare anche gli accordi locali che intendevano favorire i permessi di soggiorno per affidamento per permettere di avere i permessi al 18° anno d'età. La legge attuale fa sì che la Questura sia impossibilitata a convertire il permesso di soggiorno al compimento del diciottesimo anno d'età in permesso di studio o lavoro. Dopo la comunità c'è la clandestinità quindi. E' un paradosso. E' anche vero che qualora fosse, bisognerebbe pensare ad un confronto ai massimi livelli perché a questo punto vorremmo sapere come proteggere questi ragazzi; sapere se è necessario o opportuno fare dei corsi di formazione o quant'altro... La conversione del permesso si ottiene al 18° anno d'età in permesso di lavoro o studio se il minore è presente da 3 anni in Italia e per almeno 2 ha partecipato ad un progetto formativo. Se non si converte, il destino è la clandestinità. Il problema è che solo un 20% dei minori possiede questi due requisiti. (intervistato 2)*

*Il problema è che comunque l'ente locale è tenuto all'assistenza, e la Questura non rinnova. Non si capisce allora cosa si debba proporre a questi ragazzi: non possono iniziare un lavoro, né un tirocinio, qualsiasi tipo di progetto. (intervistato 3)*

Rispetto invece ad eventuali proposte da rivolgere alla Provincia di Venezia, si suggerisce un ruolo nella formazione agli operatori, però nella consapevolezza delle difficoltà legate al costo economico della formazione e alla barriera posta dalla consolidata autonomia con la quale le comunità hanno sempre deciso su questo campo.

*Se la Provincia può pensare ad un progetto specifico di formazione degli operatori, va bene, ma credo sia un po' difficile perché questi sono soggetti autonomi nelle decisioni in merito alla formazione. (intervistato 2)*

Rispetto all'esperienza del Comune di Venezia, si possono sicuramente evidenziare degli importanti elementi di progettualità che si sono affiancati agli obblighi istituzionali di accoglienza e tutela nei confronti dei minori sanciti dalla già citata legge. Un aspetto che probabilmente distingue l'operato del servizio è l'esistenza di un intenso lavoro di rete con gli altri soggetti istituzionali del territorio, quali i Giudici tutelari, la Questura ed il Tribunale per i minorenni, nonché con le comunità di pronta accoglienza. Appare evidente che l'importanza del fenomeno per il Comune di Venezia ha permesso una maggiore capacità di risposta e di progettualità rispetto agli altri Comuni della provincia che hanno accolto un numero nettamente inferiore di minori.

---

<sup>31</sup> Il minore, per avere la conversione del permesso di soggiorno al diciottesimo anno d'età, deve dimostrare di essere stato ammesso - per un periodo non inferiore a due anni - in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato, che abbia rappresentanza nazionale e che sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art 52 del DPR 31 agosto 1999 n. 394. Deve altresì dimostrare di essere entrato in Italia da almeno 3 anni. Tali requisiti devono essere dimostrati con idonea documentazione dall'Ente che ha gestito il progetto educativo- formativo del minore.

### 2.2.2 Il Comune di Mirano

Nel Comune di Mirano attualmente il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati non è particolarmente incisivo. Nel primo capitolo abbiamo infatti verificato che i minori per i quali sono stati realizzati degli interventi nel biennio 2002/2003 sono 3.

Nell'epoca in cui è stata realizzata l'intervista (ottobre 2004) i minori stranieri non accompagnati presi in carico dal Comune di Mirano erano affidati tutti a parenti. Nessun minore dunque è collocato presso una struttura di accoglienza. Questa situazione rende evidentemente la realtà dei minori non accompagnati un fenomeno poco preoccupante per i Servizi sociali come del resto fa presente l'assistente sociale Licia Barzan (intervistato 4):

*Attualmente non abbiamo molti minori stranieri non accompagnati. I minori che abbiamo in carico sono inoltre tutti in affidamento a parenti. Devo dire che non è una realtà che ci procura tanti problemi. Anzi, i minori che abbiamo sono molto bravi. Hanno sofferto per le difficili condizioni vissute nel paese d'origine e apprezzano quello che hanno qui. Vanno bene a scuola, studiano. (intervistato 4)*

*Dunque voi non avete minori collocati in strutture?*

*Non li abbiamo. Rispetto a questo siamo molto fortunati perché non dobbiamo sostenere alcuna spesa. Le comunità costano moltissimo. I Comuni stanno già soffrendo molto per le difficoltà economiche che vivono in questo momento. I tagli alle spese sono molti. Nel caso dei minori alloggiati nelle strutture la spesa è davvero enorme. Se ci sono Comuni grandi, che riescono ad investire in risorse economiche, allora la spesa può essere parte di un investimento previsto. Quando ci sono Comuni con 6.000 abitanti allora diventa davvero un problema. Con 3 minori collocati in struttura già si deve destinare tutto il bilancio sociale a loro. (intervistato 4)*

Rispetto dunque agli interventi attivati dal Comune di Mirano emergono esclusivamente degli affidamenti. Di fatto, i minori presi in carico sono affidati a parenti e pertanto non richiedono nemmeno l'impegno del servizio a trovare delle famiglie di appoggio. Anzi, l'assistente sociale fa presente le peculiarità dei minori presi in carico, riferendo la loro conoscenza circa la possibilità dell'affidamento fino al punto da portare con sé tutti i documenti validi per il provvedimento.

*Non è che a questi minori, che hanno già uno specifico progetto migratorio ed una famiglia, si può proporre un affidamento ad una qualsiasi altra famiglia. In genere sono minori che non hanno bisogno di un supporto affettivo o educativo. Molte volte arrivano con tutti i documenti pronti per disporre un affidamento ad un parente. Quasi mai questi minori, almeno qui, arrivano allo sbaraglio. Hanno sempre qualcuno. Se hanno tutti i documenti per l'affidamento, noi lo disponiamo e poi il giudice tutelare lo convalida. I minori comunque devono avere sempre una tutela, lo dice chiaramente la legge. (intervistato 4)*

Tuttavia, durante l'intervista emergono chiaramente tutte le difficoltà legate al provvedimento di affido, soprattutto se si tratta di affidamento ad una famiglia di

appoggio. Così, nonostante l'esistenza di un progetto nazionale di chiusura degli istituti per minori entro il 2005, favorendo in sostituzione gli affidi, appare piuttosto difficile operare in questa direzione.

*Adesso c'è un progetto che prevede la chiusura degli istituti per minori entro il 2005. Si vuole optare per altre politiche a favore dei minori e si è individuata quella dell'affidamento, solo che non è semplice. L'affidamento si poteva utilizzare già da molti anni, ma è davvero difficile realizzarlo. In primo luogo non ci sono famiglie affidatarie. Non ci sono per i minori italiani, figuriamoci per quelli stranieri. (intervistato 4)*

*Come mai c'è così tanta difficoltà a reperire famiglie disponibili?*

*Mah, i motivi sono diversi. Poi, comunque, c'è tutto un lavoro da fare per creare questa disponibilità. Una volta trovate le famiglie, non è che finisce lì. Bisogna lavorare assieme per capire che tipo di disponibilità e caratteristiche ci sono. Per quanto riguarda i minori stranieri poi, non si può dire che per loro vada bene per forza l'affidamento. Ogni affidamento è diverso perché ogni minore ha una sua storia e presenta bisogni diversi. Certo se c'è un parente allora non è problematico. (intervistato 4)*

Le varie fasi attraverso le quali il Comune è giunto all'affidamento dei minori a parenti sono dunque così descritte dall'assistente sociale.

*L'affido lo dispone il Comune; poi il giudice lo rende esecutivo. A volte capita che questi minori siano in Italia, sul territorio, da diverso tempo; anche un anno. Sono con dei parenti, magari fratelli o cugini. Però arrivano qui quando stanno per compiere diciotto anni. Comunque noi ci occupiamo delle procedure che riguardano l'inserimento scolastico, la sanità. Facciamo tutto, anche il progetto educativo. (intervistato 4)*

Le spese sostenute dal Comune per l'erogazione dei contributi di affidamento sono state stanziare tenendo conto delle peculiarità dei casi. In genere, però, vengono sempre definite nel progetto di affido. Inoltre, appare evidente dall'esperienza del Comune che la legge 184/83, prevista per gli affidamenti di minori italiani, non risulta adeguata alle caratteristiche dei minori stranieri.

*In genere, il contributo - quando previsto - si definisce nel progetto di affido. L'ammontare, anche, viene definito in base al caso. Dipende insomma... La Regione aveva stabilito una somma minima, intorno ai 250 euro al mese. Se si tratta di minori italiani i servizi possono riavvalersi economicamente sulla famiglia affidante. Con i minori stranieri in affidamento è diverso. Però, in questo momento non c'è una legge specifica per questi minori riguardo all'affido. Si applica la legge prevista per gli italiani. Secondo me però non calza molto perché la situazione è molto diversa. Qui parliamo di minori che hanno dei forti riferimenti parentali e familiari. Inoltre la famiglia d'origine non ha alcun ruolo in questo caso. Dove la si trova? Che si fa? (intervistato 4)*

In merito alle spese sostenute, l'assistente sociale evidenzia la scarsa rilevanza dell'attribuzione dei fondi per le politiche sociali operata dalla Regione del Veneto.

*La Regione cofinanzia le spese dei Comuni in base ad una rilevazione di dati che avviene tramite la compilazione di una scheda sui minori in carico.*

*Ma il rimborso non va proprio a coprire queste spese. In verità è un rimborso che riguarda tutte le attività a favore di minori, che possono essere molto diverse. C'è per esempio l'assistenza domiciliare o altri tipi d'interventi. Quindi il rimborso non è calcolato sulla singola retta o contributo. La quota prevista si basa su una rendicontazione complessiva. Rimborsano praticamente sul totale. (intervistato 4)*

Le ragioni che hanno comunque portato il Comune a realizzare gli affidamenti si riconducono ad una valutazione della situazione da parte dell'assistente sociale.

*Diciamo che l'assistente fa una diagnosi sociale della situazione dalla quale scaturisce un progetto. Il progetto prevede delle scelte che vanno a soddisfare i bisogni del minore. Sicuramente sono i servizi che valutano la situazione, questo è chiaro. Dipende dai casi, dipende dal minore, dalla sua storia; da tutto insomma. Comunque, l'altra opportunità per il minore è il rimpatrio, che noi però non abbiamo mai realizzato. (intervistato 4)*

Rispetto, invece, alla nomina del tutore ed all'assunzione della tutela, l'assistente sociale fa presente la sua posizione in merito all'incompatibilità di ruolo che si verifica se un assistente sociale assume questa funzione.

*In genere i tutori dei minori sono i sindaci oppure gli assessori del Comune che ha preso in carica il minore. Anche gli assistenti sociali possono esserlo, però in questo caso si verifica un'incompatibilità di ruolo. Questo perché l'assistente sociale che segue il minore e, ad esempio, crea il progetto educativo, diventa - se tutore - anche controllore e garante dei suoi diritti: insomma, controllante e controllore. E' per questo che il Pubblico tutore si è mosso ed ha attivato un corso di formazione per tutori. In genere i partecipanti sono ex insegnanti o, comunque, persone disposte ad assumere un ruolo davvero attivo. (intervistato 4)*

Le difficoltà maggiori tuttavia vengono rilevate nel rapporto con la Questura e nella complessa burocrazia che sta dietro al lavoro del rilascio del permesso di soggiorno ai minori. Il suggerimento dell'assistente sociale è quello di istituire degli uffici decentrati per ovviare alle lungaggini burocratiche e alla difficoltà di comunicazione.

Il ruolo della Provincia di Venezia viene invece inquadrato all'interno della questione della formazione.

*Pensando alle competenze mi viene in mente la questione della formazione. Il lavoro della Provincia potrebbe essere impostato in questo modo rispetto ai minori. C'è bisogno di molta formazione su questo fenomeno. Occorrerebbe però che fosse una formazione che partisse dall'analisi dei bisogni formativi dei soggetti che sono coinvolti in questa realtà. (intervistato 4)*

### **2.2.3 La Fondazione Groggia**

L'esperienza della Fondazione Groggia, come ci riferisce il responsabile Carlo Patumi (intervistato 5) con i minori stranieri non accompagnati assume una certa rilevanza quando nel 1999 vince un concorso d'idee bandito dal Comune di Venezia per la progettazione di un servizio di pronta accoglienza. Per pronta accoglienza s'intende il periodo di inserimento in struttura compreso nei 60 giorni stabiliti dalla Legge Regionale n. 8 del 1984 sugli standard per i Servizi sociali. Durante questi 60 giorni c'è una sorta di osservazione reciproca tra il minore e la struttura; si reperiscono tutte le informazioni utili per conoscere il minore e capire le sue esigenze ed i suoi eventuali progetti. Il

minore, dal canto suo, sperimenta la vita comunitaria e valuta conseguentemente se per lui è sostenibile una tale realtà.

*Nel 1999 il Comune di Venezia non aveva una comunità propria ed aveva bisogno di una struttura presso la quale collocare i minori rintracciati nel proprio territorio. Tale struttura doveva avere delle caratteristiche ben precise, ossia doveva offrire un servizio specifico di pronta accoglienza, che non superasse i 60 giorni, doveva garantire l'inserimento di 4-5 minori ed aderire ad una convenzione di tipo "vuoto per pieno"<sup>32</sup>. La convenzione richiedeva inoltre l'esclusività del servizio di pronta accoglienza per i minori presi in carico dal Comune di Venezia. Verso la fine del 1998, il Comune di Venezia, decideva di aprire un servizio di pronta accoglienza rivolto a minori stranieri non accompagnati. In questo quadro di riferimento chiedeva ad alcuni Enti (che operavano a favore di minori) di presentare progetti per l'apertura e la gestione di una comunità di pronta accoglienza. La normativa di riferimento era il regolamento regionale n. 8/84 in attuazione della L.R. n.55/82. Il progetto presentato dalla Fondazione Groggia risultava vincitore anche perché offriva la disponibilità immediata di una struttura (perfettamente attrezzata e adatta alla succitata esigenza) e per la quale aveva stipulato una convenzione d'uso con la vicina Parrocchia del quartiere Altobello, proprietaria dell'immobile. Questo servizio è stato aperto il 1 Luglio 1999 ed ha funzionato fino al 31 Luglio 2001, data nella quale la struttura è stata restituita alla Parrocchia che intendeva destinarla ad attività e progetti parrocchiali. Nei tre anni di funzionamento, la Comunità denominata "Comunità Miani" ha ospitato 53 minori di 14 nazionalità diverse. (intervistato 5)*

La Fondazione Groggia, nel periodo in cui era in convenzione, aveva strutturato le comunità di accoglienza nel seguente modo: aveva una struttura di pronta accoglienza, la casa Miani, nella quale i minori rimanevano per non più di 60 giorni; dalla casa Miani i minori passavano ad una comunità di secondo livello, la comunità Oasi, nella quale potevano restare fino ai diciotto anni. A queste strutture si aggiungeva una comunità, la San Gioacchino, per minorenni compresi nelle fasce d'età dai 6 ai 13 anni, tuttora in funzione, così come un'altra comunità di secondo livello chiamata Window, nella quale si accolgono sia stranieri che italiani.

L'organizzazione del servizio dopo la fine della convenzione si è così ristrutturato:

*La struttura di pronta accoglienza Casa Miani è stata chiusa a fine Luglio 2001. Avevamo un'altra comunità chiamata O.A.S.I. (Obiettivo Accoglienza Scuola - Inserimento) destinata ad accogliere quei minori che – terminato il periodo di pronta accoglienza – erano intenzionati ad intraprendere una strada di inserimento nella nostra società. Assieme a questi minori veniva steso un progetto che prevedeva un percorso scolastico e di formazione/lavoro. Cessando il servizio di pronta accoglienza, è entrato in crisi anche il progetto di comunità di secondo livello. Attualmente, la Fondazione Groggia gestisce due Comunità: Window e San Gioacchino. La comunità Window accoglie minori compresi nella fascia d'età 14-18 anni; la San Gioacchino 6-13 anni. Sono due comunità/alloggio con caratteristiche di tipologia educativo/assistenziale, e sono progettate per rispondere a situazioni di disagio socio-relazionale a livello locale. Non sono quindi comunità di pronta accoglienza. E' da dire, però, che non si esclude che possano essere accolti - in queste comunità - anche alcuni (1 o 2) minori in regime di pronta accoglienza (italiani o stranieri).*

---

<sup>32</sup> La formula vuoto per pieno sta ad indicare il pagamento della retta indipendentemente che vi siano o meno minori collocati in struttura.

*Il Comune di Venezia, infatti, recentemente, ci ha chiesto una disponibilità in tal senso. Il problema che si pone è quello di impostare un servizio qualitativamente buono con le due tipologie di accoglienza. (intervistato 5)*

Il lavoro svolto nella fase della prima accoglienza appare dunque molto diverso da quello richiesto nella seconda fase dell'inserimento. Le linee di lavoro sono diverse e riguardano sia la tipologia del servizio offerto che le caratteristiche del personale.

*La pronta accoglienza richiede un'impostazione di lavoro basata essenzialmente sull'osservazione: quale la sua storia, i documenti dei quali è in possesso, il grado di scolarizzazione, se ci siano parenti o conoscenti in Italia, quale la conoscenza della lingua italiana, quali le condizioni sanitarie, ecc. Tutti questi aspetti vanno registrati e monitorati costantemente per un periodo di almeno 60 giorni e formano la base per la stesura di un progetto educativo di medio/lungo periodo.*

*Il lavoro deve essere svolto in osservanza dei descrittori comportamentali del sistema di qualità in vigore nel nostro Ente.*

*L'intervento di secondo livello si concentra, invece, sulla elaborazione e revisione di un progetto educativo individualizzato ed ha come fine ultimo un obiettivo generale che viene concordato con i Servizi sociali invianti. Per il raggiungimento dell'obiettivo generale l'intervento dell'equipe educativa viene suddiviso in 5 aree (condizione psicofisica – autonomia personale – autonomia sociale – capacità relazionali – rapporti con la famiglia). Il progetto educativo individualizzato viene verificato con scadenze prestabilite e – se del caso – modificato. Da quanto appena detto si comprende anche la difficoltà e l'aggravio di lavoro, per l'equipe, nel seguire correttamente le due differenti metodologie di intervento. (intervistato 5)*

Rispetto alle ragioni che determinano il costo della retta giornaliera, assume un'importanza determinante la qualità offerta dal servizio che si riconduce in buona parte alla professionalità degli operatori che vi lavorano.

*Il costo più rilevante è quello per il personale. Noi avevamo la fortuna che la struttura ci era data in comodato gratuito, anche se non era proprio così poiché la Fondazione Groggia si faceva carico delle utenze (gas, energia elettrica, acqua) della adiacente “ mensa dei poveri”, essendo comuni i contatori. A parte questo, è da dire che la differenza di rette giornaliera è legata alla qualità del servizio che si vuol offrire. La ricerca e l'assunzione di personale professionalmente qualificato e correttamente retribuito è certamente il fattore che fa la differenza nella determinazione delle rette. (intervistato 5)*

Tra il personale impiegato nei servizi della Fondazione Groggia c'è un numero limitato di volontari che peraltro si occupano di mansioni di supporto. Gli altri operatori sono tutti qualificati e la stessa Fondazione da due anni ottiene la certificazione di qualità per la fornitura dei servizi.

*Sia nella comunità Window che alla S. Giocchino abbiamo volontari che affiancano il lavoro dell'equipe educativa. Nella fattispecie ci sono due volontari in servizio civile più altri che offrono la propria disponibilità per alcune ore alla settimana. Va sottolineato che queste figure non sostituiscono il lavoro degli educatori. L'equipe educativa è composta da educatori professionali o laureati in scienze dell'educazione. Il lavoro dell'equipe viene supervisionato con cadenza mensile da uno psicologo esterno.*

*Per quanto ci riguarda, posso affermare che la Fondazione Groggia oramai da parecchi anni sta impegnando risorse per poter raggiungere obiettivi ed offrire, quindi, un servizio di qualità. La certificazione di qualità per la fornitura di servizi, ottenuta due anni or sono, è*

*la testimonianza dell'impegno profuso da tutti gli operatori in questo delicato settore. (intervistato 5)*

Oltre al lavoro di accoglienza, la comunità provvede anche a seguire le pratiche per il permesso di soggiorno, almeno nelle prime fasi di ambientazione nel minore. Dopodiché, in considerazione dell'esigenza di rendere autonomi i minori, si lascia che sbrighino da soli le pratiche, fatta eccezione per i casi più difficili. In proposito, i rapporti con la Questura appaiono piuttosto collaborativi anche se il referente lamenta l'assenza di momenti di confronto.

Tuttavia, la difficoltà maggiore è legata all'applicazione della normativa, ed in particolare alla problematicità legata al rilascio del permesso di soggiorno per affidamento. A questo si collega quindi l'impossibilità del minore a svolgere attività lavorative.

*Inizialmente accompagniamo il minore perché prenda conoscenza con i vari uffici; in seguito i minori vengono stimolati a "fare da soli" per abituarli ad essere, il più possibile, autonomi. (intervistato 5)*

Con il Tribunale per i minorenni i rapporti appaiono improntati sulla collaborazione.

*In genere possiamo dire che non abbiamo particolari difficoltà di rapporto con i vari Enti come la Questura, gli Uffici comunali, la Scuola e ASSL. (intervistato 5)*

Con la Regione del Veneto invece, pur avendo pochi contatti nell'esercizio quotidiano, la Fondazione è riuscita ad ottenere dei finanziamenti per l'apertura della comunità Window nell'ambito del progetto di ristrutturazione degli istituti per minori.

I problemi riscontrati nel lavoro con i minori e con le caratteristiche del territorio fanno riferimento, per quanto riguarda i primi, ad una difficoltà nel comprendere il loro progetto migratorio; per quanto riguarda il territorio si rileva una limitata presenza di comunità di riabilitazione psicologica e, non per ultimo, la mancanza di un coordinamento tra le istituzioni coinvolte.

*La legge Bossi-Fini ha posto moltissime difficoltà per tutte quelle persone che sono venute o vengono nel nostro paese per fuggire dalla fame per trovare un regime di sussistenza accettabile. Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati (questa è la nostra esperienza) nella quasi totalità arrivano in Italia con un mandato preciso della loro famiglia di origine. Trovare un lavoro per poter dare un aiuto economico. Purtroppo, dopo il varo di questa legge, nel permesso di soggiorno che la Questura rilascia viene apposta la dicitura "per minore età". Il permesso rilasciato con questa specificazione non permette al minore straniero di intraprendere un percorso di formazione/lavoro e quindi di inserimento lavorativo.*

*Una volta, quando il minore veniva inserito in una comunità, la Questura rilasciava un permesso "per affidamento" in quanto si intendeva "affidato" al Comune di competenza. Questo permesso comportava anche la possibilità di poter lavorare.*

*Nell'esperienza che abbiamo fatto nei tre anni di funzionamento della comunità di pronta accoglienza Casa Miani, molti sono stati i ragazzi che hanno intrapreso il lavoro ed un progetto di vita autonoma nel nostro Paese.*

*Sarebbe sbagliato, tuttavia, addossare colpe alla Questura locale; la Questura deve applicare leggi e direttive che vengono dal Governo. Anzi, possiamo dire che - per quanto è possibile - la Questura è disponibile a collaborare.*

*Le problematiche possono essere quelle di capire che cosa vuole fare il ragazzo, quali sono i suoi legami con il territorio, se è davvero solo o se ha parenti. Un'altra esigenza è avere anche delle comunità di riabilitazione psicologica nel territorio. Se si ha bisogno di questo servizio bisogna andare a Verona. Per quanto riguarda i soggetti che operano nel territorio, credo che il problema più rilevante sia quello di un "lavoro di rete" che ancora non riesce a funzionare regolarmente. Certamente la Regione, la Provincia, il Comune, la Questura, Il Ministero di Giustizia, la Scuola, i vari Enti che gestiscono comunità: tutti svolgono un ruolo ed offrono servizi. Sento però la mancanza di un vero collegamento fra queste Entità e di un costante coordinamento, sul territorio, fra questi soggetti. (intervistato 5)*

Rispetto al ruolo della Provincia di Venezia, il lavoro di rete si riconduce soprattutto alle informazioni sulla presenza di offerte formative per i minori da parte dall'Ufficio per l'Impiego.

*I rapporti sono, soprattutto, con l'Ufficio per l'Impiego. Il percorso poi è sempre lo stesso: scuola, frequenza a corsi di formazione professionale, ricerca di occupazione. Per quanto possibile si cerca di condividere con il minore il progetto di occupazione accogliendo le sue richieste (... vorrei fare il meccanico, l'elettricista, il pizzaiolo, il muratore, ecc.). In questo senso l'Ufficio per l'Impiego è un interlocutore prezioso. (intervistato 5)*

#### **2.2.4. Le Opere Riunite Buon Pastore**

La Opere Riunite Buon Pastore (di seguito Buon Pastore) è un'Ipab ed è nata dalla fusione avvenuta nel 1992 tra varie Ipab. Dalla fusione sono stati ereditati 13 edifici destinati attualmente all'assistenza sociale.

*Nel 1992 la Regione del Veneto ha sciolto la Buon Pastore, ed anche altre Ipab, e da questo è nata la Opere Riunite Buon Pastore. L'unica che aveva attività funzionanti ha ereditato le altre. Il patrimonio ereditato ha richiesto molto lavoro. Abbiamo preso 13 edifici. (Alberto Donaggio, di seguito intervistato 6)*

La prima comunità per minori del Buon Pastore è sorta nel 1985. In questo momento, le comunità gestite sono 16. Le comunità dedicate all'accoglienza di minori sono attualmente 4, nelle quali si possono contare complessivamente 45 posti. A queste comunità si aggiunge il programma di asilo nazionale per minori e genitori che raccolgono insieme un totale di 160 utenti. Tra le strutture ci sono anche due comunità riabilitative per minori psicotici.

*Attualmente gestiamo il programma nazionale asilo a San Polo che è quello di bambini e genitori; sono in tutto 160 utenti. Per quanto riguarda i minori abbiamo 4 comunità per*

*minori e 2 centri riabilitativi per bambini psicotici con tutti gli operatori laureati in psicologia ed almeno 7 anni di esperienza nel terzo settore. (intervistato 6)*

Il servizio di accoglienza per minori stranieri è stato appaltato alla cooperativa Il Lievito, che fornisce il personale, ossia gli operatori, mentre le spese sostenute per il vitto e l'alloggio dei minori rimane carico del Buon Pastore. Gli operatori, attualmente 50, sono assunti con il sistema della cooperativa: sono tutti soci della cooperativa. Solo una parte dell'amministrazione ha un contratto del personale di collaborazione coordinata e continuativa. La crescita del Buon Pastore è del 10% annuo. Nel 2003 il lavoro svolto dal personale è ammontato a 91.000 ore; per l'anno 2004, solo nel mese di ottobre se ne sono già contate 105.000.

Il Buon Pastore non ha convenzioni con Comuni, ma solo con le Usl per quanto riguarda la riabilitazione psicologica. La realtà della psichiatria infantile, così come emerge dall'intervista, appare particolarmente in crisi ed è pertanto costretta a servirsi anche di strutture esterne all'azienda sanitaria. Le amministrazioni pubbliche che usufruiscono delle strutture del Buon Pastore, proprio per questa specificità, sono circa 19 e provengono da molte aree d'Italia: dal Friuli alla provincia di Latina.

Rispetto invece all'utenza dei minori stranieri non accompagnati, si rilevano dei cambiamenti negli ultimi anni. Appare infatti evidente la ridefinizione delle modalità attraverso le quali i minori stranieri giungono alle comunità. Di fatto, sono diminuiti i casi di minori che intraprendono il viaggio migratorio senza una meta e sono aumentati i minori che invece conoscono perfettamente l'iter dell'accoglienza in comunità, conosciuto e condiviso, peraltro, dalla stessa famiglia d'origine. Anche la composizione del flusso migratorio è cambiata, infatti si rileva una diminuzione degli albanesi ed un aumento dei rumeni.

*A parte il discorso dei rumeni che sono aumentati, devo dire che l'utenza in se è cambiata. Adesso arrivano tutti gli albanesi "figli di papà" con i loro bei documenti con la firma dei notai e la lettera da parte della famiglia che ci affida i loro figli per farli studiare. (intervistato 6)*

Rispetto all'utenza di minori rumeni, il Buon Pastore ha deciso di intraprendere un'esperienza nel loro Paese d'origine costituendo una fondazione per avviare un'azienda agricola ed una scuola agraria per i giovani.

*Stiamo facendo una Fondazione. Abbiamo messo insieme le Opere Riunite, la Caritas, e la Fondazione Chiari. E' una Fondazione rumena che ha un'azienda agricola. Abbiamo già incontrato la comunità rumena ed abbiamo già avuto la concessione per le stalle, ecc.. Il*

*progetto lo stiamo realizzando in una cittadina molto povera, tra Bucarest e Costanza. Ognuno mette 1/3 del capitale. In tutto sono 200.000 euro. Abbiamo già la struttura con tre case e 1.000 metri di terra. Siamo stati anche in Kosovo e, se avessimo potuto, avremmo aperto anche là, ma è un'isola di un'economia falsa. Noi siamo come una famiglia; tutto quello che abbiamo lo rimettiamo dentro. Quindi quello della Romania non è diventato un escamotage, ma un fatto necessario, perché andremo ad aprire un centro studi su una realtà agricola o zoo-agricola con una scuola di avviamento professionale e studieremo questa realtà per ridurre al minimo le migrazioni. Non per influenzare i flussi, ma per dare lì delle possibilità ai ragazzi. (intervistato 6)*

Rispetto invece all'organizzazione del servizio e, nello specifico, alla gestione dell'imprevedibilità del numero dei minori che saranno collocati dai Comuni, Alberto Donaggio evidenzia la modalità attraverso la quale ha affrontato il problema, ossia l'aziendalizzazione della struttura nel rispetto delle indicazioni regionali sugli standard di accoglienza.

*Io questo problema l'ho risolto con le dimensioni dell'azienda. La dimensione di una unica comunità per il servizio accoglienza, in questo momento, non può esistere. La dimensione deve essere almeno di tre strutture. Gli standard dicono che possono essere non più di 9 minori in una stessa struttura. Ancora oggi quando si va alle riunioni di unità operative distrettuali, dove ci sono 7-8 persone minimo (assistente sociale, assessore, ecc.), si parla di soldi, e dicono <Come mai si paga così tanto?>. Il rapporto tra operatore e minore è di 1 a 2, 1 a 3 e fate un po' i conti di quello che costa. Noi abbiamo fatto un servizio per la Regione Veneto per molti anni, sul fenomeno dei nomadi. In un mese 79. Resta il fatto che il 95% dei casi scappavano. Però le rette sono di 42 euro al giorno per l'accoglienza. Ma anche se il nomade minore scappa, il personale lavora, bisogna comunque produrre una quantità di documenti. Noi abbiamo suggerito tante volte ai Comuni capoluoghi di federarsi con i Comuni piccoli e fare una struttura apposita. Al giorno d'oggi, non posso avere un posto libero se non vado in crisi, non riesco a pagare le spese. Adesso le nostre rette sono di 83,85 euro. Non è poco, ma nemmeno tanto. L'80% della spesa della rette mi serve per pagare il personale. Recentemente, la Regione del Veneto aveva stanziato un fondo per rimborsare fino all'80%; allora mi chiedo di che cosa discutono i Comuni. (intervistato 6).*

Questo stralcio di intervista ci permette di analizzare, dal punto di vista del Buon Pastore, l'aspetto del costo economico della retta. Così come evidenziato dalla Fondazione Groggia, il costo della rette dipende molto dal servizio offerto e dalla tipologia di utenza. Il Buon Pastore calcola in modo diverso la retta in base al caso.

*Noi riceviamo i minori ed abbiamo una casistica alla quale si collegano diverse rette. Per esempio: madre con bambino, mamma sola, mamma accompagnata. Che sappia io, poi, la Regione del Veneto ha stabilito diverse cose. Alcune di queste sono gli standard di comunità, le rette, ecc in base alla normativa sull'assistenza<sup>33</sup>. E' la legge dell'assistenza che stabilisce gli standard. Per il momento si è solo discusso, La Regione Veneto ha fatto uscire già qualcosa; è in internet nel sito della Regione, ma non sono definitive. Anche una legge di qualche anno fa ha stabilito le rette massime. (intervistato 6)*

---

<sup>33</sup> Deliberazione Giunta n. 2473 del 06/08/2004 in base alla Legge Regionale del 16/08/2002, n 22 "Autorizzazione e accreditamento delle strutture socio-sanitarie e sociali", Approvazione degli standard relativi all'autorizzazione all'esercizio e all'accreditamento dei Servizi sociali di alcuni servizi socio-sanitari e unità di offerta non soggette all'autorizzazione all'esercizio.

L'aspetto del personale appare evidentemente fondamentale per l'organizzazione di un buon servizio. L'apporto del volontariato non è contemplato nelle strutture del Buon Pastore e la maggioranza del lavoro viene svolto da personale qualificato.

*Ho bisogno di operatori esperti, non posso avvalermi di volontariato. Dove trovo io persone cinquantenni che resistano alle situazioni che ci sono qui in comunità? Non posso avvalermi più di tanto di questo personale. Il volontariato può esistere quando incontriamo delle figure straordinarie che riescono a sopportare le cose che mi capitano tutti i giorni. Io qui devo tenere un professionista che sa tenere dai 7 ai 9 ragazzi con problemi e non è infrequente il turn over ed il fallimento degli operatori. (intervistato 6)*

Il turn over degli operatori delle comunità appare dunque un problema di una certa rilevanza. Alberto Donaggio attribuisce questo elemento alla scarsa formazione degli operatori i quali non riescono a sostenere il peso psicologico di utenze che richiedono un forte impegno come quelle dei minori in situazione di disagio. Il suo suggerimento è di usufruire congiuntamente delle università e dell'esperienza delle strutture per creare dei corsi di formazione ad hoc:

*Comunque, rispetto ai dipendenti - quindi agli operatori - ultimamente abbiamo fatto un convegno qui a Venezia dove si è discusso molto sulla formazione dell'operatore. Io ho proposto che si incontrino le Facoltà di Psicologia e Scienze dell'educazione perché gli studenti neo laureati, ad oggi, non sono in grado di svolgere il lavoro che viene richiesto all'interno della comunità e con questa particolare utenza. Occorre dare maggiore formazione specifica. La mia conclusione è che l'Università dovrebbe parlare con noi, con le cooperative. Tra l'altro, noi abbiamo anche delle convenzioni con 3 università per collaborare alla formazione degli operatori. Gli stage li vengono a fare qua, ma spesso manca il rapporto con il tutor. Insomma, abbiamo iniziato a fare un po' di pressione. Il turn over degli operatori è altissimo. E' di questo che io parlo con le università. Noi vorremmo rivalutare le esperienze degli educatori e dare anche delle competenze psicologiche. Il ragazzino neo laureato è già spaventato della sua stessa vita, figuriamoci di queste situazioni. Ci vuole una conoscenza pratica. Noi, ad esempio, la figura che consideriamo migliore è ancora quella della maestra: è la figura più indicata per i minori. Corsi fatti dalle università, quindi, ma con noi anche. Intendo noi come persone che hanno una reale esperienza. La formazione: questa è una questione importante e va dialogata. Noi potremmo essere una parte delle formazioni all'"interno" delle università. L'idea sarebbe quella di una formazione agli operatori che lavorano già sul campo ad opera di diversi soggetti: università e terzo settore. I protagonisti devono essere chiari e la formazione mirata.*

*Si potrebbe pensare ad un progetto di formazione rivolto a gente che già lavora nel settore. Noi abbiamo già consolidato una collaborazione con l'Assessorato al lavoro della Provincia di Venezia. Si può valutare un ampliamento a favore dei formatori. (intervistato 6)*

Rispetto alla formazione, quindi, la proposta appare configurarsi attorno ad una collaborazione tra i teorici ed i pratici ossia università e terzo settore. La formazione andrebbe dunque rivolta agli operatori coinvolti nella gestione del fenomeno, non solo alle comunità. In questo, la Provincia di Venezia potrebbe

essere coinvolta per un ampliamento della già consolidata collaborazione nella formazione così come sottolinea lo stesso Alberto Donaggio.



### **3. Una ricognizione delle principali attività**

#### **3.1 Presentazione delle schede**

In quest'ultima parte della ricerca osserveremo le attività a favore di minori stranieri non accompagnati realizzate dal Pubblico tutore dei minori della Regione del Veneto, attualmente il prof. Lucio Strumendo, dall'Assessorato ai Servizi sociali della Regione del Veneto e dall'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza della Regione del Veneto. Per l'Assessorato ai Servizi sociali della Regione del Veneto è stata intervistata la dott.ssa Alessandra Corò, mentre per l'Osservatorio sono state intervistate la dottoressa Claudia Bontorin e la dottoressa Michela Castellan, rispettivamente coordinatrice e responsabile tecnica dell'Osservatorio.

L'obiettivo che volevamo raggiungere nella realizzazione di queste interviste era la produzione di una sorta di "cartella" informativa su quanto, a livello regionale, si sta realizzando per il fenomeno in questione.

Il Pubblico tutore dei minori, l'Assessorato ai Servizi sociali della Regione del Veneto e l'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza operano principalmente a livello "politico" ed hanno un'esperienza riconducibile più propriamente ad azioni di indirizzo operativo e, come vedremo, di ricerca. Gli altri soggetti, come abbiamo visto nel precedente capitolo, hanno invece un'esperienza di relazione quotidiana con la realtà in questione e sono portatori di una concreta operatività e confronto con le problematiche riguardanti sia il fenomeno, che la sua interazione con le risorse e le carenze del territorio.

Rispetto agli interventi realizzati nel territorio ad opera di questi soggetti si evidenziano attività sia specifiche che generali, ossia rivolte esclusivamente ai minori stranieri soli oppure aventi come generali destinatari tutti minori in condizioni di disagio.

In questa direzione vanno i progetti di formazione per tutori di minori attivati dal Pubblico tutore dei minori della Regione del Veneto, così pure la rilevazione *ad hoc* degli interventi realizzati a favore di minori in situazioni di disagio dai Comuni del territorio regionale realizzata ad opera dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza su richiesta dell'Assessorato ai Servizi sociali della Regione del Veneto. La rilevazione

ha come obiettivo l'attribuzione di una quota di rimborso spese da parte della Regione del Veneto a tutti i Comuni che hanno attivato interventi a favore di questi minori. Nello specifico delle sue funzioni, anche l'Osservatorio sull'infanzia e l'adolescenza della Regione del Veneto ha realizzato attività conoscitive che hanno coinvolto i minori stranieri non accompagnati. Ci riferiamo alla rilevazione ed alla pubblicazione dei dati quantitativi sul fenomeno all'interno del rapporto sulle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza in Veneto che l'Osservatorio da anni monitora.

Tra gli interventi specificatamente rivolti ai minori stranieri non accompagnati si rileva la realizzazione del Protocollo d'intesa (vedi in seguito) promosso dal Pubblico tutore dei minori e dall'Assessorato ai Servizi sociali della Regione del Veneto che include attività di ricerca, buone prassi per l'attivazione di interventi e l'istituzione di una rete di lavoro interistituzionale. Inoltre, dalle interviste realizzate emerge un elemento molto importante, ossia la rilevanza attribuita alla ricerca ed allo studio della realtà locale dei minori stranieri non accompagnati. Proprio all'interno delle attività previste dal Protocollo prendono forma due ricerche promosse dal Pubblico tutore dei minore e dall'Assessorato ai Servizi sociali della Regione del Veneto la cui realizzazione è stata affidata rispettivamente al Centro Diritti Umani dell'Università degli Studi di Padova e all'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza della Regione del Veneto.

L'Assessorato ai Servizi sociali della Regione Veneto ha inoltre promosso un rilevante intervento, che ha preso il nome di progetto Azimut, in merito alla riqualificazione del servizio di accoglienza rivolto ai minori stranieri non accompagnati, affidato alla Fondazione Don Calabria. Cardine di questo progetto è l'attività di formazione e di consultazione tra vari soggetti pubblici e privati che hanno maturato importanti esperienze nel settore, lavorando da anni nella realizzazione e promozione di interventi a favore di minori stranieri non accompagnati. Per alcuni di questi progetti si è riscontrato un rilevante investimento economico.

## **3.2. Le schede**

### **3.2.1 L'Assessorato ai Servizi sociali della Regione del Veneto**

L'Assessorato ai Servizi sociali della Regione del Veneto ha cominciato ad occuparsi di minori stranieri non accompagnati fin dall'inizio della configurazione del fenomeno nel territorio regionale. Gli interventi realizzati dalla Regione si possono ricondurre a due tipologie.

La prima si riferisce a progetti specifici, rivolti quindi direttamente ai minori stranieri non accompagnati; la seconda ad interventi non specifici, nei quali però questi minori sono inclusi tra gli indiretti beneficiari. In questo ultimo caso, si tratta di interventi rivolti all'accoglienza dei minori che si trovano nel territorio regionale in situazioni di disagio.

Per ciò che riguarda gli interventi rivolti direttamente ai minori in questione, si rileva in particolare il Protocollo d'intesa, allegato in appendice (A2), nel quale sono coinvolti la Regione del Veneto, il Pubblico Tutore dei Minori della Regione del Veneto, la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni di Venezia, il Tribunale dei minorenni, le Prefetture, gli Uffici territoriali del Governo, un Gruppo di verifica e monitoraggio composto dal Presidente del Tribunale dei minorenni, dal Rappresentante dello Stato nella Regione e dalla Regione del Veneto.

Con il Protocollo si intende promuovere e facilitare il coordinamento e lo sviluppo delle attività di ricerca sul fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, realizzare l'integrazione operativa fra i diversi soggetti che intervengono in ambito regionale a favore del minore straniero non accompagnato, promuovere e sostenere la qualificazione del sistema regionale di accoglienza dei minori in ordine alle problematiche e alle specificità del fenomeno, promuovere e sostenere la qualificazione degli operatori impegnati in base alle problematiche emerse in merito ai minori in questione, sviluppare modalità di intervento sia in ambito provinciale che in ambito regionale, anche di carattere sperimentale e con particolare attenzione alla pronta accoglienza, nell'ottica di individuare la soluzione migliore secondo l'obiettivo dell'integrazione in un contesto il più possibile familiare e di normalità.

La durata del Protocollo d'intesa è fissata in un anno dal giorno della sua sottoscrizione, fatta salva la possibilità di proroga.

Nello specifico, la Regione del Veneto, rispetto agli obiettivi del Protocollo, s'impegna a sostenere la ricerca, la sperimentazione e l'avvio di forme di accoglienza e inserimento sociale di minori stranieri non accompagnati; provvede al monitoraggio dei risultati e ne promuove la diffusione; promuove la formazione degli operatori pubblici e privati che si occupano dell'accoglienza e dell'inserimento sociale dei minori stranieri non accompagnati; individua le strutture di accoglienza disponibili per la collocazione redigendo uno specifico elenco continuamente aggiornato del quale assicurerà la comunicazione ai soggetti istituzionali firmatari del Protocollo. In tal senso vanno i due specifici momenti attuativi.

Per ciò che riguarda la conoscenza del fenomeno, la Regione ha promosso una ricerca affidata all'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza della Regione del Veneto<sup>34</sup>, con delibera regionale n. 4240/03; per essa sono stati stanziati 50.000 euro. Per ciò che concerne l'aspetto dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, ha promosso il progetto Azimut che si riferisce alle attività di formazione ed informazione affidate alla Fondazione Don Calabria. Tali attività sono rivolte agli operatori del territorio regionale a più stretto contatto con la realtà dei minori in questione. Come la ricerca commissionata all'Osservatorio, anche il progetto Azimut è frutto del Protocollo d'intesa. Per la sua realizzazione, prevista in due anni, sono stati stanziati 800.000 euro.

Attraverso le attività formative si vuole definire un modello operativo, condiviso in tutta la regione, rivolto allo sviluppo di reti d'intervento per favorire l'accoglienza e l'integrazione dei minori stranieri e per promuovere azioni di supporto e d'innovazione per i soggetti che si occupano dei minori in questione. Nel progetto Azimut sono coinvolti - oltre all'Assessorato ai Servizi sociali Regione del Veneto e al Pubblico tutore dei minori della Regione del Veneto - la Fondazione Don Calabria in qualità di soggetto formatore, le comunità di accoglienza ed i Comuni capoluogo di provincia destinatari della formazione, le Prefetture e le Questure per ciò che riguarda il rilascio

---

<sup>34</sup> Vedi scheda Osservatorio.

dei dati territoriali sotto forma di database unitario ed infine l'Osservatorio come coordinatore della raccolta dati.

Per la realizzazione del progetto è prevista inoltre l'attività di un tavolo di coordinamento composto dall'Assessorato ai Servizi sociali Regione del Veneto, dalla Fondazione Don Calabria, dall'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza e dal Pubblico tutore dei minori.

Rispetto ai progetti non specificatamente rivolti ai minori stranieri non accompagnati, la Regione del Veneto promuove presso i Comuni una particolare attenzione all'accoglienza di minori in situazioni di disagio attraverso incentivazioni legate al sostegno nel pagamento delle rette delle comunità di accoglienza per minori.

In tal senso vanno le delibere della Giunta regionale per la ripartizione del Fondo regionale per le politiche sociali che, a partire dal 2001<sup>35</sup>, assegnano delle quote ai Comuni e alle Aziende Ulss, previa compilazione di un questionario di rilevazione dei casi, allegato in appendice (A3), per interventi a favore dei minori in situazioni di disagio e per l'inserimento presso famiglie e strutture tutelari. Tali quote andranno a coprire il 45% della spesa erogata per le rette di minori in situazioni di disagio, collocati presso comunità, e l'80% dei contributi erogati dai Comuni per i minori in affido.

L'Assessorato ai Servizi sociali della Regione del Veneto, inoltre, all'interno del coordinamento interregionale in materia sociale si è fatta promotrice presso il Governo, insieme all'Anci, della richiesta d'istituzione di un fondo destinato ai Comuni per le spese erogate a favore dei minori collocati in comunità. Nello stesso contesto è stata avanzata la richiesta d'introduzione delle Regioni al tavolo dei membri del Comitato minori stranieri non accompagnati. Nessuna delle due richieste ha avuto esiti positivi.

### **3.2.2 Il Pubblico tutore dei minori della Regione del Veneto**

Il Pubblico tutore dei minori è un organo indipendente della Regione del Veneto con il compito di sostenere le politiche e le iniziative di protezione e promozione dei diritti dei

---

<sup>35</sup> Con la Legge Regionale 14 aprile 2001, n. 11 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112", all'art. 133 viene istituito un Fondo regionale per le politiche sociali, in sostituzione del Fondo di cui all'art. n. 15 della Legge Regionale 15 dicembre 1982, n. 55 e successive modificazioni.

bambini e degli adolescenti nel Veneto. Secondo quanto previsto dalla Legge regionale 42/1988 attraverso la quale il Pubblico tutore è stato istituito, i suoi compiti sono: promuovere la diffusione di una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; vigilare<sup>36</sup> sul rispetto dei loro diritti; favorire l'ascolto dei bisogni di tutti i bambini che vivono nel Veneto, promuovere il dialogo e la collaborazione tra le istituzioni, il privato sociale, i minori e le famiglie.

Il Pubblico tutore dei minori si avvale delle risorse economiche ed umane messe a disposizione dalla Regione del Veneto, ma gode di una totale autonomia nella gestione del bilancio. Peraltro, da qualche anno, l'ufficio si avvale di collaborazioni con professionisti del territorio, di stagisti/e e tirocinanti. Tra le iniziative autonome rientrano quelle di ricerca, formazione e consulenza previste dalla convenzione annuale di 300.000 euro con il Centro Diritti Umani dell'Università di Padova.

Nonostante la legge istitutiva risalga al 1998, l'ufficio del Pubblico tutore è diventato concretamente operativo solo nel 2000.

Oltre che nel Veneto, la figura del Pubblico tutore dei minori è stata istituita anche in Toscana. Attualmente la carica di Pubblico tutore è ricoperta dal professor Lucio Strumendo<sup>37</sup>.

Per quel che concerne i minori stranieri non accompagnati, il Pubblico tutore dei minori ha promosso i seguenti interventi: l'attività di ricerca, la formazione dei tutori e la promozione del Protocollo d'intesa. Tali interventi sono diretti a favorire e promuovere i principi di tutela e protezione contenuti nei riferimenti normativi della legge regionale istitutiva del Pubblico tutore, della legge n. 184 del 4 maggio 1983, modificata dalla legge 149/2001.

L'attività di ricerca è realizzata dal Centro Diritti Umani dell'Università degli Studi di Padova nell'ambito della già citata convenzione. La ricerca attualmente in corso, iniziata nell'aprile del 2004 e prevista in chiusura nel mese di dicembre 2004, è realizzata da un gruppo di ricercatori del Centro Diritti Umani e mira ad una

---

<sup>36</sup> L'interpretazione di "vigilanza" declinata dal Pubblico tutore dei minori si intende in termini di "ascolto finalizzato alla segnalazione" alla Regione e all'Autorità Giudiziaria.

<sup>37</sup> La sede è in via Poerio 34, 30172 Mestre, Venezia, tel. +39 041/279 5926-5927, fax +39 041/2795928, e-mail: [pubblicotutoreminori@regione.veneto.it](mailto:pubblicotutoreminori@regione.veneto.it), sito internet: [www.regione.veneto.it/tutoreminori](http://www.regione.veneto.it/tutoreminori).

ricognizione delle prassi seguite dai Servizi sociali, dalle questure, dai giudici tutelari, dai magistrati per i minorenni, e nelle strutture tutelari per i minori stranieri. La ricerca costituisce un primo momento attuativo del protocollo d'intesa tra la Regione del Veneto, gli Uffici Territoriali di Governo e il Tribunale dei minorenni del Veneto. Gli obiettivi della ricerca sono: mettere in luce le fasi problematiche che rendono difficile la presa in carico dei minori; verificare eventuali mancanze nella realizzazione della tutela; acquisire nuovi strumenti operativi e conoscitivi utili alla formazione dei tutori dei minori.

I soggetti direttamente coinvolti in questo progetto sono - oltre il Pubblico tutore che si è fatto promotore della ricerca - il gruppo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati del Centro Diritti Umani ed i referenti con i quali si realizzeranno gli incontri atti all'acquisizione delle informazioni necessarie per raggiungere gli obiettivi indicati. Tali referenti sono: assistenti sociali dei Servizi sociali dei capoluoghi di provincia, Questori, responsabili di comunità, Giudici tutelari, Magistrati del Tribunale dei minorenni e Comitato minori stranieri.

I risultati della ricerca saranno oggetto di divulgazione da parte del Pubblico tutore, sia in ambiti formativi che conferenziali, agli operatori del settore coinvolti a diverso titolo nella realtà dei minori stranieri non accompagnati. I costi previsti per la ricerca sono coperti dalla convenzione realizzata tra il Pubblico tutore ed il Centro Diritti Umani.

Il secondo progetto specifico per i minori stranieri realizzato dal Pubblico tutore è la formazione di una rete regionale di Tutori di minori. Il corso è interamente organizzato dal Centro Diritti Umani, nell'ambito della convenzione con il Pubblico tutore; nel 2005 sarà alla sua terza edizione. Obiettivo del corso di formazione è promuovere e formare le figure dei tutori per minori stranieri, ancora poco valorizzate tra i soggetti coinvolti nella presa in carico dei minori in questione. Con tale formazione si intende favorire, inoltre, la disponibilità nel rivestire questo ruolo da parte di volontari, soprattutto nelle realtà locali dove ciò non avviene. Rispetto alle edizioni degli anni precedenti si è verificato un aumento di volontari, peraltro molto collaborativi con gli assistenti sociali dei Comuni in tutte le fasi della presa in carico e della richiesta/conversione del permesso di soggiorno. I Soggetti coinvolti in questo progetto sono il Centro Diritti Umani, in qualità di formatore ed i Servizi sociali dei Comuni ai quali si chiede la

disponibilità per la formazione del personale interno ed il reclutamento di possibili volontari tutori interessati alla formazione.

Nell'ambito della ricerca e della formazione, entrambe mirate a potenziare l'efficienza della protezione e della tutela dei minori, l'ufficio del Pubblico tutore si è fatto promotore di un Protocollo d'intesa, firmato il 16 luglio 2004, di cui si è parlato nel par. 3.2.1.

### **3.2.3 Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza della Regione del Veneto**

L'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, con sede presso l'Ulss n° 3 di Bassano del Grappa, inizia la sua attività nel mese di novembre 1998. L'atto costitutivo è la convenzione allegata alla DGR n° 2935 del 4 agosto 1998 che prevede l'adempimento a quanto previsto all'art.4 co.3 della legge 451/97 ovvero la realizzazione delle attività connesse al coordinamento regionale degli interventi di raccolta e di elaborazione dati riguardanti in particolare la condizione sociale, culturale, economica, sanitaria e psicologica dell'infanzia e dell'adolescenza. Con successive DGR 2855 del 26 ottobre 2001 e 4027 del 20 dicembre 2002 è stata rinnovata la convenzione con l'Azienda sanitaria Ulss n° 3 di Bassano del Grappa.

Attualmente, responsabile scientifico dell'Osservatorio é il dott. Alessandro Pigatto, Direttore dei Servizi sociali dell'Azienda Ulss n. 3 di Bassano del Grappa<sup>38</sup>. L'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza è diventato sempre più un punto di riferimento per tutti coloro che agiscono professionalmente o in base ad un impegno culturale, politico o di volontariato per la promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti nella nostra Regione.

Gli obiettivi principali dell'Osservatorio sono i seguenti, come previsto anche dall'art. 4 comma 9 della Legge 451/97:

---

<sup>38</sup> La sede operativa é in Via Carducci 2, 36061 Bassano del Grappa (Vi), tel. 0424/526134, fax 0424/526142, e-mail: osservatorio.minori@minori.veneto.it.

- Ø contribuire alla costruzione di un quadro completo e costantemente aggiornato di conoscenze sulla condizione dei minori e sui loro bisogni, in un rapporto di stretta collaborazione con le altre agenzie pubbliche e privato-sociali presenti sul territorio;
- Ø assicurare documentazione, ricerca ed analisi per fornire alla Regione gli elementi necessari per pianificare e programmare i propri interventi;
- Ø garantire una capillare diffusione delle informazioni a tutti gli operatori, favorendo la circuitazione e la valorizzazione delle esperienze territoriali.

I principali filoni di indagine dell'Osservatorio riguardano la tutela dei minori, i servizi socio educativi per l'infanzia, la formazione, la ricerca ed infine la cura e l'aggiornamento del sito web, strumento dinamico e costantemente aggiornato. L'Osservatorio cura inoltre anche svariate attività di informazione e sensibilizzazione su particolari tematiche; a titolo di esempio, l'adozione nazionale ed internazionale, l'affido familiare, la prevenzione al maltrattamento su minori, ecc.

Per quanto riguarda il filone della *tutela*, l'Osservatorio gestisce una banca dati anagrafica sui minori che vivono fuori dalla propria famiglia (attivata nella regione Veneto già dal 1993) e collocati presso le strutture di accoglienza del territorio regionale. Nel corso del 2004 è stata avviata anche la Banca Dati anagrafica sugli affidi familiari (per il momento monitora esclusivamente gli affidi giudiziali) e la Banca Dati anagrafica sui minori abusati e maltrattati in "terapia" presso i 5 Centri regionali di protezione.

Per quanto concerne i *servizi socio educativi per l'infanzia*, l'Osservatorio effettua un monitoraggio dell'attività dei servizi per la prima infanzia previsti dalla legge regionale 32/90 (asili nido, nidi integrati, centri infanzia, nidi famiglia) e dell'attività delle Scuole d'infanzia non statali ai sensi della legge regionale 23/80.

Anche l'*attività formativa* ricopre un ruolo importante nelle attività dell'Osservatorio; diversi sono infatti i percorsi formativi destinati ad operatori di settore, realizzati su base regionale. L'area della *ricerca*, organizzata peraltro anche in collaborazione con altri soggetti, quali ad esempio l'università, si struttura su specifiche ricerche *ad hoc* riguardanti aspetti rilevanti per la condizione dell'infanzia.

I risultati delle attività monitoraggio e documentazione vengono pubblicati con cadenza annuale nelle collane dell'Osservatorio *I Sassolini di Pollicino, Il filo di Arianna* ed in eventuali altre pubblicazioni redatte ad hoc<sup>39</sup>.

Ogni anno viene inoltre redatta la “Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nella Regione del Veneto” che raccoglie tutti i dati ricavati dalle banche dati gestite direttamente dall'Osservatorio nonché altri dati provenienti da fonti ufficiali.

La loro divulgazione si attua tramite invii gratuiti agli enti pubblici e privati di settore oppure con invii a richiesta a tutti gli interessati. Tutti i testi delle pubblicazioni sono inoltre scaricabili anche da [www.minori.veneto.it/Laboratorio](http://www.minori.veneto.it/Laboratorio) sulla Famiglia/Documentazione. Inoltre, nello stesso sito è consultabile e scaricabile la legislazione regionale più rilevante (delibere, circolari, leggi regionali, bandi) per le aree tematiche dell'Osservatorio.

L'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza è stato anche incaricato della gestione del monitoraggio dei progetti relativi alla ex legge 285/97<sup>40</sup>, nell'ambito della quale coordina anche i rapporti con i referenti degli ambiti territoriali e organizza le attività formative.

La struttura dell'Osservatorio, secondo quanto previsto dalla DGR 2946/2003, si compone di un nucleo di coordinamento istituzionale stabile, situato presso la Direzione regionale per i Servizi sociali, e da un nucleo operativo. Il nucleo di coordinamento é composto dal Dirigente regionale della Direzione per i Servizi sociali, dai Dirigenti che compongono la Direzione regionale per i Servizi sociali e dai responsabili di progetto del nucleo operativo; la sua funzione è di coordinare l'Osservatorio con i diversi Osservatori per la Sicurezza Sociale della Regione del Veneto e con i vari livelli della Pubblica Amministrazione.

Il nucleo operativo, invece, lavora ad attività di ricerca, elaborazione dati e documentazione su specifici argomenti di rilevanza per la condizione dell'infanzia e

---

<sup>39</sup> Scaricabili tutte via internet al sito dell'Osservatorio, sotto la voce *Pubblicazioni*.

<sup>40</sup> Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza.

l'adolescenza ed è composto da un responsabile scientifico che è anche il direttore dei Servizi sociali dell'Ulss ove ha sede l'Osservatorio, da un responsabile tecnico, da un responsabile amministrativo che gestisce anche le attività di formazione, da un esperto statistico e da una segreteria alla quale è affidata la segreteria e la gestione operativa della banche dati. Il nucleo operativo è inoltre coordinato, oltre che dal Direttore dei Servizi sociali dell'azienda Ulss 3, anche dal Dirigente del Servizio famiglia della Direzione regionale per i Servizi sociali. L'Osservatorio si avvale inoltre della collaborazione occasionale di alcuni esperti di settore.

Per i minori stranieri non accompagnati, all'Osservatorio è stata affidata una ricerca che gode di un finanziamento di 50.000 euro ed ha come primo obiettivo la stesura di un rapporto di approfondimento sui minori stranieri non accompagnati ospiti nelle strutture di accoglienza nonché sulle caratteristiche delle stesse strutture che li accolgono. La prima fase della ricerca prevede dei focus group, incontri ed interviste con i responsabili regionali del Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza (CNCA), i responsabili regionali del Coordinamento nazionale delle comunità per minori (CNCM) ed alcuni esperti esterni.

L'approfondimento delle caratteristiche dei minori stranieri non accompagnati verrà invece realizzato attraverso delle interviste in profondità agli stessi. Sarà possibile, in tal modo, realizzare un rapporto complessivo sulla situazione dei minori stranieri non accompagnati collocati presso le strutture come pure sulle peculiarità offerte dai servizi di accoglienza del territorio regionale.

I soggetti coinvolti in questa ricerca sono l'Assessorato ai Servizi sociali della Regione del Veneto, in quanto promotrice, il nucleo operativo dell'Osservatorio, i responsabili regionali del CNCA, i responsabili regionali del CNCM ed alcuni esperti esterni. Il Pubblico tutore dei minori ed il Centro Diritti Umani si intendono coinvolti nell'aspetto del coordinamento della ricerca legata al Protocollo d'intesa, di cui si è parlato nel par. 3.2.1

Gli esiti della ricerca verranno messi a disposizione della Regione del Veneto per eventuali progettualità operative volte al miglioramento dell'accoglienza e dell'integrazione dei minori stranieri non accompagnati. L'obiettivo della ricerca è

dunque quello di fornire strumenti conoscitivi idonei per comprendere l'utenza di questi minori e strutturare, di conseguenza, modalità di lavoro consone alle loro peculiarità.

## 4 Conclusioni

Nella precedente ricerca sui minori stranieri non accompagnati (Butticci, 2003) avevamo rilevato un territorio che già sperimentava la presenza e l'evoluzione del fenomeno nonché la nebulosità legislativa in merito alla sua gestione.

Tra le attività più rappresentative svolte in merito alla realtà dei minori stranieri non accompagnati si rilevarono l'elaborazione delle linee guida per la presa in carico dei minori ad opera del gruppo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati, istituito dal Consiglio territoriale per l'immigrazione della Provincia di Venezia; l'attività promossa dal Pubblico tutore dei minori della Regione del Veneto sulla formazione e il reperimento di volontari tutori di minori nonché la singolare attività svolta dall'allora "équipe minori stranieri non accompagnati" (ora équipe minori stranieri non residenti) del Comune di Venezia, diventata un importante punto di riferimento per gli altri Comuni del territorio.

I punti deboli del territorio furono identificati nella carenza di strutture di accoglienza e di formazione per minori, nell'elevato costo della presa in carico, nella difficoltà con la quale, in considerazione dell'applicazione della legge sulla tutela, si incontrava la disponibilità di figure disposte a ricoprire il ruolo di tutore di questi minori.

Per quanto riguarda il fenomeno, si rilevarono già da allora alcune peculiarità che ancora oggi caratterizzano la configurazione territoriale del flusso migratorio dei minori stranieri non accompagnati ossia la connotazione di genere maschile, la prevalenza di minori appartenenti alla fascia d'età compresa tra i 16 ed i 17 anni, in maggioranza provenienti dall'Albania e dalla Romania, propensi ad insediarsi tendenzialmente nel capoluogo o nei centri urbani di media grandezza.

Dal 2002 (anno della prima ricerca) ad oggi, la realtà territoriale ha subito dei mutamenti che hanno coinvolto sia il fenomeno in sé sia l'operato stesso dei soggetti pubblici e privati coinvolti nella sua gestione.

Come rilevato nei precedenti capitoli, il flusso dei minori stranieri non accompagnati, pur mantenendo le sopra citate peculiarità, ha manifestato dei cambiamenti riconducibili

soprattutto alla comparsa di nuovi Paesi di provenienza come l'Iraq, il Bangladesh e la Cina, così come riferito peraltro dagli stessi testimoni privilegiati intervistati<sup>41</sup>.

Di fatto, ciò che emerge dall'analisi quantitativa è un fenomeno che, pur mantenendosi sugli stessi valori numerici, si ridefinisce in base alla variabile relativa al Paese di provenienza, evidenziando la presenza di nuove nazionalità. Questo aspetto influisce indubbiamente sul lavoro degli operatori coinvolti nel lavoro di accoglienza e presa in carico di questi minori che si trovano nella condizione di ridefinire le proprie conoscenze, così come è emerso peraltro dalle interviste realizzate<sup>42</sup>.

In affinità con quanto rilevato nella precedente indagine, nel biennio qui considerato, (2002/2003) i Comuni maggiormente interessati dal fenomeno sono stati il Comune del capoluogo di Provincia ed altri Comuni di media grandezza caratterizzati peraltro da un significativo numero di stranieri residenti<sup>43</sup>.

In questa indagine, tra gli interventi più attivati a favore dei minori in questione si rileva principalmente la collocazione in comunità, seguita dall'affidamento, dall'alfabetizzazione, dall'inserimento lavorativo, dagli interventi di tipo sanitario, dalla formazione professionale e dall'inserimento nella scuola dell'obbligo. Non pochi sono stati i ricongiungimenti familiari.

Piuttosto debole, contrariamente a quanto prescritto dalla normativa<sup>44</sup>, è invece il rapporto di collaborazione tra i Servizi sociali dei Comuni ed il Comitato minori stranieri non accompagnati, così come del resto anche con la maggioranza degli altri soggetti pubblici e privati coinvolti nella gestione del fenomeno, fatta eccezione per la positività del rapporto di collaborazione riscontrato con le comunità di accoglienza.

Rispetto a queste ultime, si rileva la concentrazione di strutture nelle città di Venezia e Padova. Una realtà simile si osserva anche per le strutture di formazione che, di fatto, fanno capo tendenzialmente alle stesse comunità.

Le difficoltà riscontrate da parte dei servizi fanno riferimento sia alle caratteristiche dei minori sia alla stessa prassi di presa in carico, attraverso la quale si "fanno i conti" con

---

<sup>41</sup> Vedi cap. 2.

<sup>42</sup> Vedi cap. 2.

<sup>43</sup> I Comuni che hanno realizzato diversi interventi a favore di minori hanno un numero di stranieri residenti al di sopra delle 200 unità.

<sup>44</sup> Vedi Butticci (2003).

le ristrettezze economiche, le carenze di risorse umane e la mancanza di un lavoro di rete condivisibile con gli altri soggetti coinvolti nella gestione del fenomeno.

L'aspetto economico si fa particolarmente importante nel momento della collocazione del minore in comunità ove si richiede il pagamento di un retta giornaliera che, se protratta nel tempo, incide significativamente sui bilanci dell'amministrazione comunale. Dal canto loro, le comunità fanno presente la necessità di fornire un servizio di qualità, reso possibile solo attraverso l'utilizzo di figure professionali e di strutture funzionali all'accoglienza. Tutto ciò, come riferiscono gli stessi responsabili di comunità intervistati, richiede un determinato impegno economico.

Sull'aspetto relativo al costo dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati si sono rilevate delle conflittualità tra le stesse comunità ad alcune delle amministrazioni comunali della provincia di Venezia. A questa realtà, la stessa Regione del Veneto, ed in particolare l'Assessorato ai Servizi sociali, ha cercato di far fronte attraverso l'assegnazione di un rimborso parziale delle somme spese dai Comuni a favore di minori in situazioni di disagio. Tuttavia, tale intervento non è risultato particolarmente significativo a causa del modesto stanziamento economico a fronte del costo e del numero degli interventi realizzati.

Di considerevole importanza è stata anche l'esigenza di formazione (della quale si è accennato sopra) manifestata dai testimoni privilegiati. In considerazione di un fenomeno in continua evoluzione, che non accenna a diminuire, è emersa la necessità di fornire agli operatori dei servizi del pubblico e del privato sociale maggiori strumenti conoscitivi per far fronte alle istanze di cui il fenomeno, nella sua complessità e variabilità, si fa portatore. In tal senso, appaiono di fatto superate le modalità di lavoro esperite ad oggi per i minori in situazioni di disagio, in quanto i minori stranieri non accompagnati rappresentano un'utenza a sé, che proprio per le sue peculiarità non può essere equiparata ad altre.

In questa direzione vanno le attività promosse all'interno del Protocollo d'intesa regionale<sup>45</sup> dall'Assessorato ai Servizi sociali della Regione del Veneto, dal Pubblico tutore dei minori della Regione del Veneto, nonché dalla Provincia di Venezia con la realizzazione di questo lavoro.

---

<sup>45</sup> Vedi cap. 3.

Allo stesso modo, si evidenziano le attività di formazione promosse sempre dall'Assessorato ai Servizi sociali della Regione del Veneto con il progetto Azimut e dal Pubblico tutore dei minori con la formazione, a livello regionale, di tutori di minori.

Alcune considerazioni specifiche meritano le conseguenze dal cambiamento normativo introdotto dalla Legge cosiddetta Bossi-Fini.

Il territorio della provincia di Venezia aveva tentato di porre chiarezza alla nebulosità della normativa in merito ai minori stranieri non accompagnati con l'elaborazione delle linee guida, con le quali si stabilivano competenze e procedure utili all'applicazione di una prassi locale condivisa dai soggetti pubblici e privati coinvolti nella gestione del fenomeno. Alle linee guida si aggiungeva il consolidamento di accordi informali tra i soggetti basati sulla reciproca condivisione di una linea di lavoro comune volta al sostegno del lavoro di inserimento svolto a favore dei minori. Le nuove disposizioni introdotte dal TUI 189/2002 hanno di fatto invalidato le linee guida e reso improbabile la continuità dell'applicazione delle prassi informali consolidate negli ultimi anni. Il riferimento va ovviamente alle pratiche della conversione del permesso di soggiorno del minore straniero non accompagnato da minore età o affidamento, a permesso per studio o lavoro.

Di fatto, se con le disposizioni precedenti il permesso di soggiorno per minore età, a fronte di validi progetti d'inserimento, aveva dei margini di possibilità di essere convertito in studio o lavoro, con l'attuale normativa si configura come unico ed ultimo permesso di soggiorno del quale può usufruire il minore a meno che non dimostri di possedere i requisiti richiesti, quali la permanenza in Italia da almeno tre anni e l'inserimento in un progetto educativo formativo da almeno due anni, gestito da un ente inserito presso il registro nazionale<sup>46</sup> delle associazioni, degli enti e degli altri organismi privati che svolgono attività a favore dell'integrazione sociale degli immigrati<sup>47</sup>.

Nelle interviste realizzate sono risultati evidenti i problemi scaturiti da tali cambiamenti legati alla difficoltà di permettere al minore in possesso del permesso di soggiorno per minore età, inserito in un progetto di formazione, sprovvisto però di una parte dei requisiti prescritti, come ad esempio il margine temporale di tre anni di permanenza in Italia. Peraltro, in base alla normativa, tali requisiti saranno richiesti - al diciottesimo

---

<sup>46</sup> Art. 42, TUI 189/2002; DPR 194/1999, art. 52.

<sup>47</sup> Art. 32, TUI 189/2002, comma 1 bis.

anno d'età - anche ai minori in possesso del permesso di soggiorno per affidamento che invece, in base alla precedente normativa, poteva essere convertito al diciottesimo anno d'età in studio o lavoro.

Simili provvedimenti, così come è accaduto con le precedenti linee guida, rischiano di invalidare sia il lavoro dei servizi che si occupano operosamente dell'inserimento sociale di questi minori, sia l'inevitabile investimento economico che questo richiede. Va da sé che all'investimento attivato in termini economici e di risorse umane a favore di questi minori non corrisponda, così come auspicabile, un investimento sociale che si evidenzerebbe nell'integrazione di giovani migranti i quali - grazie al lavoro svolto dai servizi operanti nel territorio - hanno la possibilità di acquisire un'autonomia di vita lontana dagli esiti vischiosi di percorsi migratori terminanti nella clandestinità.

Se dunque l'elaborazione di buone pratiche quali la formazione, l'acquisizione di strumenti operativi e conoscitivi e l'attenzione alla tutela si possono considerare come strategie di gestione del fenomeno del territorio, occorre interrogarsi sulla loro interazione con i principi che stanno alla base dell'elaborazione delle politiche migratorie che di fatto dettano le regole e trasferiscono sulle realtà locali il confronto diretto con gli esiti economici e sociali della loro applicazione.



## Bibliografia

- Bragato, S., Butticci, A., Canu, R., 2000, *L'offerta dei servizi agli immigrati da parte dei Comuni e del Terzo Settore in provincia di Venezia. Ricognizione e spunti di riflessione*, in [www.provincia.venezia.it/osiv/Doc407.pdf](http://www.provincia.venezia.it/osiv/Doc407.pdf).
- Butticci, A., 2004, "Minori stranieri non accompagnati: aspetti quantitativi e giuridici di una realtà in evoluzione", in (a cura di) A. Sbraccia e C. Scivoletto, *Minori migranti: diritti e devianza. Ricerche socio-giuridiche sui minori stranieri non accompagnati*, l'Harmattan, Torino.
- Butticci, A., 2003, *La realtà dei minori stranieri non accompagnati nella provincia di Venezia: attori locali ed interventi realizzati*, in [www.provincia.venezia.it/osiv/DOC456.pdf](http://www.provincia.venezia.it/osiv/DOC456.pdf).
- Campani, G., Lapov, Z., Carchedi, F., 2002, (a cura di), *Le esperienze ignorate*, Angeli, Milano.
- Corbetta, P., 1999, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna.
- Elliot, S., 2002, *Separated children in Europe programme. A process of evaluation and review report*, Save The Children/UNHCR.
- Human Rights Report, 2002, *Callejón sin salida. Abusos cometidos por las autoridades espa oles y marroquies contra ni os migrantes*.
- IPRS, 2003, *Rapporto annuale sulle attività svolte a supporto del Comitato minori stranieri non accompagnati*, Comitato minori stranieri – Direzione generale per l'immigrazione, luglio 2002-luglio 2003.
- Miazzi, L., 2004, *I nuovi cittadini, convegno regionale di studi sulla condizione giuridica dei cittadini stranieri*, in [www.minoriefamiglia.it](http://www.minoriefamiglia.it)
- Miazzi, L., 2003, "La Corte Costituzionale rafforza i diritti dei minori stranieri: due pronunce sul ricorso contro il provvedimento di rimpatrio del minore non accompagnato e sul permesso di soggiorno ai minori sottoposti a tutela", *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3.
- Miazzi, L., 2002, "Minori non accompagnati nella legge 189/2002: un passo avanti e mezzo indietro sulla strada dell'integrazione", *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3.
- Moro, A., Fadiga, L., 2000, "L'accoglienza temporanea dei bambini stranieri", *Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone*, 5.
- Moyersoen, J., Tarzia, G., 2002, "L'evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati", *Cittadini in Crescita*, 3-4.
- Piselli, F., 1995, *Parentela ed emigrazione, mutamenti e continuità in una comunità calabrese*, Einaudi, Torino.
- Reyneri, E., 1979, *La catena migratoria*, il Mulino, Bologna.

- Rozzi, E., 2004, *I diritti dei minori stranieri non accompagnati*, [www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)
- Rozzi, E., 2002, “La valutazione dell’interesse del minore straniero nella scelta tra accoglienza in Italia e rimpatrio”, *Minori giustizia*.
- Rozzi, E., 2001, *I minori stranieri non accompagnati e irregolari, tra accoglienza e rimpatrio. Aspetti giuridici*, [www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)
- Sacchetto, D., 2004, *Il Nord Est e il suo Oriente: migranti, capitali e azioni umanitarie*, Ombre Corte, Verona, 2004.
- Sbraccia, A., 2004, “Minori stranieri non accompagnati: percorsi di devianza, percorsi di comunità”, in (a cura di ) A. Sbraccia e C. Scivoletto, *Minori migranti: diritti e devianza. Ricerche socio-giuridiche sui minori stranieri non accompagnati*, l’Harmatan, Torino.
- Scivoletto, C., 2004, “Minori, stranieri, soli: tutele, diritti, interessi”, in (a cura di) A. Sbraccia e C. Scivoletto, *Minori migranti: diritti e devianza. Ricerche socio-giuridiche sui minori stranieri non accompagnati*, l’Harmatan, Torino.
- Smith, T., 2003, *Separated Children in Europe. Policies and practices in European Union Member States: A comparative analysis*, in Save The Children/UNCHR.
- Splindler, W., 2001, *The situation of separated children in Central Europe and The Baltic*, in Separated Children in Europe Program, SCF/UNHCR.
- Turri, G., 2003, *Una sentenza di cui non c’era bisogno: a proposito della sentenza n 198/2003 della Corte Costituzionale*, in [www.minoriefamiglia.it](http://www.minoriefamiglia.it)
- Turri, G., 1999, “I minori stranieri non accompagnati”, *Minori giustizia*, 3, 10.
- Volontariato Internazionale per lo sviluppo, Dipartimento Affari Sociali, 2000, *Indagine conoscitiva sui minori a rischio di migrazione clandestina*, [www.volint.it](http://www.volint.it)
- Wendy, A., 2000, *Separated children coming to Western Europe: Why they travel and how they arrive*, Save the children, UK.

## **Appendici**

### **A1. Questionario**



**PRESA IN CARICO ED INTERVENTI REALIZZATI PER I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI NEL BIENNIO 2002/2003 DAI COMUNI DELLA PROVINCIA DI VENEZIA**

**A. NOTIZIE GENERALI**

Comune di .....

Assessorato al quale sono attribuite le competenze in merito ai minori stranieri non accompagnati

.....

Nominativo del referente per la compilazione del questionario

.....

**B. INTERVENTI E PRESE IN CARICO**

**B1. Il Comune si è fatto carico, nel biennio 2002/2003, di interventi di tutela e accoglienza per minori stranieri non accompagnati?**

1. Si                       2.No

(se si, passare ai quesiti seguenti, se no, restituire il questionario senza compilarlo)

**B2. Indicare età, sesso e paese di provenienza di ogni minore**

Minore	Età	Sesso	Provenienza
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			

Minore	Età	Sesso	Provenienza
11			
12			
13			
14			
15			
16			
17			
18			
19			
20			

### B3. Indicare gli interventi attivati per ogni singolo minore

1=Collocazione comunità, 2=Alfabetizzazione, 3=Formazione professionale, 4=Inserimento lavorativo, 5=Scuola dell'obbligo, 6=Interventi sanitari, 7 =Mediazione culturale, 8 =Affido, 9 =Ricongiungimenti con parenti, 10=Rientri in patria/rimpatri, 11 =Altro

Minore	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1											
2											
3											
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											

### B4. Indicare il provvedimento giuridico emesso dal Comitato minori stranieri non accompagnati per ogni minore preso in carico dal Comune

1= Non luogo a provvedere, 2= Rimpatrio, 3= Affidamento, 4= Tutela, 5= Nessun provvedimento giuridico, 6= Altro (specificare)

Minore	1	2	3	4	5	6 (specificare)
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
11						
12						
13						
14						
15						
16						
17						
18						
19						
20						

**B5. Specificare le comunità presso le quali sono stati collocati i minori**

- 1.....
- 2.....
- 3.....
- 4.....
- 5.....

**B6. Specificare le strutture alle quali il Comune si è rivolto per la formazione dei minori**

- 1.....
- 2.....
- 3.....
- 4.....
- 5.....

**B7. Indicare l'importo stanziato dal Comune per la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati**

.....

**B8. Indicare con un punteggio minimo di 0 ad un punteggio massimo di 4 il livello di coordinamento e collaborazione con i seguenti soggetti**

	0	1	2	3	4
Questura					
Prefettura					
Comunità accoglienza					
Tribunale per i Minorenni					
Giudice tutelare					
Tutore					
Pubblico Tutore Regione Veneto					
Comitato Minori Stranieri non Accompagnati					
Scuola					
Servizi sanitari					
ASL					
Altro (specificare)					

**B9. Indicare i tre principali problemi che l'amministrazione comunale incontra per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati**

- 1.....
- 2.....
- 3.....

Note.....  
 .....  
 .....  
 .....

## **A2. Protocollo d'Intesa regionale allegato alla DGR n. 2156 del 16.07.2004**

*PROTOCOLLO DI INTESA FRA LE PREFETTURE-UFFICI TERRITORIALI DEL GOVERNO, LA REGIONE DEL VENETO, IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI VENEZIA, E LA PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI VENEZIA, PER IL COORDINAMENTO, IL MONITORAGGIO E LA PROGRAMMAZIONE DELLE ATTIVITA' A FAVORE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI ACCOLTI NELL'AMBITO REGIONALE*

### *PREMESSO CHE*

- *Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati ha avuto nel Veneto in questi ultimi anni uno sviluppo notevole.*
- *Tale fenomeno coinvolge competenze statali e regionali per i profili di pubblica sicurezza legati alla situazione di clandestinità, le dinamiche migratorie che interessano il territorio della Regione Veneto e soprattutto gli aspetti legati alla tutela del minore al quale vanno garantiti i diritti fondamentali (protezione, educazione, alloggio, formazione ...) e nel contempo riconosciuta una specificità di percorsi, di cultura, di aspettative e comportamenti, attraverso mirati progetti educativi e di formazione. Ciò anche al fine di consentire una maggiore integrazione durante il periodo di permanenza sul territorio nazionale, avuto riguardo anche alle nuove disposizioni normative della legge Bossi-Fini (art. 25), che consentono di lasciare un regolare permesso di soggiorno ai minori che abbiano raggiunto la maggiore età, a condizione che gli interessati si trovino sul territorio nazionale da almeno tre anni e abbiano seguito un progetto di integrazione sociale e civile, gestito da un Ente Pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto al registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. A fronte di tale notevole impegno interistituzionale emerge la difficoltà di reperire risorse economiche in grado di sostenere i gravosi oneri dell'accoglienza che sono posti a carico degli Enti Locali, che si trovano a dover dare risposta a situazioni non previste e generalmente non prevedibili, sia pure con il concorso della Regione nell'ambito di una politica di sostegno dell'accoglienza del minore in famiglia affidataria o in strutture di piccole dimensioni.*
- *Di fronte ad un fenomeno così nuovo e complesso emerge la necessità di intervenire su più dimensioni: quella della "conoscenza", quella "dell'accoglienza" e quella "dell'integrazione sociale", per ognuna delle quali emerge la necessità di promuovere un intervento coordinato fra i diversi soggetti istituzionali che operano a livello regionale.*
- *Per quanto riguarda la dimensione della conoscenza la "specificità" del fenomeno richiama la necessità di averne una "rappresentazione certa", sia in ordine alle caratteristiche sociali, culturali ed economiche del fenomeno, sia in ordine alle procedure in essere da parte dei diversi soggetti istituzionali interessati.*
- *I soggetti firmatari del presente protocollo condividono l'importanza non solo di approfondire l'attività di ricerca, ma anche di estenderla a tutto il territorio regionale, coinvolgendo tutti i soggetti istituzionalmente interessati al fenomeno, coordinando quanto è in essere e individuando, nel caso, specifici obiettivi conoscitivi, con la finalità ultima di promuovere ed attivare buone prassi da mettere a disposizione dei soggetti impegnati.*
- *Per quanto riguarda la dimensione legata all'accoglienza ed in particolare alla pronta accoglienza è prioritaria l'individuazione di soluzioni che permettano alle forze di pubblica sicurezza di collocare in tempi brevi il MSNA fermato e più in generale di soluzioni in grado di valorizzare l'integrazione del minore in un contesto il più possibile familiare e di normalità privilegiando l'impegno socio educativo.*

- *Le difficoltà avanzate soprattutto dai piccoli Comuni, messi di fronte alla necessità di provvedere al pagamento improvviso di rette per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, rischiano di essere discriminatorie nei confronti dei minori a seconda di dove vengono rintracciati e fermati.*
- *Si rende necessario e opportuno per le conclusioni sopra svolte approfondire la possibilità di promuovere modelli di accoglienza e di sostegno che coinvolgano direttamente famiglie di altri immigrati extracomunitari e le comunità straniere presenti da tempo nella nostra regione secondo il modello della mediazione culturale.*
- *All'interno della dimensione dell'inserimento sociale del minore straniero non accompagnato, strettamente legata alle prime due, il minore straniero non accompagnato da una parte debba essere considerato minore a tutti gli effetti, dall'altra egli rimane strettamente vincolato, nel suo futuro e quindi nella progettualità da attivare, ad una normativa severa se pur di difficile attuazione in tutte le sue articolazioni.*
- *Anche per questa dimensione debbano essere studiati, individuati, sperimentati e diffusi dei modelli di intervento da calare nelle diverse realtà provinciali secondo le specificità sociali ed economiche.*

**LA REGIONE DEL VENETO, ATTRAVERSO LE RISPETTIVE E SPECIFICHE ATTIVITA' DELLA DIREZIONE REGIONALE PER I SERVIZI SOCIALI E DELL'UFFICIO DEL PUBBLICO TUTORE PER I MINORI**

- *Si impegna a promuovere presso i Comuni una particolare attenzione all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati anche attraverso forme di incentivazione legate al sostegno nel pagamento delle rette.*
- *Si impegna a promuovere la formazione degli operatori pubblici e privati che si occupano nella nostra regione nell'accoglienza e nell'inserimento sociale dei minori stranieri non accompagnati.*
- *Ha cura venga assicurata, nelle attività di promozione, reperimento e formazione dei tutori volontari e delle famiglie affidatarie, una specifica attenzione all'individuazione di tutori volontari e famiglie o singoli affidatari di cultura dei paesi di maggior provenienza dei minori stranieri non accompagnati.*
- *Sostiene la ricerca, la sperimentazione e l'avvio di forme di pronta accoglienza e inserimento sociale di minori stranieri non accompagnati, provvede al monitoraggio dei risultati e ne promuove la diffusione.*
- *Vigila sulla situazione dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nel nostro territorio, nell'ambito delle proprie competenze in collaborazione con gli altri soggetti firmatari del presente protocollo.*
- *Collabora con gli altri soggetti istituzionali per il reperimento dei dati, la realizzazione delle attività di ricerca, formazione e coordinamento secondo le proprie competenze e specificità.*
- *Individua le strutture di accoglienza che sono disponibili per la collocazione dei minori stranieri non accompagnati, redigendo uno specifico elenco, continuamente aggiornato del quale dovrà essere assicurata la comunicazione ai soggetti istituzionali firmatari del presente protocollo.*

**LA PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI VENEZIA**

- *Si impegna a diffondere presso le Forze di Polizia le informazioni disponibili sulle strutture destinate ad accogliere dei MSNA dagli 0 ai 14 anni e dai 14 ai 18 anni.*

- *Collabora con gli altri soggetti istituzionali per il reperimento dei dati, la realizzazione delle attività di ricerca, formazione e coordinamento nei limiti delle proprie competenze e specificità.*
- *Vigila sulla situazione dell'accoglienza dei MSNA nel nostro territorio, nell'ambito delle proprie competenze.*

#### **IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI VENEZIA**

- *Si impegna a fornire i dati in proprio possesso sul fenomeno in questione.*
- *Si impegna ad attivare tutte le misure di tutela possibile con particolare speditezza onde attuare tempestivamente i percorsi formativi e lavorativi dei minori.*
- *Collabora con gli altri soggetti istituzionali per il reperimento dei dati, la realizzazione delle attività di ricerca, formazione e coordinamento secondo le proprie competenze e specificità.*
- *Vigila sulla situazione dell'accoglienza dei MSNA nel nostro territorio, nell'ambito delle proprie competenze.*

#### **LE PREFETTURE - UFFICI TERRITORIALI DEL GOVERNO**

- *Promuovono la realizzazione di sperimentazioni di accoglienza.*
- *Promuovono e facilitano con il concorso delle Questure territorialmente competenti il reperimento dei dati, la realizzazione delle attività di ricerca, formazione e coordinamento secondo le proprie competenze e specificità.*
- *Si impegnano a monitorare lo stato di attuazione degli impegni del presente protocollo di intesa attraverso incontri periodici con gli altri soggetti firmatari.*

#### **GRUPPO DI VERIFICA E MONITORAGGIO**

*Il Rappresentante dello Stato nella regione, il Presidente del Tribunale per i Minorenni e la Regione Veneto costituiscono un gruppo per il monitoraggio e la verifica dello stato di attuazione del presente protocollo, il cui coordinamento è affidato allo stesso Rappresentante dello Stato nella regione, nell'ambito delle funzioni istituzionali esercitate, ai sensi della legge n. 131/2003.*

#### **DURATA**

*La durata del presente protocollo d'intesa è fissata in un anno dal giorno della sua sottoscrizione, fatta salva la possibilità di proroga.*

**A3. Scheda di rilevazione della Regione del Veneto, anno 2003, dei dati relativi ai minori in situazione di disagio.**

**Direzione per i Servizi sociali  
Osservatorio Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza**

**Comune di:** \_\_\_\_\_

**P. IVA :** \_\_\_\_\_

**U.l.s.s. n. :** \_\_\_\_\_

Operatori / Funzionari del Comune che si sono occupati della rilevazione :

Funzionario dell'U.l.s.s. che ha curato la validazione e la raccolta delle schede

- tel.            /  
- tel.            /  
- tel.            /

**Telefono :** \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

**Il Sindaco**

\_\_\_\_\_  
*Firma*

**Inserimento minori in famiglie e strutture tutelari  
(Utenti e spese sostenute dal Comune nel corso del 2003)**

Comune di : \_\_\_\_\_

U.l.s.s. n.: \_\_\_\_\_

Tipologia inserimento			Minori residenti nel Veneto				Minori stranieri non accompagnati inseriti in struttura			
			Strutture accertate idonee ai sensi della LR 5/96, art. 7		Strutture sprovviste di accertamento di idoneità		Strutture accertate idonee ai sensi della LR 5/96, art. 7		Strutture sprovviste di accertamento di idoneità	
			N. Minori	Spesa (*)	N. Minori	Spesa (*)	N. Minori	Spesa (*)	N. Minori	Spesa (*)
			1	2	3	4	5	6	7	8
Affido familiare			consensuale							
			prov. T.p.M.							
			Totale			0				
Struttura tutelare di tipo comunitario	A	Gruppo Famiglia	consensuale							
			prov. T.p.M.							
		Totale			0		0		0	
	B	Comunità alloggio	consensuale							
			prov. T.p.M.							
		Servizio di pronta accoglienza in Comunità Alloggio	consensuale							
			prov. T.p.M.							
	Totale			0		0		0		0
	C	Casa Famiglia	consensuale							
			prov. T.p.M.							
Totale			0		0		0		0	
Totale inserimenti in strutture tutelari				0		0		0		0
I.E.A.	Istituto Educativo Assistenziale		consensuale							
			prov. T.p.M.							
	Servizio di pronta accoglienza in Istituto Educativo Assistenziale		consensuale							
		prov. T.p.M.								
Totale				0		0		0		0

## Elenco strutture tutelari in cui risultano inseriti minori nel corso del 2003

Comune di : \_\_\_\_\_

U.l.s.s. n.: \_\_\_\_\_

n. minori	Struttura (Ente gestore – nome struttura – indirizzo – comune)	tipologia della struttura (a)	la struttura è autorizzata? (b)	retta complessiva pagata ( c )	
					serv. di pronta accoglienza
9	10	11	12	13	14

indicare le strutture per tipologia con l'ordine riportato nella scheda CM3/2003; per ogni tipologia indicare anche il totale complessivo che deve corrispondere al totale riportato nella scheda CM3/2003.

### Altri servizi a favore dei minori (Utenti e spese sostenute dal Comune nel corso del 2003)

Comune di : \_\_\_\_\_

U.l.s.s. n.: \_\_\_\_\_

Tipologia servizio		N. Minori	Spesa ( * )
		15	16
<b>Interventi educativi domiciliari</b>	<b>consensuale provv. T.p.M.</b>		
	<b>Totale</b>		
<b>Affidi diurni</b>	<b>In famiglia</b>	<b>consensuale</b>	
		<b>provv. T.p.M.</b>	
	<b>In struttura</b>	<b>consensuale</b>	
		<b>provv. T.p.M.</b>	
	<b>Totale</b>		<b>0</b>

\* Indicare la spesa sostenuta dal Comune, al netto di eventuali recuperi realizzati