

**ANALISI DELLE PRATICHE DI MONITORAGGIO ADOTTATE
NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA PER MSNA IN SICILIA**

ITALIA

RAPPORTO FINALE

MAGGIO 2017

Acronimi

ACNUR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
ANCI	Associazione Nazionale dei Comuni Italiani
ASP	Azienda Sanitaria Provinciale
CAS	Centro di accoglienza straordinaria
CPA	Centro di prima accoglienza
FAMI	Fondo Asilo Migrazione e Integrazione
KII	Key Informant Interview (intervista ad un esperto qualificato)
MSNA	Minore Straniero Non Accompagnato
NFI	Non Food Item (beni non alimentari)
ONG	Organizzazione non-governativa
SPRAR	Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia

Mappe e immagini

Mappa 1: Distribuzione geografica dei centri per MSNA inclusi nello studio rispetto alla proporzione di MSNA per provincia	7
Immagine 1: Sistema di accoglienza per MSNA in Sicilia a giugno 2017	8

Cover Photo: © Aldo Liga, aprile 2017

A proposito di REACH

REACH è un'iniziativa congiunta di due organizzazioni non governative internazionali, IMPACT Initiatives e ACTED, e di un programma per l'acquisizione e l'analisi delle immagini satellitari, UNOSAT, dell'agenzia delle Nazioni Unite UNITAR. REACH contribuisce allo sviluppo di strumenti di raccolta e analisi dei dati, e di prodotti d'informazione, destinati a migliorare la capacità decisionale degli attori umanitari, e della cooperazione allo sviluppo, in contesti di emergenza, ricostruzione post-emergenza e sviluppo. Ogni attività di REACH è realizzata nel quadro di meccanismi ufficiali di coordinamento umanitario e con un approccio mirato alla creazione di partenariati tra diverse agenzie e organizzazioni attive sul territorio. Per ulteriori informazioni, visita il nostro sito www.reach-initiative.org, contattaci direttamente all'indirizzo geneva@reach-initiative.org e segui [@REACH_info](https://twitter.com/REACH_info) su Twitter.

Sintesi

Negli ultimi anni, a fronte dell'incremento di arrivi di minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia, il numero di strutture di accoglienza dedicate è notevolmente aumentato. In molti casi, per accelerarne i tempi, l'apertura è stata disposta in deroga alla legislazione corrente, con il risultato che il sistema di accoglienza per MSNA è oggi composto da una eterogeneità di strutture e non presenta standard minimi universali su scala nazionale.

Al fine di contribuire agli sforzi di armonizzazione della qualità del sistema di accoglienza per MSNA, REACH ha condotto una ricerca sulle pratiche di monitoraggio in vigore nei centri di accoglienza per MSNA in Sicilia, nel quadro di un partenariato con UNICEF. L'analisi è incentrata sulle pratiche di monitoraggio interno ed esterno implementate al momento da istituzioni statali e da organizzazioni non governative. Un totale di 58 interviste semistrustrate con esperti qualificati appartenenti allo staff delle strutture sono state condotte da gennaio a maggio 2017, in un numero equivalente di strutture. Le 58 strutture rappresentano l'11,7% delle strutture per MSNA del territorio siciliano.¹ Lo studio presenta inoltre un'analisi delle fonti secondarie contenenti le disposizioni giuridiche più aggiornate sul sistema di accoglienza e i relativi standard e doveri di monitoraggio delle strutture per MSNA in Italia e in Sicilia nello specifico.

Questo studio rileva che, a maggio 2017, **non vi sono standard minimi nazionali sulla qualità dell'accoglienza, né** precisi doveri di monitoraggio definiti dalla legislazione nazionale o regionale validi per tutte le tipologie di strutture di accoglienza per MSNA. Il Ministero dell'Interno è l'entità responsabile delle attività di monitoraggio nei centri di prima accoglienza attraverso gli uffici prefettizi o, in alternativa, i servizi sociali dei comuni (legge 142/2015).² In Sicilia, i decreti regionali relativi ai MSNA non specificano gli standard minimi del servizio ma incoraggiano le strutture autorizzate a dedicare attenzione particolare ad alcuni servizi, come l'assistenza psico-sociale (nei centri di accoglienza secondaria) o legale (nei centri di accoglienza primaria). Né la legislazione nazionale né quella regionale richiedono l'adozione di un sistema di monitoraggio interno ai centri di accoglienza per MSNA. Il decreto presidenziale richiede che i centri di seconda accoglienza stabiliscano meccanismi di verifica del grado di avanzamento del progetto educativo individuale di ciascun minore.

Il Comune, l'Azienda sanitaria provinciale (ASP) e il Tribunale per i minorenni sono le principali istituzioni di monitoraggio esterno tra le strutture di prima e seconda accoglienza prese in considerazione in questo studio. **Tuttavia, non emerge alcuna metodologia di raccolta dati** dalle pratiche di monitoraggio in oggetto. Le diverse entità adottano pratiche di monitoraggio estremamente simili, sia per quanto riguarda i metodi di raccolta dati sia per gli elementi che vengono presi in considerazione. Requisiti infrastrutturali, attrezzature e beni alimentari emergono come i principali temi oggetto di monitoraggio, dato che specifici requisiti su tali aree sono definiti dalla legge nazionale e regionale. Altri elementi come la protezione del minore, l'assistenza legale e la capacità di fornire trattamenti sanitari all'interno del centro sembrano essere sistematicamente ignorati da ogni attività di monitoraggio.

Le **pratiche interne di monitoraggio** sono principalmente implementate nelle strutture per MSNA di secondo livello e tendono a focalizzarsi sulla qualità e la frequenza dell'istruzione e delle attività ricreative socio-culturali piuttosto che sulla conformità ai requisiti infrastrutturali, alle attrezzature, ai beni alimentari e non. **In nessuno dei casi analizzati nell'ambito di questo studio, i risultati delle pratiche di monitoraggio sono stati diffusi al di fuori della struttura.** Nei casi in cui il monitoraggio abbia dato seguito ad un'attività di reportistica, queste hanno avuto la forma di un resoconto orale o di una nota interna. In nessuna delle strutture prese in considerazione i risultati del monitoraggio sono stati resi pubblici.

L'impatto delle pratiche di monitoraggio analizzate è stato spesso percepito come limitato in termini di miglioramento della qualità dell'accoglienza, dal momento che nessun cambiamento significativo ne è direttamente scaturito. Nonostante ciò, gli esperti intervistati hanno giudicato utili le attività di monitoraggio esterno nella grande maggioranza dei casi (80 su 106 visite). Tuttavia, la limitata comprensione degli obiettivi e degli scopi di tali pratiche

¹ Dati forniti dal Governo regionale siciliano, aggiornati a Luglio 2016 e basati su stime dell'autore.

² Legge del 7 aprile 2017, n°47 sulla protezione dei MSNA "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/04/21/93/sg/pdf>.

da parte degli informatori qualificati ha compromesso la qualità dei dati raccolti, comportando un rischio di sovraestimazione dell'efficacia delle pratiche stesse.³

³ Consultare la sezione "Metodologia" per ulteriori dettagli.

Introduzione

L'incremento di arrivi di MSNA in Italia, passati dai 12 360 del 2015 ai 25 846 del 2016⁴, ha sovraccaricato il sistema di accoglienza per minori migranti e rifugiati. Dall'inizio del 2017 circa 8 321 MSNA sono arrivati in Italia, rappresentando il 13% del totale degli arrivi via mare (64 158).⁵ Per rispondere a questo incremento, sono state istituite numerose tipologie di strutture dedicate ad ospitare MSNA, inclusi nuovi centri di accoglienza straordinaria (CAS) o strutture finanziate dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) dell'Unione Europea. Parallelamente, il governo italiano ha aggiornato il quadro normativo al fine di rafforzare il livello dei servizi nelle strutture per MSNA, con una nuova legge approvata il 7 aprile ed entrata in vigore il 6 maggio 2017⁶.

A maggio 2017 non ci sono standard minimi a livello nazionale per l'accoglienza dei MSNA distribuiti nelle varie tipologie di strutture, né specifici doveri di monitoraggio stabiliti per legge. Ad eccezione dei centri di accoglienza finanziati dal FAMI, appartenenti al circuito SPRAR o direttamente istituiti dal Ministero dell'Interno (CAS) che sono definiti da disposizioni ad hoc a livello nazionale, le strutture di accoglienza sono regolamentate dalla legislazione regionale. Ne consegue una difformità significativa tra le pratiche di monitoraggio adottate tra le varie regioni italiane. Inoltre, gli standard minimi relativi ai requisiti strutturali e alle qualifiche dello staff di gran parte delle strutture di accoglienza per MSNA (centri di prima accoglienza, comunità alloggio, case famiglia e centri di accoglienza secondari) sono definite a livello regionale. La nuova legge (47/2017)⁷ si propone di promuovere l'armonizzazione del sistema di accoglienza per MSNA e prescrive che standard nazionali debbano essere definiti entro tre mesi dalla sua entrata in vigore (6 maggio 2017) con un decreto del Ministero del Lavoro emanato in consultazione con il Ministero dell'Interno e i governi locali e regionali (art. 4.5).

Al fine di contribuire agli sforzi di miglioramento e armonizzazione della qualità delle strutture per MSNA, REACH ha condotto un'analisi delle pratiche di monitoraggio esistenti presso le strutture di accoglienza per MSNA in Sicilia, nel quadro di un partenariato con UNICEF. L'analisi si focalizza sulle pratiche di monitoraggio messe in atto da enti statali e organizzazioni non governative al fine di assicurare la conformità agli standard regionali per l'accoglienza dei minori rifugiati e migranti. Si tratta di un'analisi puramente qualitativa, per cui i risultati sono indicativi e non possono essere generalizzati a tutto il sistema dei centri di accoglienza per MSNA in Italia.

Questo rapporto presenta i risultati dell'analisi, insieme alle schede sui tipi di strutture ed enti incaricati del monitoraggio in appendice.

Metodologia

Questo studio si concentra sulla Sicilia, che, secondo i dati forniti dal Ministero del Lavoro, ospita quasi il 40% dei MSNA in Italia⁸. Fra gennaio e maggio 2017 sono state realizzate 58 interviste semistrutturate con esperti qualificati coinvolti nella gestione dei centri per MSNA. Le 58 strutture condotte rappresentano l'11,7% del totale dei centri di accoglienza per MSNA attualmente attivi in Sicilia⁹.

La copertura geografica dei dati raccolti rispecchia la distribuzione della popolazione di MSNA tra centri di prima e seconda accoglienza in Sicilia (vedi immagine 1). Al fine di condurre le interviste nelle province che registrano una presenza maggiore di centri, le strutture sono state estratte attraverso un campionamento casuale a grappolo sulla

⁴ Cruscotto statistico, Ministero dell'Interno, giugno 2017, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_del_5_giugno_2017.pdf

⁵ Cruscotto statistico, Ministero dell'Interno, giugno 2017, http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_del_13_giugno_2017.pdf

⁶ Legge del 7 aprile 2017, n°47 sulla protezione dei MSNA "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/04/21/93/sg/pdf>

⁷ Legge del 7 aprile 2017, n°47 sulla protezione dei MSNA "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/04/21/93/sg/pdf>

⁸ Statistiche mensili, Ministero del Lavoro, aprile 2017, <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-aprile2017-30042017.pdf>

⁹ Dati forniti dal Governo regionale siciliano, aggiornati a Luglio 2016 e basati su stime dell'autore.

base della presenza di MSNA nei centri di accoglienza della regione.¹⁰ Gli esperti qualificati appartenenti alle strutture sono stati selezionati sulla base della loro esperienza sulle pratiche di monitoraggio in vigore. Un software di raccolta dati digitale (KOBO) è stato utilizzato per raccogliere e immagazzinare i dati. I questionari sono stati compilati in inglese e successivamente tradotti in italiano. Tutte le interviste sono state condotte in italiano, lingua madre dei partecipanti, da personale qualificato e appositamente formato.

Gli indicatori utilizzati per misurare le pratiche di monitoraggio in vigore sono stati sviluppati in collaborazione con UNICEF e rifiniti durante la fase di piloting del progetto. Il rapporto presenta un'analisi delle fonti secondarie e del quadro legislativo che regola il funzionamento delle strutture per MSNA in Italia, realizzata prima dell'inizio delle attività di raccolta dati.

Di seguito, i principali limiti dello studio:

- I risultati di questo studio si riferiscono all'esame delle pratiche di monitoraggio adottate in un campione limitato di strutture operanti in Sicilia. Pertanto, non possono essere considerati rappresentativi della situazione nazionale. Questo è dovuto al fatto che il sistema di accoglienza per MSNA, così come gli standard minimi e le relative pratiche di monitoraggio adottate dalle istituzioni locali, differiscono di regione in regione. Inoltre, poiché i comuni sono responsabili di rispondere ad eventuali carenze nella capienza delle strutture dedicate a rifugiati e migranti MSNA (FAMI, CAS e SPRAR), le risposte locali tendono a variare molto, anche in termini di tipologia di struttura utilizzata per l'accoglienza.
- Il campione delle strutture si basa su una lista fornita dal governo regionale siciliano aggiornata al luglio 2016. Le strutture avviate negli ultimi 8 mesi, non sono pertanto state incluse nello studio.
- Poiché le strutture finanziate dal FAMI, gli SPRAR, i CAS e le case famiglia rappresentano una parte limitata delle strutture attive in Sicilia (fra il 5 e il 10% di tutte le strutture attive), queste non sono state incluse nel campione di analisi.¹¹
- Gli esperti qualificati non sempre erano consapevoli delle pratiche di monitoraggio in vigore. Per quanto riguarda il monitoraggio esterno, visite e ispezioni non sempre erano percepite come pratiche strutturate, dato che il personale addetto al monitoraggio e i responsabili dei centri monitorati spesso provenivano dallo stesso nucleo sociale. In molti casi, gli esperti qualificati mostravano la tendenza a confondere le attività di monitoraggio con attività formative o di rafforzamento delle capacità, come accaduto per le pratiche di monitoraggio delle ONG. Per quanto riguarda il monitoraggio interno, gli intervistati tendevano a confondere le procedure di gestione giornaliera del centro e delle risorse umane con le attività di monitoraggio interno.

Aspetti etici

Durante lo svolgimento dello studio, REACH si è attenuta al rispetto dei seguenti principi:

- **Non nuocere** ai partecipanti allo studio in tutte le fasi di raccolta dati.
- **Rispetto** per i partecipanti durante tutte le attività di raccolta dati in quanto agenti autonomi, capaci di definire i propri obiettivi personali e di agire per il loro raggiungimento. L'enfasi sull'autonomia implica il riconoscimento dei valori, delle preferenze, delle convinzioni e della capacità di autoregolazione delle persone autonome, intesa come abilità nel dare giudizi, affermare le proprie opinioni e compiere delle scelte.
- **Consenso informato:** durante tutte le attività di raccolta di dati primari il consenso informato di ogni partecipante è stato ottenuto in forma scritta. Il modulo di consenso informato è stato distribuito in duplice copia prima dell'intervista, insieme ad una scheda informativa contenente il quadro legale, lo scopo della

¹⁰ Il campionamento a grappoli è un metodo di campionamento utilizzato quando la popolazione da considerare è diffusa su un territorio ampio e può essere suddivisa in gruppi omogenei. La popolazione totale viene quindi divisa in gruppi (noti come "cluster", grappoli), da cui viene selezionato un campione casuale. Il vantaggio di questo metodo è che, sebbene il numero di singoli casi (interviste) aumenti, i luoghi di svolgimento delle interviste diminuiscono. A seconda del contesto quindi, questo metodo può rivelarsi il metodo più efficace di raccolta dei dati.

¹¹Dati forniti dal governo regionale siciliano, aggiornati a Luglio 2016 e complementati con stime dell'autore.

ricerca, le procedure seguite nella scelta dei partecipanti, le modalità di svolgimento dell'intervista, precisando il carattere volontario e gratuito della partecipazione, così come la riservatezza e la non sussistenza di rischi identificabili per i partecipanti nelle fasi di raccolta, trattamento e archiviazione dei dati.

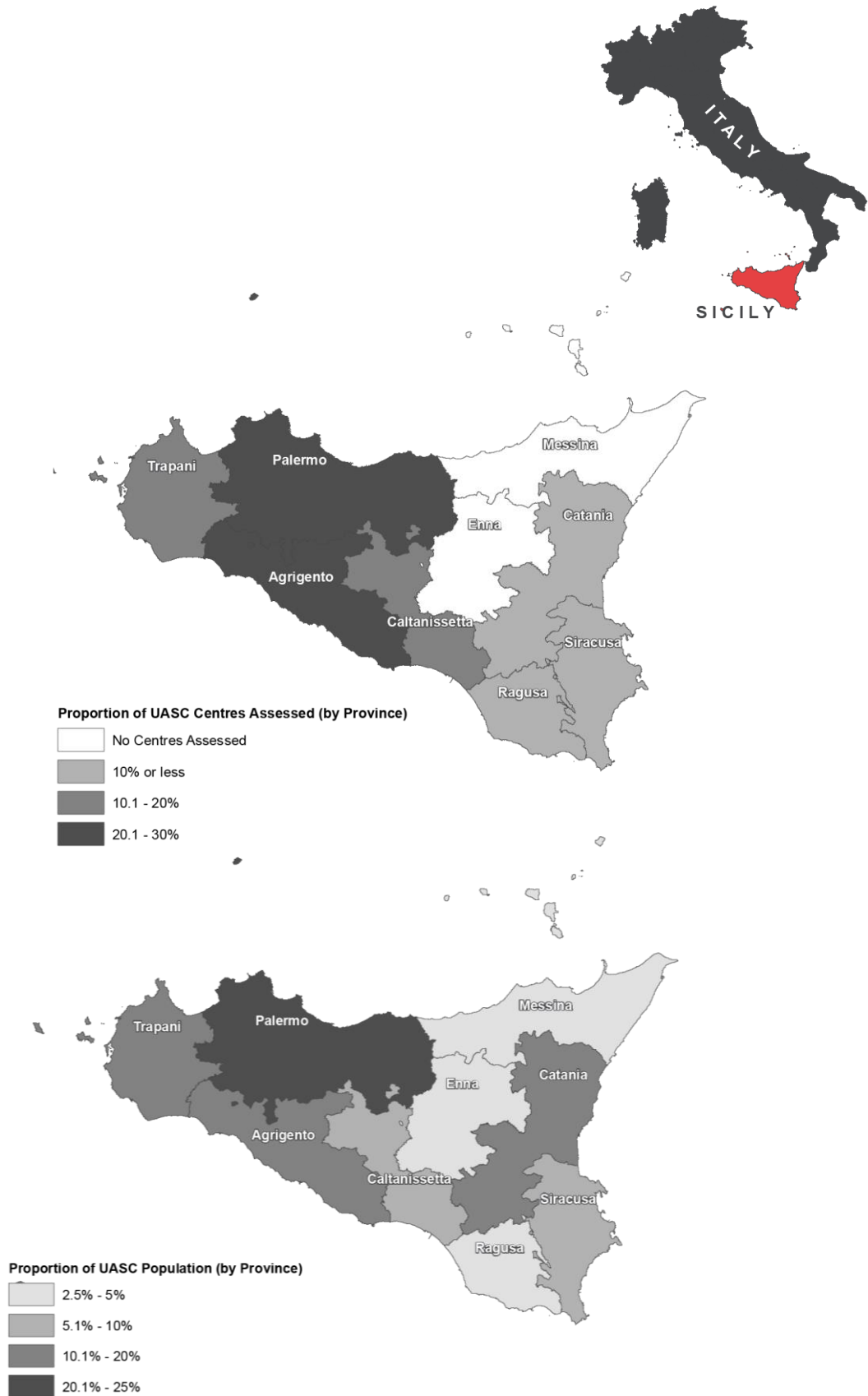
- **Riservatezza:** tutte le interviste si sono tenute in un luogo adatto a garantire la privacy degli intervistati, utilizzando procedure appropriate per la raccolta, il trattamento e la divulgazione di informazioni confidenziali. Le comunicazioni tenute da REACH sono state articolate in modo da minimizzare i rischi di fughe di informazioni o altre violazioni della privacy dei partecipanti.

Procedure di raccolta dati:

- **Formazione del personale:** il personale REACH impiegato nella raccolta dati ha completato la formazione online di UNICEF ed è stato formato per prendere in considerazione eventuali problemi culturali, etici e legali prima di procedere con le interviste. Gli strumenti utilizzati sono stati testati e migliorati dopo il test.
- **Consenso informato:** le interviste si sono tenute obbligatoriamente previa firma del modulo di consenso.
- **Orario della raccolta dati:** gli enumeratori hanno assicurato che le attività di raccolta dati non interferissero con gli impegni quotidiani dei partecipanti.
- **Riservatezza e anonimato:** i partecipanti sono stati informati dagli enumeratori che i risultati dell'indagine sarebbero stati condensati in un rapporto e resi pubblici, ma che tutte le informazioni raccolte sarebbero state rese anonime e i dati sensibili omessi. A tal fine, gli enumeratori non hanno registrato i nomi dei partecipanti e i moduli di raccolta dati erano anonimi e il processo di revisione interno ha assicurato il completo anonimato dei dati raccolti.
- **Sensibilità culturale:** Le diverse sensibilità politiche e culturali dei partecipanti sono state prese in considerazione durante le attività di raccolta. Nessuna informazione circa l'affiliazione politica o religiosa degli enumeratori è stata fornita.
- **Meccanismi di reclamo:** gli enumeratori si sono resi disponibili a rispondere ad eventuali preoccupazioni dei partecipanti durante la fase di raccolta dati. I recapiti del Coordinatore del progetto sono stati forniti a tutti i partecipanti alla fine dell'intervista per rivolgere eventuali reclami.
- **Archiviazione dei dati:** REACH ha associato ha sostituito il nome dei partecipanti sul questionario e sul database con un codice anonimo. Questo ha consentito la protezione di informazioni personali sensibili come nomi, professioni, età e sesso dei partecipanti. I contatti delle strutture di accoglienza sono stati registrati in un foglio di lavoro condiviso via mail solo con i membri dello staff di REACH e di UNICEF direttamente coinvolti in questo progetto. I dati non saranno ulteriormente diffusi in nessun'altra circostanza.

Seguendo le linee guida sull'etica nelle procedure di ricerca di UNICEF (*Ethics in Research Procedures*), la metodologia e gli strumenti sono stati rivisti da un ente esterno che ha assicurato in modo indipendente la qualità dell'analisi.

Mappa 1: Distribuzione geografica dei centri per MSNA inclusi nello studio rispetto alla proporzione di MSNA per provincia



Quadro normativo: doveri di monitoraggio e responsabilità

Risultati principali dell'analisi di fonti secondarie

- Al momento di finalizzazione di questo studio:
- Non esistevano standard minimi nazionali per i servizi da erogare nei centri di accoglienza.
- I requisiti strutturali e le qualifiche dello staff erano i soli requisiti fissati dalla legge regionale siciliana per l'apertura dei centri di accoglienza.
- Il Ministero dell'Interno effettua attività di monitoraggio nei centri di prima accoglienza attraverso gli uffici prefettizi o, in alternativa, tramite i servizi sociali dei comuni (legge 142/2015). Ruoli e specifiche responsabilità di monitoraggio non erano definite dalla legislazione nazionale o regionale.
- In Sicilia, i decreti regionali non specificavano standard minimi per l'accoglienza ma incoraggiavano le strutture autorizzate a dedicare specifica attenzione ad alcuni servizi, quali il supporto psicosociale (nei centri di accoglienza secondari) o l'assistenza legale (nei centri di prima accoglienza).
- Né la legislazione nazionale né quella regionale prevedevano un sistema di monitoraggio interno alle strutture di accoglienza per MSNA. In Sicilia, il decreto presidenziale richiedeva ai centri di seconda accoglienza di stabilire meccanismi di valutazione interna per valutare il raggiungimento degli obiettivi fissati dal progetto educativo dei singoli minori.

Panoramica del sistema di accoglienza per MSNA in Sicilia

Secondo il decreto legislativo 142/2015,¹² il sistema di accoglienza italiano per MSNA è organizzato su due livelli: il sistema di prima accoglienza, che accoglie i MSNA appena arrivati al fine di provvedere al soddisfacimento dei bisogni primari e allo svolgimento delle procedure di identificazione; e il sistema di accoglienza secondaria, che è disegnato per fornire un approccio completo all'accoglienza e promuovere l'inclusione sociale.

Immagine 1: Sistema di accoglienza per MSNA in Sicilia a giugno 2017



Il decreto legislativo 142/2015 afferma che il Ministero dell'Interno è responsabile dell'accoglienza dei MSNA a livello nazionale (art.19)¹³. Quando le strutture gestite direttamente dal Ministero dell'Interno non hanno abbastanza capienza, i comuni devono provvedere con strutture dedicate e possono accedere a finanziamenti del Ministero dell'Interno a questo fine. Ogni anno, entro il 30 giugno, il Ministero deve riferire alla Camera dei Deputati e al Senato in merito alla situazione del sistema di accoglienza, la localizzazione delle strutture per MSNA, la loro conformità alla legislazione nazionale e la qualità dei servizi di accoglienza forniti¹⁴. Con l'introduzione del Sistema Informativo Minori, il Ministero del Lavoro ha la competenza di monitorare la presenza dei MSNA nel paese.¹⁵

¹² Decreto legislativo 142 del 18 ottobre 2015, applicazione della Direttiva Europea 2013/33/UE sull'accoglienza dei richiedenti asilo.

¹³ Ibid.

¹⁴ Art. 6/2bis, legge 119/2014

¹⁵ Legge del 7 aprile 2017, n°47 sulla protezione dei MSNA "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/04/21/93/sg/pdf>

Enti no-profit autorizzati alla gestione di strutture di accoglienza per MSNA

Vi sono tre tipologie di enti no profit che possono richiedere finanziamenti pubblici e gestire strutture specifiche per MSNA:

- Cooperative sociali;
- Associazioni;
- Fondazioni private.

Le cooperative sociali sono disciplinate dalla legge 381/1991¹⁶ e hanno come scopo quello di promuovere l'inclusione sociale attraverso servizi educativi o socio-sanitari attribuiti mediante bandi pubblici. Si tratta di ONLUS (organizzazione non lucrativa di utilità sociale) che beneficiano di un regime fiscale agevolato che prevede delle esenzioni fiscali come da decreto 460/1997.¹⁷

La gestione delle cooperative sociali è affidata ai membri dell'assemblea generale, al consiglio di amministrazione e al presidente o direttore generale. Il consiglio di amministrazione è generalmente composto a maggioranza da membri o soci cooperatori, che sono allo stesso tempo proprietari e beneficiari dei servizi forniti dall'ente, dato che contribuiscono ad attività di interesse comune. I membri del consiglio sono nominati dall'assemblea o, in casi eccezionali possono essere nominati dallo stato. Il direttore generale può essere designato fra i suoi membri o dall'assemblea o dal consiglio di amministrazione. Il direttore generale è legalmente responsabile di fronte alla legge e a terzi. Il direttore generale può eseguire tutte le attività che rientrano nel mandato espresso nello statuto e permesse dalla legge. I membri del consiglio hanno piena responsabilità civile e penale.

Le associazioni, invece, sono enti vocati ad attività sociali a beneficio dei membri dell'associazione o di terzi, come disciplinato dal codice civile (art. 14-42), le cui attività si basano sul contributo volontario dei componenti. Le associazioni sono amministrate da un'assemblea e da un consiglio di amministrazione. Nel mandato della prima rientrano: l'approvazione del budget, la nomina e la definizione delle responsabilità dei direttori, la modifica dello statuto e la cessazione delle attività dell'associazione. Il consiglio di amministrazione è responsabile della gestione finanziaria dell'associazione, mentre il presidente del consiglio è responsabile civilmente e penalmente.

Infine, le fondazioni sono enti che perseguono un obiettivo specifico definito dai loro fondatori attraverso risorse determinate. Al contrario delle associazioni, in cui l'impegno collettivo dei membri rappresenta la principale risorsa, le fondazioni sono create allo scopo di gestire una quantità precisa di risorse, generalmente fornite dal fondatore. Sono gestite da un consiglio di amministrazione nominato dal proprio atto costitutivo.

Nelle sezioni di seguito è descritto il sistema di accoglienza operativo in Sicilia a Maggio 2017.

Il sistema di prima accoglienza

A maggio 2017, mese di conclusione dello studio, erano operative tre tipologie di centro di prima accoglienza in Sicilia:

- Centri di prima accoglienza (CPA), aperti dai comuni;
- Centri di prima accoglienza finanziati dal FAMI, gestiti direttamente dal Ministero dell'Interno che equivalgono ad una percentuale molto limitata di centri di accoglienza per MSNA (meno dell'1%);
Centri di accoglienza straordinaria (CAS), sotto diretta responsabilità delle prefetture.¹⁸

I MSNA sono assegnati ai centri di prima accoglienza dai servizi sociali dei comuni di arrivo a seconda della disponibilità di posti nelle diverse strutture.

¹⁶Legge n°38, 8 novembre 1991, "Disciplina delle cooperative sociali"

¹⁷ Secondo la legge italiana, le ONLUS non sono entità giuridiche separate ma piuttosto uno status di membership che determina uno status fiscale favorevole. Qualsiasi associazione o fondazione può registrarsi come ONLUS se soddisfa una serie di prerequisiti. Le cooperative sociali sono automaticamente riconosciute come ONLUS e non hanno bisogno di inoltrare alcuna specifica richiesta.

¹⁸ Decreto del Ministero dell'Interno, 1 settembre 2016.

I centri di prima accoglienza sono soluzioni temporanee di alloggio per i MSNA fino al momento in cui non vengono trasferiti in una struttura adatta nel sistema di seconda accoglienza. I MSNA dovrebbero rimanere nei centri di prima accoglienza solo il tempo necessario a richiedere un permesso di residenza per minori o per cominciare la procedura di protezione internazionale e trovare un posto in una struttura di seconda accoglienza più specificamente concepita per le loro necessità. Il limite temporale massimo che i MSNA avrebbero dovuto passare nei centri di prima accoglienza era inizialmente fissato a 3 mesi, ma questo periodo è stato ridotto a 30 giorni con la nuova legge entrata in vigore il 6 maggio. Il Ministero dell'Interno è l'ente responsabile dei centri di prima accoglienza. Tuttavia, essi rientrano nel sistema locale di servizi sociali sotto la supervisione amministrativa e finanziaria del comune. Dato il crescente flusso di MSNA, i centri di accoglienza secondaria non hanno sufficiente capienza per ospitare tutti i MSNA che arrivano in Italia. Ne consegue che i MSNA possono restare nei centri di prima accoglienza per periodi prolungati prima di essere trasferiti in strutture specifiche¹⁹.

Dal 2015 una quota limitata di strutture di prima accoglienza era supportata dal FAMI, un fondo dell'Unione Europea gestito dal Ministero dell'Interno, la cui apertura è regolata da specifici bandi pubblici. In Italia erano attivi 20 centri FAMI per MSNA al momento di svolgimento della ricerca. Gli standard minimi per queste strutture sono stati definiti con il supporto dell'ACNUR e includono requisiti strutturali, qualifiche e competenze dello staff e linee guida dettagliate sui servizi da offrire, che vengono oggi considerati come delle buone pratiche per l'accoglienza dei MSNA in Italia. Come per altre tipologie di centri di prima accoglienza, i MSNA dovrebbero trascorrere non più di 30 giorni nei centri FAMI ed essere in seguito trasferiti in strutture di secondo livello. Dall'analisi emerge che i MSNA ospitati nei centri FAMI hanno dei canali preferenziali di accesso alla seconda accoglienza, tanto che nel maggio 2017, sono risultati la tipologia di centro da cui proveniva la maggioranza dei minori aventi accesso al sistema SPRAR.

I centri di accoglienza straordinaria (CAS) si occupano dell'identificazione e del completamento delle procedure amministrative per i MSNA. Questi centri sono stati introdotti dal decreto ministeriale del settembre 2016, in deroga alla legislazione standard, al fine di espandere la capacità del sistema senza gravare ulteriormente sulle casse delle municipalità costiere²⁰. I CAS sono centri emergenziali finanziati direttamente dal Ministero dell'Interno che, in caso di arrivi eccezionali, possono essere istituiti dalle Prefetture in accordo con gli enti locali. Secondo il decreto, un CAS dovrebbe ospitare un massimo di 50 MSNA per non più di 30 giorni. Al momento dell'analisi non c'erano informazioni pubbliche disponibili circa il numero di CAS in attività e il numero di minori ospitati da queste strutture.

Il sistema di seconda accoglienza

Il sistema di seconda accoglienza è destinato a soddisfare le necessità dei MSNA fino al compimento della maggiore età. Le strutture appartenenti al sistema di accoglienza secondario sono incaricate di promuovere lo sviluppo psicosociale e il benessere del minore. Esse definiscono progetti educativi personalizzati in accordo con gli interessi e i bisogni del minore; e riferiscono periodicamente ai servizi sociali del comune i progressi rispetto agli obiettivi fissati dai progetti personalizzati. Il sistema di accoglienza secondario, inoltre, mira a rispondere alle necessità del minore nel lungo periodo ed include centri e servizi dedicati ai minori più vulnerabili, come i minori che soffrono di disabilità fisiche o mentali o le vittime di tratta. A maggio 2017 il sistema includeva: a) centri SPRAR; b) centri di seconda accoglienza e c) comunità alloggio.

I centri SPRAR sono stati introdotti nel 2002 in un dichiarazione di intenti firmata nel 2001 dal Ministero dell'Interno, l'ANCI e ACNUR²¹. I centri sono gestiti dall'ANCI sotto la supervisione del Ministero dell'Interno. La loro istituzione richiede un partenariato fra il comune, l'organizzazione promotrice e il Servizio Centrale. Lo SPRAR dovrebbe

¹⁹Report della Commissione parlamentare, Maggio 2016. Disponibile al seguente indirizzo http://www.camera.it/leg17/436?shadow_organoparlamentare=2528

²⁰DECRETO, 1 settembre 2016 "Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati (16A06605)

²¹ Art.32, legge 189/2002

essere la soluzione preferibile per i MSNA rifugiati e migranti. Tuttavia, a causa della scarsità dei fondi, a maggio 2017 solo 300 su un totale di 6 500 MSNA erano ospitati nelle strutture SPRAR siciliane.²²

Fra le strutture dedicate ai MSNA rifugiati e migranti, i **centri di seconda accoglienza** sono regolati da decreti regionali e istituiti sotto la supervisione della municipalità in cui si trovano. Case famiglia e comunità alloggio appartengono al sistema tradizionale di protezione dell'infanzia in quanto strutture dedicate allo sviluppo individuale del bambino in un ambiente familiare.²³ Malgrado la mancanza di servizi mirati, in Sicilia questi tipi di strutture sono state progressivamente orientate verso l'accoglienza di rifugiati e migranti MSNA.

Standard minimi per tipologia di struttura

In Sicilia i decreti regionali 513/2016 e 600/2014 stabiliscono gli standard per i sistemi di prima e seconda accoglienza. Le disposizioni sono molto precise per quanto riguarda i requisiti strutturali e le qualifiche dello staff. Tuttavia, esse tendono ad essere più vaghe in merito agli aspetti relativi all'offerta dei servizi, fornendo raccomandazioni più che disposizioni vincolanti.

La nuova legge (Maggio 2017)²⁴, prevede che gli standard minimi per le strutture di accoglienza per MSNA siano definiti a livello nazionale entro quattro mesi dall'entrata in vigore. Le disposizioni regionali sovramenzionate saranno quindi riviste in accordo con gli standard nazionali.

Di seguito un quadro generale degli standard minimi in vigore in Sicilia a maggio 2017.

Sistema di prima accoglienza

Centri di prima accoglienza

Il Decreto regionale 600/2014 fissa gli standard minimi richiesti per i centri di prima accoglienza in Sicilia.²⁵ I centri di prima accoglienza sono responsabili di:

- Assicurare specifici requisiti infrastrutturali (dimensione delle stanze, servizi igienici, cucina);
- Espletare le procedure di identificazione ed accertamento dello status legale, anche al fine di accelerare l'eventuale ricongiungimento con familiari residenti in altri paesi dell'Unione Europea;
- Fornire vestiti e scarpe, prodotti igienici e coperte;
- Monitorare lo stato di salute del minore e provvedere ad adeguati trattamenti medici se necessario;
- Provvedere al supporto psicosociale del minore;
- Assicurare la fornitura di pasti adeguati agli standard dietetici e nutrizionali stabiliti dall'ASP;
- Assicurare servizi di traduzione e di mediazione interculturale.

Inoltre, sebbene non obbligatorio per legge, secondo il decreto regionale, i centri del sistema di prima accoglienza dovrebbero dedicare un'attenzione specifica a:

- Organizzazione di lezioni di alfabetizzazione;
- Sostegno psicosociale;
- Assistenza sanitaria;
- Integrazione culturale;

²² Dati del Governo regionale siciliano.

²³ Decreto 308/2001 "Requisiti minimi per i centri di accoglienza"

²⁴ Legge del 7 aprile 2017, n°47 sulla protezione dei MSNA "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"

²⁵ Come sottolineato in precedenza, gli standard minimi per il sistema di prima accoglienza per MSNA saranno definiti a livello nazionale entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge 47/2017. Requisiti organizzativi e servizi saranno, tuttavia, definiti a livello regionale da ogni Governo regionale (Art. 13)

- Assistenza legale.

La legge inoltre stabilisce nello specifico i requisiti per la composizione dello staff impiegato nei centri di prima accoglienza: un coordinatore, un assistente sociale, uno psicologo, un educatore professionista, un assistente legale e/o un avvocato e un mediatore culturale.

Centri FAMI

Gli standard minimi per i centri finanziati dal FAMI sono definiti in ogni bando di finanziamento, in accordo con i principi stabiliti dal programma nazionale.²⁶ L'ultimo bando, lanciato nel 2016, prevedeva i seguenti requisiti infrastrutturali e servizi di accoglienza:²⁷

Requisiti infrastrutturali e organizzativi:

- Capienza minima di 50 posti, con un massimo di 30 posti per edificio;
- Privacy e sistemazione dei migranti per sesso;
- Standard di igiene accettabili;
- Fornitura di pasti e beni non alimentari;
- Spazi dedicati ad attività di gruppo;
- Spazi dedicati alle procedure di identificazione dell'età;
- Ubicazione in aree urbane o in luoghi facilmente accessibili.

Servizi di informativa legale:

- Supportare le autorità statali nelle procedure di accertamento dell'età;
- Supportare le autorità competenti nella raccolta della documentazione necessaria per l'identificazione del minore;
- Collaborare con le autorità diplomatiche dei paesi di origine nella raccolta dei documenti di identità;
- Supportare le autorità statali nell'attivazione dello schema di assegnazione dei tutori legali;
- Provvedere all'orientamento, informazione e supporto legale individuale per la presentazione della richiesta di protezione internazionale;
- Fornire supporto legale nelle procedure per il rilascio del permesso di soggiorno;
- Informare sulle procedure legali e di ricongiungimento familiare;
- Fornire supporto nell'espletamento delle procedure amministrative (rilascio della carta d'identità, del permesso di soggiorno o di documenti di viaggio);
- Riferire al Sistema Informativo Minori

Servizi psico-sociali e sanitari (forniti in collaborazione con l'ASP)

- Pronto soccorso e primo screening medico;
- Fornitura di kit di primo soccorso;
- Supporto psicosociale;
- Identificazione di specifiche vulnerabilità psicologiche attraverso esami specializzati e visite mediche;
- Pianificazione delle attività ricreative.

Trasferimento nei centri SPRAR:

- Aggiornamento periodico delle schede individuali che descrivono il piano socioeducativo del minore;
- Trasferimento del minore nelle strutture SPRAR in accordo con il Servizio Centrale SPRAR;
- Presa di contatto con i servizi sociali del comune per identificare una struttura nel sistema di seconda accoglienza nell'eventualità in cui non ci siano posti disponibili negli SPRAR.

Qualifiche dello staff:

- Un coordinatore;
- Un membro dello staff dedicato alla sorveglianza notturna;
- Quattro educatori, un operatore legale e un assistente amministrativo;

²⁶ FAMI, Programma nazionale, http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/programma_nazionale_fami-2014-2020_0.pdf.

²⁷ FAMI, bando finanziamenti 2016, http://www.interno.gov.it/sites/default/files/avviso_fami_i_accoglienza_msna.pdf.

- Cinque esperti di MSNA: un assistente sociale, uno psicologo, un pediatra, un esperto dei diritti dell'infanzia e un mediatore culturale;
- Un traduttore.

Centri di accoglienza straordinaria (CAS)

In accordo con il decreto nazionale 142/2016,²⁸ il Ministero dell'Interno stabilisce gli standard minimi per le strutture CAS attraverso il decreto ministeriale del settembre 2016.²⁹

Le strutture CAS dovrebbero ottemperare ai seguenti requisiti strutturali (art.3):

- Essere situati in prossimità di servizi e attività sociali;
- Poter ospitare i MSNA per 24 ore al giorno e per non più di 30 giorni;
- Ospitare non più di 50 MSNA e un massimo di 30 MSNA per edificio.

I CAS sono obbligati ad erogare i seguenti servizi (art.4):

- Gestione amministrativa, inclusi la registrazione e la notifica della presenza dei MSNA al Ministero dell'Interno;
- Pasti e beni non alimentari;
- Mediazione culturale e servizi di traduzione;
- Supporto alle autorità competenti per le procedure di identificazione dell'età;
- Supporto alle autorità competenti nell'attivazione della tutela legale;
- Informazioni legali;
- Aggiornamento periodico della lista dei servizi ricevuti dal minore;
- Servizi di trasferimento nelle strutture di secondo livello.

Sistema di seconda accoglienza

Tutte le strutture per MSNA dedicate all'accoglienza di secondo livello, SPRAR inclusi, devono ottemperare ai requisiti legislativi previsti dalla legge 328/2000 che definisce la gestione e gli schemi di finanziamento per i servizi sociali³⁰.

Comunità alloggio, case famiglia e centri di seconda accoglienza

Gli standard minimi per le comunità alloggio, le case famiglia e i centri di accoglienza secondaria sono definiti dal decreto regionale del governo regionale siciliano n 513/2016.³¹

Queste strutture sono responsabili di:

- Rispettare specifici requisiti infrastrutturali (stanze, strutture igieniche, cucina);
- Preparare documenti individuali per ogni minore ospitato;
- Preparare un progetto educativo per ogni minore ospitato;
- Fornire assistenza sanitaria;
- Garantire la fornitura di pasti adeguati agli standard nutrizionali dei minori forniti dall' ASP;
- Fornire adeguato vestiario.

²⁸ Decreto legislativo 142 del 18 ottobre 2015, applicazione della Direttiva europea 2013/33/UE sull'accoglienza dei richiedenti asilo.

²⁹DECRETO 1 settembre 2016, "Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati" (16A06605).

³⁰Legge 328/2000, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"

³¹Decreto regionale 513/2016 "Standard strutturali e organizzativi per i centri di seconda accoglienza per MSNA", http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_IlPresidente/decreti_presidenziali/Decreti_Presidenziali_Anno%202016/D P%2B513%2BGa b.pdf.

Inoltre, sebbene non obbligatorio, le strutture appartenenti al sistema di accoglienza secondario dovrebbero, come determinato dal decreto regionale, dedicare specifica attenzione a:

- Istruzione;
- Formazione professionale;
- Supporto psicosociale.

SPRAR

Oltre agli standard sopracitati, gli SPRAR devono assicurare anche i seguenti requisiti aggiuntivi, definiti dal Servizio Centrale:

- Soddisfacciamento dei bisogni di base dei minori (alloggio, cibo);
- Mediazione culturale e linguistica;
- Orientamento e accesso ai servizi sanitari e sociali;
- Istruzione e formazione professionale;
- Attivazione della tutela legale;
- Servizi sanitari e psicosociali;
- Orientamento e accompagnamento volto all'inclusione professionale;
- Orientamento e accompagnamento volto all'inclusione abitativa;
- Orientamento e accompagnamento all'inclusione sociale.

Requisiti di monitoraggio

A maggio 2017, sia la legge nazionale che quella siciliana stabilivano requisiti di monitoraggio molto limitati, sia per quanto riguarda il monitoraggio interno che quello esterno. In base all'art.18 del decreto legislativo 142/2015, il Ministero dell'Interno dovrebbe intraprendere attività di monitoraggio nei centri di prima accoglienza attraverso gli uffici prefettizi o, in alternativa, i servizi sociali dei comuni. Il decreto, tuttavia, non specifica la frequenza precisa o i requisiti del monitoraggio.

Comuni, tribunali dei minorenni e ASP sono responsabili della protezione e del benessere del minore. Funzionari pubblici ed istituzioni locali che si occupano di servizi sociali e sanitari (il dipartimento servizi sociali dei comuni e l'ASP) sono responsabili della protezione del minore³². Queste istituzioni non hanno, tuttavia, alcun ruolo concreto di monitoraggio definito per legge.

I tribunali dei minorenni sono responsabili della nomina di un tutore legale in accordo con la determinazione dell'interesse superiore del minore. Poiché lo schema di tutoraggio legale per rifugiati e migranti MSNA è in fase di revisione, i tribunali dei minorenni in Sicilia spesso limitano i doveri dei tutori legali nominati alle procedure ordinarie, avocando quindi la responsabilità per l'approvazione di qualsiasi decisione straordinaria relativa ai MSNA.³³

Come da legislazione nazionale, l'ASP (a livello provinciale) dovrebbe supervisionare il rispetto dei requisiti sanitari e degli standard nutrizionali nel rispetto del principio di non discriminazione.

Secondo la legge 328/2000, i servizi sociali comunali, in quanto enti finanziatori del tradizionale sistema di protezione dei minori sono responsabili del monitoraggio e della valutazione delle attività. Leggi regionali inoltre specificano gli standard operativi e gestionali (qualifiche dello staff, requisiti sanitari e infrastrutturali, etc.) per tipologia di struttura.

³²Circolare del Ministero dell'Interno, 24 aprile 2013.

³³ La legge n°47/2017 ha modificato lo schema di tutoraggio legale e i regolamenti attuativi ancora non sono stati adottati dalle autorità giudiziali.

Requisiti del monitoraggio esterno

La legislazione regionale non fa riferimento preciso a doveri e responsabilità nelle pratiche di monitoraggio esterno. Tuttavia, ne delinea alcune linee guida che illustrano i requisiti architettonici e strutturali, composizione e qualifiche del personale che le strutture devono soddisfare al fine di operare e concorrere per gli appalti comunali³⁴. Per quanto riguarda gli aspetti sanitari, i decreti regionali 513/2016 e 600/2014 prescrivono che le strutture per MSNA debbano rivolgersi al sistema sanitario per le cure necessarie al minore.

Riguardo l'apertura delle strutture, la legge non prevede tuttavia un meccanismo regolare di monitoraggio: i finanziamenti vengono erogati mensilmente dalla Prefettura sulla base dei report mensili prodotti dalla struttura e dai fogli di presenza. Inoltre, per quanto concerne le cure sanitarie, la legislazione non fornisce indicazioni operative né elenca i doveri di monitoraggio del servizio sanitario nazionale.

Requisiti del monitoraggio interno

Alle strutture appartenenti al sistema di prima accoglienza non è richiesto di adottare pratiche di monitoraggio interno. Nel caso delle strutture di seconda accoglienza, il decreto regionale 600/2014 afferma che ogni struttura dovrebbe far uso di strumenti di monitoraggio per valutare il raggiungimento degli obiettivi educativi individuati per ogni minore ospitato. Tuttavia, per gli altri servizi non sono stabiliti linee guida o requisiti formali.

I centri SPRAR devono attenersi alle proprie linee guida di monitoraggio interno, che richiedono una forte partecipazione del comune in quanto ente partner. I comuni infatti sono tenuti a:

- Inviare un report annuale al Servizio Centrale SPRAR sulle attività implementate dallo SPRAR, in conformità alle linee guida e ai manuali SPRAR;
- Inviare le schede di monitoraggio semestrale sulla presenza di MSNA e la fornitura dei servizi;
- Inviare un rapporto finanziario periodico.

Inoltre, il Servizio Centrale SPRAR possiede un team di funzionari dediti al monitoraggio, dispiegati in tutta Italia al fine di assicurare la coerenza e il rispetto degli standard minimi.

Risultati principali

Questa sezione presenta i risultati relativi alle pratiche di monitoraggio interno ed esterno come riportati dalle strutture prese in considerazione nello studio. La sezione offre una quadro generale delle percezioni degli esperti qualificati intervistati sull'utilità delle diverse pratiche di monitoraggio.

Pratiche di monitoraggio esterno

- **Enti responsabili del monitoraggio:** il comune, l'ASP e il tribunale dei minorenni sono le principali istituzioni di monitoraggio delle strutture interessate dallo studio, appartenenti sia al sistema di accoglienza di primo che di secondo livello.
- **Frequenza del monitoraggio:** nel 67% delle pratiche di monitoraggio prese in esame, gli enti responsabili hanno eseguito fra 1 e 2 visite negli ultimi 12 mesi. Gli esperti intervistati suggeriscono la necessità di un incremento nella frequenza delle visite per assicurare che le osservazioni indicate abbiano seguito frequente. Negli altri casi, gli intervistati hanno riferito che visite più frequenti potrebbero assicurare

³⁴Nel caso dei centri di prima accoglienza, centri di seconda accoglienza, comunità alloggio e case famiglia.

interazioni più regolari fra i responsabili dei centri e gli enti incaricati del monitoraggio che ne migliorerebbero l'impatto.

- **Consapevolezza dei requisiti:** c'è poca consapevolezza fra i manager delle strutture sull'esistenza o meno di una frequenza stabilita per le visite di monitoraggio, specialmente nei centri di prima accoglienza. Sebbene in 22 centri di seconda accoglienza su 34 gli intervistati abbiano riferito di essere a conoscenza della frequenza del monitoraggio, solo 6 su 24 rappresentanti sono in grado di specificare quanto spesso la loro struttura sia stata monitorata. Questo conferma una mancanza di monitoraggio regolare, data l'inesistenza di una frequenza stabilita dalla legislazione nazionale o regionale.
- **Raccolta dati:** nessuna metodologia di raccolta dati è stata riscontrata fra le pratiche di monitoraggio analizzate da questo studio. La grande maggioranza delle visite (88%) riguarda solo il responsabile del centro o il coordinatore. Solo le ONG, i servizi sociali e le comunità alloggio dedicano tempo a parlare con i MSNA tramite incontri individuali o discussioni di gruppo.
- **Oggetto del monitoraggio:** le diverse entità adottano pratiche di monitoraggio spesso ridondanti, sia in termini di metodi utilizzati nella raccolta dati sia in termini di elementi presi in considerazione. Il rispetto dei requisiti strutturali e delle forniture alimentari sono soggetti al monitoraggio nella grande maggioranza dei casi oggetto di questo studio. Gli enti di monitoraggio non si focalizzano sul valutare specifici elementi potenzialmente più coerenti con il proprio ruolo e funzione. Ad esempio, nei casi presi in esame, il tribunale dei minorenni si concentra sulla conformità della struttura ai requisiti infrastrutturali piuttosto che sull'attivazione delle tutele legali.
- **Gap nel monitoraggio:** elementi quali la protezione dei minori, i servizi di assistenza legale o la fornitura di servizi sanitari sono sistematicamente ignorati da ogni servizio di monitoraggio. I meccanismi di protezione del minore, la procedure di rilevazione di abusi e i meccanismi di prevenzione sono stati monitorati solo in pochi casi (rispettivamente in uno, tre e sei casi).
- **Utilità delle procedure di monitoraggio:** in 80 su 106 casi, gli intervistati hanno valutato le visite di monitoraggio adottate dalle diverse istituzioni come "abbastanza utili" (51) o "molto utili" (29). Quando si è domandato il perché avessero valutato positivamente queste pratiche, gli intervistati hanno mostrato scarsa consapevolezza dello scopo degli esercizi di monitoraggio. Di seguito le motivazioni addotte a supporto della valutazione delle pratiche di monitoraggio:
 - In primo luogo, le visite sono state percepite come una buona occasione per discutere dei problemi di gestione e di finanziamento più che come veri e propri meccanismi di monitoraggio;
 - Secondo, gli intervistati hanno riferito che le visite di monitoraggio hanno avuto un buon impatto sul morale e la condotta dei minori, avendo questi associato la presenza di rappresentanti delle autorità ad un'accelerazione dei tempi di rilascio dei documenti per cui avevano fatto domanda;
 - Infine, le visite di monitoraggio hanno inciso sulla condotta del personale e sulla aderenza alle procedure in vigore.

Anche nel caso di quel 20% di intervistati che valutano come "non molto utile" l'esercizio di monitoraggio³⁵, le ragioni fornite sembrano riflettere una limitata comprensione dello scopo delle stesse. Per esempio, gli intervistati riferiscono che le visite non hanno soddisfatto le loro aspettative quando non sono state occasioni per sollevare problemi specifici di finanziamento o discutere di altre questioni di interesse per la struttura. In questi casi, gli esercizi di monitoraggio sono visti come meri esercizi burocratici di cui è messa in discussione l'utilità. Quando gli intervistati hanno mostrato una buona comprensione dello scopo e dell'obiettivo delle visite di monitoraggio, considerandole poco efficaci, i motivi principali riguardano la durata, gli strumenti utilizzati e gli elementi oggetto di valutazione.

³⁵ 58 esperti qualificati intervistati hanno prodotto un totale di 106 risposte alla questione sull'utilità percepita delle pratiche di monitoraggio intraprese da un attore specifico in una data tipologia di struttura. In questo caso, gli esperti hanno risposto che il monitoraggio non era stato "molto utile" in 21 casi su 106.

Centri di prima accoglienza

I centri di prima accoglienza (CPA) rappresentano il 41% delle strutture per MSNA coperte da questo studio (24 su 58). Mentre 13 su 24 hanno visto la luce negli ultimi 12 mesi, le 11 rimanenti sono operative da un periodo compreso fra 1 e 4 anni. Nei primi 6 mesi di attività, le visite di monitoraggio sono state più frequenti dato che le istituzioni ad esse preposte hanno la responsabilità di verificare la conformità della struttura prima di rilasciare l'autorizzazione ad operare. La grande maggioranza dei centri visitati stava operando al massimo della propria capacità di accoglienza. In 7 centri di prima accoglienza, la presenza di MSNA eccedeva la capacità legale di una media del 42%.

Risultati sulle pratiche di monitoraggio implementate nei centri di prima accoglienza:

- **Entità dedite al monitoraggio:** i servizi sociali del comune (in 21 casi su 24), il tribunale dei minorenni (in 11 casi su 24), le ONG (in 11 casi su 24) e l'ASP (in 8 casi su 24) sono le principali istituzioni che conducono il monitoraggio nei CPA presi in considerazione
- **Frequenza del monitoraggio:** la frequenza del monitoraggio fra i CPA presi in considerazione è molto varia, e suggerisce una mancanza di coordinamento e di pratiche comuni fra le istituzioni dedite al monitoraggio. Commentando la frequenza ideale, gli intervistati hanno espresso il bisogno di allineare l'organizzazione del monitoraggio al turnover degli MSNA ospitati nella struttura: dato che i MSNA non dovrebbero rimanere più di 30 giorni nelle strutture di prima accoglienza, una visita di monitoraggio programmata ogni tre mesi dovrebbe assicurare che le condizioni di tutti gli MSNA ospitati vengano prese in considerazione in modo sistematico.
- **Consapevolezza dei requisiti:** 18 intervistati su 24 non sapevano quanto spesso la loro struttura fosse stata oggetto di monitoraggio. 10 coordinatori non erano a conoscenza di quante volte il centro fosse stato monitorato nel corso dell'anno.
- **Utilità delle pratiche di monitoraggio:** nei centri di prima accoglienza gli esercizi di monitoraggio condotti dalle ONG sono stati specialmente apprezzati, e considerati "utili" da 10 intervistati su 11 ed "estremamente utili" in 8 casi su 10. Anche le attività di monitoraggio intraprese dai tribunali per minorenni e dal servizio sanitario emergono come importanti e sono stati valutati come "utili" rispettivamente da 9 su 10 e da 7 su 8 dei casi riportati. Risultati meno uniformi riguardano il monitoraggio effettuato dai comuni, con il 38% (8 interviste su 24) che ritengono questo servizio "non molto utile".

Sistema di seconda accoglienza

Di tutte le strutture valutate, 34 su 58 appartengono al sistema di seconda accoglienza. Quasi la metà di queste erano comunità alloggio (18 su 34), mentre 11 erano centri di seconda accoglienza. Le comunità alloggio e i centri di seconda accoglienza ospitano in media 12 minori per struttura. In generale, la presenza di MSNA era conforme alle disposizioni sulla capienza legale delle strutture (12 minori) o leggermente in eccesso, in virtù della possibilità di aggiungere due posti extra in casi eccezionali.

Risultati sulle pratiche di monitoraggio implementate nei centri di seconda accoglienza:

- **Entità preposte al monitoraggio:** i servizi sociali (in 25 casi su 34), l'ASP (in 16 casi su 34) e i tribunali per i minorenni (in 13 casi su 34) sono le principali istituzioni incaricate del monitoraggio nei centri presi in considerazione in questo studio e appartenenti al sistema di accoglienza di secondo livello.
- **Frequenza del monitoraggio:** 25 risposte su 34 indicano una prassi consolidata. Le comunità alloggio ricevono visite più frequentemente dei centri di seconda accoglienza: 4 comunità alloggio hanno ricevuto più di 10 visite, mentre i centri di seconda accoglienza solo due. Gli intervistati ritengono l'attuale frequenza sufficiente. Le modifiche proposte sono state motivate dal bisogno di assicurare un seguito più ravvicinato alle conclusioni del monitoraggio e una più frequente interazione con le istituzioni incaricate a questo fine.

- **Utilità delle pratiche di monitoraggio:** gli esperti qualificati generalmente valutano “utili” le pratiche di monitoraggio adottate per le strutture appartenenti al sistema di seconda accoglienza (63%).

Pratiche di monitoraggio interno

Malgrado la mancanza di un obbligo giuridico di attivazione di un sistema di monitoraggio interno nelle strutture di accoglienza per MSNA, questo studio ha trovato riscontro di tali pratiche in 17 strutture su 58.

Principali risultati sulle pratiche di monitoraggio interno:

- **Organizzazioni dedite al monitoraggio:** fra le strutture valutate, le pratiche di monitoraggio interne erano principalmente implementate nelle strutture di accoglienza per MSNA di secondo livello (10 su 17).
- **Oggetto del monitoraggio:** il monitoraggio interno tende a concentrarsi più sulla qualità e la frequenza delle attività educative (11 su 17) e sulle attività ricreative e socio-culturali (11 su 17) che sui requisiti strutturali, le attrezzature, i pasti e i beni non alimentari.
- **Prodotto finale:** in 13 su 17 il monitoraggio si è tradotto in un rapporto finale, o in un resoconto orale in 6 casi su 13, o in una nota interna nei casi rimanenti.
- **Diffusione:** il monitoraggio interno rimane essenzialmente un esercizio i cui i risultati non sono resi pubblici.
- **Utilità delle pratiche di monitoraggio:** le pratiche di monitoraggio interno sono state considerate “utili” da tutti gli intervistati ed “estremamente utili” da 8 su 13.

ALLEGATI

Annex 1: Factsheets sui sistemi di monitoraggio per tipologia di centro (in lingua originale)

Annex 2: Questionario (in lingua originale)