



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

## IL FONDO PER L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI (2015-2017)

Deliberazione 13 giugno 2019, n. 10/2019/G



CORTE DEI CONTI





**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**IL FONDO PER L'ACCOGLIENZA DEI MINORI  
STRANIERI NON ACCOMPAGNATI  
(2015 - 2017)**

**Relatore  
Cons. Mauro Oliviero**

Hanno collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Mario Petrocelli, Stefano Murra, Marco Dante,  
Umberto Mascioli, Giuseppina Coccia.

## SOMMARIO

Deliberazione .....	10
* * *	
Relazione .....	13
Sintesi .....	15
CAPITOLO I - Il quadro normativo e le risorse finanziarie .....	19
1. Il quadro normativo .....	19
2. Il quadro finanziario .....	22
2.1. I Fondi europei-Il fondo Fami e il programma Urbact .....	23
2.1.1. Il programma Urbact .....	26
2.2. I Fondi nazionali.....	27
CAPITOLO II - I minori stranieri non accompagnati in Italia .....	30
1. Le presenze e la distribuzione sul territorio nazionale dei Msna .....	30
2. I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo in Europa .....	38
CAPITOLO III -Istituzioni ed autorità del sistema di accoglienza dei Msna .....	41
1. Il Ministero dell'interno .....	41
1.1. Il Ministero dell'interno-Struttura di missione per l'accoglienza dei Msna .....	49
1.2. Il Servizio centrale Sprar .....	50
1.2.1. Attività dello Sprar .....	51
1.3. Il d.m. 30 luglio 2013 .....	52
1.4. Il d.m. 27 aprile 2015 .....	54
1.5. Il d.m. 10 agosto 2016.....	55
1.6. La realizzazione dei progetti Sprar.....	57
2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali .....	64
2.1. Le linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni .....	66
3. L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza .....	68
4. L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza .....	74
5. L'affido familiare .....	75
6. L'Opera nazionale per la città dei ragazzi .....	77
7. Osservazioni .....	82
CAPITOLO IV - Monitoraggio in collaborazione con la Guardia di finanza .....	83
1. Premessa .....	83
2. Percorso di accoglienza in ambito Sprar .....	84
2.1. Il centro Sprar presso il Comune di Genova .....	84
2.1.1. La rendicontazione .....	86
2.2. Il centro Sprar presso il Comune di Caltagirone - CT .....	88
3. Centri comunali di accoglienza straordinaria (Cas comunali) .....	90

3.1. Il Cas comunale presso il Comune di Gravina in Puglia - BA .....	90
3.2. Il Cas comunale presso il Comune di Firenze .....	92
4. Centri prefettizi di accoglienza straordinaria (Cas prefettizi) .....	96
4.1. Il Cas prefettizio presso il Comune di Pisa .....	96
4.2. Il Cas prefettizio presso il Comune di Siracusa .....	97
5. Le strutture di prima accoglienza finanziate tramite il Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami) 2014-2020 .....	99
5.1. Il centro Fami presso il Comune di San Mauro Torinese - TO .....	99
5.2. Il centro Fami presso il Comune di Catania .....	103
6. Risultato delle analisi sui centri esaminati a campione .....	105
 CAPITOLO V - Conclusioni e raccomandazioni .....	 108

\* \* \*

#### INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Fondo Fami. Rendiconto 2016 e 2017 della contabilità speciale n. 5949 .....	25
Tabella 2 - Fondo nazionale per l'accoglienza dei Msna cap. 2353 (2015-2017).....	28
Tabella 3 - Fondo nazionale per l'accoglienza dei Msna cap. 2353. Ripartizione per regione dei pagamenti effettuati dalla struttura di missione ai comuni ....	29
Tabella 4 - Distribuzione nelle regioni dei Msna presenti in Italia (2015-2017) .....	30
Tabella 5 - Ripartizione Msna presenti e censiti in Italia per nazione di provenienza	34
Tabella 6 - Msna presenti nei centri per fasce di età (2015-2017) .....	35
Tabella 7 - Incidenza di genere sui Msna presenti nei centri (2015-2017) .....	36
Tabella 8 - Ripartizione per nazione dei Msna resisi irreperibili (2015-2017) .....	37
Tabella 9 - Msna richiedenti asilo nei paesi europei (2016-2017) .....	40
Tabella 10 - Msna nelle strutture Fami di I accoglienza per regione (2016-2017) .....	43
Tabella 11 - Msna nelle strutture Fami di II accoglienza per regione (2017) .....	44
Tabella 12 - Cas prefettizi. Distribuzione regionale a 31 dicembre 2017 .....	45
Tabella 13 - Msna nei centri Sprar di II accoglienza per regione (2016-2017) .....	46
Tabella 14 - Contributi erogati distinti per voci di spesa ai sensi del d.m. 27.4.2015.....	63
Tabella 15 - Percorsi per la formazione, il lavoro e l'integrazione dei Msna .....	68
Tabella 16 - Tutori volontari abilitati per regione al mese di febbraio 2018 .....	71
Tabella 17 - Rette stabilite dalle regioni per tipologia di ospitalità .....	81
Tabella 18 - Costi del personale in una comunità con ospiti minorenni .....	81
Tabella 19 - Spese sostenute dalla cooperativa.....	95
Tabella 20 - Spese sostenute dalla cooperativa nel 2016 .....	97
Tabella 21 - Spese sostenute dall'associazione .....	99
Tabella 22 - Budget del progetto Home 2017.....	101
Tabella 23 - Dettaglio delle spese rendicontate progetto Home .....	102

\* \* \*

## INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 - Distribuzione regionale dei Msna nel triennio (2015-2017) .....	31
Grafico 2 - Distribuzione nazionale per macro-aree territoriali - 2015 .....	32
Grafico 3 - Distribuzione nazionale per macro-aree territoriali - 2016 .....	32
Grafico 4 - Distribuzione nazionale per macro-aree territoriali - 2017 .....	33
Grafico 5 - Msna presenti nei centri per fasce di età negli anni (2015-2017) .....	35
Grafico 6 - Msna divisi per genere presenti nei centri negli anni (2015-2017) .....	36

\* \* \*

## ALLEGATI:

Allegato 1 - Enti locali aderenti al servizio Sprar. Finanziamenti 2016 assegnati e rendicontati. Finanziamenti 2017 assegnati .....	114
Allegato 2 - Garante nazionale per l'infanzia. Riepilogo delle schede informative delle ispezioni presso i centri Fami .....	125



## **DELIBERAZIONE**





## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Collegio I

Adunanza e Camera di consiglio del 4 aprile 2019

Presieduta dal Presidente Carlo CHIAPPINELLI

Composta dai magistrati:

Consiglieri           Antonello COLOSIMO, Massimo DI STEFANO, Enrico TORRI, Paola COSA,  
Mauro OLIVIERO, Antonio TROCINO, Michele SCARPA, Paolo ROMANO,  
Mario GUARANY, Rossana RUMMO, Giampiero PIZZICONI

\* \* \*

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 26 gennaio 2017, n. 1/2017/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2017;

vista la relazione, presentata dal cons. Mauro Oliviero, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "Il fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (2015-2017)";

vista l'ordinanza n. 7 emessa in data 25 marzo 2018, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il I Collegio per l'adunanza del 4 aprile 2019, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 909 del 26 marzo 2019, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero dell'interno-Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'interno-Dipartimento libertà civili e immigrazione;
- Ministero dell'interno-Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo;
- Ministero dell'interno-Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo;
- Ministero dell'interno-Direzione centrale per gli affari generali e per la gestione delle

risorse finanziarie e strumentali;

- Ministero dell'interno-Organismo indipendente di valutazione della performance;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Gabinetto del Ministro;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Organismo indipendente di valutazione della performance;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- Ministero dell'economia e delle finanze-Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza;
- Fondazione Cittalia.

Udito il relatore, cons. Mauro Oliviero.

uditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:

- per il Ministero dell'interno-Direttore centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, Prefetto dott.ssa Daniela Parisi;
- per il Ministero dell'interno-Responsabile della struttura di missione per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, Vice Prefetto dott.ssa Enza Leone;
- per il Ministero dell'interno-Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, Dirigente Ufficio III, Vice Prefetto dott.ssa Stefania Caracciolo;
- per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, Dirigente II divisione, dott.ssa Stefania Congia;
- per la Fondazione Cittalia-Responsabile area welfare e immigrazione, dott. Luca Pacini.

#### DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la relazione concernente "Il fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (2015-2017)".

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei Deputati nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri-Segretariato generale;
- Ministero dell'interno-Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'interno-Dipartimento libertà civili e immigrazione;
- Ministero dell'interno-Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo;
- Ministero dell'interno-Direzione centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo;
- Ministero dell'interno-Direzione centrale per gli affari generali e per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali;
- Ministero dell'interno-Organismo indipendente di valutazione della performance;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno;

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Gabinetto del Ministro;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali- Organismo indipendente di valutazione della performance;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- Ministero dell'economia e delle finanze-Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza;
- Fondazione Cittalia.

Le amministrazioni interessate:

comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La presente relazione sarà inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il consigliere relatore  
f.to Oliviero

Il presidente  
f.to Chiappinelli

Depositata in segreteria il 13 giugno 2019

Il dirigente  
f.to Volpe



## **RELAZIONE**



## Sintesi

La relazione ha ad oggetto la gestione del Fondo per l'accoglienza dei Minori stranieri non accompagnati (anni 2015 - 2017).

Essa fornisce una preliminare descrizione del quadro normativo di riferimento e delle fonti di finanziamento nazionali e comunitarie che sono state utilizzate.

In tale contesto, sono state analizzate le diverse tipologie di centri che si occupano dell'assistenza ai minori, sia per quanto concerne la prima accoglienza, nella quale sono impiegati prevalentemente i Centri di accoglienza straordinari comunali (di seguito Cas), quelli prefettizi nonché i centri finanziati tramite il Fondo asilo, migrazione e integrazione (di seguito Fami) a ciò dedicati, sia anche, per la seconda accoglienza, i centri aderenti al Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati (c.d. Sprar).

Per completezza di informazione, allo scopo di fornire una comparazione con le altre tipologie di strutture, l'analisi ha riguardato anche un centro operante in convenzione diretta con il Comune di Roma ed altri enti locali.

L'indagine ha evidenziato il notevole onere finanziario del fenomeno: gli impegni in conto competenza che hanno riguardato il fondo in esame, nel triennio 2015-2017, sono stati pari, rispettivamente, a 90, 112 e 113 milioni di euro.

A tale cifra si aggiungono le erogazioni europee a carico del fondo Fami, pari a 8,4 milioni di euro per il 2016 e 1,9 milioni di euro per il 2017.

I minori censiti dalle varie strutture nel triennio in esame sono stati rispettivamente 11.921, 17.373 e 18.303, in grande maggioranza allocati nelle regioni del sud ed in particolare in Sicilia.

Appare poi di notevole rilievo il fenomeno dei minori che si rendono irreperibili anche nelle fasi antecedenti alla presa in carico ed all'identificazione da parte dell'autorità competente.

Per quanto concerne la distribuzione per tipologia di strutture, sulla base dei dati del ministero, se dai 18.303 presenti al 31 dicembre 2017 si sottraggono i 6.022 ospitati rispettivamente presso le strutture Fami (2.791), quelli nei Cas prefettizi (946) e i minori accolti nelle strutture Sprar (2.285), ne consegue che i restanti 12.281 minori sono riferibili alle strutture di accoglienza finanziate direttamente dai comuni.

La relazione ha preso in esame l'attività di tutte le amministrazioni ed enti coinvolti nell'accoglienza dei Msna ed ha analizzato l'attività, in particolare, del Ministero dell'interno, sia quale organo regolatore (che fissa le regole cui si devono attenere i titolari di progetti di accoglienza), sia come gestore, per le verifiche ed i riscontri con riguardo alla conduzione dei vari centri che ospitano i ragazzi.

Analoga analisi ha riguardato il Servizio centrale Sprar, struttura di raccordo tra l'amministrazione centrale e gli enti locali gestori dei progetti di seconda accoglienza.

La relazione dà conto, altresì, dell'attività del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dell'Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza.

Sono stati, inoltre, delegati alla Guardia di finanza accertamenti specifici su un campione di centri di ricezione rappresentativo per area geografica e tipo di struttura.

In tale contesto sono state individuate criticità di sistema e di gestione dei progetti.

Sotto il primo profilo, appare opportuno segnalare l'urgenza di dare piena attuazione alla previsione della l. 47/2017 che riduce i tempi per la prima accoglienza da 60 gg. a 30 gg., così da accelerare il passaggio dei minori al sistema Sprar (seconda accoglienza), nel quale i servizi sono destinati a favorire l'integrazione dei giovani migranti sulla base delle loro attitudini, inclinazioni ed esigenze individuali.

Analogamente, ed in connessione con tale criticità, è indispensabile realizzare il disegno normativo che prevede la nomina, per ogni minore, di un tutore; a tal fine sarebbe necessario realizzare un'omogenea distribuzione territoriale dei minori, superando l'attuale condizione che vede una netta prevalenza delle presenze nel sud Italia.

Tale traguardo rappresenterebbe, inoltre, un tangibile segnale di uscita dall'attuale situazione emergenziale e ricondurrebbe il fenomeno migratorio in una logica di gestione ordinaria anche, auspicabilmente, sotto il profilo economico/finanziario, con il superamento dell'utilizzo delle contabilità speciali da parte delle prefetture ed il ritorno agli ordinari strumenti di bilancio.

L'indagine ha consentito di rilevare il notevole divario esistente tra i costi sostenuti dai centri Sprar, gestiti dal Ministero dell'interno, ed i similari centri di seconda accoglienza facenti capo agli enti locali (comuni).

Sotto questo profilo, si sottolinea l'importanza dell'adesione di tali enti locali alla

rete Sprar, opzione attualmente attivabile ancora su base volontaria, non solo per realizzare compiutamente il disegno normativo che prevede tale sistema come ordinario strumento di accoglienza dei minori, ma anche ai fini del contenimento della spesa pubblica, limitando l'impatto finanziario sui comuni e quindi su tutto il c.d. "comparto pubblico allargato".

Sotto il profilo contingente, l'analisi della concreta attività svolta ha evidenziato l'assoluta necessità che tutte le istituzioni coinvolte esercitino, nell'ambito delle proprie competenze, una scrupolosa vigilanza sulla regolare esecuzione dei progetti e sulla corretta gestione delle risorse finanziarie: sia sotto il profilo contabile, sia sotto quello della verifica dell'effettiva erogazione delle prestazioni previste a favore dei minori.

Ciò deve avvenire, in primo luogo, con l'accertamento tempestivo dell'età dei ragazzi, sia al fine di ospitare i migranti nelle strutture ad essi specificamente dedicate, sia per evitare erogazioni non dovute, stante la differenza (anche considerevole) tra le rette previste per i minori e quelle riguardanti gli adulti.

Infine, appare necessario che gli enti coinvolti valutino attentamente il peso economico dei progetti da realizzare, al fine di evitare l'erogazione di anticipi non proporzionati alla ragionevole possibilità di realizzazione degli stessi.



# CAPITOLO I

## IL QUADRO NORMATIVO E LE RISORSE FINANZIARIE

Sommario: 1. Il quadro normativo. - 2. Il quadro finanziario. - 2. 1. I fondi europei - Il fondo Fami e il programma Urbact. - 2.1.1. Il programma Urbact. - 2.2. I fondi nazionali.

### 1. Il quadro normativo

Si riportano le principali norme che regolano le attività di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Lo status ed il trattamento dei minori stranieri non accompagnati sono stati definiti da ultimo dalla l. 7 aprile 2017, n. 47.

Tale novella ha regolato alcuni punti essenziali della materia, innovando, in termini sostanziali, rispetto alle precedenti discipline di cui al: a) d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 recante il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", b) d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 "Attuazione della direttiva 2005/85/CE che ha previsto norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato" e c) d.lgs. 18 agosto 2015 n. 142 "Attuazione della direttiva 2013/33/UE" recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE che ha stabilito procedure comuni ai fini del "riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale".

Il principio cardine su cui attualmente si poggia l'intero sistema prevede che i minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea.

Il minore straniero non accompagnato (definito come il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano) non può, in nessun caso, essere respinto alla frontiera.

La norma prevede, inoltre, puntuali prescrizioni circa la concreta gestione dell'accoglienza dei minori. In particolare, ai Msna sono riservate strutture di prima accoglienza nelle quali dovrebbero soggiornare, per un massimo di trenta giorni, dopo aver concluso le procedure di identificazione nell'arco temporale dei primi dieci giorni.

Tali centri sono attivati dal Ministero dell'interno di comune accordo con gli enti locali territorialmente competenti e vengono da questi ultimi gestiti in convenzione.

Come sarà di seguito illustrato, l'osservanza di tale disposizione costituisce una delle principali criticità del sistema di accoglienza.

Inoltre, la legge ha stabilito che l'ordinaria forma di accoglienza per i minori, superata la fase di prima accoglienza, è quella prevista nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. La capienza dello Sprar è commisurata alle effettive presenze dei minori non accompagnati nel territorio nazionale ed è, comunque, stabilita nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, di cui all'art. 1-septies del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 febbraio 1990, n. 39.

L'attuazione anche di tale precetto costituisce un'ulteriore criticità, di cui si dirà in seguito.

Con riguardo ai dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato, la Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa, fermo restando che, nel caso in cui non fosse possibile accertarla, la minore età viene presunta ad ogni effetto di legge.

Il legislatore ha attribuito altre specifiche funzioni anche al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. In particolare, in attuazione dell'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 142/2015, è stato istituito, presso tale amministrazione, il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati; sotto questo profilo è importante sottolineare che il d.lgs. 22 dicembre 2017, n. 220,<sup>1</sup> ai fini dell'accertamento dell'età dichiarata dal

---

<sup>1</sup> "Disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale".

minore, ha previsto che tutte le autorità di pubblica sicurezza si debbano avvalere del predetto sistema operativo.

Il provvedimento di attribuzione dell'età dev'essere comunicato alle autorità di polizia ai fini del completamento delle procedure di identificazione e al succitato ministero ai fini dell'inserimento dei relativi dati informatici.

Di grande rilievo è, altresì, l'istituzione, presso ogni tribunale per i minorenni, di un elenco dei tutori volontari a cui possono essere iscritti privati cittadini che vengono selezionati e adeguatamente formati da parte dei garanti per l'infanzia e l'adolescenza delle singole regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Con il citato d.lgs. n. 220/2017 è stata, altresì, disposta la concentrazione di tutte le fasi procedimentali giurisdizionali presso uno stesso giudice, individuato nel tribunale per i minorenni, superando la precedente frammentazione di competenze ed è stata prevista la riformulazione dell'art. 19 comma 5 del d.lgs. n. 142/2015, trasferendo dal giudice tutelare al tribunale per i minorenni la competenza per avviare la procedura amministrativa per la tutela e la nomina del tutore.

Lo stesso tribunale è competente ad emettere il provvedimento attributivo dell'età del minore nei casi di "fondati dubbi", secondo la procedura disciplinata dall'art. 19 bis della citata l. n. 47/2017<sup>2</sup>.

Da ultimo, con il menzionato provvedimento, è stato stabilito che l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza debba monitorare lo stato di attuazione delle disposizioni che regolano la materia in esame; a tal fine, i garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano collaborano costantemente con la citata autorità, alla quale presentano, con cadenza bimestrale, una relazione sulle attività realizzate.

Ai fini di una migliore comprensione del sistema, che in questo capitolo si è descritto in forma estremamente sintetica, e i cui relativi istituti e l'attività delle istituzioni coinvolte verranno analiticamente trattate nel corso della presente

---

<sup>2</sup> Qualora permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato, la Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa; tale accertamento deve essere svolto in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati e, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Qualora, anche dopo l'accertamento socio-sanitario, permangano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge.

relazione, giova qui sottolineare come il complesso delle disposizioni debba essere comunque applicato tenendo sempre presente il “superiore interesse del minore”.

Da questa considerazione scaturiscono una serie di conseguenze pratiche, tra le quali, in particolare, la non determinabilità, a priori, delle prestazioni che il minore dovrà ricevere in considerazione delle esigenze dell’età evolutiva e dell’urgenza di rendere, in tempi ristretti, gli stessi in grado di condurre un’esistenza autonoma tramite il raggiungimento di un adeguato livello di alfabetizzazione e di formazione professionale.

Infine, le risorse finanziarie per assicurare il servizio provengono sia dal fondo per l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, attribuito al Ministero dell’interno dall’art. 1 c. 181 della l. 23 dicembre 2014, n. 190 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”, sia dal Fondo europeo asilo, migrazione e integrazione (Fami) 2014-2020, per la quota destinata ai minori.

## **2. Il quadro finanziario**

L’oggetto dell’indagine è la verifica dell’utilizzo del Fondo per l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, la cui gestione è stata attribuita al Ministero dell’interno dall’art. 1 c. 181 della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

Alcuni interventi sono stati finanziati tramite il Fondo nazionale per i servizi e le politiche dell’asilo.

A tale fondo, allocato sul cap. 2353 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell’interno, sono state trasferite anche le risorse già attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell’art. 23 c. 11 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.

## 2. 1. I fondi europei - Il fondo Fami e il programma Urbact

Gli interventi a favore degli Msna sono finanziati, oltre che dal fondo di cui sopra, anche dalle risorse provenienti dal Fondo europeo asilo, migrazione e integrazione (Fami) 2014-2020. Esso è stato istituito con il regolamento n. 516/2014 del Parlamento europeo con l'obiettivo di contribuire alla gestione efficace dei flussi migratori, all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo della politica comune di asilo, alla protezione sussidiaria e temporanea, nonché della politica comune dell'immigrazione, nel rispetto dei diritti e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>3</sup>.

Le risorse a disposizione del Fami<sup>4</sup>, per il periodo di cui sopra, sono pari complessivamente a 3,1 miliardi di euro<sup>5</sup> e la dotazione originaria prevista per l'Italia dal citato regolamento era pari ad euro 310.355.777; successivamente tale cifra è stata incrementata di 37.398.000 euro per finanziare le operazioni di reinsediamento e ricollocazione e di 33.734.323 euro per interventi a supporto dell'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi e di rimpatrio. Conseguentemente la dotazione finanziaria comunitaria complessivamente attribuita all'Italia è pari a 381.488.100 euro, la quale, però, è destinata sia ai minori che agli adulti.

In questa sede è utile ricordare che gli interventi previsti comprendono il potenziamento della fase di primo soccorso ed assistenza a breve termine, seguita dalla prima accoglienza presso centri regionali o interregionali e dalla seconda accoglienza negli Sprar, secondo un piano condiviso di ripartizione sul territorio<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Ulteriori obiettivi sono:

- rafforzare e sviluppare tutti gli aspetti del sistema europeo comune di asilo, compresa la sua dimensione esterna (asilo);
- sostenere la migrazione legale verso gli Stati membri in funzione del loro fabbisogno economico e sociale, come il fabbisogno del mercato del lavoro, preservando, al contempo, l'integrità dei sistemi di immigrazione degli Stati membri e promuovere l'effettiva integrazione dei cittadini di Paesi terzi (migrazione);
- promuovere strategie eque ed efficaci negli Stati membri che contribuiscano a contrastare l'immigrazione illegale, con particolare attenzione al carattere durevole del rimpatrio e alla riammissione effettiva nei paesi di origine e di transito (ritorno);
- migliorare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità fra gli stati membri, specie quelli più esposti ai flussi migratori e di richiedenti asilo, anche attraverso la cooperazione pratica (solidarietà).

<sup>4</sup> La gestione del Fami è già stata analizzata da questa Corte nell'ambito della relazione avente ad oggetto "La prima accoglienza degli immigrati: la gestione del fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (2013-2016)" di cui alla deliberazione n. 3/2018/G.

<sup>5</sup> Al netto dei 746 milioni destinati alla realizzazione dei programmi comunitari e di altre azioni; le risorse complessive per tutti gli Stati membri si attestano a 2,4 miliardi per l'intero periodo 2014-2020.

<sup>6</sup> La gestione dello Sprar adulti è già stata analizzata da questa Corte nell'ambito della relazione avente ad oggetto

Sono previste, inoltre, strutture di primissima accoglienza per i Msna, nelle quali i ragazzi sono ospitati in attesa di essere trasferiti nelle strutture Sprar a loro appositamente dedicate, per le quali è in atto il potenziamento dei relativi programmi, con la predisposizione di progetti *ad hoc* complementari ai servizi già erogati.

Per la prima volta, nel mese di maggio del 2017, hanno, inoltre, iniziato la loro attività i centri di seconda accoglienza, che sono stati attivati a seguito dell'avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul fondo Fami 2014-2020 - Obiettivo Specifico 1 Asilo - Obiettivo nazionale 1 Accoglienza/Asilo - lett. e - "Potenziamento della capacità ricettiva del sistema di seconda accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (Msna)"<sup>7</sup>.

Le risorse sono gestite dal Dipartimento libertà civili e immigrazione del Ministero dell'interno con l'utilizzo di un'apposita contabilità speciale (n. 5949).

Si allega, a titolo esemplificativo, il rendiconto 2016 e 2017 della citata contabilità, per la quota dedicata all'accoglienza dei minori.

---

"La gestione dei servizi di seconda accoglienza per gli stranieri" di cui alla deliberazione n. 19/2016/G.

<sup>7</sup> Pubblicato con decreto n. 6715 del 22 aprile 2016.

**Tabella n. 1 - Fondo Fami. Rendiconto 2016 e 2017 della contabilità speciale n. 5949**

Programma 2016	ENTRATE			USCITE			SALDO		
	Ue	Nazionale	Totale	Ue	Nazionale	Totale	Ue	Nazionale	Totale
HOME/2014/A MIF/AG/EMAS /02/IT "Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati" ABAC 30-CE- 0700576/00-04) Min. interno-Dip. libertà civ.	2.417.933	268.659	2.686.592	7.595.726	843.970	8.439.696	-5.177.793	-575.311	-5.753.104
<b>TOTALI 2016</b>	<b>2.417.933</b>	<b>268.659</b>	<b>2.686.592</b>	<b>7.595.726</b>	<b>843.970</b>	<b>8.439.696</b>	<b>- 5.177.793</b>	<b>- 575.311</b>	<b>- 5.753.104</b>
Programma 2017	ENTRATE			USCITE			SALDO		
	Ue	Nazionale	Totale	Ue	Nazionale	Totale	Ue	Nazionale	Totale
HOME/2014/A MIF/AG/EMAS /02/IT "Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati" ABAC 30-CE- 0700576/00-04) Min. interno-Dip. libertà civ.	2.737.052	-	2.737.052	-	-	-	2.737.052	-	2.737.052
Misura emergenziale PUERI	1.975.906	-	1.975.906	1.725.243	191.694	1.916.937	250.663	-191.694	58.969
<b>TOTALI 2017</b>	<b>4.712.958</b>	<b>-</b>	<b>4.712.958</b>	<b>1.725.243</b>	<b>191.694</b>	<b>1.916.937</b>	<b>2.987.714</b>	<b>- 191.694</b>	<b>2.796.021</b>
<b>VARIAZIONI 2017 - 2015</b>	<b>- 442.027</b>	<b>- 268.659</b>	<b>- 710.686</b>	<b>- 5.870.483</b>	<b>- 652.276</b>	<b>- 6.522.759</b>	<b>- 4.927.130</b>	<b>- 767.005</b>	<b>- 5.694.135</b>
<b>VARIAZIONI %</b>	<b>51,30</b>	<b>- 100,00</b>	<b>57,00</b>	<b>440,27</b>	<b>440,27</b>	<b>440,27</b>	<b>- 173,30</b>	<b>300,12</b>	<b>- 205,76</b>

Fonte: Ministero dell'interno.

### 2.1.1. Il programma Urbact

L'Urbact è un programma di cooperazione territoriale europea, cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) e dagli Stati membri. Esso ha lo scopo di promuovere lo sviluppo urbano sostenibile mediante scambi di esperienze e diffusione di conoscenze tra città europee.

L'iniziativa è giunta alla terza fase di programmazione, dopo quelle relative all'Urbact I (2000-2006) e all'Urbact II (2007-2013).

Per il periodo di programmazione 2014-2020 sono stati stanziati complessivamente 96,3 milioni di euro, cofinanziati dal Fesr (77 per cento), da contributi nazionali (7 per cento) e da altri contributi locali (16 per cento).

Con il programma Urbact è stata prevista la creazione di tre tipologie di reti, finalizzate rispettivamente alla creazione dei piani d'azione locali (*action planning network*), all'implementazione di strategie integrate urbane (*implementation network*) e al trasferimento di buone pratiche (*transfer network*).

Attraverso la partecipazione, le città possono migliorare la capacità di realizzare politiche di sviluppo urbano sostenibile in maniera integrata, coinvolgendo direttamente sia i cittadini, sia gli altri enti che sono operativi sulle specifiche tematiche progettuali.

Proseguendo l'esperienza realizzata dalla fondazione dell'Anci denominata Cittalia<sup>8</sup>, che fornisce attività di supporto al Servizio centrale del Ministero dell'interno, struttura di coordinamento del sistema Sprar, la cui gestione è affidata alla citata associazione sulla base di una convenzione stipulata con lo stesso ministero, nel quadro di una precedente edizione del programma, l'Anci è stata individuata come il *national urbact point* per l'Italia con il compito di promuovere l'accesso delle città italiane, affinché possano cogliere le opportunità offerte dal programma, oltre che a condividere le informazioni e gli approfondimenti sui temi e approcci innovativi in materia di politica urbana a livello nazionale ed europeo.

Nell'ambito delle attività di informazione sul programma Urbact, svolte in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'Anci ha

---

<sup>8</sup> L'attività della stessa è già stata oggetto di valutazione da parte di questa Corte nell'ambito della deliberazione 19/2016/G "La gestione dei servizi di seconda accoglienza per gli stranieri".

organizzato eventi informativi, oltre a seguire le attività svolte dalle città a livello locale, nazionale ed europeo.

Per quanto concerne la presente materia, si riscontra l'esperienza del Comune di Messina, unica città italiana a collaborare con altre città europee sul tema dell'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati e, più in particolare, dei minori stranieri non accompagnati.

Nell'ambito del progetto, è stato approfondito il tema della seconda accoglienza con lo scopo di realizzare la diffusione del modello Sprar, anche tramite la realizzazione di partenariati con associazioni sportive e laboratori professionali, l'accoglienza in famiglia e la realizzazione di percorsi personalizzati in collaborazione con tutta la comunità locale; in tale contesto è emersa la necessità di realizzare progetti sul tema del ricollocamento, al fine di favorire ricongiungimenti più rapidi e appropriati per i minori.

Ad avviso della Sezione, è molto importante che i comuni si attivino, sviluppando specifici progetti, al fine di utilizzare le risorse messe a disposizione dal programma Urbact sia, come nel caso citato, sviluppando iniziative direttamente attinenti alla materia dell'accoglienza, sia tramite progetti di sviluppo urbano finalizzati alla realizzazione o al recupero di spazi da destinare all'accoglienza.

## **2.2. I fondi nazionali**

Le risorse nazionali, con le quali l'amministrazione supporta i comuni nell'accoglienza dei minori, sono inserite, a carico del bilancio dello Stato, nel programma 5.1 "Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti e rapporti con le confessioni religiose" nel più vasto ambito della missione 5 "Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti".

La tabella che segue da conto della consistenza finanziaria, accertata in sede di rendiconto generale dello Stato, del capitolo oggetto di indagine.

**Tabella n. 2 - Fondo nazionale per l'accoglienza dei Msna cap. 2353 (2015-2017)**

Fasi di spesa	2015	2016	Variazioni % 2016 - 2015	2017	Variazioni % 2016 - 2015
Residui definitivi iniziali	-	23.755.553,75	100,00	9.808.606,08	- 142,19
Stanziamiento definitivo di competenza	90.000.000,00	111.536.171,00	19,31	170.000.000,00	34,39
Impegni di competenza	90.000.000,00	111.536.171,00	19,31	113.185.071,60	1,46
Pagamenti residui	-	22.876.010,67	100,00	8.505.657,23	- 168,95
Pagamenti competenza	66.244.446,25	102.607.108,00	35,44	113.185.071,60	9,35
Pagamenti totali	66.244.446,25	125.483.118,67	47,21	121.690.728,83	- 3,12

Fonte: Rendiconto generale dello Stato. Elaborazione Corte dei conti.

Lo stanziamento 2017 è notevolmente cresciuto in ragione del consistente aumento di presenze registrato nel Paese e del conseguente incremento degli oneri a carico dei comuni e degli altri enti locali; la quantificazione tiene conto anche delle spese per i minori ospitati all'interno delle strutture governative (Cas) di cui al d.lgs. n. 142/2015, recentemente divenute concretamente operative.

Si rileva, quindi, un significativo aumento degli stanziamenti di competenza nel triennio, che risultano essere quasi raddoppiati, ed una notevole capacità di spesa, verificata anche tramite la capacità di smaltimento dei residui, prossima al 100 per cento.

Il Ministero dell'interno eroga trimestralmente ai comuni, che ne facciano richiesta, per il tramite delle prefetture, un contributo giornaliero per ospite nella misura massima di 45,00 euro (iva inclusa).

Tale importo è stato definito a seguito dell'intesa fissata nella seduta della Conferenza unificata del 10 luglio 2014 tra il governo, le regioni e gli enti locali nell'ambito dei lavori relativi alla predisposizione del piano nazionale per fronteggiare l'emergenza immigrati.

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi agli accreditamenti disposti a favore dei comuni per il tramite delle prefetture.

**Tabella n. 3 - Fondo per l'accoglienza dei Msna, capitolo 2353**  
**Ripartizione per regione dei pagamenti effettuati dalla struttura di missione ai comuni**

REGIONE	2016	Incidenza % su totali	2017	Incidenza % su totali	Variazione 2017-2016	Variazione % 2017-2016
Val D'Aosta	78.975,00	0,05	168.300,00	0,11	89.325,00	113,11
Piemonte	3.469.293,75	2,21	2.807.195,65	1,80	-662.098,10	-19,08
Lombardia	14.593.861,33	9,30	11.523.215,43	7,39	-3.070.645,90	-21,04
Veneto	2.257.724,79	1,44	3.517.760,86	2,26	1.260.036,07	55,81
Trentino A. A.	584.807,46	0,37	556.045,45	0,36	-28.762,01	-4,92
Friuli V. G.	7.340.052,50	4,68	6.096.976,14	3,91	-1.243.076,36	-16,94
Liguria	2.006.794,85	1,28	1.870.310,55	1,20	-136.484,30	-6,80
Emilia-Romagna	8.493.677,03	5,41	8.544.228,87	5,48	50.551,84	0,60
<b>Totale Nord</b>	<b>38.825.186,71</b>	<b>24,73</b>	<b>35.084.032,95</b>	<b>22,50</b>	<b>-3.741.153,76</b>	<b>-9,64</b>
Marche	2.776.746,05	1,77	2.689.831,47	1,72	-86.914,58	-3,13
Toscana	4.631.635,00	2,95	2.420.899,91	1,55	-2.210.735,09	-47,73
Umbria	340.225,00	0,22	251.931,72	0,16	-88.293,28	-25,95
Lazio	18.115.435,10	11,54	10.536.124,42	6,76	-7.579.310,68	-41,84
Abruzzo	1.240.605,00	0,79	1.548.603,33	0,99	307.998,33	24,83
<b>Totale Centro</b>	<b>27.104.646,15</b>	<b>17,27</b>	<b>17.447.390,85</b>	<b>11,19</b>	<b>-9.657.255,30</b>	<b>-35,63</b>
Molise	432.405,00	0,28	525.474,07	0,34	93.069,07	21,52
Campania	4.275.405,00	2,72	6.089.394,61	3,90	1.813.989,61	42,43
Puglia	5.027.385,00	3,20	4.499.522,90	2,89	-527.862,10	-10,50
Basilicata	876.825,00	0,56	1.031.864,26	0,66	155.039,26	17,68
Calabria	8.584.592,00	5,47	12.905.870,97	8,28	4.321.278,97	50,34
Sardegna	2.358.955,51	1,50	3.502.317,68	2,25	1.143.362,17	48,47
Sicilia	69.490.337,03	44,27	74.865.904,71	48,01	5.375.567,68	7,74
<b>Totale Sud</b>	<b>91.045.904,54</b>	<b>58,00</b>	<b>103.420.349,20</b>	<b>66,32</b>	<b>12.374.444,66</b>	<b>13,59</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>156.975.737,40</b>	<b>100,00</b>	<b>155.951.773,00</b>	<b>100,00</b>	<b>-1.023.964,40</b>	<b>-0,65</b>

Fonte: Ministero dell'interno.



## CAPITOLO II

### I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI PRESENTI IN ITALIA

Sommario: 1. Le presenze e la distribuzione sul territorio nazionale dei Msna. - 2. I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo in Europa.

#### 1. Le presenze e la distribuzione sul territorio nazionale dei Msna

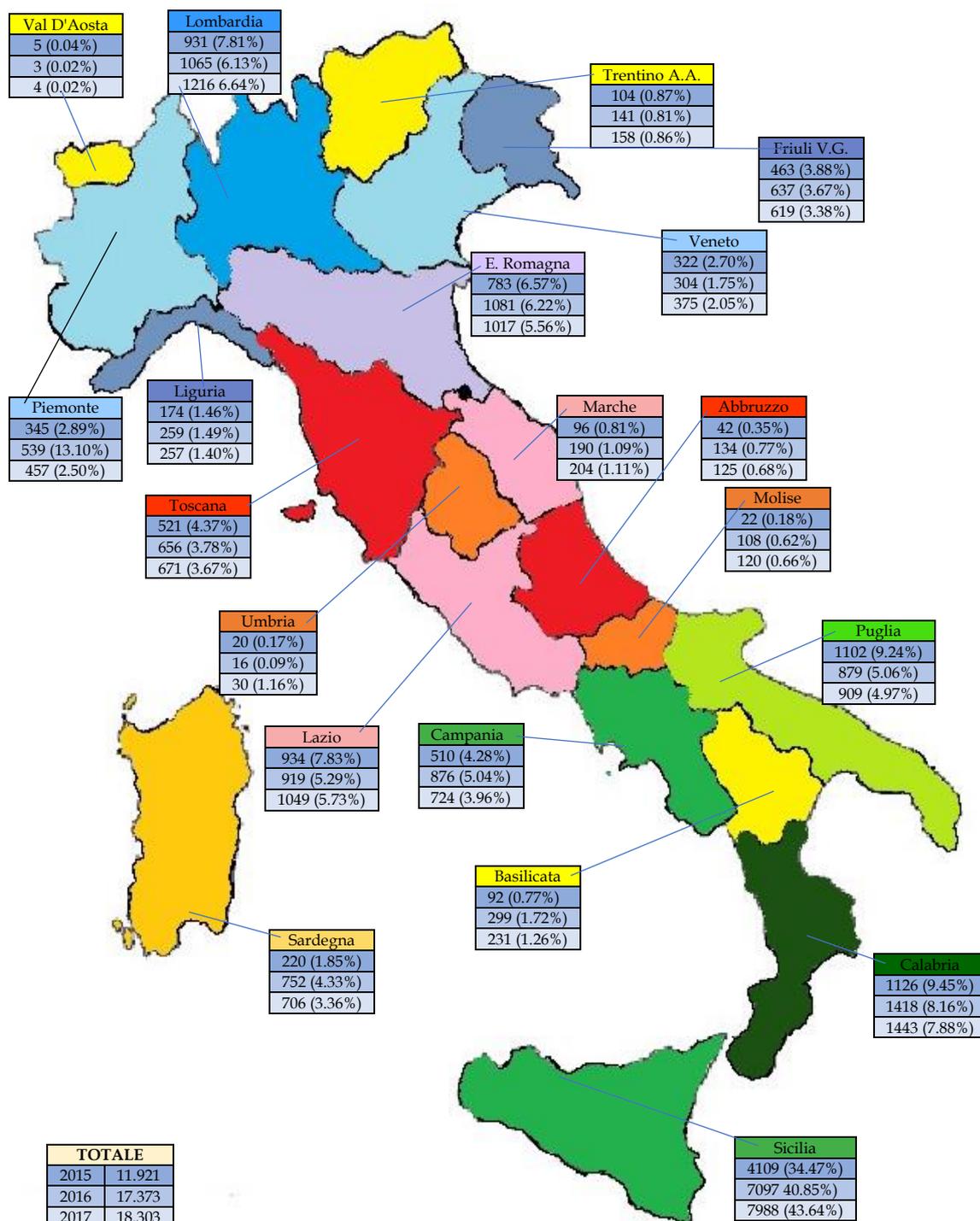
Alla data del 31 dicembre 2017 erano presenti in Italia 18.303 Msna, con un incremento di oltre il 65 per cento rispetto alla medesima data del 2015 (11.291) e di oltre il 5 per cento rispetto al 31 dicembre 2016 (17.373).

**Tabella n. 4 - Distribuzione nelle regioni dei Msna presenti in Italia (2015-2017)**

REGIONE	2015	%	2016	%	2017	%
Val D'Aosta	5	0,04	3	0,02	4	0,02
Piemonte	345	2,89	539	3,10	457	2,50
Lombardia	931	7,81	1.065	6,13	1.216	6,64
Veneto	322	2,70	304	1,75	375	2,05
Trentino A. A.	104	0,87	141	0,81	158	0,86
Friuli V. G.	463	3,88	637	3,67	619	3,38
Liguria	174	1,46	259	1,49	257	1,40
Emilia-Romagna	783	6,57	1.081	6,22	1.017	5,56
<b>Totale Nord</b>	<b>3.127</b>	<b>26,23</b>	<b>4.029</b>	<b>23,19</b>	<b>4.103</b>	<b>22,42</b>
Marche	96	0,81	190	1,09	204	1,11
Toscana	521	4,37	656	3,78	671	3,67
Umbria	20	0,17	16	0,09	30	0,16
Lazio	934	7,83	919	5,29	1.049	5,73
Abruzzo	42	0,35	134	0,77	125	0,68
<b>Totale Centro</b>	<b>1.613</b>	<b>13,18</b>	<b>1.915</b>	<b>10,25</b>	<b>2.079</b>	<b>10,68</b>
Molise	22	0,18	108	0,62	120	0,66
Campania	510	4,28	876	5,04	724	3,96
Puglia	1.102	9,24	879	5,06	909	4,97
Basilicata	92	0,77	299	1,72	231	1,26
Calabria	1.126	9,45	1.418	8,16	1.443	7,88
Sardegna	220	1,85	752	4,33	706	3,86
Sicilia	4.109	34,47	7.097	40,85	7.988	43,64
<b>Totale Sud</b>	<b>7.181</b>	<b>60,24</b>	<b>11.429</b>	<b>65,79</b>	<b>12.121</b>	<b>66,22</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>11.921</b>	<b>100,00</b>	<b>17.373</b>	<b>100,00</b>	<b>18.303</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Grafico n. 1 - Distribuzione regionale dei Msna nel triennio 2015-2017



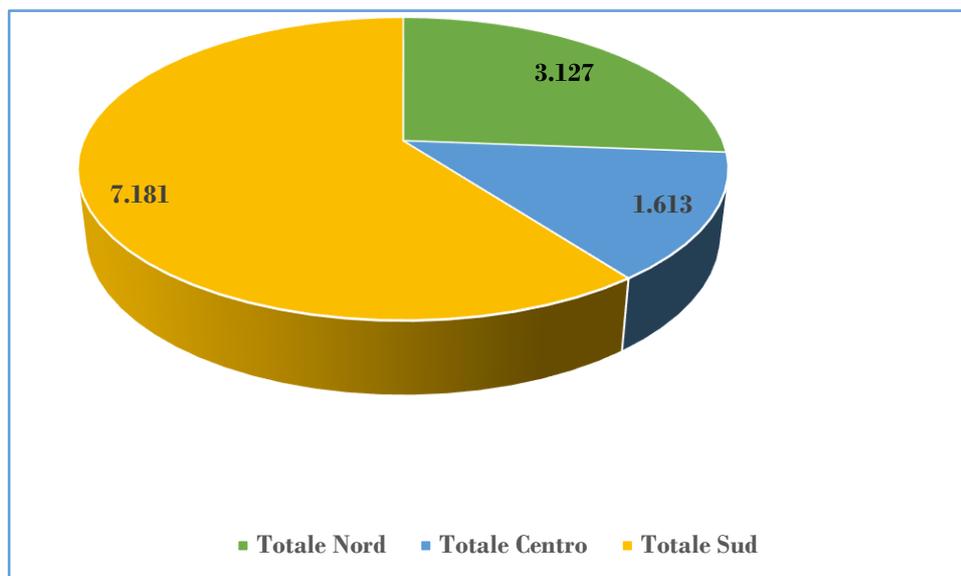
Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Elaborazione Corte dei conti.

Per quanto concerne la distribuzione dei minori stranieri non accompagnati nelle regioni italiane, si rileva la netta preponderanza di presenze nelle regioni meridionali, maggiormente esposte al fenomeno degli sbarchi.

I grafici che seguono danno conto della distribuzione geografica dei minori, articolata in macro-aree, nel triennio di riferimento.

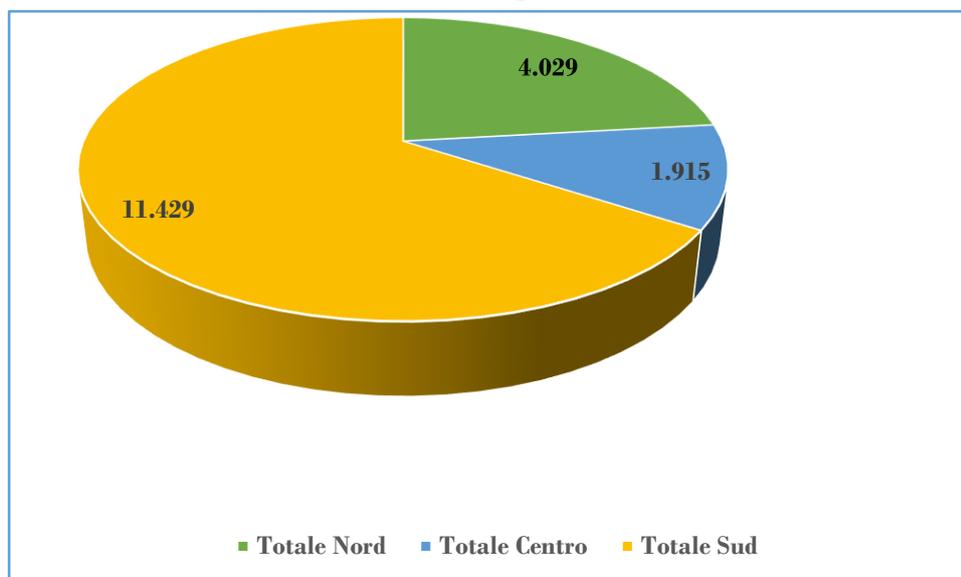
Si specifica che, nel prosieguo della relazione, saranno illustrati i meccanismi di distribuzione dei minori sul territorio e le criticità rilevate.

**Grafico n. 2 - Distribuzione nazionale per macro aree territoriali - 2015**



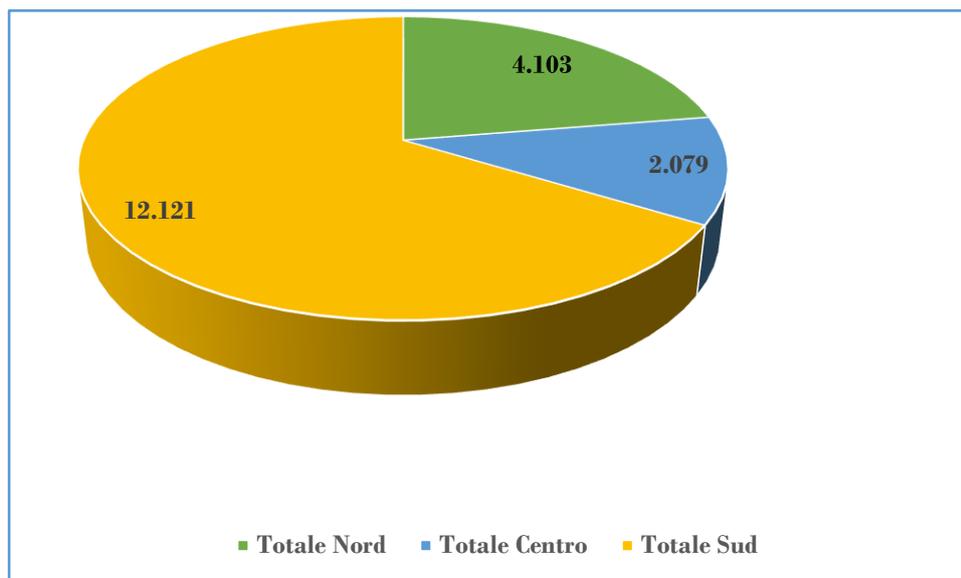
Fonte: elaborazione Corte dei conti.

**Grafico n. 3 - Distribuzione nazionale per macro-aree territoriali - 2016**



Fonte: elaborazione Corte dei conti.

**Grafico n. 4 - Distribuzione nazionale per macro-aree territoriali - 2017**



Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Nel triennio in esame i giovani migranti censiti sono stati 47.597<sup>9</sup>, provenienti rispettivamente per il 79 per cento dall'Africa, per il 10 per cento dall'Europa e per l'11 per cento dall'Asia.

Nella tabella che segue sono rappresentati i paesi dai quali proviene il maggior numero di Msna del triennio oggetto di indagine.

---

<sup>9</sup> Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

**Tabella n. 5 - Ripartizione Msna presenti e censiti in Italia per nazione di provenienza**

NAZIONE	2015	%	2016	%	2017	%
Afghanistan	328	2,75	372	2,14	353	1,93
Albania	1.432	12,01	1.611	9,27	1.677	9,16
Bangladesh	681	5,71	885	5,09	860	4,70
Costa d'Avorio	234	1,96	922	5,31	1.388	7,58
Egitto	2.753	23,09	2.766	15,92	1.807	9,87
Eritrea	1.177	9,87	1.331	7,66	1.459	7,97
Gambia	1.161	9,74	2.302	13,25	2.202	12,03
Ghana	241	2,02	347	2,00	314	1,72
Guinea	252	2,11	1.168	6,72	1.752	9,57
Mali	465	3,90	865	4,98	1.071	5,85
Marocco	201	1,69	179	1,03	256	1,40
Nigeria	697	5,85	1.437	8,27	1.274	6,96
Pakistan	181	1,52	300	1,73	392	2,14
Senegal	512	4,29	841	4,84	1.006	5,50
Somalia	686	5,75	818	4,71	837	4,57
Altre	920	7,72	1.229	7,07	1.655	9,04
<b>Totale</b>	<b>11.921</b>	<b>100,00</b>	<b>17.373</b>	<b>100,00</b>	<b>18.303</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In sede di adunanza, l'amministrazione ha presentato il report di monitoraggio sui Msna aggiornato al 31 dicembre 2018, da cui si evince che i minori censiti a tale data sono stati 10.787, con una riduzione del 41 per cento rispetto al 2017. I paesi dai quali nel 2018 sono arrivati in maggior numero i minori, sono rispettivamente: Albania 1.550; Egitto 930; Gambia 892; Guinea 802.

È importante evidenziare come tali cifre si riferiscano ai soggetti censiti, tuttavia è da considerare il rilievo quantitativo del fenomeno dei minori che si rendono irreperibili anche nelle fasi antecedenti alla presa in carico ed alla identificazione da parte dell'autorità competente; anche questo punto sarà oggetto di approfondimento nei capitoli successivi della presente relazione.

Si deve sottolineare che la maggior parte dei minori presenti in Italia al 31 dicembre 2017 ha una età compresa tra i 15 e i 18 anni; si tratta di ben 17.074 minori su un totale di 18.303, per una percentuale pari ad oltre il 93 per cento del totale.

Attesa l'imminenza del raggiungimento della maggiore età, si evidenzia l'assoluta importanza della tempestività dell'erogazione ai minori di opportune iniziative di

accoglienza e di integrazione che possa renderli autosufficienti ed in grado di inserirsi autonomamente nel mondo del lavoro.

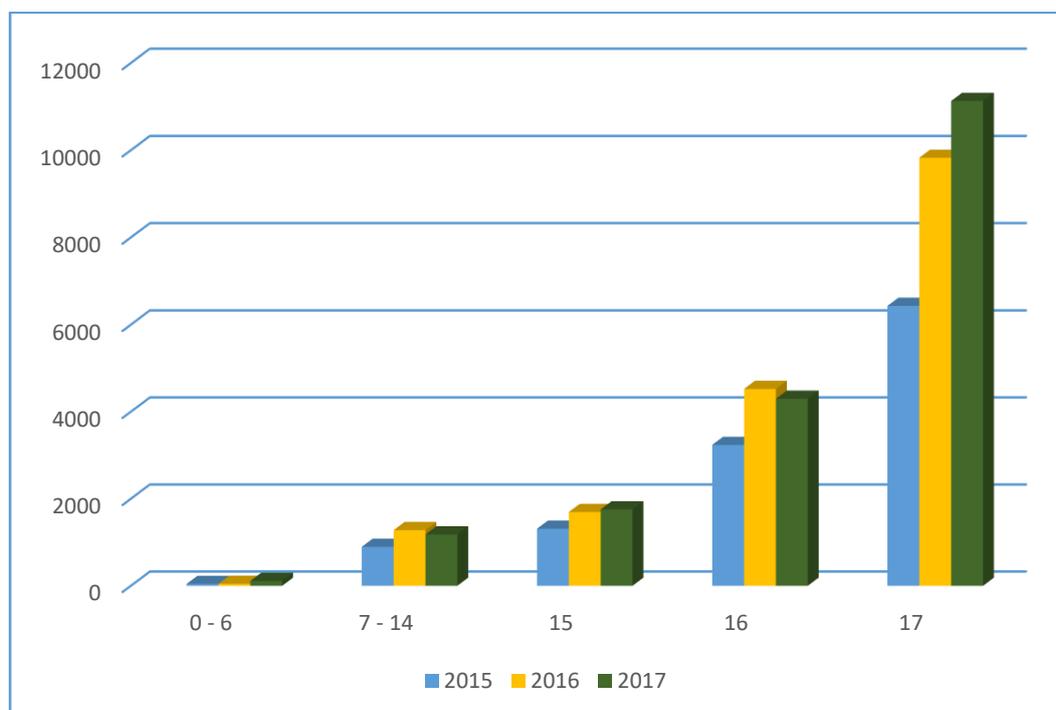
Si riporta una tabella ed un grafico che illustrano, nell'arco temporale in esame, la reale situazione sui dati relativi alla distribuzione per fasce di età dei minori presenti nei centri di accoglienza al 31 dicembre 2017.

**Tabella n. 6 - Msna presenti nei centri per fasce di età (2015-2017)**

Fasce di età	2015	Incidenza % sul totale	2016	Incidenza % sul totale	Variazioni % 2016-2015	2017	Incidenza % sul totale	Variazioni % 2017-2016
0 - 6	43	0,3	46	0,3	7,0	116	0,6	152,2
7 - 14	896	7,5	1.280	7,4	42,9	1.113	6,1	-13,0
15	1.312	11,0	1.696	9,8	29,3	1.760	9,6	3,8
16	3.238	27,2	4.524	26,0	39,7	4.279	23,4	-5,4
17	6.432	54,0	9.827	56,5	52,8	11.035	60,3	12,3
<b>Totali</b>	<b>11.921</b>	<b>100,0</b>	<b>17.373</b>	<b>100,0</b>	<b>45,7</b>	<b>18.303</b>	<b>100,0</b>	<b>5,4</b>

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Elaborazione Corte dei conti.

**Grafico n. 5 - Msna per fasce di età presenti nei centri (2015-2017)**



Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Per quanto concerne le differenze di genere, si rileva che la grandissima maggioranza dei Msna è costituita da individui di sesso maschile, al 31 dicembre 2017 erano infatti 17.056 su un totale di 18.303, per un'incidenza percentuale pari a oltre il 93 per cento.

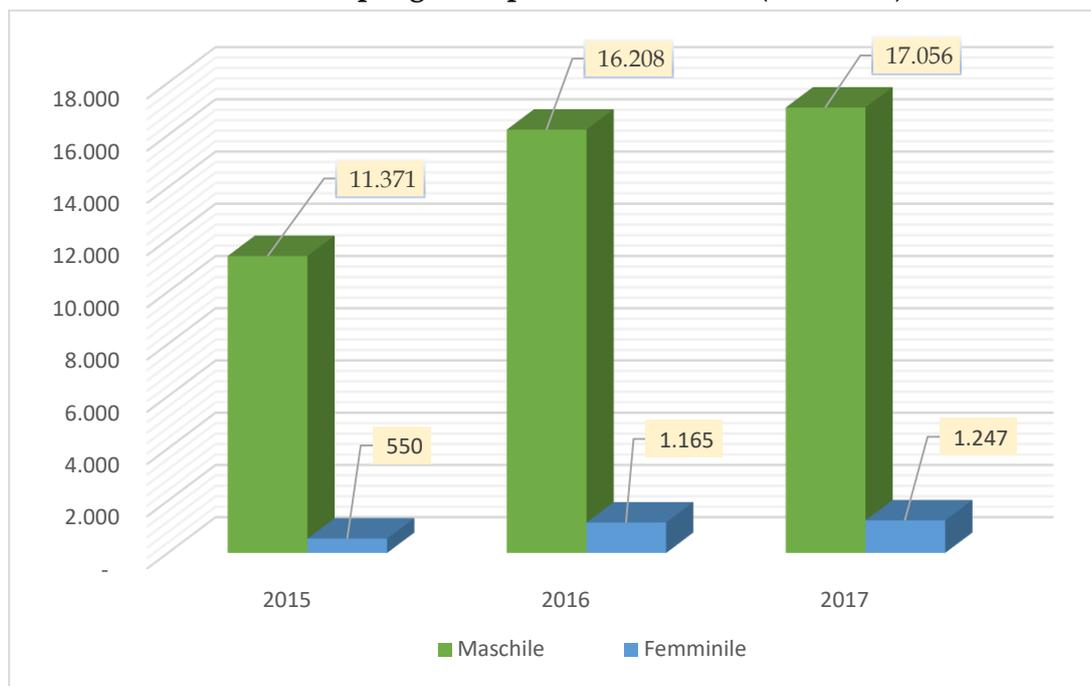
Di seguito, si riportano una tabella e un grafico che illustrano la reale situazione che è afferente al triennio in esame.

**Tabella n. 7 - Incidenza di genere sui Msna presenti nei centri (2015-2017)**

Genere	2015	%	2016	%	2017	%
Maschile	11.371	95,4	16.208	93,3	17.056	93,2
Femminile	550	4,6	1.165	6,7	1.247	6,8
<b>Totali</b>	<b>11.921</b>	<b>100,0</b>	<b>17.373</b>	<b>100,0</b>	<b>18.303</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

**Grafico n. 6 - Msna divisi per genere presenti nei centri (2015-2017)**



Fonte: elaborazione Corte dei conti.

Un profilo di grande rilievo riguarda l'elevato numero di minori che, nel periodo in esame, si sono resi irreperibili: ben 18.524 soggetti con una rilevante quota di ragazzi originari della Somalia, dell'Eritrea e dell'Egitto.

Di seguito si riporta una tabella che illustra analiticamente il fenomeno.

**Tabella n. 8 - Ripartizione per nazione dei Msna resisi irreperibili (2015-2017)**

NAZIONE	2015	%	2016	%	2017	%
Afghanistan	649	10,58	653	3,76	577	9,90
Albania	72	1,17	75	0,43	78	1,34
Bangladesh	55	0,90	-	-	69	1,18
Costa d'Avorio	34	0,55	122	0,70	348	5,97
Egitto	1.325	21,60	1.468	8,45	671	11,51
Eritrea	1.571	25,61	1.381	7,95	925	15,87
Etiopia	22	0,36	62	0,36	65	1,12
Gambia	151	2,46	187	1,08	206	3,53
Guinea	19	0,31	179	1,03	486	8,34
Iraq	16	0,26	-	-	49	0,84
Mali	113	1,84	117	0,67	186	3,19
Marocco	48	0,78	68	0,39	109	1,87
Nigeria	92	1,50	275	1,58	210	3,60
Pakistan	23	0,37	83	0,48	130	2,23
Somalia	1.459	23,78	1.251	7,20	925	15,87
Sudan	32	0,52	59	0,34	123	2,11
Tunisia	51	0,83	-	-	169	2,90
Altre	403	6,57	581	3,34	502	8,61
<b>Totale</b>	<b>6.135</b>	<b>100,00</b>	<b>6.561</b>	<b>100,00</b>	<b>5.828</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Dall'analisi dei dati sopra evidenziati si può trarre preliminarmente la prima considerazione: la forte concentrazione dei minori nelle regioni meridionali, ed in particolar modo in Sicilia, che, per come riferito dall'amministrazione, può agevolare (ed in una certa misura causare) l'irreperibilità degli stessi, costituisce anche una grave criticità dell'intero sistema, in quanto risponde ancora ad una logica emergenziale che sarebbe da superare e ciò al fine di porre "a regime" il sistema dell'accoglienza.

Infatti, risulta estremamente complesso fornire un'adeguata alfabetizzazione e formazione professionale ad un numero così elevato e concentrato di minori, senza

contare le difficoltà del loro ingresso nel mondo del lavoro in una regione già appesantita da gravi problemi occupazionali.

E' poi da osservare che la norma prevede che ogni minore debba avere un tutore.

Poiché questi ultimi sono distribuiti in misura quasi uniforme sul territorio nazionale, tale situazione ostacola l'attuazione della legge, e di conseguenza, la realizzazione di standard accettabili di accoglienza e di integrazione dei giovani.

L'altro punto di rilievo, come già detto, è il numero estremamente elevato di minori resisi irreperibili.

Tale dato risulta meritevole di approfondimento, infatti non è semplice distinguere, in base a quanto riportato dall'amministrazione, tra i casi di:

- minori realmente presenti nel Paese e non censiti;
- minori che si siano realmente allontanati dalla struttura per ricongiungimento alla famiglia in un paese estero comunitario;
- minori fuggiti da una struttura per poi essere rintracciati, con nuove generalità, in un'altra città che offre migliori condizioni di accoglienza.

Si tornerà, nel prosieguo della relazione, su questi aspetti.

## **2. I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo in Europa**

Al fine di dare una rappresentazione del fenomeno oggetto di esame a livello europeo, si riportano sinteticamente i dati<sup>10</sup> relativi ai Msna richiedenti asilo.

Tale dato è da considerarsi meramente indicativo della situazione generale perché costituisce solo una parte del totale complessivo dei Msna presenti nell'UE.

Nel 2017 erano oltre 31.000 i minori richiedenti asilo registrati nell'UE, circa la metà di quelli riscontrati nel 2016 (63.200), quasi un terzo rispetto a quelli registrati nel 2015 (95.200) ed il triplo rispetto alla media di 12.000 soggetti riscontrata negli anni 2008-2013. La grande maggioranza era di genere maschile (89 per cento), mentre, per quanto concerne l'età, circa due terzi (24.200) avevano tra i 16 e i 17 anni, il 16 per cento era ricompreso tra i 14 e i 15 anni (circa 5.000); quindi, complessivamente, i 29.000 Msna

---

<sup>10</sup> Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.

richiedenti asilo, su un totale di 31.000 soggetti, avevano un'età ricompresa tra i 14 ed i 17 anni.

Nel 2017, in Italia i minori richiedenti asilo erano oltre 10.000, pari al 32 per cento del totale dei minori registrati nell'UE, rispetto ai 9.100 della Germania (29 per cento), 2.500 della Grecia (8 per cento), 2.200 del Regno Unito (7 per cento), nonché 1.400, 1.300 e 1.200 rispettivamente dell'Austria, della Svezia ed Olanda che rappresentavano ognuna il 4 per cento del totale. Questi sette Paesi avevano accolto circa il 90 per cento dei Msna richiedenti asilo dell'Unione Europea.

Gli Afgani, con il 17 per cento del totale, rappresentavano, a livello europeo, la nazionalità prevalente.

Risulta evidente, in conclusione, la rilevanza del numero dei minori registrati in Italia e in Grecia e considerando l'intera UE si evidenzia la disomogeneità nella redistribuzione dei minori stessi.

La tabella che segue illustra analiticamente la situazione dei Msna richiedenti asilo registrati in Europa nel biennio 2016-2017.

**Tabella n. 9 - Msna richiedenti asilo nei paesi europei (2016-2017)**

NAZIONE	2016	2017	Variazione %	di cui nel 2017	
				Maschi %	> 14 anni
Austria	3.900	1.350	- 65	93	89
Belgio	1.020	735	- 28	82	84
Bulgaria	2.750	440	- 84	94	87
Cipro	215	225	5	64	96
Croazia	170	40	- 76	95	93
Danimarca	1.185	460	- 61	95	86
Estonia	-	-	-	-	-
Finlandia	370	175	- 53	78	86
Francia	475	590	24	76	96
Germania	35.950	9.085	- 75	86	94
Grecia	2.350	2.455	4	94	95
Irlanda	35	30	- 14	70	93
Italia	6.025	10.005	66	93	99
Lettonia	5	10	100	73	100
Lituania	-	-	-	-	-
Lussemburgo	50	50	-	98	94
Malta	15	5	- 67	-	100
Olanda	1.705	1.180	- 31	83	93
Polonia	140	115	- 18	50	80
Portogallo	25	40	60	84	95
Regno Unito	3.175	2.205	- 31	89	96
Repubblica Ceca	-	-	-	-	-
Romania	45	265	489	83	71
Slovacchia	-	10	-	73	91
Slovenia	245	390	59	99	90
Spagna	30	20	- 33	86	100
Svezia	2.160	1.285	- 41	77	79
Ungheria	1.220	230	- 81	97	68
<b>Totale Unione europea</b>	<b>63.260</b>	<b>31.395</b>	<b>- 50</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Islanda	20	10	- 50	-	100
Liechtenstein	5	-	- 100	-	100
Norvegia	270	175	- 35	73	82
Svizzera	1.985	765	- 61	84	91
<b>Totale Europa</b>	<b>65.370</b>	<b>23.306</b>	<b>- 64</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.



# CAPITOLO III

## ISTITUZIONI ED AUTORITÀ PREPOSTE AL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Sommario: 1. Il Ministero dell'interno. - 1.1. Ministero dell'interno - Struttura di missione per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. - 1.2. Il Servizio centrale Sprar. - 1.2.1. Attività dello Sprar. - 1.3. Il d.m. 30 luglio 2013. - 1.4. Il d.m. 27 aprile 2015. - 1.5. Il d.m. 10 agosto 2016. - 1.6. La realizzazione dei progetti Sprar. - 2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. - 2.1. Le linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni. - 3. L'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. - 4. L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. - 5. L'Opera nazionale per la città dei ragazzi. - 6. L'affido familiare. - 7. Conclusioni

### **1. Il Ministero dell'interno**

In tema di accoglienza dei Msna, l'attività del ministero è stata quella di coordinare tutte le numerose istituzioni competenti, anche tramite intese volte a ridurre i periodi di permanenza in cui i giovani sono ospitati nelle strutture di primo soccorso ed assistenza.

In particolare, è in corso di adozione, a livello territoriale, un protocollo d'intesa concernente l'istituzione di un organismo, che sarà allocato presso le prefetture, a cui parteciperanno tutti gli enti preposti all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, al fine di favorire la definizione dei compiti ed organizzare un'efficiente rete territoriale.

Tale iniziativa ha coinvolto in primo luogo la Regione Siciliana, in quanto, come già detto, è interessata dal maggior numero di sbarchi ed è, conseguentemente, il luogo dove i minori ricevono la primissima accoglienza.

In tale contesto, per come è emerso in sede di audizione dei rappresentanti dell'Amministrazione, la criticità più importante riguarda la scarsa copertura dei posti di accoglienza a seguito dell'espletamento di gare pubbliche.

All'uopo si è osservata la volontà degli operatori di evitare i controlli preventivi e successivi tipici delle procedure attivate in via ordinaria dalle prefetture, preferendo gli stessi proporsi ai comuni solo in contesti emergenziali, in modo da ottenere l'affidamento diretto del relativo servizio.

In tali circostanze, le prefetture subentrano agli enti locali solo nei casi previsti dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, con l'apertura di centri di accoglienza straordinaria (Cas) attraverso gare d'appalto e, ricorrendo motivi di estrema urgenza, per mezzo di interpelli ad associazioni (già legate da analoghi contratti con le medesime prefetture), per un periodo sufficiente idoneo all'espletamento di una successiva gara.

L'amministrazione, di concerto con l'assessorato alle politiche sociali della Regione Siciliana, ha quindi deciso di modificare la procedura di autorizzazione per l'apertura di nuove strutture di accoglienza, che prevedeva la sola presentazione della domanda con allegata sia la certificazione di destinazione d'uso e di superficie degli immobili destinati alle relative attività (rilasciata dall'ufficio tecnico comunale), sia il nulla osta di agibilità igienico-sanitaria rilasciato dall'Asl.

A seguito dell'accordo, si è introdotto l'obbligo di trasmettere alle prefetture la copia delle domande di apertura per favorire, così, i controlli preventivi sugli operatori richiedenti l'affidamento del servizio; inoltre, è stato previsto l'obbligo per i comuni, che chiedono il contributo finanziario alle prefetture, di allegare al rendiconto la relazione dei propri servizi sociali sulle prestazioni rese dal gestore, confermando l'obbligo per gli stessi di conservare le fatture in originale (che potranno essere esibite soltanto a seguito di specifica richiesta).

Poiché i minori non rientrano nel piano nazionale di ripartizione<sup>11</sup>, che riguarda esclusivamente i migranti adulti, l'amministrazione sta preparando un capitolato, da approvare in sede di conferenza unificata, per l'apertura in ogni provincia di almeno un Cas, a seguito dell'espletamento di gare ad evidenza pubblica, ciò al fine di superare la logica emergenziale che ha caratterizzato la gestione di questo fenomeno fino ad oggi.

Un'ulteriore osservazione scaturisce dall'analisi dei dati numerici sulla ripartizione dei minori su base regionale.

Nelle strutture Fami, nell'anno 2017, sono state ospitate 2.791 persone di cui 2.504 nelle strutture di prima accoglienza e 287 presso quelle di seconda accoglienza.

---

<sup>11</sup> Trattasi di un accordo a livello nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari raggiunto, in sede di conferenza unificata, in data 10 luglio 2014 tra il Governo, le regioni e gli enti locali.

Di seguito si riportano le tabelle che illustrano la ripartizione dei minori su base regionale e la quantificazione dei relativi progetti.

**Tabella n. 10 - Msna nelle strutture Fami di I accoglienza per regione (2016-2017)**

REGIONE	2.016	Incidenza %	Progetti	2.017	Incidenza %	Progetti	Variazione % 2017-2016
Val D'Aosta							
Piemonte	55	4,22	1	107	4,27	1	94,55
Lombardia							
Veneto							
Trentino A. A.							
Friuli V. G.							
Liguria	79	6,06	1	122	4,87	1	54,43
Emilia Romagna	54	4,14	2	213	8,51	2	294,44
<b>Totale Nord</b>	<b>188</b>	<b>14,42</b>		<b>442</b>	<b>17,65</b>	<b>4</b>	<b>135,11</b>
Marche							
Toscana	20	1,53	1	113	4,51	1	465,00
Umbria							
Lazio							
Abruzzo							
<b>Totale Centro</b>	<b>20</b>	<b>1,53</b>		<b>113</b>	<b>4,51</b>	<b>1</b>	<b>465,00</b>
Molise							
Campania	228	17,48	3	408	16,29	3	78,95
Puglia	154	11,81	2	302	12,06	2	96,10
Basilicata	149	11,43	2	269	10,74	2	80,54
Calabria	154	11,81	3	287	11,46	3	86,36
Sardegna							
Sicilia	411	31,52	5	683	27,28	5	66,18
<b>Totale Sud</b>	<b>1.096</b>	<b>84,05</b>	<b>15</b>	<b>1.949</b>	<b>77,84</b>	<b>15</b>	<b>77,83</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>1.304</b>	<b>100,00</b>	<b>20</b>	<b>2.504</b>	<b>100,00</b>	<b>20</b>	<b>92,02</b>

Fonte: Ministero dell'interno. Elaborazione Corte dei conti.

**Tabella 11 - Msna nelle strutture Fami di II accoglienza per regione 2017**

REGIONE	Progetti	Capienza	Presenze	Incidenza % sulle presenze
Val D'Aosta				
Piemonte	1	12	4	1,39
Lombardia				
Veneto	1	12	12	4,18
Trentino A. A.				
Friuli V. G.	1	70	70	24,39
Liguria				
Emilia Romagna	1	52	39	13,59
<b>Totale Nord</b>	<b>4</b>	<b>146</b>	<b>125</b>	<b>43,55</b>
Marche				
Toscana	1	6	4	1,39
Umbria	2	20	17	5,92
Lazio				
Abruzzo	2	20	11	3,83
<b>Totale Centro</b>	<b>5</b>	<b>46</b>	<b>32</b>	<b>11,15</b>
Molise				
Campania	2	44	42	14,63
Puglia	2	20	19	6,62
Basilicata	1	15	15	5,23
Calabria	2	20	12	4,18
Sardegna				0,00
Sicilia	3	54	42	14,63
<b>Totale Sud</b>	<b>10</b>	<b>153</b>	<b>130</b>	<b>45,30</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>19</b>	<b>345</b>	<b>287</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Ministero dell'interno. Elaborazione Corte dei conti.

Alla medesima data, erano presenti nei centri di accoglienza straordinaria, strutture prefettizie di prima accoglienza, 946 ospiti, suddivisi in 59 strutture.

**Tabella 12 - Cas prefettizi. Distribuzione regionale al 31 dicembre 2017**

REGIONE	Strutture temporanee	Presenze
Piemonte	1	20
Lombardia	8	86
Veneto	3	16
Trentino A. A.	2	18
Emilia Romagna	5	23
<b>Totale Nord</b>	<b>19</b>	<b>163</b>
Toscana	5	56
Abruzzo	1	20
<b>Totale Centro</b>	<b>6</b>	<b>76</b>
Campania	1	32
Puglia	13	311
Calabria	11	159
Sardegna	4	67
Sicilia	5	138
<b>Totale Sud</b>	<b>34</b>	<b>707</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>59</b>	<b>946</b>

Fonte: Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Per quanto concerne, poi, il sistema Sprar di seconda accoglienza, al 31 dicembre 2017, erano presenti 2.285 ospiti.

Nel corso dell'adunanza è stata data notizia che, malgrado le problematiche sopra menzionate riguardo il numero di posti disponibili nelle strutture Sprar, nel 2018 la disponibilità è aumentata a 3.730 posti, messi a disposizione da circa 600 comuni.

**Tabella 13 - Msna nei centri Sprar di II accoglienza per regione (2016-2017)**

REGIONE	2016	Incidenza %	2017	Incidenza %	Variazione % 2017-2016
Val D'Aosta					
Piemonte	74	3,73	88	3,85	18,92
Lombardia	116	5,85	111	4,86	-4,31
Veneto	41	2,07	58	2,54	41,46
Trentino A. A.	16	0,81	17	0,74	6,25
Friuli V. G.	5	0,25	16	0,70	220,00
Liguria	57	2,88	57	2,49	0,00
Emilia-Romagna	280	14,13	320	14,00	14,29
<b>Totale Nord</b>	<b>589</b>	<b>29,72</b>	<b>667</b>	<b>29,19</b>	<b>13,24</b>
Marche	25	1,26	25	0,11	0,00
Toscana	74	3,73	78	0,34	5,41
Umbria	31	1,56	52	0,23	67,74
Lazio	79	3,99	45	0,20	-43,04
Abruzzo	0	0,00	19	0,08	100,00
<b>Totale Centro</b>	<b>209</b>	<b>10,54</b>	<b>219</b>	<b>0,85</b>	<b>4,78</b>
Molise	43	2,17	61	2,67	41,86
Campania	79	3,99	204	8,93	158,23
Puglia	204	10,29	254	11,12	24,51
Basilicata	77	3,88	84	3,68	9,09
Calabria	197	9,94	200	8,75	1,52
Sardegna					
Sicilia	584	29,47	596	26,08	2,05
<b>Totale Sud</b>	<b>1.184</b>	<b>59,74</b>	<b>1.399</b>	<b>61,23</b>	<b>18,16</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>1.982</b>	<b>100,00</b>	<b>2.285</b>	<b>100,00</b>	<b>15,29</b>

Fonte: Ministero dell'interno.

I restanti giovani, che al 31 dicembre 2017 erano 12.281<sup>12</sup>, sono attualmente ospitati dai comuni che li sostentano con proprie risorse finanziarie e, pur erogando servizi simili, spendono importi diversificati e con integrazioni del contributo statale variabili a seconda delle regioni; ad esempio: la regione Veneto ha fissato una retta giornaliera per ospite che può arrivare fino a 140 euro, mentre in Sicilia si erogano circa 76 euro pro-capite (cfr., a titolo esemplificativo, tabella a pag. 75).

<sup>12</sup> Il totale complessivo dei minori al 31 dicembre 2017 presenti sul territorio nazionale è di 18.303. Se da tale montante si detraggono i 6.022 ospiti presenti rispettivamente presso le strutture Fami (2.791), quelli nei Cas prefettizi (946) e i minori ospitati nelle strutture Sprar (2.285), ne consegue che 12.281 minori erano accolti nelle strutture di accoglienza finanziate direttamente dai comuni. Fonte: Ministero dell'interno.

Per cui, ad esempio, se per l'anno 2017 prudenzialmente si prende come parametro di paragone l'importo di 80 euro<sup>13</sup> (quale "costo medio" su base nazionale) e se si calcola il delta differenziale rispetto alle similari strutture Sprar, finanziate direttamente con risorse ministeriali (54 euro pro-capite giornaliero), ne deriva che, nel suo complesso, per mantenere tutti i 12.281 Msna il maggior esborso di risorse pubbliche che hanno gravato sugli enti locali è stato di oltre 116 milioni di euro.

Conseguentemente, preso atto che il fondo nazionale non presenta residui passivi al 31 dicembre di ogni anno, al fine di evitare questo maggior esborso di denaro da parte degli enti locali, incidente sostanzialmente sulla finanza pubblica allargata, appare necessario che il fondo nazionale debba essere incrementato in termini di stanziamento. Infatti, se il totale dei 12.281 minori presenti al 31 dicembre 2017 nelle strutture finanziate con le sole e più onerose risorse economiche dei comuni italiani, viene moltiplicato per il costo meno elevato di 54 euro pro-capite giornaliero (quale importo che viene normalmente sostenuto dalle strutture Sprar), l'incremento necessario di stanziamento del bilancio statale, per trasferire tutti i minori attualmente gestiti dai Comuni nelle strutture Sprar, è non meno di 242 milioni di euro annui.

L'esemplificazione di cui sopra appare valida anche considerando che nella quantificazione della spesa giornaliera pro-capite per la prima accoglienza dei Msna, così come degli adulti, è possibile basarsi su costi standard, poiché i servizi resi sia direttamente dallo Stato (sistema Sprar), sia dai comuni (Cas comunali) sono abbastanza omogenei. A parte i casi eccezionali di casistiche di standard di accoglienza dei minori più onerosi e diversificati, in relazione alla specificità di singoli individui ricollegabili all'età e alle condizioni psico-fisiche gli stessi.

Poiché non sempre gli enti locali (comuni) ricevono una contribuzione dallo Stato che copra integralmente le spese sostenute, molti di essi non partecipano alle gare per la gestione dell'accoglienza nell'ambito del sistema Sprar.

Conseguentemente, il già menzionato aumento di stanziamento finanziario consentirebbe ai comuni stessi di presentare ulteriori progetti di accoglienza realizzando anche la previsione normativa che indica le strutture dello Sprar come l'ordinario strumento per ospitare i Msna nel nostro paese.

---

<sup>13</sup> Importo giornaliero che viene erogato dal Comune di Roma cfr. tab. n. 16.

In terzo luogo, è importante rilevare che i 45 euro di contributo statale, a carico del fondo in esame, non sono riferiti a singole voci di spesa, ma costituiscono un sostegno omnicomprendente per i comuni impegnati nell'accoglienza e vengono liquidati sulla base della mera attestazione della presenza dei minori nel centro di accoglienza.

Più in generale, per i progetti regolati dal d.m. 27 aprile 2015, si rileva che la cifra indicata si riferisce precisamente al rimborso delle attività, quali ad esempio, la somministrazione dei pasti o la disponibilità dell'alloggio, specificamente rivolte all'accoglienza dei minori, mentre è previsto che le spese relative all'integrazione (es. formazione professionale) vengano rimborsate, agli enti erogatori dei servizi, nella misura massima del 20 per cento (dietro presentazione di idonea documentazione giustificativa).

Tale circostanza non consentirebbe di correlare i costi ai servizi effettivamente resi ed in particolare, ancor meno, per i costi riferibili ai minori che richiedono interventi di assistenza personalizzata.

Si rileva la necessità che il ministero individui adeguate modalità perché sia garantito il rispetto dei termini entro i quali i minori possono rimanere presso i centri di primissima accoglienza, sessanta giorni prima dell'entrata in vigore della citata l. n. 47/2017, ed attualmente trenta. Il ritardo del passaggio alla fase successiva dell'accoglienza costituisce una forte criticità in quanto comporta, tra l'altro, una ridotta erogazione, nei loro confronti, dei servizi essenziali, quali quelli connessi all'alfabetizzazione e alla formazione professionale che invece sono garantiti nei centri di seconda accoglienza (Sprar, Fami e strutture comunali di seconda accoglienza).

Infine, per quanto concerne la vigilanza sulla regolare esecuzione dei progetti, si rappresenta che i funzionari del ministero hanno effettuato visite ispettive nelle strutture di prima e di seconda accoglienza per minori finanziate dai fondi Fami e in quelle temporanee attivate dai prefetti. In particolare, dal 2015 ad oggi, sia nell'ambito del progetto Mireco<sup>14</sup>, volto a monitorare gli standard del sistema di accoglienza, sia nell'ambito dei controlli previsti dal Fami, sono stati visitati complessivamente 98 progetti, di cui 84 progetti Fami e 14 Cas.

---

<sup>14</sup> Monitoring and improvement of reception conditions, finanziato con fondi Fami.

## **1.1. Ministero dell'interno - Struttura di missione per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.**

Il Ministero dell'interno ha assunto la gestione dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nel 2014, quando, a seguito del consistente aumento dei flussi migratori, si è registrata una crescente presenza dei Msna sul territorio nazionale ed è scaturita la necessità di ricondurre il fenomeno ad una *governance* centrale.

A tal fine, e per dare attuazione all'intesa del 10 luglio 2014, raggiunta in sede di Conferenza unificata Stato, regioni ed enti locali, è stata istituita un'apposita struttura di missione presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, con il compito di porre in essere un sistema nazionale di accoglienza per i minori, attraverso l'istituzione di strutture dedicate, nonché per coordinare i rapporti con gli enti locali, le istituzioni e le organizzazioni, anche non governative, coinvolte nella gestione del fenomeno migratorio.

Si tratta di una struttura che viene rinnovata annualmente con decreto, per la quale si prevede che i quattro membri componenti si avvalgano del supporto logistico, strumentale ed amministrativo-contabile del citato dipartimento, avendo, in particolare, la gestione del fondo oggetto della presente indagine.

Siccome il problema dell'accoglienza dei minori non deve essere più affrontato con logiche emergenziali o straordinarie, sarebbe opportuno che le funzioni, attualmente disimpegnate dalla struttura di missione, rientrino nell'ambito delle ordinarie competenze del citato dipartimento che dovrebbe svolgerle in via ordinaria.

Sotto questo profilo, si rileva che la struttura di missione citata è stata prorogata fino al giugno 2020, in concomitanza con la scadenza dei programmi di accoglienza finanziati con il fondo Fami per il periodo 2014-2020.

Nel corso dell'adunanza i rappresentanti dell'amministrazione hanno dato comunicazione che è in fase di elaborazione il d.m. con il quale verranno ridistribuite ai dipartimenti le nuove competenze e assegnate le risorse per ciò che riguarda l'accoglienza dei Msna.

## 1.2. Il Servizio centrale Sprar.

La l. 30 luglio 2002, n. 189 ha previsto la costituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati; conseguentemente, il Servizio centrale è stato istituito dal Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e affidato con convenzione all'Associazione nazionale dei comuni italiani (Anci) che, a sua volta, per l'attuazione delle attività, si avvale del supporto operativo della fondazione Cittalia.

Lo Sprar è costituito dalla rete degli enti locali che, per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata, utilizzano, nei limiti delle risorse disponibili, il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

A livello territoriale gli enti locali, con il supporto del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che, oltre alla somministrazione del vitto e dell'alloggio, assicurano anche misure di formazione, informazione, assistenza e orientamento, tramite la realizzazione dei percorsi individuali di inserimento e di integrazione.

Le caratteristiche principali del sistema di protezione sono:

- il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti responsabili dell'accoglienza (Ministero dell'interno ed enti locali) che operano in una logica di *governance* multilivello;
- la volontarietà della partecipazione degli enti locali ai progetti di accoglienza;
- il decentramento degli interventi.

Al Servizio centrale spettano compiti di monitoraggio della presenza sul territorio dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, tra cui i Msna, e di mantenimento e costante aggiornamento di una banca dati degli interventi realizzati a livello locale, ai sensi dell'art. 32 del d. m. 10 agosto 2016, che impone ai comuni l'inserimento di specifiche informazioni<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Gli enti locali hanno l'obbligo di:

- registrare i nuovi ingressi e le uscite dei beneficiari entro tre giorni lavorativi dall'ingresso e dall'uscita;
- inserire le informazioni relative ai servizi e ai corsi erogati dal progetto;
- aggiornare i dati relativi ai beneficiari (audizione presso Commissione territoriale, permesso di soggiorno, esperienze lavorative, studi, assegnazione corsi e servizi, etc.) entro cinque giorni lavorativi dalle modifiche delle informazioni;
- richiedere le proroghe dell'accoglienza;

Per quanto riguarda le competenze, il dirigente del Servizio centrale ha comunicato che non è compito dello stesso l'attività di verifica delle procedure di selezione adottate dagli enti locali per la scelta dei soggetti attuatori.

La struttura cura, inoltre, la diffusione delle notizie sulle iniziative realizzate, l'assistenza tecnica agli enti locali, anche nella predisposizione dei servizi di accoglienza, oltre a fornire supporto ai servizi di informazione e orientamento presenti presso i centri governativi per i richiedenti asilo.

Svolge poi un ruolo di coordinamento e consulenza anche nell'ambito dei servizi speciali di accoglienza, dedicati alle persone appartenenti alle categorie vulnerabili, quali i minori non accompagnati, i disabili anche temporanei, i soggetti che richiedono assistenza domiciliare o sanitaria, gli anziani e le vittime di tortura e di violenza; da ultimo, esamina la rendicontazione finale predisposta dagli enti locali titolari dei progetti.

Si specifica che, con il d.l. 4 ottobre 2018, n.113, convertito con la l. 1 dicembre 2018, n.132, lo Sprar ha cambiato la denominazione e i destinatari dell'attività di accoglienza, divenendo il sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (Siproimi). Viene così mantenuta e confermata la modalità di accoglienza integrata e tesa ad assicurare maggiori attenzioni ai minori.

La novella normativa introdotta prevede che ora siano i sindaci ad aderire ai progetti proposti dal ministero, i cui costi non saranno più pari a 54 euro al giorno pro capite, ma determinati di volta in volta per singolo progetto.

### **1.2.1. Attività dello Sprar**

I progetti ammessi a finanziamento e dedicati all'accoglienza dei Msna nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati per gli anni 2016 e 2017 fanno riferimento a tre concatenati decreti emanati dal Ministro dell'interno: il d.m. 30 luglio 2013 e il d.m. 10 agosto 2016 che si occupano della generalità del fenomeno della

---

-inserire e aggiornare i dati relativi alle strutture alloggiative del progetto entro cinque giorni lavorativi dall'autorizzazione formale da parte del ministero;  
-aggiornare la sezione relativa agli operatori (specificando funzione, recapiti telefonici, e-mail e fax) entro cinque giorni lavorativi dagli avvenuti relativi cambiamenti.

seconda accoglienza, cioè sia per i minori che per gli adulti, e il d.m. 27 aprile 2015 che è espressamente dedicato ai minori.

### **1.3. Il d.m. 30 luglio 2013**

Il decreto recava le modalità di presentazione delle domande di contributo per il triennio 2014-2016, a valere sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, da parte degli enti locali che prestavano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale ed umanitaria, nonché le relative linee guida.

Tale disposizione prevedeva l'ammissibilità di una sola domanda di contributo per ogni ente locale, anche se presentata in forma associata, come unione o consorzio. La presentazione di una seconda o una terza domanda di contributo da parte dello stesso ente locale era ammissibile esclusivamente se relativa ai servizi specifici riservati a minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale o umanitaria.

Per l'espletamento dei servizi previsti da un apposito bando di concorso, era consentito il ricorso ad uno o più enti attuatori con pluriennale consecutiva esperienza nella presa in carico dei richiedenti o titolari di protezione internazionale, comprovata da attività e servizi in essere al momento della presentazione della domanda di contributo.

La capacità ricettiva dei servizi di accoglienza destinati ai minori non doveva essere inferiore a 10 posti.

Su richiesta della Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, tramite il Servizio centrale dello Sprar, l'ente locale aveva la facoltà di attivare degli spazi aggiuntivi, calcolati in base al numero dei posti effettivamente finanziati, per i quali era assegnato un contributo giornaliero a persona di 35 euro, a concorrenza delle spese sostenute.

La Commissione di valutazione delle domande di contributo per i progetti di accoglienza elaborava una specifica graduatoria delle istanze per i servizi destinati soltanto ai minori.

Con specifico decreto del Ministro dell'interno venivano assegnati agli enti locali i sostegni finanziari in misura non superiore all'80 per cento del costo totale del singolo progetto territoriale di accoglienza ammesso a contributo.

Dell'assegnazione delle risorse era data formale comunicazione all'ente locale beneficiario, nonché alla prefettura territorialmente competente.

I fondi erano erogati distintamente per ciascun anno di vigenza del bando, al netto delle economie maturate nelle annualità precedenti, e il trasferimento degli stessi all'eventuale soggetto gestore doveva essere effettuato dall'ente locale nel più breve tempo possibile dalla data di accredito sul conto dell'istituto tesoriere.

La Direzione centrale, avvalendosi del supporto del Servizio centrale, disponeva verifiche ed ispezioni sui servizi resi dagli enti locali assegnatari del contributo.

Il cofinanziamento obbligatorio, a carico dell'ente locale, poteva essere apportato sia dallo stesso e sia dal soggetto attuatore oltre che da enti partner indicati nel progetto proposto; lo stesso poteva consistere nella valorizzazione di beni, servizi o personale messi a disposizione del progetto o nella disponibilità di denaro.

Con le modalità indicate nel manuale unico di rendicontazione dello Sprar, l'ente locale presentava alla Direzione centrale, tramite il Servizio centrale, il rendiconto delle spese sostenute, del quale conserva la relativa documentazione contabile per i cinque anni successivi alla data della sua presentazione.

Inoltre, l'ente locale era tenuto ad inviare, con cadenza semestrale, al Servizio centrale, per il successivo inoltro alla Direzione centrale, una scheda di monitoraggio dei servizi erogati ed una relazione intermedia e finale sull'attività svolta e sui risultati raggiunti.

L'inosservanza di uno o più obblighi previsti dal decreto e dalle linee guida ad esso allegate, a fronte del monitoraggio effettuato nel triennio 2014-2016 dal Servizio centrale, poteva comportare la revoca<sup>16</sup>, parziale o totale, del contributo, con conseguente restituzione del relativo importo, secondo le modalità contenute nel provvedimento di decadenza adottato dal direttore centrale.

---

<sup>16</sup> Fra i motivi della revoca, l'allegato D al decreto riporta le irregolarità contabili accertate in sede di controllo della rendicontazione o emerse a seguito di controlli ispettivi disposti dal Ministero dell'interno per il tramite del Servizio centrale, ovvero dalla Prefettura.

Le linee guida recavano indicazioni per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati che gli enti locali avevano l'obbligo di osservare.

I comuni erano, infine, tenuti a garantire la raccolta e la disponibilità di tutta la documentazione relativa ai singoli beneficiari, ai servizi offerti e al progetto territoriale di accoglienza, nonché ad aderire alla rete informatica gestita dal Servizio centrale e ad aggiornare tempestivamente i dati in essa inseriti.

#### **1.4. Il d.m. 27 aprile 2015**

Il decreto prevedeva che le proposte progettuali, finanziate per gli interventi realizzati fino al 31 dicembre 2016<sup>17</sup>, dovessero stabilire modalità di confronto e di collaborazione con le prefetture, le questure, le forze dell'ordine, i tribunali per i minorenni, i giudici tutelari, le Aziende sanitarie locali, le agenzie educative, nonché con le comunità di accoglienza, le famiglie affidatarie, le comunità straniere, i centri di formazione professionale, le agenzie per l'impiego, le associazioni di promozione sociale e di volontariato ed ogni altro attore potenzialmente coinvolto.

Oltre all'accoglienza in strutture, era ammesso l'affidamento familiare, che si configurava come un intervento di sostegno caratterizzato da stabilità, continuità e progettualità per permettere al minore di trovare in un'altra famiglia il supporto educativo, affettivo e materiale che la propria non era in grado di offrire<sup>18</sup>.

Il capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, con apposito provvedimento, aveva stabilito la capacità ricettiva dello Sprar in un numero non

---

<sup>17</sup> Si riportano gli interventi contemplati:

- collocamento in luogo sicuro del minore, sia in strutture autorizzate, sia presso famiglie selezionate, secondo la normativa vigente, tenendo conto, in modo particolare dell'età e del paese di provenienza del minore;
- supporto di mediatori linguistico-culturali;
- iscrizione al Servizio sanitario nazionale;
- assistenza socio-psicologica, sanitaria e orientamento legale;
- verifica della presenza di parenti, connazionali o persone disponibili, idonee secondo la normativa vigente, ad una eventuale presa in carico del minore;
- apertura della tutela;
- regolarizzazione dello status giuridico e della presenza sul territorio;
- insegnamento di base della lingua italiana;
- inserimento scolastico e professionale e attivazione di servizi a sostegno dell'integrazione socio-lavorativa;
- definizione di un progetto socio-educativo individualizzato per ciascun minore che sarà formulato tenendo sempre presenti le sue aspettative e competenze, il suo progetto migratorio, oltre ad essere preferibilmente condiviso anche dal tutore e aggiornato durante l'intero periodo di accoglienza.

<sup>18</sup> A tal fine, potranno essere considerate tutte le possibilità previste dalla legge relativamente alla scelta dei nuclei affidatari: coppie con o senza figli, sposate o conviventi, adulti singoli, di nazionalità italiana o straniera.

inferiore a 1.000 posti su tutto il territorio dello Stato per l'accoglienza dei Msna, anche richiedenti o titolari di protezione internazionale.

Il contributo per l'accoglienza, già previsto dal precedente decreto del 2013, era stato aumentato per un importo massimo pari a 45 euro giornalieri pro-capite, incrementato del 20 per cento per le spese destinate all'integrazione e per quelle generali.

Ai fini della proposta progettuale, l'ente locale doveva cofinanziare in misura non inferiore al 20 per cento del costo complessivo.

La capacità ricettiva dei servizi di accoglienza, che, a modifica del precedente decreto, non poteva essere inferiore a 6 posti, né superiore a 70, era fissata in rapporto alla popolazione complessiva residente nel territorio dei comuni in cui sorgevano le strutture dei soggetti proponenti, anche consorziati.

L'ente locale che garantiva una percentuale di posti aggiuntivi, da un minimo del 20 per cento ad un massimo del 50 per cento del numero di posti effettivamente finanziati, aveva l'obbligo di attivarli su richiesta della Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, tramite il Servizio centrale dello Sprar, e riceveva per essi un contributo giornaliero per persona pari a 45 euro, senza essere tenuto ad alcun cofinanziamento.

Sui servizi erogati potevano essere disposte le verifiche ed ispezioni da parte della Direzione centrale che poteva avvalersi del supporto del Servizio centrale.

### **1.5. Il d.m. 10 agosto 2016**

Il decreto 10 agosto 2016 in vigore, aggiornando le procedure e le linee guida già individuate dalle precedenti disposizioni, reca a vantaggio degli enti locali nuove modalità di accesso ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo, per i servizi di accoglienza destinati a richiedenti e beneficiari di protezione internazionale ed ai titolari di permesso umanitario.

L'art. 4 del DM 10.12.2016 dispone che, ferma restando la possibilità di presentare proposte progettuali in qualsiasi momento, le domande pervenute entro il 30 settembre di ciascun anno possono essere esaminate ai fini della pubblicazione delle graduatorie per l'ammissione al finanziamento con decorrenza dal 1 gennaio dell'anno

successivo; le domande pervenute entro il 31 marzo di ciascun anno possono essere esaminate ai fini della pubblicazione delle graduatorie per l'ammissione al finanziamento con decorrenza dal 1 luglio successivo.

Il comune a cui viene assegnato il finanziamento, entro sei mesi dalla scadenza della durata del progetto, può fare domanda al medesimo dipartimento per la prosecuzione delle attività nel triennio successivo, salva la possibilità di revoca.

Ai fini della rendicontazione, l'ente locale è chiamato ad avvalersi della figura di un revisore indipendente<sup>19</sup>, che assume l'incarico di effettuare le verifiche amministrativo-contabili di tutti i documenti giustificativi originali relativi alle specifiche voci di rendicontazione, della loro pertinenza rispetto al piano finanziario preventivo, dell'esattezza e dell'ammissibilità delle spese in relazione a quanto disposto dalla legislazione nazionale e comunitaria, dai principi contabili e da quanto indicato dal manuale unico di rendicontazione dello Sprar.

L'attività di verifica si sostanzia in un certificato di revisione che accompagna obbligatoriamente la rendicontazione delle spese sostenute.

In sede di prima attuazione del decreto, gli enti locali che hanno presentato progetti di accoglienza finanziati a valere sul Fondo con scadenza nell'anno 2016, di cui al d.m. 30 luglio 2013 ed al d.m. 27 aprile 2015, e quelli con scadenza 2017, di cui al d.m. 7 agosto 2015<sup>20</sup>, sono autorizzati alla prosecuzione del progetto per il triennio successivo, previa domanda da presentare al dipartimento e salva la possibilità di revoca, purché si avvalgano di un revisore indipendente per la rendicontazione.

Il Ministro dell'interno ha proceduto all'assegnazione delle risorse disponibili, anche in deroga al limite dell'80 per cento<sup>21</sup> del costo complessivo di ogni singola iniziativa territoriale.

---

<sup>19</sup> L'incarico di revisione può essere affidato a:

a) professionisti (revisori contabili iscritti al Registro tenuto presso il Ministero dell'economia e delle finanze o revisori dei conti degli enti locali iscritti all'albo tenuto presso il Ministero dell'interno);

b) società di servizi o di revisione contabile. In questo caso è necessario che il soggetto preposto alla firma (persona fisica) sia iscritto al Registro tenuto presso il Ministero dell'economia e delle finanze e sia munito di formale delega per la sottoscrizione della documentazione in nome e per conto della società di servizi o di revisione contabile.

<sup>20</sup> Concernente la "Presentazione delle domande di contributo da parte degli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza di richiedenti e di titolari di protezione internazionale ed umanitaria, a valere sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, biennio 2016-2017", emanato dal Ministro dell'interno.

Dall'ambito di applicazione del decreto sono esclusi i minori stranieri non accompagnati.

<sup>21</sup> Previsto dall'art. 1-sexies, c. 2, del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modificazioni dalla l. 28 febbraio 1990, n. 39.

I servizi di accoglienza devono assicurare per ciascuna tipologia di destinatari, fra cui i minori stranieri non accompagnati, una disponibilità non inferiore a 10 posti, per cui si è tornati alla previsione iniziale già inserita nel decreto del 2013.

Si chiarisce che la disposizione contenuta nell'articolo 7 delle linee guida, allegate al d.m. 10.8.2016, è di ordine generale in quanto il numero massimo dei posti per ciascuna struttura è stabilito nel provvedimento autorizzatorio regionale o comunale, inoltre, il limite dei 70 posti già previsti nel d.m. 27.4.2015 era riferito al numero massimo di posti del progetto per il quale si chiedeva il finanziamento.

Inoltre, nel caso di beneficiari minori con particolari fragilità, si devono attivare tutte le misure specialistiche più idonee per gestire tali situazioni, in modo da assicurare un'effettiva protezione e tutela, attraverso il coinvolgimento di figure professionali altamente qualificate (ad esempio, medici e psicologi con specializzazioni adeguate).

Per il minore straniero non accompagnato è in ogni caso previsto il protrarsi dell'accoglienza fino ai successivi sei mesi dal compimento della maggiore età.

Per i neomaggiorenni richiedenti o titolari di protezione internazionale o umanitaria, dopo il decorso di tale periodo è consentita un'opportunità di proroga<sup>22</sup> nel medesimo progetto sulla base di circostanze straordinarie relative ai percorsi d'integrazione avviati o a comprovati motivi di salute, e, preferibilmente, all'interno di strutture specifiche finalizzate al raggiungimento dell'autonomia.

Per i neomaggiorenni, con altro titolo di soggiorno, l'accoglienza termina allo scadere dei sei mesi dal compimento della maggiore età.

I trasferimenti da un progetto Sprar ad un altro sono autorizzati dal Servizio centrale solo a condizione che vi siano posti disponibili e qualora il neomaggiorenne necessiti di terminare il proprio percorso d'integrazione.

## **1.6. La realizzazione dei progetti Sprar**

Dall'analisi del fenomeno e dall'interlocuzione con l'amministrazione sono emersi profili di rilievo nello svolgimento dei programmi.

---

<sup>22</sup> Le linee guida allegate al d.m. 30 luglio 2013 e al d.m. 27 aprile 2015 contemplavano la possibilità che le ulteriori proroghe potessero essere più di una.

In primo luogo, l'apertura dei centri per minori è sottoposta ad autorizzazione regionale o comunale sulla base della verifica dei requisiti specifici, indipendenti dalle linee guida emanate dal Servizio centrale, individuati dalla l. 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e da altre disposizioni regionali". Gli immobili devono essere situati nel territorio del comune che ha presentato il progetto o su quello di altri comuni aderenti allo stesso progetto.

Un aspetto di rilievo, determinato dall'equiparazione dei Msna ai minori italiani, è la compresenza nelle strutture di ospiti italiani e stranieri; in tale contesto, l'attività di istruzione per entrambi è mirata all'assolvimento dell'obbligo scolastico, ma il sistema Sprar finanzia e monitora soltanto il percorso scolastico e di avviamento professionale dei minori stranieri.

Dal punto di vista amministrativo, i costi effettivi per il sostegno degli ospiti, nel caso descritto, sono distinti. Per alcune spese di carattere generale, quali, ad esempio, la manutenzione straordinaria degli impianti, gli oneri finanziari vengono ripartiti pro-quota tra i gestori dei servizi ed i comuni, mentre per le altre prestazioni, quali quelle di trasporto casa-scuola, che sono gestite dai comuni, sono questi ultimi a ricevere il relativo contributo dallo Stato, avendone sostenuto gli oneri specifici.

Conseguentemente, per tale aspetto, le comunità per minori hanno gestioni amministrative separate, il che comporta una doppia fatturazione da parte dei gestori: una per il Servizio centrale ed un'altra per il comune.

Può anche avvenire che il minore straniero, a seguito di un'assegnazione effettuata direttamente dalla prefettura, al di fuori della rete Sprar, sia in carico al comune, ed in questo caso le spese sostenute dallo stesso saranno rimborsate all'ente locale dal Ministero dell'interno, attingendo le risorse finanziarie dallo specifico fondo.

Per quanto concerne il profilo della rendicontazione, si è riscontrato, fino all'emanazione del citato d.m. 10 agosto 2016, che per gli adulti, ospitati nel sistema Sprar, le strutture erano tenute a fornire una descrizione dettagliata dei servizi resi e dei relativi costi, mentre per i minori le voci di spesa riguardanti l'accoglienza erano

imputate ad una sola macro-voce: ad ogni minore corrispondeva, quindi, una retta comprensiva di spese di personale, vitto, assistenza, etc.

Si verificava, in tal modo, l'assenza di un controllo puntuale del rendiconto e, conseguentemente, la difficoltà di valutare ex post la qualità del servizio reso, pur in presenza di una dettagliata relazione redatta dal gestore che descriveva l'attività che era stata svolta.

Come visto, i rendiconti dei progetti finanziati con il d.m. 10 agosto 2016 oggi sono compilati secondo quanto previsto dal manuale Sprar di rendicontazione e verificati da un revisore esterno, chiamato a controllare la validità di tutte le voci di spesa, il quale è remunerato con risorse attinte dal fondo in esame e che ricade a carico del progetto.

In secondo luogo, le regioni, come già detto, individuano i requisiti che devono possedere le strutture di accoglienza; a loro volta, i comuni si rivolgono agli operatori secondo le necessità, pertanto un minore può essere inserito in una struttura localizzata al di fuori sia del territorio dell'ente locale, sia di quello regionale, pur rimanendo a carico del primo. Nel corso di un'audizione, tenutasi a luglio 2017, l'amministrazione ha citato ad esempio un caso che ha riguardato il Comune di Roma che ha affidato la cura del minore ad una comunità di Riccione (RN).

In effetti, il porto di approdo non è più elemento fondamentale per la destinazione dei minori al centro di accoglienza; è, infatti, la prefettura competente che provvede ad individuare la località e la struttura nella quale gli stessi dovranno essere ospitati, ma, nonostante tale facoltà, i circa 2.300 minori stranieri presenti nei centri Sprar si trovano soprattutto nelle regioni del sud.

Comunque, casi come quello succitato costituiscono un'eccezione proprio perché si tratta di situazioni particolarmente onerose per i comuni che devono, comunque, corrispondere, alla comunità che accoglie i minori, l'eventuale quota residua eccedente il contributo statale, sulla base dei progetti e dei servizi resi; a ciò si aggiunge l'ulteriore onere necessario per l'effettuazione delle visite ispettive presso le relative strutture di accoglienza.

Tale fenomeno però si riscontra solo quando vi è carenza, sul territorio nazionale, di strutture autorizzate che rispondono agli standard minimi stabiliti dalla legge (quali

ampiezza dei locali, il numero di educatori per minori e i posti disponibili sul territorio).

Un'altra criticità è costituita dall'inerzia di alcune regioni nel concedere le autorizzazioni, che costituiscono condizione necessaria, come visto, per l'immissione delle strutture stesse nell'ambito della rete Sprar; in effetti, tale problematica potrebbe essere superata, dando allo stesso tempo uniformità ai criteri di selezione delle strutture, tramite l'istituzione di un albo nazionale dei centri di accoglienza.

Un profilo di particolare rilievo è quello relativo alla necessità di effettuare un attento e capillare monitoraggio degli esiti occupazionali dei minori, fondamentale per verificare la validità dell'impegno dello Stato e l'efficacia dell'attività formativa posta in essere, al fine di elaborare e realizzare programmi formativi che consentano un pronto inserimento del neomaggiorenne nel mondo del lavoro.

Per quanto riguarda la formazione spirituale, poiché la religione è considerata un dato riservato, il responsabile del progetto è tenuto solo ad indirizzare i propri ospiti verso i luoghi di culto presenti sul territorio; peraltro, non si è avuta notizia di incidenti, né di particolari problematiche emerse fra ospiti minori di diversa religione.

Con il d.m. 30 luglio 2013 sono stati finanziati 49 progetti Sprar<sup>23</sup> per un importo complessivo di 13.981.672 euro, oltre a ulteriori contributi per posti aggiuntivi per 2.650.817 euro, di cui rendicontati, rispettivamente, 12.858.176 euro e 1.969.160 euro.

Tale decreto, come visto, non impone un importo giornaliero predeterminato da corrispondersi pro-capite per l'accoglienza dei Msna, quindi il costo è stato determinato da ciascun ente locale in sede di presentazione del progetto, sulla base del disposto della normativa regionale di riferimento e delle richieste formulate dagli enti attuatori operanti sul territorio nazionale, in relazione alla tipologia dei servizi offerti.

Il costo medio giornaliero dei progetti afferenti al decreto succitato è stato pari ad euro 62,96 pro-capite, calcolato sul contributo assegnato dal Ministero dell'interno, al netto del cofinanziamento che, in questo caso, è previsto in misura non inferiore al 20 per cento del costo complessivo del progetto.

Per quanto concerne le "spese relative all'accoglienza" (A3), è importante sottolineare che il manuale unico di rendicontazione Sprar predisposto dal Ministero

---

<sup>23</sup> Cfr. allegato n. 1

prevede, per i soli progetti che accolgono i minori stranieri non accompagnati o, comunque, soggetti in particolari situazioni di vulnerabilità, la possibilità di rendicontare indicando rette omnnicomprensive, che coprono la quasi totalità dei beni e dei servizi indicati nel disciplinare di gara.

Con il citato d.m. 27 aprile 2015, a differenza di quanto previsto con il precedente decreto, le spese sostenute in sede di rendicontazione sono state accorpate in due macro voci:

- la A) che comprende i costi relativi al personale stabilmente impiegato nel progetto, le spese direttamente correlate alle strutture nonché le spese necessarie per garantire livelli adeguati di accoglienza quali: vitto, abbigliamento, igiene personale e spese per la salute;

- la B) che contempla invece l'inserimento scolastico e l'alfabetizzazione, le consulenze occasionali per l'orientamento legale, la mediazione culturale, il supporto sanitario, i costi sostenuti per favorire l'integrazione socioeconomica dei minori attraverso attività di carattere formativo e professionale ( tirocini formativi, borse lavoro, corsi per la formazione professionale), le erogazioni per il pocket money, la copertura di spese funzionali per il minore, i costi di trasporto e le spese generali. In tale voce, la parte relativa alle spese d'integrazione è finanziata per il 20 per cento dell'ammontare dall'amministrazione centrale e la parte restante è cofinanziata dai comuni.

L'ente locale contribuisce in misura non inferiore al 20 per cento del costo complessivo del progetto e, in sede di rendicontazione, la quota di cofinanziamento è rappresentata nella macro voce "C".

All'uopo, si è osservato che i pagamenti vengono eseguiti sulla base delle presenze effettive dei minori nelle relative strutture e per gli ospiti resisi irreperibili il gestore ha l'obbligo di comunicare all'autorità di pubblica sicurezza l'allontanamento entro 48 ore.

Qualora, a seguito di un'ispezione da parte del ministero nei confronti dei comuni dovesse emergere che gli stessi non hanno rispettato gli standard minimi di ospitalità prestabiliti, l'amministrazione dell'interno non provvede al pagamento dei rimborsi delle relative spese.

Tramite il d.m. 27 aprile 2015 sono stati finanziati rispettivamente 60 progetti per il 2015 e 63 per il 2016<sup>24</sup> per 17.492.912 euro, di questi 28 hanno ottenuto finanziamenti per posti aggiuntivi per 1.495.745 euro di cui rendicontati, rispettivamente, 13.919.675 euro e 899.517 euro.

Anche in questo caso la quota di cofinanziamento è stata individuata in una percentuale non inferiore al 20 per cento del costo complessivo del progetto. Nella tabella che segue si dà conto degli importi erogati per i due esercizi, distinti per voci di spesa.

---

<sup>24</sup> Cfr. allegato n. 1

**Tabella n. 14 - Contributi erogati distinti per voci di spesa ai sensi del d.m. 27.4.2015**

Titolari dei Progetti	Anno 2015		Anno 2016	
	Voce A	Voce B	Voce A	Voce B
Acireale	20.088,00	4.017,60	237.168,00	47.433,60
Acquaformosa	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Acri		-	197.640,00	39.528,00
Azienda cons. del Lodigiano	28.458,00	5.691,60	335.988,00	67.197,60
Bari	33.480,00	6.696,00	395.280,00	79.056,00
Benestare	20.088,00	4.017,60	237.168,00	47.433,60
Benevento	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Bologna	83.700,00	16.740,00	988.200,00	197.640,00
Caltagirone	50.220,00	10.044,00	592.920,00	118.584,00
Provincia di Caltanissetta	18.414,00	3.682,80	217.404,00	43.480,80
Campi Salentina	18.414,00	3.682,80	217.404,00	43.480,80
Canicattini Bagni	20.088,00	4.017,60	237.168,00	47.433,60
Casacalenda	13.392,00	2.678,40	158.112,00	31.622,40
Catania	83.700,00	16.740,00	988.200,00	197.640,00
Catanzaro	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Celico	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Cerignola	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Cerro al Volturno	13.392,00	2.678,40	158.112,00	31.622,40
Cremona	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Cropani	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Crucoli	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Faenza	15.066,00	3.013,20	177.876,00	35.575,20
Ferrara	30.132,00	6.026,40	355.752,00	71.150,40
Firenze	35.100,00	7.020,00	988.200,00	197.640,00
Forlì	28.458,00	5.691,60	335.988,00	67.197,60
Fragneto Monforte	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Galatina	20.088,00	4.017,60	237.168,00	47.433,60
Genova	66.960,00	13.392,00	790.560,00	158.112,00
Gorgoglione	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Mascalucia		-	237.168,00	47.433,60
Melilli	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Mesagne	11.718,00	2.343,60	138.348,00	27.669,60
Milano	-	-	592.920,00	118.584,00
Milazzo	15.066,00	3.013,20	177.876,00	35.575,20
Modena	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Monza	11.718,00	2.343,60	138.348,00	27.669,60
Oria	10.044,00	2.008,80	118.584,00	23.716,80
Pace del Mela	15.066,00	3.013,20	177.876,00	35.575,20
Pachino	20.088,00	4.017,60	237.168,00	47.433,60
Palagonia	16.740,00	3.348,00		
Parma	20.088,00	4.017,60	237.168,00	47.433,60
Pedace	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Petrosino	10.044,00	2.008,80	118.584,00	23.716,80
Ramacca	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Ravenna	-	-	118.584,00	23.716,80
Reggio Emilia	23.436,00	4.687,20	276.696,00	55.339,20
Riace	11.718,00	2.343,60	138.348,00	27.669,60
Rimini	23.436,00	4.687,20	276.696,00	55.339,20
Roma	61.938,00	12.387,60	731.268,00	146.253,60
San Fele	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
San Martino in Strada	10.044,00	2.008,80	118.584,00	23.716,80
San Pietro Apostolo	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Santa Caterina dello Ionio	16.740,00	3.348,00		
Sant'Andrea di Conza	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Scapoli	11.718,00	2.343,60	138.348,00	27.669,60
Stornara		-	118.584,00	23.716,80
Termini Imerese	18.414,00	3.682,80	217.404,00	43.480,80
Torino	50.220,00	10.044,00	592.920,00	118.584,00
Trabia	15.066,00	3.013,20	177.876,00	35.575,20
Trezzano sul Naviglio	23.436,00	4.687,20	276.696,00	55.339,20
Unione Comuni Bassa Romagna	15.066,00	3.013,20	177.876,00	35.575,20
Venezia	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Verona	13.392,00	2.678,40	158.112,00	31.622,40
Vicenza	16.740,00	3.348,00	197.640,00	39.528,00
Vittoria	13.392,00	2.678,40	158.112,00	31.622,40
<b>Totale</b>	<b>1.355.886,00</b>	<b>271.177,20</b>	<b>17.451.612,00</b>	<b>3.490.322,40</b>

Fonte: Ministero dell'interno - Servizio centrale Sprar.

Con il d.m. 10 agosto 2016, infine, per il periodo 16 novembre 2016-31 marzo 2017, sono stati ammessi a finanziamento 7 progetti (annualità 2016) per un totale di 7.866.087 euro, mentre per il periodo primo aprile 2017-5 maggio 2017 sono stati ammessi a finanziamento ulteriori 15 progetti, per l'importo complessivo pari a 18.709.322 euro.

Per il periodo primo luglio-31 dicembre 2017 i progetti sono stati finanziati per l'importo pari a 10.843.235 euro. Nell'allegato n. 1 è riportato il dettaglio della totalità dei progetti finanziati.

E' importante sottolineare che i progetti triennali di cui ai primi due decreti, entrambi operativi per l'esercizio 2016, prevedono, come visto, modalità di rendicontazione differenti; i dati forniti non possono considerarsi definitivi in quanto l'esame della rendicontazione, al mese di luglio 2018, era ancora in corso.

## **2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali**

Il Ministero del lavoro, per l'assistenza dei minori, interviene sia con la Direzione generale dell'inclusione avendo, tra l'altro, redatto le linee guida riguardanti l'affido familiare, sia con la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, avente compiti di coordinamento, per sovrintendere i relativi servizi che, però, sono assicurati prevalentemente dalle regioni e dagli enti locali.

Nel 1998 il legislatore aveva istituito il comitato per i minori stranieri (art. 33 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico dell'immigrazione"), organo inter-istituzionale al quale era stato affidato il compito di verificare il rispetto delle norme per la salvaguardia dei diritti dei minori stranieri accompagnati e non; successivamente, il d.p.c.m. 9 dicembre 1999, n. 535, nello specifico, aveva disciplinato le relative attribuzioni; tra queste vi erano l'effettuazione del censimento sul territorio nazionale e dell'istituzione di una banca dati dei minori stranieri non accompagnati.

Tale comitato è stato soppresso con l'art. 12, c. 20, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. con mod. dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, che ha trasferito le relative competenze alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro.

Nella banca dati, sistema informativo minori (Sim) vengono registrate tutte le segnalazioni degli enti pubblici, i verbali di affidamento delle questure, le attestazioni di presa in carico degli enti locali e le relative autorizzazioni.

Tale sistema informativo è attualmente divenuto accessibile per ogni ente locale titolare della presa in carico del minore, il quale ha anche l'onere d'inserire direttamente i dati in suo possesso al fine fornire, a livello centrale, un quadro preciso ed attendibile della situazione locale.

Tramite il Sim, gli enti locali estrapolano i dati utili e il relativo modello per rendicontare al Ministero dell'interno, tramite le prefetture, le giornate di presenza dei minori nei centri d'accoglienza.

Ogni mese il ministero pubblica, sul proprio sito istituzionale, un report da cui è possibile riscontrare la presenza dei soggetti distinti per età, genere, cittadinanza e distribuzione regionale.

Ogni quadrimestre, invece, viene presentata una relazione di monitoraggio dove si approfondiscono gli aspetti del fenomeno di accoglienza, compresi gli eventuali percorsi di integrazione.

L'art 32 del t.u. sull'immigrazione<sup>25</sup> prevede che il permesso di soggiorno possa essere convertito in modo permanente al compimento della maggiore età, qualora i minori siano stati presenti sul territorio italiano per almeno tre anni, a condizione che gli stessi abbiano svolto positivamente un percorso di integrazione che deve essere

---

<sup>25</sup> 1. Al compimento della maggiore età, allo straniero nei cui confronti sono state applicate le disposizioni di cui all'articolo 31, comma 1, e, fermo restando quanto previsto dal comma 1-bis, ai minori che sono stati affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura. Il permesso di soggiorno per accesso al lavoro prescinde dal possesso dei requisiti di cui all'articolo 23.

1-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, ai minori stranieri non accompagnati, affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero sottoposti a tutela, previo parere positivo del Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33 del presente testo unico, ovvero ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi 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 comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.

1-ter. L'ente gestore dei progetti deve garantire e provare con idonea documentazione, al momento del compimento della maggiore età del minore straniero di cui al comma 1-bis, che l'interessato si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni, che ha seguito il progetto per non meno di due anni, ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio ovvero svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero è in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato.

1-quater. Il numero dei permessi di soggiorno rilasciati ai sensi del presente articolo è portato in detrazione dalle quote di ingresso definite annualmente nei decreti di cui all'articolo 3, comma 4.

attestato dall'ente locale (che lo ha in carico); su tale procedura, il ministero esprime un parere obbligatorio, avente carattere non vincolante<sup>26</sup>.

Da ultimo, l'art. 13 della citata l. 47/2017 prevede che il minore, qualora abbia intrapreso un percorso di inserimento finalizzato all'autonomia e necessiti di un supporto prolungato, può essere affidato ai servizi sociali, con provvedimento dell'autorità giudiziaria, fino al compimento del ventunesimo anno di età.

## **2.1. Le linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per i minorenni**

La Conferenza unificata del 14 dicembre del 2017 ha approvato le linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per i minorenni.

Le stesse, emanate dal Ministero del lavoro e politiche sociali, sono il risultato di un impegno congiunto che ha coinvolto anche i rappresentanti del Ministero della giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'Associazione nazionale comuni italiani (Anci) e dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Lo scopo di tale documento è stato quello di pervenire ad una omogeneizzazione delle modalità di accoglienza dei minori sul territorio nazionale e lo stesso non è, di per sé, cogente nei confronti delle regioni, che rimangono titolari delle loro potestà in materia, ma l'auspicio sarebbe quello che le relative linee di indirizzo siano recepite, con propri atti, dalle stesse al fine di conseguire l'obiettivo indicato.

Il documento si articola in sei punti e, nell'ambito di quello dedicato alle "Questioni particolari", viene trattata, in termini sintetici, la specifica materia dei Msna con l'indicazione di alcune raccomandazioni ed individuando una serie di "Azioni/indicazioni operative".

In particolare, oltre ai profili già trattati nell'ambito della presente relazione, risultano di interesse due raccomandazioni, che richiamano, peraltro, le prescrizioni normative contenute nella l. n. 47/2017.

---

<sup>26</sup> Cfr. "Linee-Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età (articolo 32, comma 1 bis del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286)" emanate dalla competente Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione in data 24 febbraio 2017.

La prima afferisce all'iscrizione del minore al Servizio sanitario nazionale, obbligatoria e da richiedersi da parte di chi esercita, anche in via temporanea, la responsabilità genitoriale o dal responsabile della struttura di prima accoglienza; deve essere, quindi, garantita una particolare tutela, predisponendo un programma specifico di assistenza al minorenne che assicuri adeguate condizioni di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni anche oltre il compimento della maggiore età.

La seconda concerne il diritto all'istruzione. Il documento prevede che dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza siano adottate specifiche misure da parte delle istituzioni scolastiche e di quelle formative (accreditate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano) idonee a favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico, anche mediante convenzioni volte a promuovere appositi programmi di apprendistato, nonché la predisposizione di progetti che prevedano il coinvolgimento dei mediatori culturali.

L'amministrazione ha fatto pervenire una memoria nel cui ambito è stata data notizia dello svolgimento di tirocini formativi a favore di minori e di giovani migranti fino a 23 anni accolti in Italia e beneficiari dei medesimi diritti dei Msna, finanziati con risorse a carico del Fondo sociale europeo per 9.000.000 di euro.

Lo strumento utilizzato è stato quello della c.d. "dote individuale", che ha consentito l'erogazione servizi afferenti a tre differenti aree (accoglienza e presa in carico; formazione; lavoro) e il riconoscimento di un contributo al soggetto proponente (pari a 2.000 euro, per lo svolgimento di attività per favorire l'inserimento socio-lavorativo del destinatario, della durata massima di 64 ore), di una indennità di frequenza al destinatario (pari a 500 euro mensili, per la partecipazione a un tirocinio di 5 mesi), nonché di un contributo al soggetto ospitante il tirocinio (pari a 500 euro, per lo svolgimento di attività di tutoraggio e affiancamento della durata massima di 16 ore).

**Tabella n. 15 - Percorsi per la formazione, il lavoro e l'integrazione dei Msna.**

Percorsi	Fase 1	Fase 2	Totale
Percorsi finanziabili	960	850	1.810
Domande pervenute	1.670	1.450	3.120
Tirocini attivati	944	853	1.797
Tirocini conclusi	865	739	1.604
Tirocini interrotti	79	114	193

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

### **3. L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza**

L'Autorità di garanzia nazionale<sup>27</sup> è priva di articolazioni organiche sul territorio e svolge un'attività di coordinamento dei Garanti regionali nell'ambito della Conferenza nazionale di garanzia, non avendo, quindi, un potere gerarchico nei confronti di queste strutture che sono istituite dai rispettivi consigli regionali.

Secondo il disposto della l. 12 luglio 2011 n. 112, istitutiva dell'autorità, questa svolge un'attività di sensibilizzazione e di promozione della tutela dei minori non accompagnati, tuttavia nei confronti delle altre istituzioni può adottare esclusivamente atti di natura non cogente (*soft law*); peraltro, la stessa ha individuato, con proprie relazioni al Parlamento, le priorità per la realizzazione di un efficiente sistema di accoglienza per i minori che, poi, sono state recepite nella vigente l. n. 47/2017, quali: la creazione di una cabina di regia nazionale, la nomina tempestiva del tutore, l'accertamento dell'età ed il rapido passaggio dalla prima alla seconda accoglienza.

Inoltre, in sede di audizione presso le commissioni riunite Affari costituzionali e Politiche dell'unione europea della Camera dei deputati, nell'ambito della partecipazione al processo normativo di modifica delle leggi in materia di accoglienza ai Msna, il Garante ha auspicato la razionalizzazione e semplificazione del quadro delle disposizioni regionali, al fine di evitare il rischio che si formino decisioni giudiziali difformi sul territorio nazionale.

<sup>27</sup> Il funzionamento dell'autorità è già stato oggetto di indagine da parte di questa Corte con la deliberazione 2/2018/G.

Sul piano europeo, nell'ambito delle competenze attribuite al Garante nazionale dalla l. n. 112/2011, è stata avviata una collaborazione con le analoghe autorità di altri paesi facenti parte della rete Enoc<sup>28</sup>.

In generale, l'Autorità coinvolge, in senso orizzontale, il Ministero dell'interno in ordine a tutte le problematiche afferenti all'accoglienza, il Ministero della giustizia con riguardo alla tutela dei minori, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in relazione all'integrazione e all'implementazione della banca dati, l'Anci e la Conferenza Stato-Regioni per specifiche problematiche; mentre, in senso verticale, interessa, oltre lo Stato, le regioni e gli enti locali. Questi ultimi, però, non hanno, di regola, una specifica figura di garanzia.

E' da rilevarsi che il Garante nazionale, in forza del potere sostitutivo in via temporanea e sussidiaria attribuitole dalla l. n. 47/2017, non essendo stato nominato in due regioni il garante (la Valle d'Aosta e il Molise), ha provveduto a pubblicare l'avviso per la selezione e formazione dei tutori volontari da iscrivere negli appositi elenchi a loro dedicati presso i Tribunali per i minorenni.

Per la Valle d'Aosta, atteso l'esiguo numero di Msna presenti sul territorio regionale, si è provveduto a delegare al Garante regionale per il Piemonte la selezione e la formazione dei tutori volontari.

La regione Molise, in data 12 luglio 2017, ha nominato il Garante per i diritti alla persona con il quale è stato sottoscritto un protocollo d'intesa per l'avvio dei corsi di formazione per tutori volontari.

La regione Sardegna ha provveduto, in data 22 novembre 2017, alla nomina del garante per l'infanzia, mentre la regione Toscana non ha ancora provveduto all'individuazione del nuovo titolare in sostituzione di quello dimissionario; nelle more del rinnovo, l'incarico è stato affidato ad interim al segretario generale del Consiglio regionale.

Come presidente della Conferenza nazionale di garanzia, il Garante ha favorito l'approvazione delle linee-guida per la selezione e la formazione dei tutori volontari, in sede di conferenza nazionale per i diritti dell'infanzia e l'adolescenza.

---

<sup>28</sup> European Network of Ombudspersons for Children - Rete europea dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza.

A tal proposito sono stati organizzati corsi di formazione su base provinciale, rispettivamente 5 nell'anno 2017 e 10 nel 2018, finanziati con fondi Fami. L'attività di selezione e formazione è stata resa possibile grazie al supporto dell'Easo<sup>29</sup>.

E' da osservare che, nel determinare il numero effettivo dei minori non accompagnati presenti sul territorio, è necessario distinguere tra il dato degli sbarchi dal numero delle presenze, ciò è dovuto, principalmente, al fatto che i soggetti sbarcati hanno mediamente diciassette anni, pertanto il numero censito dal Ministero del lavoro al 31 dicembre di ogni anno è al netto di coloro i quali hanno, nel frattempo, compiuto i diciotto anni e di quelli resisi irreperibili.

La tutela legale è regolata dall'art. 357 del codice civile, il quale dispone che il tutore ha la cura della persona del minore, lo rappresenta in tutti gli atti civili e ne amministra i beni. Tale istituto in Italia ha avuto, tradizionalmente, carattere pubblico ed è stato affidato prevalentemente ai sindaci, agli assessori ed agli avvocati iscritti all'apposito albo; ancora oggi tali figure sono circa l'80 per cento del totale.

Si rende, quindi, necessario superare questa prassi al fine di rispettare compiutamente la previsione normativa (d.lgs. 22 dicembre 2017, n. 220) che fissa un tutore privato ogni tre minori e per realizzare, così, un'equa distribuzione degli stessi sul territorio nazionale.

E' importante evidenziare che l'assegnazione del tutore volontario non può mascherare un'adozione di fatto, in quanto i minori, pur non essendo accompagnati, normalmente hanno una famiglia nel paese di origine e non sono oggettivamente in "stato di abbandono" e, in ogni caso, per l'adozione è necessario il provvedimento del Tribunale per i minorenni che ne accerti lo stato di adottabilità.

La l. n. 47/2017 ha previsto, in particolare, l'istituzione dell'albo dei tutori presso i Tribunali dei minori competenti per territorio, da realizzare a cura dei Garanti regionali, o, in loro assenza, dal Garante nazionale, in accordo con gli stessi Tribunali dei minori, lasciando inalterate le competenze del giudice tutelare.

La concreta attuazione di tale precetto costituisce una criticità: infatti, prima dell'entrata in vigore della legge introduttiva, la figura del tutore volontario privato era stata istituita, in via di prassi, solo in alcune regioni, tuttavia, l'autorità ha

---

<sup>29</sup> European asylum support office - Ufficio europeo di sostegno all'asilo.

riscontrato una grande difformità in ordine ai relativi presupposti di nomina, tempi di durata dell'incarico, strutture organizzative e, quindi, anche dei rispettivi costi dei corsi di formazione.

Al febbraio 2018, erano 3.981 i cittadini che avevano presentato la domanda e avevano partecipato ai corsi di formazione per diventare tutori volontari, in vista dell'eventuale nomina da parte dei Tribunali per i minori.

Tale dato numerico è da considerarsi positivamente, avuto riguardo al breve lasso di tempo intercorso dall'entrata in vigore della legge istitutiva; tuttavia la piena realizzazione della previsione normativa non è ancora stata raggiunta.

**Tabella n. 16 - Tutori volontari abilitati per regione al mese di febbraio 2018**

REGIONE	TUTORI VOLONTARI
Piemonte e Val d'Aosta	589
Lombardia	581
Provincia autonoma di Bolzano	106
Friuli-Venezia Giulia	41
Liguria	127
Emilia-Romagna	234
<b>Totale Nord</b>	<b>1.678</b>
Marche	126
Toscana	291
Umbria	92
Lazio	700
Abruzzo	109
<b>Totale Centro</b>	<b>1.318</b>
Molise	28
Campania	383
Basilicata	34
Calabria	103
Sardegna	172
Sicilia	265
<b>Totale Sud</b>	<b>985</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>3.981</b>

Fonte: Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Nota: in Veneto, in Puglia e nella Provincia autonoma di Trento esiste già la figura del tutore volontario, quindi non è stato pubblicato nessun nuovo avviso ai sensi della l. 47/2017.

Nella seduta del 4 ottobre 2017 la Conferenza nazionale di garanzia, che riunisce i garanti regionali ed è presieduta del Garante nazionale, per l'attuazione dell'art. 11 della l. n. 47/2017 (istituzione del tutore volontario), ha redatto un documento, inviato ai vertici delle istituzioni regionali e nazionali, in cui sono state evidenziate alcune criticità le quali, se non superate, potrebbero disincentivare l'interesse dei cittadini ad assumere le funzioni di tutori volontari, mettendo a rischio l'intero sistema di tutela.

Gli interventi richiesti, di natura prevalentemente economica, finalizzati a sostenere l'operato dei tutori volontari, si possono così riassumere:

- 1) l'istituzione di una polizza per la responsabilità civile dei tutori volontari;
- 2) la previsione dei permessi di lavoro per lo svolgimento delle attività previste dalla legge;
- 3) l'assicurazione di un rimborso per le spese sostenute dai tutori volontari.

Come visto, con il citato d.lgs. n. 220/2017 è stata disposta la concentrazione di tutte le fasi procedurali giurisdizionali presso i tribunali per i minorenni, superando la precedente frammentazione di competenze, e il trasferimento della competenza ad aprire il procedimento per la nomina del tutore.

Bisogna, poi, rilevare che nulla è stato previsto in ordine al monitoraggio e al controllo dei tutori. Infatti, seppur nel codice civile tali figure vengono monitorate dai giudici tutelari e operano esclusivamente nell'ambito dell'amministrazione dei patrimoni (la cui gestione economica deve essere oggetto di rigorosa rendicontazione), nel caso dei minori stranieri non accompagnati non esiste ancora una norma che imponga un analogo adempimento.

Con riguardo alle visite ed alle ispezioni effettuate presso le strutture pubbliche e private, eseguite ai sensi dell'art. 4 della l. n. 112/2011<sup>30</sup>, il Garante ha riferito che tra il mese di novembre 2016 ed aprile 2017 con una propria delegazione, a cui partecipava anche un rappresentante dell'Associazione nazionale magistrati ed un rappresentante del Consiglio nazionale degli assistenti sociali, ha svolto una serie di visite presso i vari centri Fami per Msna, coinvolgendo i soggetti che avevano un ruolo attivo nel sistema dell'accoglienza.

---

<sup>30</sup> Le visite sono state precedute da incontri istituzionali con le rappresentanze degli enti che svolgono materialmente le attività di accoglienza, con lo scopo di rafforzare il sistema delle politiche sociali in un ambito territoriale.

I dati, raccolti con l'ausilio di schede di rilevazione appositamente predisposte, mostrano la grande varietà delle modalità di erogazione dei servizi, in questo differenziandosi nettamente dal sistema di accoglienza degli adulti, dove la omogeneità dei costi e dei servizi erogati rendono più agevole un raffronto tra le diverse strutture di accoglienza.

Le informazioni richieste ai gestori hanno riguardato: le strutture (capienza, dislocazione, posti dedicati distinti per sesso di appartenenza dei minori, presenza di un regolamento interno, rapporti con la prefettura e i servizi sociali del comune); i servizi erogati (mediazione culturale, assistenza legale necessaria sia all'avvio delle procedure per ottenere il permesso di soggiorno, sia per avviare l'istituto di tutela, istruzione, trasporti, forniture di pocket money e di dotazioni igieniche personali, modalità di fornitura del vitto, e quanto altro dedicato al sostentamento personale), nonché il rispetto dei tempi di permanenza nei centri Fami, destinati alla cosiddetta prima accoglienza, previsti in 60 giorni dalla normativa in vigore antecedente alla l. n. 47/2017.

Le risultanze sono state riportate nella relazione "Partecipazione a 360 gradi" pubblicata nel sito istituzionale dell'Autorità da cui si evince il grado di efficienza e di efficacia delle azioni adottate dai vari attori in materia di accoglienza, soprattutto con riguardo agli strumenti scientifici, culturali, ricreativi e di formazione scolastica e professionale attuati per favorire l'integrazione dei Msna, la loro autonomia al compimento della maggiore età nell'affrontare le problematiche quotidiane, il completamento del ciclo di studi scolastici e il loro inserimento nel mondo del lavoro.

Inoltre, le interviste rivolte direttamente ai ragazzi ospitati hanno permesso di comprenderne le aspirazioni anche riguardo alla volontà o meno di restare in Italia, le attività svolte nella loro giornata tipo, le loro attitudini, il livello di istruzione e la formazione professionale ai fini dell'inserimento nel mondo del lavoro che costituisce la vera priorità, considerato che, come visto, l'ottanta per cento dei Msna ha tra i sedici e i diciassette anni.

Nelle considerazioni finali sono state evidenziate, a seguito delle criticità riscontrate, alcune raccomandazioni rivolte a tutte le istituzioni che concorrono allo svolgimento delle attività di sostegno al sistema di accoglienza quali:

- l'esigenza di un continuo monitoraggio che intercetti, evidenzi e semplifichi ogni criticità riscontrata oltre alla ricerca continua del miglioramento del sistema;

- la piena attuazione operativa della l. n. 47/2017 che riduce i tempi per la prima accoglienza da 60 gg. a 30 gg., così da accelerare il passaggio al sistema Sprar (seconda accoglienza), dove i servizi destinati a favorire l'integrazione dei giovani migranti sono organizzati sul singolo soggetto in base alle proprie attitudini, inclinazioni ed esigenze.

Considerato, però, che per la maggior parte dei minori è prossimo il compimento della maggiore età (e da quel momento uscirebbero dal sistema di accoglienza e protezione) si rende necessaria un'efficiente formazione scolastica che consenta loro la possibilità di esprimersi in italiano e quindi di acquisire un'adeguata preparazione professionale.

#### 4. L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

L'osservatorio<sup>31</sup> è stato istituito dalla l. 23 dicembre 1997, n. 451 ed è attualmente regolato dal d.p.r. 14 maggio 2007 n. 103, che ne affida la presidenza congiunta al Ministro del lavoro e delle politiche sociali e al Ministro con delega per le politiche della famiglia<sup>32</sup>.

Al fine poi di garantire la sinergia con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, un rappresentante di quest'ultima partecipa, in via permanente, ai lavori dell'osservatorio.

Le norme citate assegnano all'ente il compito di predisporre con cadenza biennale il Piano nazionale di azione e d'interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, con l'obiettivo di sostenere i programmi rivolti ai minori e rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo.

Il piano, sentita la Commissione parlamentare per l'infanzia, viene approvato dal Consiglio dei ministri, adottato con d.p.r. e pubblicato nella gazzetta ufficiale.

Con analoga frequenza, l'osservatorio predispone la relazione sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti; inoltre, ogni cinque anni, predispone lo schema del rapporto del Governo all'Onu, sull'applicazione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989.

Nel luglio 2017 sono stati pubblicati il V e VI rapporto sullo stato di attuazione della convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; il documento illustra l'evoluzione normativa, le politiche e i programmi a favore dei minori realizzati dal Governo italiano nel periodo 2008-2016.

Per lo svolgimento delle sue attività si avvale del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che realizza studi e pubblicazioni, monitora la normativa nazionale e internazionale di settore ed effettua attività di ricerca, raccolta, elaborazione ed analisi di dati, pubblicazioni e documenti.

---

<sup>31</sup> L'attività dell'Osservatorio è già stata oggetto di indagine da parte di questa Corte con la deliberazione 15/2018/G.

<sup>32</sup> Con decreto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie con delega alle politiche per la famiglia e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 24 marzo 2017, sono stati conferiti gli incarichi, di durata biennale, ai cinquanta componenti dell'osservatorio; gli stessi sono stati scelti tra rappresentanti di amministrazioni centrali e locali, di enti e associazioni, di organizzazioni del volontariato, del terzo settore ed esperti in materia.

## 5. L'affidamento familiare

Per completezza di informazione, seppur la problematica dell'affido familiare sia solo indirettamente attinente alla gestione del fondo oggetto della presente relazione, occorre segnalare che la citata l. n. 47/2017, all'art. 7, prevede che gli enti locali promuovano la sensibilizzazione e la formazione di soggetti preparati per favorire l'affidamento familiare dei Msna in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza.

Si tratta quindi di un istituto cui il legislatore ha inteso dare un'importanza preminente rispetto a qualsiasi altra forma di ospitalità.

L'affido è regolato, in via principale, dalla l. 4 maggio 1983, n.184 recante "Diritto del minore ad una famiglia" e successive modifiche, con la quale sono stati disciplinati gli istituti attivabili quando la famiglia di origine non è in grado di provvedere al mantenimento e all'educazione del minore.

In linea generale, va sottolineato che la normativa vigente stabilisce il principio del diritto del minore a crescere e ad essere educato nella propria famiglia prevedendo, a tal fine, nell'ambito di tutte le procedure dinanzi ai tribunali per i minorenni, l'obbligo per il giudice ordinario di segnalare tutte le situazioni di indigenza dei nuclei familiari che richiedono interventi di sostegno.

Allorché la famiglia d'origine, nonostante gli aiuti di cui sopra, non riesca a garantire il concreto diritto del minore ad essere cresciuto ed educato in maniera adeguata, sorge la necessità di offrire uno specifico supporto al minore attraverso tale l'istituto che da un lato, si pone come un aiuto diretto al minore, attraverso il suo temporaneo affidamento ad altra famiglia o a anche ad una singola persona e, dall'altro, rappresenta un sostegno indiretto alla stessa famiglia finalizzato al superamento di un temporaneo stato di difficoltà che può scaturire da varie cause (economiche, psicologiche o logistiche).

I soggetti coinvolti sono quindi il minore, che ha diritto ad essere ascoltato, informato e preparato prima che si proceda all'affidamento, la famiglia di origine che, a una valutazione tecnica psico-sociale, appaia impossibilitata o inadeguata a svolgere il proprio compito educativo, la famiglia affidataria, per la quale la norma non stabilisce vincoli di età rispetto al minore affidato, né vincoli di reddito, ma richiede,

in sostanza, la disponibilità affettiva e le capacità educative per accompagnare per un periodo più o meno lungo un minore, aiutandolo a sviluppare le sue potenzialità e valorizzando le sue risorse, con la consapevolezza della presenza e dell'importanza della famiglia d'origine nella vita dello stesso.

Tra i principali obblighi a carico vi è quindi quello di provvedere al mantenimento, all'educazione ed all'istruzione del minore affidato, nonché di favorire i rapporti tra lo stesso e la sua famiglia di origine, allo scopo di favorirne il reinserimento nella stessa, salvo il caso in cui lo stesso non sia pregiudizievole per il minore o nel caso in cui l'autorità giudiziaria abbia posto a carico della famiglia d'origine vincoli di non frequentazione con il minore.

L'affidatario deve, quindi, curare e mantenere i rapporti con la famiglia d'origine nella quale si dovrà favorire il reinserimento del minore.

In tale contesto sono poi coinvolti i servizi sociali territoriali, che effettuano incontri con le famiglie o con le singole persone disposte e disponibili all'affidamento, al fine di poter ottenere informazioni utili circa l'effettiva corrispondenza tra le caratteristiche e l'idoneità di tali persone e le esigenze affettive e materiali del minore.

La famiglia affidataria ha diritto ad essere informata sulle finalità dell'affidamento e ad essere coinvolta nelle fasi del progetto; ha diritto ad avere un sostegno individuale e di gruppo, oltre ad avere un contributo mensile svincolato dal reddito con facilitazioni per l'accesso ai servizi sanitari, educativi e sociali.

Dal punto di vista procedurale, la competenza all'emanazione del provvedimento di affido appartiene al servizio sociale locale del comune in cui si trova il minore e al Tribunale per i minori territorialmente competente.

Malgrado il carattere prioritario che la norma ha assegnato all'affidamento, sussistono una serie di criticità per le quali tale soluzione ha avuto un'applicazione, nel complesso, residuale:

- in primo luogo, è da tenere presente che i Msna sono nella stragrande maggioranza giovani tra i 16 e i 17 anni e risultano, quindi, comprensibilmente, di gestione complessa per le famiglie affidatarie;

- un'altra criticità è data dal fatto che molto spesso i minori provengono da culture e professano religioni diverse da quelle delle famiglie potenzialmente disposte

all'affidamento; avuto riguardo alle caratteristiche dell'istituto giuridico, che prevede il rispetto di tali differenze, si preferisce, in genere, affidare a famiglie culturalmente omogenee, che generalmente, soprattutto per i soggetti di fede mussulmana, sono presenti in numero assai limitato nel Paese.

Peraltro, le norme vigenti prevedono una serie di provvidenze a favore delle famiglie affidatarie, quali, oltre al riconoscimento del contributo di cui si è detto:

- la copertura assicurativa per il minore per incidenti e danni provocati o subiti nel corso dell'affidamento;

- la percezione degli assegni familiari e delle prestazioni previdenziali dovute per il minore, che può essere disposta temporaneamente dal giudice, valutate le circostanze e le modalità dell'affido, nonché la sua durata;

- le detrazioni di imposta per carichi di famiglia, anch'esse spettanti se il giudice lo dispone.

In realtà, si riscontrano situazioni nelle quali le regioni e gli enti locali, anche a causa di carenza di risorse finanziarie, non corrispondono le citate provvidenze a favore delle famiglie affidatarie; tale circostanza costituisce, indubbiamente, un'ulteriore criticità nell'applicazione delle disposizioni citate che certamente non incentiva, come sarebbe auspicabile, la diffusione dello specifico istituto.

## **6. L'Opera nazionale per le città dei ragazzi.**

Nell'ambito della presente indagine si è ritenuto di svolgere, il 24 maggio u.s., un incontro con i rappresentanti dell'Opera nazionale per le città dei ragazzi, ente ecclesiastico civilmente riconosciuto ai sensi dell'art. 12 della l. 20 maggio 1985, n. 222, che storicamente svolge la sua opera in favore dei minori a Roma.

Tale scelta, fermo restando che la gestione dell'ente ed i rapporti convenzionati che intercorrono tra lo stesso ed il Comune di Roma o altri enti locali non rientrano nell'oggetto della presente indagine, ha tuttavia consentito di acquisire una serie di elementi di interesse per la presente istruttoria ed offre un quadro di riferimento circa le strutture di "seconda accoglienza" gestite dagli enti locali al di fuori del sistema Sprar.

Si tratta di una struttura molto grande, che si avvale di 60 dipendenti, di questi, 25 sono educatori che svolgono anche funzioni di vigilanza impiegati in turnazioni atte a coprire le ventiquattro ore, mentre i restanti sono impiegati in attività di supporto amministrativo e logistico. Al momento dell'incontro, erano ospitati quaranta giovani di sesso maschile, trentaquattro dei quali in età adolescenziale, di cui un solo italiano; non erano presenti ragazzi di età inferiore a dodici anni. Erano altresì ospitati sei neomaggiorenni stranieri, in attesa di concludere il loro percorso formativo finalizzato all'acquisizione di un adeguato livello di autosufficienza.

E' stato fatto presente che le spese di mantenimento dei sei neo-adulti sono a totale carico dell'ente gestore ed il loro percorso di uscita è stato concordato con il competente Assessorato comunale ai servizi sociali di Roma; in genere la loro l'età, al momento delle dimissioni, non supera i venti anni.

La permanenza media degli ospiti è di circa due anni.

La struttura ha in corso solo rapporti contrattuali con enti locali, formalizzati con il Comune di Roma tramite una specifica convenzione, mentre con altri Enti locali sparsi sul territorio nazionale gli accordi sono definiti con apposite determinazioni d'impegno emesse da parte dei responsabili degli uffici competenti.

La capacità ricettiva è di sessantacinque posti. La composizione dei gruppi che occupano gli alloggi tiene in considerazione l'area geografica di provenienza, l'età e le attività di formazione frequentate dai minori.

A seguito dell'entrata in vigore del d.p.c.m. 21 maggio 2001 recante "Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale", si sono resi necessari rilevanti interventi di adeguamento della struttura, con la trasformazione delle camerate, fino a quel momento utilizzate per ospitare i ragazzi, in appartamenti dotati di servizi e cucina interni, in cui i minori sono alloggiati in numero di otto per unità residenziale.

I pasti vengono preparati e consumati all'interno dei singoli appartamenti, seguendo la tabella dietetica predisposta dall'Asl e sotto il controllo di un supervisore e non più, come nel passato, nel refettorio della struttura, circostanza questa considerata criticamente dagli operatori, in quanto la gestione del refettorio comune da parte dei ragazzi, occupati in turni, sia in cucina che nel servizio ai tavoli,

faciliterebbe gli incontri e le relazioni attraverso l'esaltazione di un momento conviviale, inoltre, garantirebbe una più oculata gestione dei fondi destinati all'alimentazione.

L'istruzione scolastica e la formazione professionale sono offerte da istituti statali ad esclusione dei corsi di formazione per fornaio, ceramista, informatico e falegname - restauratore, che si svolgono nei laboratori interni alla struttura.

Per tutti gli ospiti è applicata la forma di tutela di tipo istituzionale, che quindi ricade sulla figura del Sindaco di Roma, il quale ha delegato tale funzione ad un funzionario dell'Assessorato comunale ai servizi sociali.

Dal punto di vista finanziario l'importo delle rette è di 80 euro pro-die per ospite; tale cifra verrà adeguata a 90 euro nel 2019 e 100 euro nel 2020.

Tale ammontare non è sufficiente a garantire la copertura delle spese sostenute per il mantenimento della struttura e il pagamento degli stipendi del personale dipendente che incide per circa l'85 per cento dell'importo delle rette.

Il deficit finanziario è attualmente coperto tramite i proventi dei canoni di affitto dei terreni di proprietà dell'istituto, di alcuni spazi interni per manifestazioni di varia natura, dei laboratori utilizzati per i corsi di formazione professionali, di immobili destinati alla vendita di derrate alimentari prodotte all'interno della tenuta agricola e, soprattutto, da contributi erogati da una fondazione consorella statunitense.

Dall'incontro si è appreso che, relativamente alla primissima accoglienza, nella città di Roma sono operativi n. 7 Cas comunali, per una capienza complessiva di circa centocinque posti.

La procedura adottata, in linea con le disposizioni vigenti, per queste strutture prevede che nella prima settimana si proceda all'identificazione del minore, alla visita medica in presenza del mediatore culturale e che, in caso di dubbi, si proceda agli accertamenti sanitari necessari; a tal fine, il Comune di Roma ha attivato una convenzione con l'ospedale militare del Celio, riducendo così sia i tempi per l'identificazione e sia i margini di errori legati alla valutazione dell'età.

La prassi di accoglienza si svolge secondo una procedura che prevede:

- la richiesta di disponibilità di posti da parte dell'ente locale;

- l'incontro dell'organismo di valutazione (assistente sociale, psicologo e responsabile dell'Oncr) con l'aspirante ospite, per valutarne le condizioni psico-fisiche, le inclinazioni scolastiche o la formazione lavorativa;
- se il minore è idoneo all'accoglienza presso il centro, viene predisposto il progetto educativo, formativo e di assistenza fisica e psicologica, che viene trasmesso alla Procura presso il Tribunale dei minori a cui sono anche inviate, con cadenza semestrale, le schede di aggiornamento individuali;
- in base alle necessità proprie del minore è stabilita la retta giornaliera pro-capite.

Infine, viene assunto l'impegno di spesa con determina comunale.

Il pagamento delle fatture, da parte del Comune di Roma, avviene nel rispetto del termine dei sessanta giorni dal momento della loro ricezione; altri comuni, da cui provengono i Msna, pagano le stesse con notevole ritardo.

Le visite ispettive presso l'ente sono effettuate dalla Prefettura di Roma e dall'ispettorato comunale di vigilanza. Le stesse sono iniziate soltanto dall'anno 2015.

La prefettura, tramite la questura, svolge due ispezioni annuali con lo scopo di verificare principalmente le generalità e la documentazione in possesso dei minori, mentre l'Ispettorato comunale di vigilanza svolge controlli per riscontrare la congruità delle fatture emesse rispetto ai minori presenti e ai servizi erogati, la tenuta dei registri di entrata e di uscita, la corretta tenuta delle loro schede identificative, l'ottemperanza delle norme igienico-sanitarie, l'omogenea distribuzione dei ragazzi nelle unità immobiliari, la presenza degli educatori e il corretto rapporto educatore/ospite (un operatore ogni otto minori).

La recente attività di controllo è stata colta come un'ottima prassi ed un'opportunità per far emergere le carenze organizzative e di conseguenza, migliorare la qualità dei servizi erogati, oltre ad indurre l'ente a dotarsi di un sistema di controllo interno.

Infine, è stato specificato che i ragazzi al termine della loro permanenza presso la struttura, sono, per circa il 30 per cento, autonomi e svolgono attività lavorativa e per il restante 70 per cento, sono in attesa del riconoscimento dello status di rifugiato, ricevendone le forme di tutela previste dalla normativa ed altri si ricongiungono alle proprie famiglie.

Di seguito si riporta la tabella riassuntiva delle rette erogate ai vari centri di accoglienza dalle regioni e, a titolo esemplificativo, la tabella dei costi del personale sostenuti dalle comunità con ospiti minorenni.

**Tabella n. 17 - Rette stabilite dalle regioni per tipologia di ospitalità**

REGIONE	COMUNITA' MINORI	SEMIAUTONOMA	MADRI CON BAMBINO
Piemonte	105,00	50,00	69,00 a persona
Lombardia	80,00/135,00	75,00	94,50 bambino, 47,25 madre
Veneto	90,00/140,00		77,65 a persona
Marche	83,00/103,00		30,00 madre, 83/103 bambino
Toscana	70,00/110,00		90,00 bambino, 65,28 madre
Lazio	80,00	40,00	82,43 a nucleo per sei mesi, poi 80 il bambino
Campania	90,00/138,00	78,00	93,00 bambino, 83,00 madre
Calabria	92,00		40,00 a persona
Sardegna	80,00		contributo annuale non comunicato
Sicilia	76,00		48,63 a persona

Fonte: Coordinamento nazionale comunità per minori.

**Tabella n. 18 - Costi del personale in una comunità con ospiti minorenni**

Fascia oraria	Figura professionale	Quantità	Costo orario	Ore / giorno complessive	costo annuo
7-9	educatore	2	18,00	4	26.280
9-12	educatore	1	18,00	3	19.710
12-22	educatore	2	18,00	20	131.400
14-20	educatore aggiunto	1	18,00	6	39.420
22-7	educatore	1	18,00	9	59.130
Variabile	coordinatore	1	21,00	2,85	22.680
Variabile	super visore	1	100,00	4 mensili	4.800
Variabile	formatore	1	100,00	3 mensili	3.600
Variabile	personale amministrativo	1	25,00	40 mensili	12.000

Fonte: Coordinamento nazionale comunità per minori.

## 7. Osservazioni

Dall'analisi dei dati raccolti di cui al paragrafo precedente ed analizzando i costi afferenti alla struttura di accoglienza presente nel Comune di Roma, si può sottolineare, in primo luogo, che seppure gli importi stabiliti dalla Regione Lazio siano tra i più bassi in Italia, come illustrato nella tabella n. 16, in realtà, se si prendono a confronto i dati del similare sistema Sprar facente capo al Ministero dell'interno, gli stessi sono, al contrario, decisamente superiori.

Infatti, trattandosi di minori che non presentano problematiche fisiche o psichiche di particolare rilievo, occorre sottolineare l'ampio divario esistente tra gli 80 euro giornalieri pro-capite spesi nell'accoglienza gestita direttamente dai comuni, con le rette mediamente più basse, ed i 54 euro (45 + 20 per cento) previsti come costo complessivo per l'accoglienza nell'ambito Sprar, gestita dal Ministero dell'interno.

In secondo luogo, è da osservarsi che le rette sono impiegate principalmente per retribuire il personale impiegato nell'assistenza ai minori; peraltro, come esaurientemente illustrato nella tabella n. 17 tale cifra, ove non si ricorra a personale volontario, risulta difficilmente comprimibile, alla luce delle norme che regolano il rapporto da rispettare tra il numero degli ospiti e il personale addetto.

La stipula della convenzione con l'Ospedale militare del Celio è da segnalarsi positivamente, così come la riferita effettuazione di costanti controlli sull'attività dell'ente da parte del comune; trattandosi di attività particolarmente delicata e finanziariamente onerosa è necessario che le verifiche siano puntualmente effettuate da parte delle autorità e degli enti locali coinvolti.

Per tali aspetti sarebbe auspicabile che l'Anci svolga una opportuna attività di sensibilizzazione dei comuni italiani per consentire a questi ultimi l'adesione generalizzata al sistema Sprar che oggi certamente offre analoghi servizi a costi più contenuti rispetto a quelli che sostengono, in autonomia, gli stessi enti locali.

# CAPITOLO IV

## MONITORAGGIO IN COLLABORAZIONE CON LA GUARDIA DI FINANZA

Sommario: 1. Premessa. - 2. Percorso di accoglienza in ambito Sprar. - 2.1. Il centro Sprar presso il Comune di Genova. - 2.1.1. La rendicontazione. - 2.2. Il centro Sprar presso il Comune di Caltagirone - CT. - 3. Centri comunali di accoglienza straordinaria (Cas comunali). - 3.1. Il Cas comunale presso il Comune di Gravina in Puglia - BA. - 3.2. Il Cas comunale presso il Comune di Firenze. - 4. Centri prefettizi di accoglienza straordinaria (Cas prefettizi). - 4.1. Il Cas prefettizio presso il Comune di Pisa. - 4.2. Il Cas prefettizio presso il Comune di Siracusa. - 5. Le strutture di prima accoglienza finanziate tramite il Fondo asilo, migrazione e integrazione (Fami) 2014-2020. - 5.1. Il centro Fami presso il Comune di San Mauro Torinese-TO. - 5.2. Il centro Fami presso il Comune di Catania. - 6. Risultato delle analisi sui centri esaminati a campione.

### 1. Premessa

Al fine di verificare la corretta applicazione delle norme e delle procedure di spesa da parte di otto gestori privati di strutture per l'accoglienza di Msna, per il triennio 2015-2017, questa Sezione ha delegato accertamenti istruttori, al Comando tutela economia e finanza della Guardia di finanza, che hanno riguardato i gestori svolgenti l'attività nei Comuni di San Mauro Torinese (TO), Genova, Pisa-San Rossore, Firenze, Gravina in Puglia (BA), Catania, Siracusa e Caltagirone (CT) ed hanno preso in considerazione:

- il monitoraggio delle presenze presso i centri di accoglienza;
- la regolarità urbanistica delle strutture all'uopo adibite;
- la tipologia dei servizi offerti;
- l'osservanza delle disposizioni in materia previdenziale e contributiva;
- il rilevamento di eventuali altre erogazioni pubbliche concesse ai medesimi gestori.

Le strutture sono state scelte a campione rispettando criteri topografici (nord, centro e sud/isole) e distinti tra "prima" e "seconda" accoglienza.

## **2. Percorso di accoglienza in ambito Sprar**

Tra le strutture di seconda accoglienza, di cui al comma 2 dell'art. 19 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, sono state scelte: un consorzio presso il Comune di Genova e una cooperativa sociale presso il Comune di Caltagirone - CT.

Di seguito si riportano le relative risultanze.

### **2.1 Il centro Sprar presso il Comune di Genova**

Con particolare riferimento al bando Sprar-Msna di cui al d.m. 27 aprile 2015, si è instaurato un rapporto tra Ministero dell'interno, Comune di Genova e un consorzio avente lo scopo di assicurare, a partire dal 12 gennaio 2016, l'erogazione nel capoluogo ligure di servizi a vantaggio dei minori stranieri non accompagnati, nell'ambito di una struttura gestita da una cooperativa.

I pagamenti afferenti a tale progettualità sono stati imputati ai capitoli relativi al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (2351, oggi non più in essere, e 2352).

A seguito dell'ammissione del progetto al finanziamento, il comune in questione ha avviato, nell'autunno del 2017, apposite procedure di accreditamento di comunità per Msna in modo che, per tutto il capoluogo, il numero dei posti di accoglienza residenziale venisse aumentato fino a 89 unità.

Lo stesso ente locale ha poi presentato la domanda per la prosecuzione dei progetti per i servizi di accoglienza già attivi per le annualità 2017-2019. Per tale triennio, il sistema Sprar ha riconosciuto al Comune di Genova, relativamente alla richiesta di mantenimento di 57 posti già attivi per Msna, un finanziamento annuale complessivo di 1.535.610 euro, che comprende il 5 per cento di cofinanziamento da parte dell'ente stesso e degli organi attuatori.

Fino all'anno 2016, la rendicontazione del progetto Sprar prevedeva una retta giornaliera pro-capite pari a 63,75 euro, liquidata sulla base delle presenze mensili, di cui solo una parte, pari a 45 euro, veniva rendicontata a valere sul progetto stesso stipulato tra il Comune di Genova e il consorzio<sup>33</sup>. Un'altra quota, pari a circa il 20 per

---

<sup>33</sup> Art. 8 del contratto n. 256 del 21 gennaio 2016.

cento della retta ed inerente alle spese per l'integrazione, veniva invece documentata sulla base di giustificativi di spesa.

Dal gennaio 2017, a seguito della riduzione della richiesta di cofinanziamento al progetto, è stato possibile ricondurre le spese dell'intero importo della retta sul finanziamento Sprar e scomputare per il cofinanziamento stesso, i costi del personale comunale stabiliti dal progetto.

Pertanto, fino a tutto l'esercizio 2016, il Comune di Genova aveva integrato, con risorse proprie, il contributo ministeriale di 45 euro (+20 per cento) potendo così corrispondere una retta di 63 euro pro-capite giornaliera e garantire, così, elevati standard assistenziali.

Dal gennaio 2017, questa integrazione non è stata più necessaria.

Attualmente il gestore rendiconta i servizi resi al comune per mezzo dell'emissione di una fattura mensile, mentre le spese di integrazione vengono giustificate direttamente con l'invio di apposito elenco al ministero.

Il comune, dal canto suo, rendiconta i servizi resi al Ministero dell'interno tramite l'invio della documentazione contabile in suo possesso (fatture, registri dei pagamenti, ecc.) e, a sua volta, provvede a liquidare le fatture che il gestore del centro emette mensilmente.

La retta di 63,75 euro (oneri fiscali al 5 per cento esclusi), così come previsto dalla convenzione sottoscritta tra i rappresentanti del Comune di Genova e quelli del consorzio<sup>34</sup>, ricomprende tutte le spese relative alla gestione della struttura, unitamente ai servizi di cui all'art. 3 lett. f) del disciplinare, oltre al pocket money (ammontante ad euro 2,50 giornalieri) e al contributo mensile per ogni percorso integrato di inclusione socio-lavorativa attivato (della durata orientativa di sei mesi) quantificato in non meno di 270 euro.

Nella stessa convenzione, è stato specificato che, ai fini del monitoraggio dovrà essere data comunicazione alla Direzione politiche sociali del comune di ogni attivazione di percorsi professionali e, in particolare, di quelli di inclusione socio-lavorativa.

---

<sup>34</sup> Repertorio n. 251 del 21 gennaio 2016.

Inoltre, è stato previsto che, in caso di ricovero in strutture sanitarie, il gestore debba assicurare la presenza di personale in ospedale e quanto necessario al ricoverato. Il comune riconosce, per quanto sopra, la retta intera (63 euro), ma, per i servizi offerti ai Msna, in caso di operatore residente, la stessa viene diminuita a 58,69 euro (oneri fiscali esclusi)<sup>35</sup>.

Nel percorso per l'autonomia è stato previsto che ciascun ospite possa partecipare a progetti d'inserimento lavorativo, tramite borse di lavoro, al quale potrà essere aggiunto, al momento delle dimissioni dal centro, un contributo economico fornito dai servizi sociali del comune, tenuto conto della condizione economica del soggetto e delle altre specifiche necessità.

Per quanto riguarda i pagamenti del contributo, l'art. 9 della convenzione ha previsto che questi avvengano, previa verifica della correttezza contributiva (Durc regolare), entro trenta giorni decorrenti dalla data di ricevimento, da parte del servizio sociale, della relativa fattura elettronica mensile.

### **2.1.1. La rendicontazione**

Dalla documentazione presentata è risultato che il consorzio ha ospitato 37 minori nel 2016, di cui 23 richiedenti asilo. I percorsi lavorativi attivati sono stati 14 ed 8 sono state le licenze medie conseguite unitamente ad un percorso scolastico superiore.

Nel 2017, invece, i minori accolti sono stati 27 di cui 18 richiedenti asilo. I percorsi lavorativi attivati sono stati 4 e 14 soggetti hanno conseguito la licenza media.

Nessun percorso scolastico superiore è stato ultimato.

Le spese sostenute per l'accoglienza, (macro voce A) nell'anno 2016, sono state pari a 285.615 euro, mentre quelle relative all'integrazione e generali (macro voce B) ed al cofinanziamento (macro voce C) sono state, rispettivamente, pari a 57.473 e 89.203 euro. Se si escludono queste ultime, le spese sostenute per l'accoglienza e per l'integrazione ammontano a 343.088 euro (la relativa tabella è riportata nell'allegato a). I dati per il 2017 (di cui alla tabella in allegato b) registrano altresì spese per l'accoglienza pari a 263.385 euro, spese per l'integrazione e generali pari a 52.582 euro

---

<sup>35</sup> Art. 5 c. 7 l. r. n. 2/2005.

e per il cofinanziamento 63.193 euro. Se si escludono queste ultime, le spese sostenute per l'accoglienza e per l'integrazione ammontano a 315.967 euro.

Dai registri del consorzio, dai quali emergono anche altri elementi relativi agli ospiti, come dimissioni e assenze, si evince che, nel 2016, le presenze complessive sono state di 6.348 giornate-uomo, leggermente inferiori rispetto alle 7.090 registrate nell'anno successivo.

Dai dati raccolti è risultato che, nel 2016, il costo giornaliero pro-capite, relativamente alle spese proprie dell'accoglienza (macro voce A) è stato pari a 44,99 euro (285.615/6.348), mentre nel 2017 è stato pari a 37,14 euro (263.385/7.090).

Il costo giornaliero relativo alle spese proprie dell'integrazione (macro voce B), nel 2016, è stato di 9,05 euro (57.473/6.348), superiore quindi a quello del 2017, pari a 7,41 euro (52.582/7.090).

Infine, il cofinanziamento (macro voce C), è stato pari: per il 2016 a 14,05 euro e per il 2017 a 8,91 euro.

Si specifica che le spese relative all'anno 2017 hanno riguardato il periodo 1 gennaio-31 ottobre, corrispondente alla durata della proroga tecnica attivata dall'ente locale titolare, nelle more dell'espletamento della gara finalizzata all'assegnazione dei servizi di accoglienza Sprar per il triennio 2017-2019.

Nel periodo di osservazione, relativamente al monitoraggio delle attività espletate dal consorzio, va segnalata l'effettuazione, presso la struttura della cooperativa, di due controlli da parte degli ispettori del comune. In particolare, durante un controllo<sup>36</sup> è stata constatata l'inadeguatezza e la scarsa cura degli arredi, che risultavano non funzionali in rapporto alla numerosità degli ospiti.

I responsabili della struttura, in tempi brevi, hanno provveduto ad adeguare i locali alla destinazione d'uso prevista.

Per quanto concerne l'ispezione effettuata dai funzionari del Servizio centrale dello Sprar, effettuata nel febbraio 2018, sono risultati presenti nella struttura 17 minori.

---

<sup>36</sup> Avvenuto in data 9 settembre 2016.

## 2.2. Il centro Sprar presso il Comune di Caltagirone - CT

Con riferimento al citato bando, di cui al d.m. 27 aprile 2015, sono stati richiesti i documenti, i dati e le informazioni inerenti al rapporto intercorso tra il Ministero dell'interno, il Comune di Caltagirone (CT) e una cooperativa sociale, in relazione all'erogazione, da parte di quest'ultima, dei servizi di "seconda accoglienza" nei confronti di minori, ospitati presso la locale struttura.

Come da bando, l'ente locale aveva presentato la domanda di contributo sia per le annualità 2015-2016 (di cui i funzionari della direzione dei servizi sociali hanno fornito agli ispettori dettagliata rendicontazione dei servizi resi) e sia per il successivo triennio 2017-2019.

Il comune in questione ha affidato alla cooperativa parte di tale progetto con decorrenza 29 dicembre 2015.

Presso il centro<sup>37</sup> sono stati collocati inizialmente 4 minori e nel 2016 sono stati ospitati ulteriori 7 ragazzi, a cui se ne sono aggiunti altri 4 fino al 31 dicembre<sup>38</sup>.

Il costo è stato di 8.100 euro per l'anno 2015 e 711.504 euro per l'anno 2016 (di cui 592.920 euro di finanziamento e 118.584 euro di cofinanziamento).

Per la parte del progetto di sua competenza, la cooperativa ha cofinanziato per 1.700 euro le attività del 2015 e per 5.000 euro quelle 2016, quali somme corrispondenti ad una quota parte del canone di affitto che non è stata imputato al progetto.

Risultano essere stati ospitati presso la stessa struttura, nel dicembre 2015, 4 minori per un totale di 12 presenze complessive; il contributo richiesto è stato complessivamente pari a 540 euro<sup>39</sup> per soli tre giorni di presenze, di cui 45 euro giornaliero sono stati destinati per le spese dell'accoglienza (macro voce A), 2 euro per l'integrazione (macro voce B) e 3,69 per il cofinanziamento (macro voce C).

Anche per i servizi Sprar offerti nel 2016, sulla base delle presenze degli ospiti, sono stati liquidati dal Comune di Caltagirone, così come per il 2015, 45 euro pro-capite giornaliero; tale quota, che è compensativa di tutte le spese per i servizi "di accoglienza", è stata maggiorata di un importo, fino ad un massimo del 20 per cento

---

<sup>37</sup> Della capacità massima ricettiva di 12 posti.

<sup>38</sup> Convenzione stipulata il 4 luglio 2016 nell'ambito di un progetto finanziato dal Ministero dell'interno.

<sup>39</sup> Per effetto del rimborso di 45 euro pro-capite giornaliero a carico del Fondo, così come previsto dall'art. 8 della convenzione.

(decurtate delle spese generali riconosciute all'ente), per remunerare i costi dei servizi strettamente connessi con l'integrazione.

Nell'anno 2016 sono stati registrati 2.062 giorni "presenza" remunerati a 45 euro pro-capite, per un contributo totale richiesto, relativamente alle sole spese per l'accoglienza, di 92.790 euro (macro voce A); per l'integrazione e il cofinanziamento di cui alle macro voci B e C, il contributo richiesto è stato rispettivamente di 17.840 e 6.450 euro, di conseguenza, il costo unitario medio giornaliero per queste due ultime voci di spesa è stato pari a 8,65 e 3,12 euro.

Alla data del controllo del 13 aprile 2018, i Servizi sociali del Comune di Caltagirone non avevano ancora provveduto ad effettuare la rendicontazione delle spese sostenute dal gestore, relativamente ai servizi offerti, in ambito Sprar, per l'annualità 2017, atteso che la data ultima di rendicontazione è stata fissata al 30 giugno di ogni anno.

Va segnalato, inoltre, l'esecuzione, da parte degli ispettori comunali, di due controlli avvenuti nel secondo semestre 2016 i quali hanno avuto esiti contrastanti.

Infatti, dai verbali esaminati risulta che la visita effettuata in data 24 agosto dai dirigenti dell'Assessorato ai servizi e alla persona del Comune di Caltagirone ha avuto esito positivo; in particolare era stata riscontrata l'adeguatezza della struttura all'accoglienza e all'integrazione dei minori.

Il controllo effettuato in data 20 dicembre da parte dell'Assessore alle politiche del welfare ha fornito esiti contrastanti con il precedente, riscontrandosi in tale sede varie carenze tra cui l'insalubrità degli ambienti (apparsi umidi e non riscaldati), l'inadeguatezza degli alloggi, la mancanza di igiene e di prodotti per la pulizia personale, la scarsa fornitura di vestiario e di calzature oltre alla ridotta scorta di alimenti e, in generale, una dieta inadeguata. Inoltre, è stata constatata la carenza del personale contrattualizzato, che è insufficiente per tale struttura anche solo per svolgere le normali funzioni di accompagnamento dei minori.

Tali report contrastanti denotano certamente l'opportunità da parte della prefettura di Catania, quale autorità statale di immediato riferimento sul territorio, di effettuare mirati e puntuali controlli sulla struttura esaminata, proprio al fine di verificare il superamento delle criticità segnalate.

Sta di fatto che, comunque, nel corso delle attività di monitoraggio hanno supplito i funzionari del Servizio centrale i quali, in data 28 - 30 novembre e 1 dicembre 2016, hanno rilevato la necessità, per tale struttura di accoglienza, di rendere più accoglienti gli ambienti ripristinando le parti più usurate e prevedendo accortezze che possono dare una dimensione più confortevole al centro. In conseguenza di tali rilievi, per come riferito dal ministero, la struttura è stata sostituita con altra più adeguata.

Inoltre, nel 2016<sup>40</sup> il servizio centrale del Ministero dell'interno ha chiesto la disponibilità per l'attivazione di altri posti aggiuntivi da destinare all'accoglienza di neo maggiorenni; la società ha manifestato la disponibilità ad ospitarne 7 di sesso maschile.

In conseguenza di ciò lo stesso ministero ha comunicato l'ammissione al finanziamento (periodo dal 5 settembre al 31 dicembre 2016) di un ulteriore costo giornaliero a persona di 35 euro.

Relativamente a questo aspetto, in conseguenza della sottoscrizione della convenzione ad hoc al 31 dicembre 2016 sono stati pagati 28.420 euro.

### **3. Centri comunali di accoglienza straordinaria (Cas comunali)**

Tra le strutture di cui al comma 3 dell'art. 19 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 sono state controllate una cooperativa presso il Comune di Gravina in Puglia ed un'altra presso il Comune di Firenze.

Di seguito si riporta il dettaglio delle attività svolte.

#### **3.1. Il Cas comunale presso il Comune di Gravina in Puglia - BA**

Durante il triennio 2015-2017, il Comune di Gravina in Puglia ha intrattenuto rapporti con una cooperativa per l'erogazione ai minori di servizi di accoglienza in Cas comunali.

---

<sup>40</sup> Nota n. 3234 del 28.06.2016

Tali servizi sono stati assicurati attingendo i relativi fondi dal capitolo di spesa 2353 del bilancio di previsione del Ministero dell'interno e, nell'arco temporale di osservazione, hanno riguardato l'accoglienza di un numero variabile tra 4 e 16 ospiti.

Tali attività, per i primi nove mesi del 2015, sono state affidate "in modo diretto", senza cioè alcuna procedura selettiva per la scelta del gestore.

In aderenza alle disposizioni regionali, la cooperativa esaminata non ha mai rendicontato analiticamente i costi delle prestazioni rese, ma ha soltanto comunicato le presenze effettive dei minori ospitati; in base a ciò, le sono stati riconosciuti dalla Prefettura di Bari 27.225 euro, per i primi tre trimestri del 2015 (per il quarto trimestre il contributo non è stato concesso a causa del raggiungimento della maggiore età degli ospiti).

In realtà tale somma, tuttavia, non è stata mai corrisposta alla cooperativa, in quanto quest'ultima, in precedenza, non aveva restituito l'importo erroneamente accreditato (169.520 euro) per servizi resi in ambito Sprar erogati, invece, da un'altra cooperativa sociale, avente sede legale nella stessa città.

In relazione al percorso di accoglienza caratterizzato da rapporti diretti con gli Enti locali, i responsabili della cooperativa hanno chiarito come, in alcune circostanze, si siano erogati servizi sulla base di convenzioni dirette (Comune di Bari, di Imola e di Brindisi), mentre in altri casi i medesimi sono stati offerti attraverso contatti diretti ed informali con gli enti locali.

Per i servizi resi dal mese di gennaio al mese di settembre 2015 nelle nove strutture della cooperativa, che accolgono al contempo minori italiani e minori stranieri non accompagnati, al fine di favorire un sistema di accoglienza integrato, è stata applicata una tariffa giornaliera pro-capite massima di 45 euro (Iva inclusa).

Tale importo è stato erogato a copertura dei costi dei servizi che hanno riguardato esclusivamente quelli necessari al sostentamento e ricovero dei minori, al fine di consentirne l'identificazione e l'accertamento dell'età.

Inoltre, la stessa cooperativa, per le annualità dal 2015 al 2017, ha fornito servizi di assistenza ai minori, non solo attraverso rapporti diretti con gli enti locali (ex art. 19 d.lgs. 142/2015), ma anche nell'ambito di un progetto Sprar; in particolare, è stata stipulata, in data 31 dicembre 2015, tra i legali rappresentanti di quest'ultima e il

Comune di Bari, una convenzione in cui si era disciplinata l'erogazione di servizi relativi alla "seconda accoglienza" di Msna.

Con nota n. 12790 del 2 febbraio 2015, il Ministero dell'interno ha comunicato che il progetto "Welcome" era stato approvato prevedendo un contributo, a carico del Fondo in esame, di euro 27.000 per il 2015 e di euro 395.280 per il 2016.

Per mezzo di questa convenzione, che ha esplicitato i suoi effetti fino al 31 dicembre 2016, il soggetto attuatore si è impegnato a realizzare il servizio di accoglienza integrata con servizi volti al supporto di percorsi d'inclusione sociale.

Il cofinanziamento del Comune di Bari è stato pari ad euro 7.733 per il 2015 (di cui euro 733 in oneri figurativi<sup>41</sup> ed euro 7.000 in denaro) ed euro 113.216 per il 2016 (di cui euro 10.736 in oneri figurativi ed euro 102.480 in denaro).

Nell'anno 2016, dai documenti relativi alle presenze dei minori nelle varie strutture della cooperativa, si contano 18 soggetti entrati in una struttura Sprar, di cui 9 minori vi sono rimasti anche nel 2017 ed ai quali si sono aggiunti ulteriori 2 minori; dalla documentazione, risulta contabilizzata, per le prestazioni rese, una retta giornaliera pro-capite pari ad euro 76,92.

Con nota prot. n. 121.380 del 20 settembre 2018 la Gdf ha comunicato che per quanto riguarda la cooperativa in esame, le spese relative alla sola voce B nel triennio 2015-2017 sono state pari, rispettivamente a 128.589, 124.433 e 44.322 euro.

### **3.2. Il Cas comunale presso il Comune di Firenze**

I Msna identificati e rintracciati nel Comune di Firenze, nel periodo della presente indagine, sono stati in progressivo aumento, tanto che nell'anno 2014 il Comune ha dovuto disporre il collocamento dei ragazzi fuori regione per fronteggiare tale emergenza.

---

<sup>41</sup> Elementi di costo non contabilizzati ma tenuti presenti nella formazione dei prezzi di vendita o nei calcoli sulla convenienza o meno di accettare ordini di produzione. Sono considerati oneri figurativi gli elementi extracontabili del costo, p.e.: i fitti figurativi, cioè i costi di affitto che l'impresa avrebbe dovuto sostenere se non avesse avuto fabbricati e edifici industriali di sua proprietà; gli stipendi figurativi, ossia gli stipendi che dovrebbero essere corrisposti per il lavoro del proprietario o dei suoi familiari (ovviamente se non contabilizzati in quanto effettivamente pagati), che si hanno in genere nelle aziende individuali o a carattere familiare; gli interessi di computo, dati dall'interesse sul capitale investito nella produzione dal momento in cui si acquistano le materie prime fino a quando si realizza il ricavo di vendita. Sommando al costo complessivo di produzione gli oneri figurativi si ottiene una particolare configurazione di costo detto economico-tecnico.

Tutto ciò ha determinato un forte dispendio di risorse e sono state incontrate difficoltà nel monitorare a distanza i progetti educativi oltre al sensibile incremento di costi, con rette fino a 120 euro a presenza giornaliera.

L'amministrazione comunale di Firenze, perseguendo il "superiore interesse del minore", già dalla fine del 2015 ha inteso avviare un nuovo modello organizzativo, in aggiunta alle comunità per minori già operanti, al fine di realizzare i seguenti obiettivi:

- valutare ogni specifica necessità di cui il minore è portatore;
- scegliere le azioni opportune da intraprendere e le modalità di svolgimento;
- accompagnare il minore verso il raggiungimento del suo benessere secondo i suoi particolari bisogni.

La stessa ha affidato la gestione del servizio di primo ingresso e sistemazione temporanea di minori a un consorzio di cooperative sociali di Firenze, nell'ambito del quale è stata individuata, per lo svolgimento delle relative attività, una cooperativa che ha ospitato fino a un massimo di venticinque minori.

Per tale attività la locale prefettura ha erogato un contributo pari a 45 euro giornaliero pro-capite.

La cooperativa in esame gestisce, per conto del comune di Firenze, l'accoglienza di Msna sulla base di un bando di gara del novembre 2015 che, in origine, prevedeva venticinque posti (aggiudicazione del 29 dicembre 2015, per il periodo che va da dicembre 2015 al 31 dicembre 2016) successivamente incrementati a quaranta.

In seguito al decreto dirigenziale del 30 maggio 2015, è stato stipulato il relativo contratto con decorrenza 20 giugno 2016; con ulteriore decreto del 23 febbraio 2017, tale contratto è stato rinnovato per il 2017 per soli 10 posti.

I restanti 30 posti sono finanziati per mezzo dei fondi Fami, erogati direttamente dal ministero.

E' previsto che, in caso di emergenza, la struttura possa accogliere un numero superiore di minori rispetto a quello previsto in convenzione.

La cooperativa, alla fine di ogni mese, invia agli uffici del comune (Direzione servizi sociali) un prospetto riepilogativo delle presenze al fine di consentire la verifica necessaria per dar corso ai pagamenti.

Le fatture vengono pagate entro 60 gg. direttamente dal comune, il quale poi provvede a rimettere alla Prefettura di Firenze il prospetto riepilogativo di tutti i servizi offerti per il successivo rimborso da parte del ministero; al momento dell'ispezione si è constatato che il ritardo dei rimborsi da parte dello stesso aveva determinato un debito nei confronti del comune di circa 4 milioni di euro.

La spesa pro-capite giornaliera per la gestione degli ospiti in questo Cas, inizialmente pari ad euro 49,95, è stata incrementata, dal luglio 2016<sup>42</sup>, ad euro 52,95, di cui 7,95 euro a carico del comune.

A tal proposito, giova chiarire che la l. r. n. 41/2005 e il relativo regolamento di attuazione adottato con d.p.g.r. del 26 marzo 2008, disciplinando gli standard qualitativi dei servizi offerti ai minori, ne quantificano il costo pro-capite giornaliero in 77 euro, rapportandolo però a strutture di medie dimensioni impossibilitate ad accogliere più di 12 utenti.

In questo caso, trattandosi di una struttura con maggiore capacità ricettiva, il Comune di Firenze ha applicato una tariffa inferiore.

Va osservato che lo stesso si avvale di una commissione dell'Asl, ai sensi dell'art. 17 del predetto regolamento di attuazione, che composta da diverse professionalità (architetti, geometri, tecnici addetti alla sicurezza, esperto in igiene alimentare, assistenti sociali), la quale può, senza preavviso, visitare le strutture al fine di controllare la rispondenza dei servizi resi agli standard qualitativi richiesti.

Alla data del 29 novembre 2017 non risulta che tale commissione non abbia effettuato alcuna visita presso la struttura in esame.

L'amministrazione comunale ha precisato che queste strutture, accogliendo ospiti per un periodo di 60 gg, prorogabili a 90, fungono da hub per il successivo inserimento dei minori nelle comunità educative.

Lo stesso ente locale ha lamentato un'accentuata disparità nell'applicazione delle rette stabilite da alcune regioni per la fornitura dei servizi ai minori, come si rileva, ad esempio (cfr. tabella n. 16) per l'Emilia Romagna e la Campania, laddove si applicano rette sensibilmente superiori a quelle fissate dalla Toscana che obbligano quest'ultima,

---

<sup>42</sup> A causa dell'aumento delle ore di lavoro per i servizi legali e di mediazione linguistica.

in caso di indisponibilità di posti nel proprio territorio (col conseguente invio di utenti in tali regioni), a farsi carico di oneri superiori a parità di servizi erogati.

Si sono registrate nel triennio 2015-2017 presenze di Msna rispettivamente per 616, 13.803 e 4.728 in giornate/uomo, per un fatturato annuo per servizi in convenzione rispettivamente di euro 30.769 nel 2015, euro 250.348 nel 2016 ed euro 710.838 nel 2017. Nella tabella sono rappresentate in dettaglio le spese sostenute dal gestore.

**Tabella n. 19 - Spese sostenute dalla cooperativa.**

Voci di spesa per i servizi previsti dalla convenzione	2015 - g/uomo 616		2016 - g/uomo 13.803		2017 - g/uomo 4.728	
	Importo annuo	Importo giornaliero	Importo annuo	Importo giornaliero	Importo annuo	Importo giornaliero
Vitto	1.498	2,43	123.679	8,96	40.108	8,49
Pocket money						
Ricariche telefoniche			3.022	0,22	647	0,14
Coperte e cuscini			1.659	0,12		
Acquisto materiale di consumo			10.549	0,76	843	0,18
Prodotti per igiene personale			2.403	0,17	1.491	0,32
Vestiaro	240	0,39	5.792	0,42	537	0,11
Generi di conforto di prima necessità						
Attrezzature varie					121	0,03
Servizi di assistenza alla persona	169	0,27	31.240	2,26	2.299	0,49
Servizi di gestione amm.va e manutenzione	54.087	87,00	212.698	15,41	48.396	10,24
Servizi di pulizia ambienti			2.388	0,17	3.390	0,72
Servizi migliorativi	165	0,27	12.387	0,90	3.245	0,69
Servizi di assistenza sanitaria			1.577	0,11	363	0,08
<b>Totali</b>	<b>56.159</b>	<b>90,36</b>	<b>407.394</b>	<b>29,50</b>	<b>101.440</b>	<b>21,49</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero dell'interno e dalla Gdf.

Dall'esame dei dati emerge che la voce di spesa giornaliera per Msna più onerosa, in ciascuno dei tre anni esaminati, riguarda la gestione amministrativa e le spese per manutenzione che, nel 2015, ammontavano a circa 87 euro; tali costi, ripartendosi su un numero inferiore di presenze, hanno avuto un'incidenza media pro-capite giornaliera di gran lunga superiore a quella registrata negli anni 2016 e 2017.

Anche il vitto è componente importante del costo giornaliero: circa 9 euro nel 2016 e nel 2017.

#### **4. Centri prefettizi di accoglienza straordinaria (Cas prefettizi)**

Tra le strutture di cui al comma 3 bis dell'art. 19 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 sono state controllate una cooperativa presso il Comune di Pisa e una associazione presso il Comune di Siracusa.

Di seguito si riportano gli esiti dei controlli.

##### **4.1. Il Cas prefettizio presso il Comune di Pisa**

La cooperativa in esame ha erogato servizi di accoglienza per minori stranieri non accompagnati in struttura temporanea (prima accoglienza) attivata dalla Prefettura di Pisa. Trattasi, pertanto, di Cas prefettizio che ha offerto servizi presso un ostello dal 7 dicembre 2016 all' 8 marzo 2017, in virtù di una convenzione stipulata in data 7 dicembre 2016 che, prevedendo la somministrazione da parte della cooperativa citata di servizi di prima accoglienza per 16 posti, al costo pro-capite giornaliero di 45 euro (iva compresa), ha registrato una spesa complessiva di 18.720 euro.

Tale convenzione è stata poi prorogata in data 29 dicembre 2016, alle stesse condizioni economiche, ma con l'incremento di 2 posti (18 complessivi) fino al primo marzo 2017.

Nel corso del 2017, è stata avviata la procedura di accertamento dell'età anagrafica, in costanza della proroga tecnica concessa al gestore fino al primo febbraio 2017.

La prefettura, avendo accertato la maggiore età nella totalità degli ospiti, ha perciò equiparato tale struttura ai Cas per adulti e, conseguentemente, ha ridotto il contributo pro-capite ad euro 34,81 (periodo 1 gennaio 2017 - 1 marzo 2017), come da relativa convenzione del 2016.

Nel mese di luglio 2017, a seguito di aggiudicazione della gara alla stessa cooperativa, l'originaria convenzione relativa a 41 ospiti è stata incrementata e portata a 81 posti.

Le spese sostenute e fatturate dalla cooperativa, alla data del 10 gennaio 2017 (liquidate dalla prefettura il 31 marzo 2017), per l'erogazione agli originali 16 ospiti dei servizi di accoglienza, sono illustrate nella tabella seguente:

**Tabella n. 20 - Spese sostenute dalla cooperativa nel 2016**

Voci di spesa per i servizi previsti dalla convenzione	2016 - g/uomo 457	
	Importo annuo	Importo giornaliero
Vitto	2.296	5,02
Pocket money	1.142	2,50
Ricariche telefoniche	50	0,10
Effetti letterecci	374	0,61
Acquisto materiale di consumo	28	0,01
Vestituario	578	1,28
Servizi di assistenza alla persona	8.234	18,01
Servizi di gestione amm.va e manutenzione	3.510	7,68
Servizi di pulizia ambienti	1.137	2,49
Servizi migliorativi	1.877	4,10
Servizi di assistenza sanitaria	13	0,02
<b>Totali</b>	<b>19.238</b>	<b>41,82</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero dell'interno e dalla Gdf.

Anche per questo Cas prefettizio le spese per il vitto sono state pari a c.a 5 euro pro-capite giornaliero, mentre in questo caso la voce di spesa più onerosa è rappresentata da quella per i servizi di assistenza generica alla persona, che, nel caso specifico, ammontava a 18 euro giornalieri pro-capite.

#### **4.2. Il Cas prefettizio presso il Comune di Siracusa**

L'associazione in esame ha gestito servizi per Msna in una struttura temporanea di prima accoglienza, ubicata nella città di Siracusa, della capacità ricettiva massima di 15 posti, la quale è stata attivata dalla locale prefettura.

Tale Cas prefettizio ha operato in virtù di una convenzione stipulata in data 30 novembre 2016, prorogata il 12 febbraio 2017, in attesa della definizione delle procedure della gara pubblica indetta con bando del 2 maggio 2017 e definitivamente aggiudicata il 15 febbraio 2018 a cinque contraenti, tra i quali l'associazione in esame.

Sulla base alla convenzione stipulata, per far fronte all'emergenza determinata dagli sbarchi dei profughi giunti al porto commerciale di Augusta il 24 e 29 novembre 2016, l'associazione succitata ha assicurato i servizi di "prima accoglienza".

Il gestore ha garantito il monitoraggio delle presenze, secondo le modalità stabilite dalla Prefettura e ad essa ha comunicato giornalmente la presenza degli ospiti nella struttura, nonché i casi di allontanamento arbitrario.

Il gestore ha percepito, per i posti messi a disposizione, l'importo di 36,50 euro (iva esclusa) giornaliera pro-capite.

La liquidazione del corrispettivo è stata pertanto effettuata sulla base delle effettive presenze riportate in un apposito registro e, per i servizi offerti a venti ospiti, è stato liquidato l'importo complessivo di euro 28.440, iva inclusa (dal 30 novembre al 31 dicembre 2016), per 640 giornate-uomo.

Per i servizi erogati nell'anno successivo, si è riscontrato un importo complessivo fatturato pari ad euro 292.544, iva compresa per 6.873 giorni-uomo.

Esaminando nel dettaglio le singole voci di spesa, si nota come le più consistenti, nel 2017, sono state quelle riferite ai costi del personale ed al vitto, mentre, nel 2016, quelle relative all'affitto dell'immobile e al suo arredo. Ciò sarebbe giustificato dal fatto che con le elevate spese sostenute ad inizio attività (come, ad esempio, i costi di cauzione per le locazioni), i relativi costi fissi sono stati ripartiti su un numero molto esiguo di presenze.

In relazione agli accertamenti ispettivi eseguiti presso la struttura in esame, dalla Prefettura e dal comune rispettivamente in data 22 febbraio 2017 e 25 gennaio 2018, si osserva come non risultino particolari problematiche, né per quanto riguarda le condizioni della struttura e neppure per quanto attiene il numero dei minori presenti.

Nel centro in esame, alla data del 12 aprile 2018, la Gdf ha riscontrato la presenza di 16 minori.

Si riportano i dati afferenti alle spese sostenute negli anni 2016 e 2017.

**Tabella n. 21 - Spese sostenute dall'associazione.**

Voci di spesa per i servizi previsti dalla convenzione	2016 - g/uomo 640		2017 - g/uomo 6.783	
	Importo annuo	Importo giornaliero	Importo annuo	Importo giornaliero
Vitto	3.502	5,47	46.537	6,86
Pocket money			5.111	0,75
Ricariche telefoniche	40	0,06	861	0,13
Mobilio, coperte e cuscini	3.729	5,83	916	0,14
Acquisto materiale di consumo	656	1,02	5.410	0,80
Prodotti per igiene personale	385	0,60	2.271	0,33
Vestituario	1.152	1,80	1.810	0,27
Consulenze			2.105	0,31
Servizio di trasporto	150	0,23		
Utenze			3.969	0,59
Servizi di gestione amm.va e manutenzione	9.458	14,78	109.771	16,18
Servizi di pulizia ambienti	54	0,08	2.921	0,43
Affitti	7.500	11,72	30.000	4,42
Servizi di assistenza sanitaria			3.060	0,45
<b>Totali</b>	<b>26.626</b>	<b>41,59</b>	<b>214.742</b>	<b>31,66</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Ministero dell'interno e dalla Gdf.

## **5. Le strutture di prima accoglienza finanziate tramite il Fondo asilo migrazione e integrazione (Fami) 2014-2020**

Tra le strutture che hanno erogato servizi in favore di Msna nell'ambito del percorso di accoglienza finanziato con risorse del Fami e che sono state inserite nel campione oggetto di osservazione, vi sono una cooperativa sociale operativa presso il Comune di San Mauro Torinese ed un consorzio operativo presso il Comune di Catania.

Si riporta una breve sintesi delle risultanze dei controlli effettuati dalla Guardia di finanza.

### **5.1. Il centro Fami presso il Comune di San Mauro Torinese - TO**

Relativamente alle attività realizzate nel triennio 2015-2017, la cooperativa in esame ha erogato servizi di prima accoglienza in favore di Msna ospitati presso una struttura sita nel Comune di San Mauro Torinese (TO), finanziati con fondi pubblici provenienti dal Fami.

La stessa ha presentato un progetto di accoglienza finanziato nell'ambito dell'avviso pubblico adottato con decreto n. 6715 del 22.4.2016 (a valere sul Fami 2014-

2020 - Obiettivo Specifico 1 Asilo - Obiettivo nazionale 1 Accoglienza/Asilo - lett. e: "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati").

Il progetto<sup>43</sup>, finanziato per un importo complessivo di euro 2.402.452 (di cui 50 per cento di quota comunitaria e 50 per cento di quota nazionale), vede come beneficiario capofila la stessa cooperativa in partenariato con altri enti.

Le attività progettuali relative all'accoglienza sono state avviate il 27 settembre 2016 e avranno termine il 27 marzo 2019. La convenzione è stata firmata, invece, il 18 gennaio 2017 e riguarda complessivamente 50 posti dislocati presso quattro strutture, la più capiente delle quali, è gestita insieme ad un'altra cooperativa, per un numero massimo di 24 minori.

Le altre strutture sono dedicate ai soggetti maschi e possono accogliere fino ad un massimo di nove ospiti, mentre quella riguardante esclusivamente le minori può ospitare otto unità.

La capofila ha rinunciato all'anticipo richiedendo, altresì, in data 29 settembre 2017, un rimborso intermedio di euro 614.520<sup>44</sup>.

Tale importo è stato liquidato dopo l'invio della documentazione giustificativa delle spese sostenute dalla predetta società e la relativa verifica da parte dell'Autorità responsabile<sup>45</sup>. L'ente capofila, a parte il monitoraggio giornaliero delle presenze e quello quindicinale sulle attività svolte dai singoli minori, ha anche l'onere di effettuare un monitoraggio mensile da inviare alle Asl di competenza, alla Procura minorile e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Come accertato dalla Gdf in data 12 febbraio 2018, il progetto prevede una quota pari a 54 euro giornaliera pro-capite, rimborsata a fronte della presentazione del rendiconto al Ministero dell'interno; al di fuori di questo, il progetto non beneficia di altri contributi da parte di enti pubblici o privati.

---

<sup>43</sup> Approvato con delibera del 5 agosto 2016, denominato HOME (1195).

<sup>44</sup> Pari al 25,58 per cento del finanziamento concesso di cui 307.260,04 di quota comunitaria e altrettanto di quota nazionale.

<sup>45</sup> Il pagamento è avvenuto il 23 gennaio 2018 dopo che si è provveduto, tra il 15 ed il 16 giugno 2017, ad effettuare un monitoraggio in loco con esito positivo. Per Autorità responsabile deve intendersi quella individuata ai sensi dell'art. 25 del Regolamento (UE) n. 514/2014. Tale Autorità è responsabile della gestione e del controllo del programma nazionale Fami ed è incaricata ad effettuare tutte le comunicazioni con la Commissione. Tale ruolo è ricoperto dal Vice capo dipartimento vicario per le libertà civili e l'immigrazione - Ministero dell'interno che è stato designato con decreto del Capo dipartimento (prot. n. 6168 del 29 maggio 2015).

La convenzione Fami, stipulata in data 18 gennaio 2017, prevede che il beneficiario, capofila del finanziamento, si impegni a realizzare interventi di assistenza temporanea richiesti dall'amministrazione e previsti dal progetto in favore di minori di ambo i sessi, per un periodo non superiore ai 60 giorni (salvo diversa disposizione da parte dell'Autorità responsabile), ivi compresi i servizi di pulizia e di erogazione di almeno tre pasti giornalieri, oltre alla fornitura dei servizi elencati in nota<sup>46</sup>, rispettando il budget del progetto.

**Tabella n. 22 - Budget del progetto Home 2017**

Voci di spesa	Budget iniziale	Budget rimodulato
A- Costi del personale	1.803.197	1.912.085
B- Costi di viaggio e di soggiorno	2.000	10.200
C- Immobili	6.358	3.000
D- Materiali di consumo	306.121	242.008
E- Attrezzature	0	3.946
F- Appalti	0	0
G- Auditors	6.440	6.440
H- Spese per gruppi di destinatari	91.165	67.602
I- Altri costi	30.000	0
J- Costi standard	0	0
<b>K- Totale costi diretti ammissibili</b>	<b>2.245.281</b>	<b>2.245.281</b>
L- Costi indiretti	157.170	157.170
<b>M- Totale costi</b>	<b>2.402.450</b>	<b>2.402.450</b>

Fonte: Guardia di finanza

Va ricordato che la percentuale fissa dei costi indiretti (art. 18 c. 6 Regolamento (UE) n. 514/2014) non deve superare il 7 per cento dei costi diretti ammissibili<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> I servizi sono: il trasferimento di Msna, a cura degli operatori delle strutture di accoglienza, dai luoghi di arrivo/rintraccio e ingresso presso i centri; la prima accoglienza e risposta ai bisogni materiali, l'informazione e supporto legale propedeutici all'avvio della procedura d'identificazione, l'accertamento della minore età, l'affidamento/nomina tutore, la richiesta della protezione internazionale e il ricongiungimento familiare; l'assistenza sanitaria e supporto psico-sociale, in considerazione dello stato di vulnerabilità dei Msna; il trasferimento dei minori dalle strutture temporanee di prima accoglienza verso altre soluzioni di accoglienza di secondo livello (Sprar) finalizzate all'autonomia.

<sup>47</sup> Ai fini dell'ammissibilità, le spese devono:

- rientrare nel campo di applicazione dei regolamenti specifici e dei relativi obiettivi;
- essere necessarie per il buon esito delle attività del progetto in questione;
- essere ragionevoli e rispettare i principi di sana gestione finanziaria, in particolare i principi della convenienza economica e del rapporto costi ed efficacia;
- essere necessarie per svolgere le attività previste nel progetto facente parte del Programma Nazionale di riferimento;
- essere sostenute dal beneficiario residente e registrato in uno Stato membro, tranne nel caso di organizzazioni governative nazionali;

Sono ammissibili al sostegno del fondo unicamente le spese sostenute, a partire dalla data di avvio delle attività fino alla data di conclusione del progetto, purché le stesse siano conformi a quanto indicato nel Regolamento su indicato ed il progetto non goda di altri finanziamenti provenienti da parte del bilancio comunitario o da altri programmi nazionali<sup>48</sup>.

Relativamente al budget, si è resa necessaria una rimodulazione degli importi tra le varie voci di spesa, ad invarianza di finanziamento complessivo, di cui si dà conto, nella tabella successiva, delle spese sostenute dalla capofila del progetto alla data del 27 ottobre 2017.

**Tabella n. 23 - Dettaglio delle spese rendicontate progetto Home**

Voci di spesa	Budget	Spesa rendicontata	Scostamento rispetto al budget
A- Costi del personale	1.912.085	537.267	1.374.818
B- Costi di viaggio e di soggiorno	10.200	0	10.200
C- Immobili	3.000	0	3.000
D- Materiali di consumo	242.008	35.505	206.503
E- Attrezzature	3.946	0	3.946
F- Appalti	0	0	0
G- Auditors	6.440	1.545	4.895
H- Spese per gruppi di destinatari	67.602	0	67.602
I- Altri costi	0	0	0
J- Costi standard	0	0	0
<b>K- Totale costi diretti ammissibili</b>	<b>2.245.281</b>	<b>574.318</b>	<b>1.670.963</b>
L- Costi indiretti	157.170	40.202	116.967
<b>M- Totale costi</b>	<b>2.402.450</b>	<b>614.520</b>	<b>1.787.930</b>

Fonte: Guardia di finanza

Come si può vedere, le spese, di cui è stato chiesto il rimborso, attengono, oltre ai costi indiretti, anche ai costi diretti ammissibili e relativi alle spese del personale che ha lavorato nelle singole strutture, a quelle relative al materiale di consumo utilizzato

---

- essere sostenute nel rispetto delle disposizioni specifiche enunciate nella presente convenzione;  
 - essere identificabili e verificabili anche attraverso un sistema di contabilità separata ed informatizzata;  
 essere conformi ai requisiti della legislazione fiscale e previdenziale e alle norme nazionali sulla tracciabilità.

<sup>48</sup> Al fine di ottimizzare le procedure di controllo in capo all'Autorità responsabile, il beneficiario è tenuto ad individuare ed acquisire un revisore indipendente per la verifica amministrativo-contabile di tutte le spese sostenute e rendicontate, e, laddove applicabile, individuare ed acquisire un esperto legale per la verifica di tutte le procedure per gli affidamenti di forniture, servizi, di lavori e di tutti gli incarichi esterni formalizzati nell'ambito del progetto.

(forniture per derrate alimentari, presidi sanitari, spese mediche, materiale di cancelleria ed igiene personale), oltre ai costi sostenuti per le attività di audit svolte dal revisore contabile e dall'esperto legale.

Al 31 dicembre 2017, i ragazzi accolti nell'ambito di un apposito progetto denominato "Home" (che ha riguardato quattro strutture) sono stati in totale 110 di cui: 96 maschi e 14 femmine; nella sola struttura più capiente, visitata dalla Guardia di finanza, gli ospiti sono stati 60.

Dall'inizio del progetto, si sono registrati 29 allontanamenti volontari ed 1 effettuato dalle forze dell'ordine per comportamento violento; una volta segnalati i posti disponibili, altri minori sono stati nuovamente inseriti nelle strutture fino al raggiungimento della capienza massima.

Dall'analisi della documentazione pervenuta risulta che, relativamente ai trasferimenti, sempre al 31 dicembre 2017, sono stati 38, di cui: 14 minori spostati in altri strutture Cas, 22 in centri Sprar, 1 ricongiungimento familiare in Germania e 1 affido familiare.

Alla data dell'ispezione della Guardia di finanza si è registrata, presso la medesima struttura, la presenza di 14 minori e dall'inizio delle attività alla data della richiesta di rimborso delle spese sostenute, cioè il 29 settembre 2017, si sono registrati 8.500 giornate-uomo presenze.

## **5.2. Il centro Fami presso il Comune di Catania**

Il Comune di Catania, per l'erogazione di servizi di prima accoglienza dei Msna, si avvale di due strutture che sono gestite in partenariato tra una cooperativa ed un consorzio. Quest'ultimo, in qualità di capofila, ha usufruito dei fondi pubblici erogati, in ambito Fami, e riguardanti il progetto di accoglienza denominato "Hospes", che è stato finanziato per un importo complessivo di 2.556.900 euro<sup>49</sup> di cui: 1.278.450 euro (50 per cento) di contributo comunitario, 1.273.450 euro di contributo nazionale (49,80 per cento) e 5.000 euro di contributo privato (0,2 per cento).

---

<sup>49</sup> Nell'ambito del medesimo avviso pubblico a valere sul fondo Fami 2014-2020 ed adottato con decreto n. 6715 del 22 aprile 2016 già trattato in precedenza per l'analisi delle attività espletate da una cooperativa attiva presso il Comune di San Mauro Torinese, nel contesto del progetto denominato Home.

Le attività di accoglienza, poste in essere dal consorzio, sono state avviate il 23 agosto 2016, sulla base di una convenzione successivamente perfezionata il 23 gennaio 2017 e riguardante la fornitura di servizi di assistenza per complessivi cinquanta minori, di cui, venticinque ubicati nella struttura gestita direttamente dal predetto consorzio e i rimanenti in quella gestita da un'altra cooperativa.

Il progetto Hospes, le cui attività dovranno concludersi il 27 marzo 2019, prevede la possibilità per il consorzio di richiedere un anticipo, pari al 50 per cento del finanziamento.

L'Autorità responsabile al riguardo, dopo le verifiche di competenza, ha erogato, in data 28 marzo 2017, detto anticipo, richiesto nel mese precedente, dell'importo di euro 1.275.950.

I responsabili della struttura hanno dichiarato che, nonostante fossero state sostenute spese per il 2016 per 35.376 euro e per il 2017 per 89.595 euro, le stesse non sono state ancora rendicontate in quanto non è stato raggiunto il 50 per cento della realizzazione del progetto.

Va sottolineato come, precedentemente alla stipula dell'accordo in ambito Fami, il consorzio abbia ospitato, nella propria struttura, minori stranieri non accompagnati sulla base di un accordo, mai formalizzato, che è stato intrattenuto con il Comune di Catania, previa intesa con la locale prefettura.

I servizi offerti in tale ambito sono stati pagati trimestralmente sulla base dei soli prospetti delle presenze degli ospiti (e non anche dei documenti giustificativi dei costi sostenuti per l'accoglienza dei minori), che il consorzio ha fatturato per l'importo pro-capite giornaliero di 45 euro (Iva inclusa).

Alla data del 10 aprile 2018, data dell'intervento della Guardia di finanza, gli ospiti presenti nelle due strutture erano complessivamente ventuno; le stesse sono risultate in regola sotto il profilo urbanistico ed iscritte all'albo regionale degli enti assistenziali pubblici e privati.

Sono stati forniti i documenti giustificativi delle spese sostenute per i servizi di prima accoglienza nei quali sono contabilizzate spese per 58.677 euro per il 2016 e 207.925 euro per il 2017.

Dalla documentazione esaminata si è constatato che dal 23 del mese di agosto (data di inizio del progetto) al 31 dicembre 2016, si sono registrate complessivamente 4.619 giornate di presenze, mentre per il 2017 le stesse sono state 8.118.

Dai dati succitati emerge chiaramente che se si moltiplicano le sole giornate presenza per l'importo giornaliero di 45 euro risultante dalla futura rendicontazione l'importo che il consorzio dovrebbe ricavare sarà di complessivi 509.850 euro e cioè 144.720 euro per il 2016 (3.216 x 45 euro) ed euro 365.130 per il 2017 (8.114 x 45 euro).

Conseguentemente, se si dovesse mantenere lo stesso trend di presenze, anche per il periodo residuo fino a marzo 2019, apparirebbe già sovradimensionato il solo anticipo del 50 per cento che è stato erogato dal ministero alla società capofila (1.278.450 euro).

Tale anomalia deve essere oggetto di attenta valutazione da parte del ministero, affinché gli anticipi del 50 per cento che vengono erogati non siano sovradimensionati rispetto alle reali prestazioni che, poi, saranno effettuate dai vari centri di accoglienza.

## **6. Risultato delle analisi sui centri esaminati a campione**

Dall'analisi della documentazione e dalle informazioni acquisite appare opportuno segnalare le seguenti criticità che sono emerse dall'attività istruttoria:

1) il Cas attivato dal Comune di Gravina in Puglia ha erogato servizi, dal mese di gennaio al mese di settembre del 2015, che sono stati affidati senza alcuna procedura selettiva per la scelta del gestore. Ciò è avvenuto anche per il Cas prefettizio attivato dalla Prefettura di Pisa;

2) sebbene il Comune di Firenze possa avvalersi di una commissione dell'Asl composta da diverse professionalità, avente facoltà di visitare senza preavviso le strutture al fine di controllare la rispondenza dei servizi resi agli standard qualitativi richiesti, redigendo apposito verbale con evidenza delle eventuali anomalie riscontrate, alla data del 29 novembre 2017 non era stata effettuato alcun controllo presso la struttura in esame;

3) un' ulteriore criticità è relativa ad una accentuata disparità nell'applicazione delle rette stabilite da alcune regioni per la fornitura dei servizi ai minori, come si rileva

ad esempio nel caso dell'Emilia-Romagna e della Campania che applicano rette sensibilmente superiori a quelle stabilite dalla Toscana, il che, in caso di indisponibilità di posti nel proprio territorio e di conseguente invio di utenti in queste regioni, comporta oneri superiori a parità di servizi erogati;

4) relativamente ai costi, va evidenziata come la retta per l'erogazione dei servizi di prima accoglienza per i minori sia più alta di quella riconosciuta per l'erogazione dei medesimi servizi erogati ai maggiorenni.

Si può citare il caso del Cas comunale di Gravina in Puglia ove, a causa dell'inerzia verificatasi nell'accertamento dell'età degli ospiti, per i primi 9 mesi del 2015 l'Ente ha erroneamente riconosciuto alla cooperativa una retta pro-capite giornaliera di 45 euro. Infatti, solo successivamente è stato accertato che, viceversa, gli ospiti erano tutti maggiorenni ed avrebbero, pertanto, avuto diritto ad una retta di soli 35 euro;

5) relativamente alla convenzione stipulata in data 30 novembre 2016 e prorogata il 12 febbraio 2017, tra la Prefettura di Siracusa e l'associazione in esame, per la fornitura dei servizi a Msna, per la quale era prevista una retta giornaliera pro capite pari a 36,50 euro (iva esclusa), va sottolineato che sia stato superato la capacità massima ricettiva di 15 unità riguardante la struttura in esame; infatti, dal verbale redatto dai militari della Gdf sulla base del registro delle presenze, si evince che la struttura ha ospitato, per lunghi periodi, tra i 16 e i 20 minori;

6) nel caso sia della cooperativa erogatrice dei servizi di prima accoglienza nell'ambito del progetto Home che in quello del consorzio garante di analoghi servizi nell'ambito del progetto "Hospes" (entrambi a valere sul fondo Fami 2014-2020), si è provveduto a stipulare le relative convenzioni a distanza di diversi mesi dall'inizio delle attività. Nel primo caso, infatti, le stesse, avviate il 27 settembre 2016, sono state regolate dalla convenzione stipulata soltanto il 18 gennaio 2017, mentre, nel secondo caso, le attività iniziate il 23 agosto 2016 sono state formalizzate dalla convenzione stipulata ben cinque mesi dopo (23 gennaio 2017). Il ministero ha comunicato che l'autorità responsabile del Fami ha ritenuto necessario avviare anticipatamente le attività di accoglienza in considerazione della particolare vulnerabilità dei soggetti interessati e della loro diffusa presenza sul territorio;

7) infine, un'ulteriore criticità riguarda le attività espletate dalla cooperativa attiva presso il Comune di San Mauro Torinese, dove è stato riscontrato il ritardo con il quale i minori vengono trasferiti presso le strutture di seconda accoglienza a causa delle difficoltà per la convocazione della competente commissione territoriale.



## CAPITOLO V

### CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

1) Sarebbe auspicabile un maggior coinvolgimento delle regioni, le quali hanno competenza in tema di politiche di integrazione e in materia di formazione e lavoro, anche considerando che l'accesso a tutte le prestazioni socio-assistenziali avviene su base paritaria rispetto ai cittadini italiani. Per tale ragione la *governance* della distribuzione dei minori sul territorio dovrebbe coinvolgere le regioni prima ancora degli enti locali, come, peraltro, avviene per gli adulti, pur tenendo presente che per poter procedere ai trasferimenti occorre interessare, di volta in volta, per ciascun minore, sia l'autorità giudiziaria competente che il relativo tutore.

2) Va evidenziata la criticità costituita dall'inerzia delle regioni nel concedere le autorizzazioni, che costituiscono condizione necessaria per l'immissione delle strutture nel circuito dello Sprar; in effetti, tale problematica potrebbe essere superata, dando uniformità ai criteri di selezione delle strutture, tramite l'istituzione di un apposito albo nazionale.

3) Facendo cenno all'esperienza esaminata circa l'utilizzo del fondo Urbact, si ribadisce che, ad avviso della Sezione, sarebbe opportuno che i comuni si attivino, sviluppando specifici progetti, al fine di utilizzare le risorse messe a disposizione dal programma in discorso sia sviluppando iniziative direttamente attinenti alla materia dell'accoglienza in generale, e di quella dei minori in particolare, sia tramite progetti di sviluppo urbano finalizzati alla realizzazione o al recupero di spazi da destinare soprattutto all'accoglienza dei minori (oltre che degli adulti).

Più in generale, è fondamentale che tutte le risorse potenzialmente disponibili siano, tramite un'adeguata ed efficace programmazione, utilizzate al fine di migliorare il sistema di accoglienza in generale, e quello dei minori in particolare.

4) E' indispensabile dare piena e tempestiva attuazione alla previsione della l. n. 47/2017 che riduce i tempi per la prima accoglienza da 60 gg. a 30 gg., così da accelerare il passaggio al sistema Sprar (seconda accoglienza), nel quale i servizi destinati a favorire l'integrazione dei giovani migranti sono mirati sul singolo soggetto in base alle loro attitudini, inclinazioni ed esigenze.

Considerato che la maggior parte dei minori è prossima al compimento della maggiore età, si rende indispensabile fornire tempestivamente la formazione scolastica e professionale al fine di renderli autonomi e realizzare così le premesse per un rapido ingresso nel mondo del lavoro.

A tal fine, risulta condivisibile la posizione espressa dal Garante per l'infanzia circa l'opportunità di attivare le misure, predisponendo le relative risorse, di cui al secondo comma dell'art.13 della l. n. 47/2017 il quale prevede che quando un minore, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso, il tribunale per i minorenni possa disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, l'affidamento agli stessi, comunque, non oltre il compimento del ventunesimo anno di età.

Sotto il profilo finanziario è altresì indispensabile che si svolga una costante attività di monitoraggio sulla distribuzione delle presenze dei minori per fasce di età nei centri di accoglienza, al fine di garantire il rispetto della destinazione delle risorse in esame a favore dei minori stessi.

5) E' necessario che tutte le istituzioni coinvolte esercitino, nell'ambito delle loro competenze, un'appropriata vigilanza sulla regolare esecuzione dei progetti e sulla corretta gestione delle risorse finanziarie. Come emerge dall'analisi si citano a tal proposito:

- il caso del Cas di Gravina in Puglia in cui per i primi 9 mesi del 2015, a causa dell'inerzia verificatasi nell'accertamento dell'età degli ospiti, il comune ha riconosciuto al soggetto gestore una retta pro-capite giornaliera di 45 euro e solo successivamente ha dovuto correggere l'errore attribuendo i 35 euro giornalieri per tutti coloro che, nel frattempo, erano divenuti maggiorenni;
- il Comune di Firenze che, pur potendo avvalersi di una commissione dell'Asl composta da diverse professionalità, alla data del 29 novembre 2017 non aveva effettuato alcuna visita presso la struttura esaminata;

6) Per quanto concerne i progetti finanziati tramite il fondo Fami, l'analisi svolta, con riguardo alle attività di accoglienza assicurate da un singolo soggetto beneficiario del finanziamento, ha fatto riscontrare una criticità connessa alle modalità di

finanziamento delle iniziative, che prevedono l'erogazione, a titolo di anticipazione, del 50 per cento del totale del finanziamento del progetto.

Nel caso in esame, lo scarso numero di presenze di minori fa sì che, qualora si mantenesse lo stesso trend (ridotto) di presenze (fino a marzo 2019 - data di chiusura del progetto), il solo anticipo già erogato apparirebbe certamente sovradimensionato rispetto all'importo effettivo che, a consuntivo, si dovrà corrispondere al gestore.

Tale criticità, riscontrata in un unico caso, deve essere oggetto di attenta valutazione da parte del ministero affinché per ogni intervento progettuale svolga sempre un'accurata indagine del reale e sicuro impegno finanziario necessario.

7) Appare necessario che l'amministrazione centrale e gli enti locali si attivino al fine di svolgere una capillare attività di sensibilizzazione sul tema dell'affido familiare, di cui alla citata l. 184/1993 e successive modificazioni, garantendo, allo stesso tempo, la piena e puntuale attivazione delle provvidenze previste a favore delle famiglie e dei soggetti affidatari dei minori.

In particolare, per gli oneri finanziari sostenuti da tutte le istituzioni coinvolte in tema di accoglienza dei minori, si deve sottolineare il notevole divario esistente, tra i costi riferibili ai centri Sprar, gestiti dal Ministero dell'interno ed i similari centri di seconda accoglienza facenti capo ai soli enti locali (comuni).

E' quindi da ribadire, anche tramite un'attività di sensibilizzazione da parte dell'Anci, l'importanza dell'adesione dei comuni stessi alla rete Sprar, attualmente attivabile su base volontaria, non solo per realizzare compiutamente il disegno normativo che prevede tale sistema come strumento ordinario di accoglienza dei minori, ma anche, e soprattutto, ai fini del contenimento della spesa pubblica che attualmente incide in modo particolarmente oneroso sulle casse dei comuni italiani e quindi è assai gravoso per tutto il c.d. "comparto pubblico allargato".

8) Avuto riguardo al numero di minori resisi irreperibili nel triennio, ben 18.524, in considerazione delle caratteristiche duali del sistema, che fa capo agli enti locali e al Ministero dell'interno, si sottolinea la necessità che quest'ultimo eserciti una attenta attività di coordinamento e di indirizzo, oltre all'inserimento di tale dato, da parte delle forze di polizia, in apposite banche dati nazionali ed europee al fine di realizzare scambi di informazioni e azioni comuni.

9) È da sottolineare come la tutela legale in Italia sia stata, tradizionalmente, pubblica ed affidata prevalentemente ai sindaci, agli assessori (o ai loro delegati) ed agli avvocati iscritti all'apposito albo.

Ancora oggi tali figure sono circa l'80 per cento del totale.

Si rende, quindi, necessario superare questa prassi, al fine di rispettare compiutamente la previsione normativa che fissa, per l'appunto, un tutore privato per ogni tre minori per realizzare, così, un'equa distribuzione degli stessi sul territorio nazionale.

10) Infine, per incentivare l'impegno e l'operatività dei tutori volontari, appare opportuno che, per tali soggetti, il legislatore preveda l'istituzione di una polizza per responsabilità civile ed il riconoscimento di permessi per assentarsi dal loro abituale posto di lavoro al fine di consentire lo svolgimento di tali attività oltre al rimborso delle spese sostenute.

**Allegato n. 1**  
**Enti locali aderenti al servizio Sprar. Finanziamenti 2016 assegnati**  
**e rendicontati. Finanziamenti 2017 assegnati**



**All. 1 - Enti locali aderenti al servizio Sprar. Finanziamenti 2016 assegnati e rendicontati. Finanziamenti 2017 assegnati.**

Ente Locale	Anno 2016								Anno 2017		
	d.m. 30/07/2013				d.m. 27/04/2015				d.m. 10/08/2016 *		
	Contributo assegnato	Contributo assegnato posti aggiuntivi	Rendicontato	Rendicontato posti aggiuntivi	Contributo assegnato	Contributo assegnato posti aggiuntivi	Rendicontato	Rendicontato posti aggiuntivi	Contributo assegnato	Contributo assegnato dal 1/7/2017 al 31/12/2017	
Acireale	267.989	76.890	249.566	5.667	237.168	49.560	192.132	0	d.m. 30/07/2013 d.m. 27/04/2015	827.900	
Acquaformosa					197.640	16.290	181.918	0	d.m. 27/04/2015	255.902	
Acri					197.640	16.290	197.640	9.483	d.m. 27/04/2015	259.135	
Agrigento	211.548		194.273						d.m. 30/07/2013	267.388	
Provincia di Alessandria	285.981	90.450	273.989	90.053					d.m. 30/07/2013	433.203	
Ambito Br 1 Brindisi San Vito dei Normanni											225.841
Ambito territoriale 3 di Nardò											225.841
Ancona	372.473		368.557						d.m. 30/07/2013	509.720	
Azienda speciale consorzio del Lodigiano					335.988		318.708		d.m. 27/04/2015	361.368	
Bari	486.472	76.860	483.818	56.230	395.280		309.922		d.m. 30/07/2013 d.m. 27/04/2015	1.099.780	
Benestare	268.275	64.470	266.418	30.135	237.168		198.288		d.m. 30/07/2013 d.m. 27/04/2015	682.194	

<b>Benevento</b>					197.640	20.700	175.641	20.700	d.m. 27/04/2015	302.645	
<b>Bologna</b>	457.856	620.412	457.856	498.240	988.200	144.550	977.250	161.750	d.m. 30/07/2013 d.m. 27/04/2015	2.846.124	
<b>Bonorva</b>											153.934
<b>Bosco Chiesanuova</b>											174.975
<b>Caltagirone</b>					592.920	213.035	537.408	107.685	d.m. 27/04/2015	911.929	
<b>Provincia di Caltanissetta</b>					217.404	24.435	217.404	24.435	d.m. 27/04/2015	296.034	
<b>Cammarata</b>	267.296	32.535	233.543	29.299					d.m. 30/07/2013	348.657	
<b>Campi Salentina</b>					217.404	45.430	217.404	25.254	d.m. 27/04/2015	382.543	
<b>Canicattini Bagni</b>					237.168	62.100	185.658	14.943	d.m. 27/04/2015	503.689	
<b>Carmiano</b>	264.000		264.000						d.m. 30/07/2013	318.263	
<b>Casacalenda</b>	189.800	49.410	179.889	48.049	158.112		137.114		d.m. 27/04/2015	451.954	
<b>Catania</b>					988.200	136.290	860.436	13.418	d.m. 27/04/2015	918.052	
<b>Catanzaro</b>	219.000		219.000		197.640		197.640		d.m. 30/07/2013 d.m. 27/04/2015	484.757	
<b>Celico</b>					197.640		169.646		d.m. 27/04/2015	221.660	
<b>Cerignola</b>					197.640		158.112		d.m. 27/04/2015	226.491	
<b>Cerro al Volturno</b>					158.112	57.360	158.112	53.947	d.m. 27/04/2015	314.966	
<b>Circello</b>											124.132
<b>Colle Sannita</b>											123.120

<b>Comisa</b>	286.750	250.110	214.947	180.180					d.m. 30/07/2013	621.538	
<b>Cremona</b>	283.728	45.225	267.669	10.647	197.640	41.300	134.012	37.115	d.m. 30/07/2013 d.m. 27/04/2015	732.683	
<b>Cropani</b>					197.640	40.725	161.376	30.735	d.m. 27/04/2015	301.645	
<b>Provincia di Crotone</b>											
<b>Crucoli</b>					197.640		109.266		d.m. 27/04/2015	224.520	
<b>Fabrizia</b>	160.600	33.040	160.597	0					d.m. 30/07/2013	287.800	
<b>Faenza</b>					177.876		150.750				
<b>Ferrara</b>					355.752	74.340	355.752	16.356	d.m. 27/04/2015	622.902	
<b>Firenze</b>					988.200	107.505	988.200	79.084	d.m. 27/04/2015	1.513.564	
<b>Forlì</b>					335.988	24.435	244.608	10.035	d.m. 27/04/2015	428.760	
<b>Fragneto Manforte</b>					197.640	32.580	197.640	32.580	d.m. 27/04/2015	288.781	
<b>Galatina</b>					237.168	49.560	191.980	13.070	d.m. 27/04/2015	415.004	
<b>Genova</b>	400.544	49.410	400.544	0	790.560		521.837		d.m. 30/07/2013 d.m. 27/04/2015	1.458.830	
<b>Gorgoglione</b>					197.640	40.725	151.733	25.053	d.m. 27/04/2015	306.453	
<b>Grottaglie</b>	245.733	119.840	232.257	211.881					d.m. 30/07/2013	493.725	
<b>Joppolo Giancaxio</b>	211.228										
<b>Lacedonia</b>											181.790
<b>Lamezia Terme</b>	215.314	91.290	215.314	81.270					d.m. 30/07/2013	395.635	

<b>Libero consorzio comunale di Ragusa</b>												136.298
<b>Mafalda</b>												
<b>Provincia di Mantova</b>	285.373											
<b>Marsala</b>	222.991	117.220	193.569	31.094					d.m. 30/07/2013	460.335		
<b>Martano</b>												98.387
<b>Mascalucia</b>					237.168		237.168		d.m. 27/04/2015	269.633		
<b>Mazara del Vallo</b>												213.843
<b>Mazzerino</b>	349.620	199.325	218.063	199.272					d.m. 30/07/2013	465.375		
<b>Melilli</b>					197.640							
<b>Mendicino</b>	199.500		198.158						d.m. 30/07/2013	233.282		
<b>Mesagne</b>					138.348		138.348		d.m. 27/04/2015	157.264		
<b>Messina</b>												512.363
<b>Milano</b>					592.920		331.020		d.m. 27/04/2015	590.976	2.685.563	
<b>Milazzo</b>					177.876		177.794		d.m. 27/04/2015	205.416		
<b>Modena</b>					197.640		166.979		d.m. 27/04/2015	224.694		
<b>Monteleone di Puglia</b>									d.m. 27/04/2015	399.100		
<b>Monza</b>					138.348	16.290	117.995	3.132	d.m. 27/04/2015	186.376		
<b>Narni</b>	286.160		281.078						d.m. 27/04/2015	339.815		
<b>Oria</b>					118.584		118.584		d.m. 27/04/2015	133.912		

<b>Orvieto</b>											174.487
<b>Pace del Mela</b>					177.876		169.860		d.m. 27/04/2015	205.416	
<b>Pachino</b>	227.206	16.520	227.206	16.520	237.168				d.m. 27/04/2015	590.073	
<b>Padula</b>											564.388
<b>Palagonia</b>											
<b>Palermo</b>	266.455		226.662						d.m. 30/07/2013	316.812	
<b>Panicale</b>	200.312	24.750	160.031	34.545					d.m. 30/07/2013	269.078	
<b>Parma</b>					237.168		146.048		d.m. 27/04/2015	269.625	
<b>Partinico</b>											677.926
<b>Paternò</b>	266.631		266.631						d.m. 30/07/2013	316.641	
<b>Pedace</b>					197.640		171.651		d.m. 27/04/2015	218.520	
<b>Provincia di Pesaro Urbino</b>	286.017		286.017						d.m. 30/07/2013	339.815	
<b>Petrosino</b>					118.584	24.435	118.584	24.435	d.m. 27/04/2015	181.586	
<b>Provincia di Potenza</b>	257.000		256.879						d.m. 30/07/2013	292.000	
<b>Raffadali</b>	245.876		232.801		41.300				d.m. 30/07/2013	423.955	
<b>Ramacca</b>					197.640				d.m. 27/04/2015	137.992	
<b>Ravenna</b>					118.584		118.584				
<b>Reggio Emilia</b>					276.696	24.435	276.696	19.639	d.m. 27/04/2015	390.209	
<b>Riace</b>					138.348	24.435					

<b>Ripabottoni</b>											157.320
<b>Rieti</b>	280.000	60.690	280.000	58.650					d.m. 30/07/2013	403.650	
<b>Rimini</b>					276.696	16.520	261.609	16.520	d.m. 27/04/2015	378.845	
<b>Rodi Garganico</b>											195.119
<b>Roma</b>	664.800		570.376		731.268		715.109		d.m. 30/07/2013 d.m. 27/04/2015	530.244	
<b>Salandra</b>	161.000		161.000						d.m. 30/07/2013	191.469	
<b>Salemi</b>	232.319	32.940	216.758	0					d.m. 30/07/2013	324.302	
<b>San Chirico Raparo</b>	255.000	32.940	255.000	32.940					d.m. 30/07/2013	334.020	
<b>San Fele</b>					197.640	40.725	160.470	33.514	d.m. 27/04/2015	302.712	
<b>San Martino in Strada</b>					118.584		93.681		d.m. 27/04/2015	133.270	
<b>San Pietro Apostolo</b>	214.000	82.600	214.000	0	197.640		197.100		d.m. 30/07/2013 d.m. 27/04/2015	624.454	
<b>San Pietro Vernotico</b>	182.400	57.600	182.353	0					d.m. 30/07/2013	293.919	
<b>San Sostene</b>											243.334
<b>Santa Caterina dello Ionio</b>											
<b>Santa Cristina Gela</b>	190.351	32.940	126.871	32.940					d.m. 30/07/2013	193.556	
<b>Santa Croce del Sannio</b>	383.601	74.160	374.832	67.140					d.m. 30/07/2013	549.178	
<b>Sant'Andrea di Conza</b>	353.700		345.407		197.640	24.435	197.640	24.435	d.m. 30/07/2013 d.m. 27/04/2015	691.543	

<b>Scapoli</b>					138.348						119.600
<b>Sciacca</b>	266.667		266.667						d.m. 30/07/2013	293.336	
<b>Stornara</b>					118.584		118.218		d.m. 27/04/2015	134.816	
<b>Termini Imerese</b>					217.404						
<b>Terni</b>	286.160	16.520	277.172	0					d.m. 30/07/2013	277.230	
<b>Torino</b>	570.487		563.477		592.920		482.970		d.m. 30/07/2013 d.m. 27/04/2015	1.336.911	
<b>Torretta</b>											282.654
<b>Torre Santa Susanna</b>	237.338	16.520	231.800	734					d.m. 30/07/2013	331.371	
<b>Trabia</b>					177.876		149.461		d.m. 27/04/2015	206.464	
<b>Provincia di Trapani</b>	326.925		326.925						d.m. 30/07/2013	480.629	
<b>Provincia di Trento</b>	250.998	115.290	242.984	104.985					d.m. 30/07/2013	447.475	
<b>Trezzano sul Naviglio</b>					276.696	24.780			d.m. 27/04/2015	390.012	
<b>Udine</b>	175.200		36.869						d.m. 30/07/2013	79.945	
<b>Unione dei Comuni Terre Acaya e Roca</b>	286.160	27.180	286.137	24.570					d.m. 30/07/2013	371.023	
<b>Unione dei Comuni della Bassa Romagna</b>					177.876		169.387		d.m. 27/04/2015	217.391	
<b>Unione dei Comuni della Romagna Faentina</b>									d.m. 27/04/2015	219.077	
<b>Venezia</b>					197.640		197.640		d.m. 27/04/2015	234.056	
<b>Verona</b>	265.720	38.430	243.090	30.608	158.112				d.m. 30/07/2013 d.m. 27/04/2015	531.691	

<b>Vicenza</b>					197.640		131.382		d.m. 27/04/2015	226.541	
<b>Vibo Valentia</b>											1.964.994
<b>Villa Castelli</b>											224.362
<b>Vittoria</b>	211.120		191.758		158.112	102.480	158.112	102.200	d.m. 30/07/2013 d.m. 27/04/2015	528.113	
<b>Vizzini</b>	253.095	105.250	235.369	93.511					d.m. 30/07/2013	416.722	
<b>Totali</b>	<b>13.981.672</b>	<b>2.650.817</b>	<b>12.858.176</b>	<b>1.969.160</b>	<b>17.492.912</b>	<b>1.495.745</b>	<b>13.919.675</b>	<b>899.517</b>		<b>40.608.056</b>	<b>9.460.272</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal servizio centrale Sprar

**Allegato n. 2**  
**Garante nazionale per l'infanzia. Riepilogo delle schede informative**  
**delle ispezioni presso i centri Fami**



## All. 2 - Garante nazionale per l'infanzia - Riepilogo delle schede informative delle ispezioni presso i centri Fami

Comune	Firenze	Firenze	Bologna	Bologna	Torino	Torino	Torino	Bari	Trani	Catania	Catania	Siracusa	Potenza
Capienza U/uomini - D/donne	U 20	U 30	U 30	U 17	U 24	U 9	D 9	U 30	D 30	U 25	U 25	D 25	U 20
Msnna presenti	U 20	U 26	U 29	U 17	U 24	U 4	D 8	U 29	D 29	U19	U24	D 24	U 19
Età media	17	17	17	17	17	16,5	15,5	16	17	16,5	16,5	16	16,5
Accertamento età	Sanitario	Sanitario	Sanitario	Questura, S. Sociali e T.M.	Sanitario	Sanitario	Sanitario o dichiarato						
Regolamento interno	Multi Lingua	Multi Lingua	Multi Lingua	Multi Lingua	Multi Lingua	Multi Lingua	Multi Lingua	Multi Lingua	Multi Lingua	Multi Lingua	Multi Lingua	Multi Lingua	Multi Lingua
Rapporto con Min. interno	Costante	Costante	Costante	Costante	Costante	Costante	Costante	Costante	Costante	Costante	Costante	Costante	Costante
Rapporto con serv. sociali com.li	Continuo	Continuo	Continuo	Continuo	Continuo	Continuo	Continuo	Continuo	Continuo	Continuo	Continuo	Continuo	Continuo
Supporto legale	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente
Mediazione culturale e linguistica	Più di uno in turni	Più di uno in turni	A chiamata	Più di uno in turni	Più di uno in turni	Più di uno in turni	Più di uno in turni						
Registro flussi giornalieri	Ingresso e uscita	Ingresso e uscita	Ingresso e uscita	Ingresso e uscita	Ingresso e uscita	Ingresso e uscita	Ingresso e uscita	Ingresso e uscita	Ingresso e uscita	Ingresso e uscita	Ingresso e uscita	Ingresso e uscita	No.
Mensa	Autonoma	Catering esterno	Interna con cuoco	Interna con cuoco	Interna con cuoco	Interna con cuoco	Interna con cuoco	Interna con cuoco	Interna con cuoco	Catering esterno	Catering esterno	Catering esterno	Interna con cuoco
Permanenza media	Oltre 60 gg.	Oltre 60 gg.	Oltre 60 gg.	Oltre 60 gg.	Oltre 60 gg.	Oltre 60 gg.	Oltre 60 gg.	Oltre 60 gg.	Oltre 60 gg.	Oltre 60 gg.	Oltre 60 gg.	Oltre 60 gg.	Oltre 60 gg.
Nomina tutore	15 tutore vol. 5 istituz.le	10 tutore vol. 16 istituz.le	Avvio procedura	Di tipo istituzionale	Di tipo istituzionale	Di tipo istituzionale	Di tipo istituzionale	Direttore struttura	Direttore struttura	Istituzionale o volontario	Istituzionale o volontario	24 tutore volontario	Di tipo istituzionale
Avvio proced. di affido familiare	Si	Si	Si	Si	No	No	No	No	No	Si	Si	Si	No

Fonte: Garante per l'infanzia

Legenda: l'accertamento dell'età avviene in strutture sanitarie pubbliche solo se sorgono dubbi sull'età dichiarata - Il regolamento interno viene redatto in italiano, francese, inglese - Il rapporto con il Ministero dell'interno è costante e vengono eseguiti regolarmente tutti gli adempimenti amministrativi - Il rapporto con i servizi sociali comunali è continuo, gli stessi forniscono le indicazioni sugli interventi di sostegno da erogare ad ogni ospite - Il supporto legale cura l'avvio delle procedure necessarie al riconoscimento delle tutele nazionali e internazionali, e l'attività di informazione sulle norme vigenti - La mediazione culturale e linguistica è svolta da più operatori che intervengono ogni volta che si presenta la necessità. - Il registro dei flussi giornalieri è costantemente aggiornato, gli ospiti hanno l'obbligo di apporre la loro firma in entrata e in uscita. Dove non c'è il registro le uscite avvengono con la presenza degli operatori - Il servizio mensa viene erogato in modi diversi, quando interno, con l'ausilio di uno o più cuochi, i ragazzi imparano a cucinare da soli i generi alimentari forniti - La permanenza media è sempre superiore al limite dei 60 gg. previsti dalla legge vigente. - La nomina del tutore è stata effettuata dal tribunale, dove è presente l'albo dei tutori volontari, altrimenti, è di tipo legale-istituzionale (Sindaco o Assessore).

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

