

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2538

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato SBAI

Modifiche all’articolo 33 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di tutela dei diritti dei minori stranieri

Presentata il 24 giugno 2009

ONOREVOLI COLLEGHI! — Secondo il rapporto dell’Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) 2007, attento anche alla dimensione qualitativa del fenomeno di grande impatto sociale e di stringente attualità, costituito dai minori stranieri non accompagnati, che coinvolge circa 30.000 minori in tutta l’Unione europea, si evidenziano la lacunosità e la disomogeneità della normativa vigente e, in particolare, dell’articolo 33 (Comitato per i minori stranieri) del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, di seguito « testo unico », e del regolamento attuativo di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535, di seguito « regolamento ». Il numero di pre-

senze in costante crescita, la particolare esposizione delle città metropolitane del centro-nord, unitamente al nuovo ruolo delle città medie (sotto i 100.000 abitanti), la frammentarietà delle prassi di presa in carico dei minori e della regolamentazione giuridica nei diversi territori, nonché la presenza di catene migratorie che orientano i minori verso i territori in cui risiede una comunità più numerosa del Paese d’origine confermano gli aspetti particolarmente critici del fenomeno, quali il numero ancora troppo alto di minori che fuggono dalle strutture di accoglienza, dei quali i servizi sociali perdono traccia (soprattutto nella prima fase di accoglienza, mentre appare in miglioramento l’applicazione degli interventi in favore dei minori che arrivano alla seconda fase) e l’alta percentuale di minori che non risultano in

possesto di alcun titolo di soggiorno e che, quindi, sono particolarmente esposti a percorsi devianti al compimento della maggiore età e anche prima, fino alla piaga delle stragi in mare e degli scafisti, per la quale sono previste dal Governo severe pene per il reato di favoreggiamento all'immigrazione clandestina. Gravi sono anche gli episodi di respingimento (qualche mese fa è stato respinto un minore che era scappato dall'Iran dopo l'assassinio del padre da parte dei talebani e che era giunto ad Ancona dopo lunghe e penose traversie), che evidenziano l'assoluta criticità della situazione. Per fare fronte a tale situazione il legislatore ha emanato il decreto legislativo 28 gennaio 2008 di «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato», il cui articolo 19 sulle «Garanzie per i minori non accompagnati», prevede, al comma 1, che «Al minore non accompagnato che ha espresso la volontà di chiedere la protezione internazionale è fornita la necessaria assistenza per la presentazione della domanda. Allo stesso è garantita l'assistenza del tutore in ogni fase della procedura per l'esame della domanda, secondo quanto previsto dall'articolo 26, comma 5». L'esame degli interventi prestati dai servizi e dalle reti territoriali ha permesso, inoltre, di rilevare altri aspetti cruciali nella gestione delle strutture di accoglienza e le perduranti difficoltà di rapporto tra i diversi organi istituzionali del territorio e di questi con gli enti dell'amministrazione centrale, tanto da auspicare il prossimo avvio di un «programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati». Basti pensare all'istituto del «rimpatrio assistito», definito dall'articolo 1, comma 4, del Regolamento stranieri del 1999, come «l'insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento coi propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese d'origine». La decisione dell'eventuale rimpatrio del minore richiede tempi lunghi, spesso molti mesi;

le indagini, infatti, devono essere avviate entro sessanta giorni e non è previsto un termine per la conclusione del procedimento. È importante, invece, che la decisione venga presa in tempi rapidi, poiché la personalità del minore è in formazione ed è molto più fragile di quella dell'adulto: la situazione d'incertezza sul futuro può provocare danni e indurre il minore ad abbandonare ogni positivo percorso di integrazione e di intraprendere percorsi di devianza se non, addirittura, a tentare la fuga o a sparire. Sarebbe, inoltre, opportuno un coinvolgimento del minore nel procedimento (in procedura giudiziaria o amministrativa) sia direttamente sia attraverso un rappresentante, in attuazione del diritto fondamentale stabilito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva dalla legge n. 176 del 1991, (articolo 12) che garantisce al fanciullo «il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa (...) tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità». Ciò per scongiurare il rischio che i servizi sociali del comune in cui è domiciliato il minore abbiano la tendenza a favorirne il rimpatrio. Inoltre, il ricorso avverso la decisione del Comitato per i minori stranieri in ordine al rimpatrio, attraverso la nomina di un tutore, è devoluto alla competenza del tribunale amministrativo regionale e ciò non consente rapidità di decisione, a danno della personalità del minore e della possibilità che egli decida di fuggire, in particolare quando il rimpatrio è deciso contro la sua volontà. Non è neanche chiaro chi debba eseguire il rimpatrio assistito, poiché nulla è specificato al riguardo al comma 2-*bis* del citato articolo 33 del testo unico, per cui è necessario chiarire se competenti siano la questura, i servizi locali ovvero organismi nazionali o internazionali in base a convenzioni con il Governo italiano. Per di più, non è previsto alcun controllo sull'esecuzione coatta del rimpatrio che comporta la privatizzazione della libertà personale del minore stesso, in contrasto con l'articolo 13 della Costituzione, né è stabilito quali siano lo *status* del minore

che vi si sottragga e la responsabilità del tutore o degli adulti presso i quali il minore soggiorna, considerato il dovere di cooperare « con le amministrazioni statali cui è affidato il rimpatrio assistito », sancito dall'articolo 7 del regolamento. Alla luce di tali considerazioni appare necessario intervenire direttamente sui fenomeni e sulle conseguenze, oltre che dei flussi programmati determinati dai ricongiungimenti familiari avvenuti per legge, anche dei « flussi non programmati », ovvero la presenza non programmata né prevedibile di migranti non rientranti nelle quote di ingresso annuali, ma che hanno diritto al permesso di soggiorno regolare. Il fenomeno è di seria portata: la presente proposta di legge vuole affrontare il tema di questi flussi migratori particolari che non trovano completa regolamentazione nelle disposizioni vigenti e che si situano, a metà strada tra l'ingresso illegale e il soggiorno legale « successivo », in virtù di condizioni di protezione assicurate dal diritto internazionale e nazionale, vista l'inespellibilità dei minori non accompagnati ai sensi del testo unico e del regolamento. Si tratta di flussi che presentano caratteristiche particolari e cioè:

a) sono composti da soggetti non espellibili, in quanto rientrano in una serie di categorie tutelate dal diritto nazionale e internazionale, come i richiedenti asilo, i minori e le vittime della tratta;

b) non hanno uno sbocco immediato sul mercato del lavoro e quindi sono flussi non immediatamente produttivi sul piano economico;

c) infine, sono flussi migratori che presentano un costo per il sistema di *welfare* locale, il quale è chiamato a farsi carico dell'assistenza di tali soggetti particolarmente vulnerabili. Rientrano, infatti, nella definizione di minori stranieri non accompagnati tutti quei giovani giunti in Italia senza l'assistenza di un genitore, di un parente entro il quarto grado, di un tutore o di un affidatario legalmente responsabile e ciò, ai sensi dell'ordinamento italiano, comporta ob-

blighi per i governi locali. Essi infatti, in qualità di soggetti deputati all'accoglienza del minore e all'attivazione della rete dei servizi sociali, si sono trovati improvvisamente a gestire una realtà complessa, quale quella dei minori stranieri non accompagnati, che ha richiesto investimenti in termini di risorse (dal punto di vista economico, sociale e operativo) e alla riconsiderazione del proprio sistema di *welfare*. Il tutto in un quadro normativo complicato lacunoso e ambiguo, dove la coesistenza di molteplici disposizioni, disorganiche e in parte contrastanti tra loro, ha dato luogo a difficoltà di orientamento e alle più disparate prassi giudiziarie, più o meno consolidate, dall'origine incerta e dalla legittimità quantomeno dubbia, innanzitutto sotto il profilo costituzionale. Bisogna perciò ricordare che ai sensi dell'articolo 3 della citata Convenzione di New York sui diritti del fanciullo:

« 1. In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere tenuto in considerazione preminente.

2. Gli Stati si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, dei suoi tutori o di altre persone che hanno la sua responsabilità legale, e a tal fine essi adottano tutti i provvedimenti legislativi e amministrativi appropriati » e che « Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare (...) ha diritto ad una protezione e ad aiuti speciali dello Stato » (articolo 20 della medesima Convenzione).

Anche il Governo si è sensibilizzato sull'argomento ma, nello specifico, non sono state ancora prese decisioni risolutive. Il Ministro per le pari opportunità, onorevole Mara Carfagna, in occasione dell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'infanzia alla Camera dei deputati, durante la quale ha illustrato il

disegno di legge sulla prostituzione (atto Senato n. 1079), già all'esame del Parlamento, ha dichiarato che lo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti, oltre a essere una delle forme più drammatiche di violazione della loro integrità fisica e psicologica «è espressione di una patologia sociale vera e propria». Lo sfruttamento sessuale, ha ribadito il Ministro «crea un'emergenza sociale che investe oltre alle vittime anche la società nel suo insieme». Il Ministro ha sottolineato, inoltre, che il fenomeno della prostituzione minorile, in preoccupante aumento, interessa bambini e bambine, italiani e stranieri, con un abbassamento generale dell'età dei soggetti sfruttati, in risposta «alla logica di mercato sia sul piano dell'offerta che su quello della domanda». «Secondo il Comitato minori stranieri», ha proseguito il Ministro, «i minori stranieri non accompagnati presenti in Italia al 30 settembre 2006 erano 6.551, di cui l'80,52 per cento maschi. Il gruppo più numeroso è quello rumeno (35,66 per cento), seguito da ragazzini provenienti da Marocco e Albania. Il 53 per cento del totale dei minori stranieri non accompagnati ha tra i 16 e i 17 anni, il 25,74 per cento fra i 7 e i 14, e il 19,14 per cento ha 15 anni. Le regioni che ne registrano la maggior presenza sono la Lombardia, con 1.573 minori soli, e il Lazio con 1.050». La conseguenza dedotta dal Ministro è che si rende necessario, quindi, procedere alla ratifica delle disposizioni internazionali a tutela dei minori e in contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, tra le quali, la convenzione fatta a Lanzarote, il 25 ottobre 2007 (atto Camera n. 2326), il cui scopo è quello di «creare tra gli Stati membri un sistema omogeneo di protezione dei minori contro i crimini di sfruttamento sessuale e abuso sessuale».

Molte delle previsioni saranno dedicate a modificare le norme penali introducendo, ad esempio, una disciplina speciale della prescrizione per i reati di sfruttamento sessuale a danno dei minori e l'estensione della «inescusabilità dell'ignoranza dell'età della vittima anche ai reati di prostituzione minorile e sfruttamento

sessuale». La convenzione di Lanzarote introduce, inoltre, «misure preventive e autorità specializzate per la protezione dei minori e specifici programmi di intervento a protezione e assistenza delle vittime», ha detto il Ministro, che ha ribadito la necessità di elaborare misure di contrasto anche alla pedopornografia virtuale. Infine, il Ministro Carfagna ha presentato il disegno di legge istitutivo del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, già all'esame della Camera dei deputati (atto Camera n. 2008). Quindi, secondo le risultanze statistiche, il fenomeno ha dimensioni ragguardevoli e non solo sotto l'aspetto, manifestato dal Ministro, del terribile fenomeno dello sfruttamento sessuale cui andrebbero inesorabilmente incontro i minori abbandonati a se stessi: occorre, perciò, intervenire per garantire la sorte dei minori stranieri non accompagnati che fanno ingresso nel nostro Paese. Nel giugno 2007, ad emergere come nazioni di maggior provenienza sono stati Marocco, Albania, Palestina ed Egitto, seguiti dagli arrivi dall'Afghanistan, spesso solo in transito in Italia verso il nord Europa. In questo contesto il ruolo delle autonomie locali, in particolare quello dei comuni e delle regioni, assume un'importanza fondamentale. Guardando alle strutture di accoglienza, infatti, il Lazio, l'Emilia-Romagna e la Lombardia hanno accolto in prima accoglienza tra il 57 per cento e il 59 per cento del totale dei minori stranieri non accompagnati. Spicca il caso della Sicilia che vede un incremento del 151 per cento. Pesa tuttavia il dato del predetto triste fenomeno relativo alle fughe e all'irreperibilità durante la fase della prima accoglienza, che nel 2006 ha riguardato, purtroppo, il 62 per cento dei minori accolti.

È una percentuale considerevole, alla quale è necessario porre rimedio e la presente proposta di legge è finalizzata a questo. Sempre nel 2006 i minori stranieri affidati a parenti, connazionali o italiani sono stati, invece, poco più del 7 per cento. Anche questa percentuale desta preoccupazione: è troppo esigua rispetto al numero dei minori accolti. Per questo motivo

è necessario provvedere a rafforzare il lavoro di sostegno e di ampliamento dei servizi sociali nella fase di prima accoglienza — quella di maggiore vulnerabilità dei minori — per prevenire l'imponente numero di coloro che fuggono e scompaiono e di assicurare il fanciullo alla tutela di un adulto o all'affidamento ad una famiglia. Presso il Comitato per i minori stranieri si sta procedendo ad una ricognizione sistematica, ai sensi dell'articolo 5 (censimento) del regolamento, che impone ai pubblici ufficiali, agli incaricati di pubblico servizio e agli enti che svolgono in particolare attività sanitarie o di assistenza, che « vengano comunque a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minore non accompagnato » di « darne immediata notizia al Comitato con mezzi idonei a garantirne la riservatezza » (il Comitato, nel provvedere all'accertamento dello *status* del minore non accompagnato e al censimento dei minori presenti non accompagnati, è autorizzato al trattamento dei dati ordinari e sensibili tutelati dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, dati che dovrebbero essere scrupolosamente trattati a norma di legge nell'interesse del fanciullo); analogo obbligo è altresì imposto ad altri enti o uffici, eventualmente disposto dalla legge per fini diversi dal censimento. Si rileva, infatti, che la previsione è lacunosa: occorrerebbe dare un termine perentorio per effettuare tale segnalazione (ad esempio, entro un massimo di tre giorni dalla scoperta per evitare dannose perdite di tempo od omissioni) al Comitato che ha non solo la competenza esclusiva in merito alla sorte dei minori, ma un ruolo determinante nella gestione del fenomeno dei minori stranieri non accompagnati e che, per di più, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 5, è tenuto, come già rilevato, ad effettuare la segnalazione ad altri uffici o enti, quando non risulti in modo certo che la segnalazione sia stata effettuata. Quindi, non solo non basta la segnalazione ai fini del censimento, ma ad essa deve seguire il provvedimento di tu-

tela o di affidamento del minore, considerati gli obblighi sostitutivi del Comitato. Si rammenta che il Comitato deve operare in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del Fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176 (articolo 2 del regolamento). Infatti, per il problema più specifico dell'identificazione, l'articolo 5, comma 3, dello stesso regolamento, stabilisce che « L'identità del minore è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, ove necessario attraverso la collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del Paese di origine del minore ». Proprio per una maggiore tutela del minore e per permettere al Comitato di adempiere ai compiti ad esso attribuiti, si ritiene che le autorità competenti debbano adoperarsi affinché l'identificazione avvenga nel più breve tempo possibile (ad esempio, entro quindici giorni). Un altro fattore di criticità è che i dati, pur significativi, relativi ai flussi dei minori non accompagnati, non possono considerarsi esaustivi, in quanto — evidentemente — non tutte le autorità competenti sul territorio dello Stato segnalano sistematicamente la presenza di minori stranieri non accompagnati al Comitato (basti pensare ai minori stranieri non accompagnati vittime di tratta, a quelli sottoposti a procedimento penale e a coloro che appaiono a prima vista accompagnati) così come non tutti i minori stranieri entrati in Italia hanno contatti con qualche istituzione o vengono intercettati dalle Forze dell'ordine permanendo, pertanto, in clandestinità (a questo proposito si rileva la discrasia tra i dati relativi ai minori sbarcati clandestinamente sulle coste siciliane, in particolare per alcune nazionalità, e i dati ben diversi in possesso del Comitato). Occorre perciò incrementare i poteri del Comitato affinché esso vigili sull'accoglienza dei minori, innanzitutto sull'ingresso di cui all'articolo 8 del regolamento sulla base delle domande dei soggetti pubblici e privati che intendono ottenere il permesso, ai fini dell'articolo 2, comma 2, lettera c), del medesimo regolamento per l'ingresso di minori accolti nell'ambito di programmi

solidaristici di accoglienza temporanea, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi e non solo ai fini del censimento di cui all'articolo 5, che impone solo l'obbligo di segnalazione, senza che a ciò facciano seguito la procedura di tutela del minore e il successivo affidamento. Tali segnalazioni dovrebbero essere effettuate effettivamente e al più presto e indipendentemente dal fatto che il minore sia stato previamente identificato o meno e che abbia o meno ottenuto il permesso di soggiorno. Gli stessi obblighi di segnalazione alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni e al Comitato sussistono in capo alle Forze dell'ordine e agli altri pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio ed esercenti un servizio di pubblica necessità. Nel caso in cui il minore si sia presentato spontaneamente alla comunità di pronta accoglienza, questa deve segnalarlo immediatamente al servizio sociale dell'ente locale di riferimento. La procedura per i minori non accompagnati richiedenti asilo è regolata dalla circolare del Ministero dell'interno 11 aprile 2007, n. 1157, anche sulla base di specifiche direttive comunitarie sui richiedenti asilo (direttiva 2003/9/CE, recepita con il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140), imponendo agli Stati membri di attenersi ad esse nel superiore interesse del minore, in sede di condizioni materiali di accoglienza; dal decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, in materia di asilo politico di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato, nonché dal regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303. Detta procedura, si ripete, dettata da fonte di rango minore, prevedendo la trasmissione della richiesta di asilo al tribunale per i minorenni e la sua conferma da parte del tutore, nominato dal giudice tutelare. In attesa della nomina, il minore è accolto e assistito dalle strutture del comune dove

egli si trova. Si riconosce, peraltro, nella circolare, la lunga durata dei tempi dell'esame di domanda di asilo rispetto a quella di un adulto e, quindi, dell'attivazione del procedimento, il che favorisce la dispersione sul territorio dei minori, di cui non è nemmeno certo l'effettivo accoglimento nelle strutture deputate.

Ci sono, a questo punto, due rilievi da fare. Il primo riguarda la fonte regolamentare della procedura, che non prevede termini di inizio e di conclusione del procedimento: è un atto ministeriale di rango inferiore ad uno legislativo, modificabile solo dalla pubblica amministrazione che lo ha emesso e privo di organi che controllino l'effettiva esecuzione di tali disposizioni. Il secondo riguarda il fatto che rimane scoperta la regolamentazione dei minori non richiedenti asilo: non solo, l'articolo 4 della circolare prevede che il tutore può non confermare la domanda di asilo o il rigetto della medesima senza specificare la sorte del minore né i motivi del rigetto, cosa assai grave visto che ai minori non richiedenti asilo è negata la permanenza nei posti di accoglienza cofinanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo, rimandando solo a generiche previsioni sulla « protezione che la vigente normativa riserva al minore straniero non accompagnato ». Inoltre, la comunità in cui viene accolto il minore deve darne comunicazione alla questura entro quarantotto ore e deve presentare istanza al giudice tutelare per la nomina del tutore entro trenta giorni dall'accoglienza. Ove il minore non sia già stato segnalato al giudice tutelare, il Comitato per i minori stranieri effettua la comunicazione per la nomina del tutore.

Occorre stabilire come il Comitato possa vigilare su ciò e sul rispetto dei tempi attuativi, e dare a esso poteri di impulso per la nomina del tutore o per procedere all'affidamento del minore. Nel caso in cui il minore si allontani, non autorizzato dalla comunità, il responsabile della comunità deve segnalare l'allontanamento al servizio sociale di riferimento e all'autorità giudiziaria competente (tribunale per i minorenni e giudice tutelare).

Il servizio sociale deve segnalare l'allontanamento del minore alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, al giudice tutelare e al Comitato. Occorre prevedere che vada sempre verificato l'adempimento di tali obblighi per la tutela dei minori, con fissazione delle relative responsabilità per mancato adempimento. Molte delle osservazioni valgono tuttavia anche in relazione alle norme vigenti che sanciscono i diritti di soggiorno e di permanenza. Le problematiche analizzate riguardano in particolare: *a)* il diritto di soggiorno e i connessi diritti del minore che permane nel territorio nazionale (con particolare riferimento al pieno accesso al diritto alla salute e all'istruzione scolastica dell'obbligo); *b)* l'allontanamento del minore.

Per quanto riguarda il diritto al soggiorno e i diritti connessi per i minori comunitari affidati o in tutela, occorre rilevare che mentre il testo unico all'articolo 29, comma 2, ai fini del ricongiungimento familiare equipara al figlio legittimo il minore affidato o sottoposto a tutela, il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, nulla prevede a tale proposito. Di conseguenza, in base a un'interpretazione letterale, al minore comunitario che si trovi in Italia senza il genitore ma che sia affidato o dato in tutela a un cittadino italiano o comunitario non verrebbe riconosciuto il diritto di soggiorno. Dunque, occorre che i minori comunitari legittimamente affidati o dati in tutela a un cittadino italiano o comunitario siano equiparati ai figli legittimi ai fini dell'applicazione del citato decreto legislativo n. 30 del 2007. Recentemente, il disegno di legge in materia di sicurezza pubblica (articolo 45 dell'atto Camera n. 2180) oltre a recare numerose modifiche al testo unico modifica anche l'articolo 32, comma 1-*bis*, concernente il rilascio del permesso di soggiorno ai minori non accompagnati al compimento della maggiore età, prevedendo che questi, per avere diritto al permesso di soggiorno, debbano risultare affidati ad una famiglia, ovvero essere sottoposti a tutela. Questa previsione rafforza necessariamente l'obbligo a provve-

dere alla sorte dei minori tramite tutela o, meglio, affidamento ad una famiglia. Per quanto riguarda i minori migranti, si dovrebbe intervenire per una piena tutela dei loro diritti. Ci sono, infatti, obblighi precisi a carico dello Stato. In presenza di un minore comunitario sul territorio nazionale in stato di abbandono o anche solo temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, lo Stato ha l'obbligo di provvedere (provvisoriamente o in via continuativa) alle sue esigenze; è sempre competente ad adottare i provvedimenti provvisori e cautelari, tra cui sono inclusi il collocamento in luogo sicuro ai sensi dell'articolo 403 del codice civile, che dispone in merito all'intervento della pubblica autorità o degli organi a protezione dell'infanzia, in favore del minore, quando esso è moralmente o materialmente abbandonato o allevato in locali insalubri e pericolosi, oppure da persone inadatte per immoralità, ignoranza eccetera, e l'apertura della tutela, misure che cessano di essere applicabili solo quando l'autorità dello Stato membro competente abbia adottato i provvedimenti ritenuti appropriati (regolamento (CE) n. 2201 del Consiglio, del 27 novembre 2003, articolo 20); ove il minore vi risieda abitualmente e in talune altre ipotesi, lo Stato è poi competente in via generale ad adottare i provvedimenti anche non provvisori (citato regolamento (CE) n. 2201/03 capo II, sezione 2). Sussistendo nei confronti dello Stato un vero e proprio obbligo di assistenza nei confronti del minore, discendente dalla normativa internazionale e comunitaria, si evidenzia l'urgenza di coordinare la normativa vigente in senso più favorevole a tale categoria debole, in quanto il concetto di « onere per l'assistenza sociale dello Stato » dovrebbe essere interpretato per i minori in modo differente rispetto alle altre categorie di cittadini comunitari, nei confronti delle quali non sussiste un analogo obbligo. Questo argomento è dibattuto in Parlamento. La Commissione parlamentare per l'infanzia ha approvato, il 21 aprile 2009, la risoluzione Mussolini Doc. XXIV-*bis* n. 1, che sulla base: 1) dei risultati del-

l'indagine conoscitiva effettuata dal 23 ottobre 2008 con diverse audizioni, per approfondire la condizione dei minori stranieri non accompagnati, ovvero dei minori immigrati nel territorio italiano e ivi presenti, in assenza di familiari; 2) dei dati forniti dal Comitato per i minori stranieri (i minori stranieri non accompagnati censiti al 31 dicembre 2007, erano oltre 7.500, di cui oltre il 74,6 per cento sprovvisti di documenti identificativi; 3) delle recenti dichiarazioni del Ministro dell'interno sulle sparizioni di minori clandestini e sul possibile traffico internazionale di organi; 4) delle conclusioni del 4° rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione di New York, in cui si raccomanda di mettere in atto urgenti misure armonizzate nel superiore interesse del minore in tutti gli Stati parte (ad esempio creando centri speciali di accoglienza per minori non accompagnati, realizzando una rete di comunità-alloggio per non gravare le strutture pubbliche di alcune regioni particolarmente colpite dall'obbligo di accoglienza soprattutto se i minori sono vittime di traffico o sfruttamento sessuale e assicurando che il rimpatrio assistito corrisponda al superiore interesse del bambino); 5) delle raccomandazioni del comitato sui diritti dell'infanzia e della Rete europea dei Garanti sulle linee guida per il rimpatrio, ha elaborato dieci punti d'impegno per il Governo, tra cui: reperire risorse finanziarie per la prosecuzione di progetti e iniziative avviati; stabilire linee-guida e criteri *standard* per l'identificazione e la presa in carico dei minori non accompagnati, anche per favorirne l'integrazione sociale; garantire loro uno *status giuridico* per maggior tutela; rendere effettivo il diritto di asilo dei minori; instaurare una rete di comunità-alloggio, estesa a tutto il territorio nazionale, per ripartire equamente il carico economico dei comuni più gravati, per l'alloggio all'atto delle dimissioni dalla prima accoglienza e per evitare che la permanenza dei minori nell'ambito delle strutture sia gravata da valutazioni di convenienza economica per il carico di risorse finanziarie occorrenti; promuovere affidamenti fami-

liari temporanei dei minori non accompagnati e verificare che i criteri utilizzati per la tutela dei minori siano effettivi e omogenei nel territorio nazionale; prevedere un rafforzamento delle funzioni del Comitato per i minori stranieri presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, per fronteggiare la massiccia e crescente immigrazione clandestina dei minori. È evidente, quindi, l'obbligo di prevedere apposite norme per attuare questi indirizzi.

I dati sui minori stranieri non accompagnati in Italia sono raccolti in maniera sistematica solo dal 2000, anno in cui è stata istituita una banca dati presso il Comitato per i minori stranieri. Dal 2002 le segnalazioni sono state suddivise in due archivi distinti: il primo contenente le pratiche riguardanti i soggetti identificati e in possesso di un permesso di soggiorno per minore età, di competenza del Comitato; il secondo contenente le pratiche relative a tutti gli altri minori segnalati e non identificati, considerati fuori dalla competenza del Comitato, ma inseriti nella banca dati ai fini del solo censimento. È necessario rilevare, nonostante le incertezze e le lacune segnalate, che negli anni si nota l'aumento significativo dei casi di competenza, che a fine del 2006, rappresentavano il 34 per cento dell'universo dei minori non accompagnati segnalati al Comitato. Quando il minore raggiunge i diciotto anni di età, i suoi dati vengono cancellati; di conseguenza, le informazioni contenute nella banca dati riguardano solo coloro che sono ancora minorenni. Un altro punto da evidenziare è che la durata totale di soggiorno del minore non può superare i novanta giorni continuativi o cumulativi — estensibili fino a un massimo di centocinquanta giorni per casi di forza maggiore o con riferimento a progetti che comprendono periodi di attività scolastica, ai sensi dell'articolo 9 del regolamento. Occorrerebbe rivedere tale durata vista la complessità delle procedure da attuare per l'accertamento dello *status* del minore da parte del Comitato (articolo 2, comma 2, lettera *e*) del regolamento), strettamente connesso con le informazioni di cui all'ar-

articolo 5, del regolamento da parte dei soggetti obbligati nonché rivedere le modalità di attuazione del rimpatrio assistito di cui all'articolo 7 del regolamento.

L'Accoglienza deve essere assicurata garantendo i diritti relativi al soggiorno temporaneo: dalle cure sanitarie all'avviamento scolastico e alle altre provvidenze disposte dalla legislazione vigente (articolo 6 del regolamento). In tale lasso di tempo il Comitato dovrebbe provvedere a far disporre la tutela o l'affidamento del minore, nei tempi più brevi, per dare giusta collocazione al minore stesso e per assicurarne lo *status*, visto che la legge 4 maggio 1983, n. 184, (che al titolo II regola anche l'adozione) agli articoli 2 e 4 disciplina le modalità dell'affidamento del minore, anche in casi di urgenza ed in deroga e domanda l'affidamento al servizio sociale previo consenso del tutore, sentito il minore infradodicenne, prevedendo che il giudice tutelare competente per territorio renda esecutivo il provvedimento con decreto; ove manchi l'assenso del tutore, provvede il tribunale per i minori, ai sensi degli articoli 330 e seguenti del codice civile. Quindi il Comitato per i minori stranieri, deve provvedere affinché venga incardinata la procedura di tutela e di affidamento del minore. Si evidenzia, a tale proposito, l'interrelazione del Comitato che opera in stretto collegamento con il Dipartimento degli affari sociali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che può finanziare programmi finalizzati all'accoglienza e al rimpatrio assistito dei minori migranti proposti dal Comitato, nei limiti del Fondo nazionale per le politiche migratorie di cui all'articolo 45 del testo unico (istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e destinato al finanziamento delle iniziative di cui agli articoli 20, 38, 40, 42 e 46 del medesimo testo unico, inserite nei programmi annuali o pluriennali dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni) e dell'articolo 60 del Regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394. Occorrerebbe pertanto prevedere anche un incremento delle modalità di finanziamento, per una mi-

gliore attuazione delle politiche di assistenza ai minori migranti, nonché stipulare convenzioni con amministrazioni pubbliche e organismi nazionali e internazionali che svolgono attività inerenti i minori non accompagnati, in conformità a criteri e principi che garantiscano il superiore interesse del minore e i diritti contro ogni forma di discriminazione e ad essere ascoltato. Un altro elemento da segnalare è il seguente: non è di competenza del Comitato per i minori stranieri, in quanto « accompagnato », il minore che risulta presente con i propri genitori, o affidato a un parente entro il terzo grado, sempre che sussistano e siano provati documentalmente i seguenti presupposti: l'esatta identità del minore straniero; il legame di parentela tra il minore e i presunti genitori o i parenti affidatari; il regolare soggiorno dei genitori o degli affidatari stranieri; nel caso degli affidatari stranieri, il provvedimento dell'autorità giudiziaria minorile (giudice tutelare o tribunale per i minorenni) di affido del minore ai sensi della legge n. 184 del 1983. Per cui, sono di competenza del Comitato, i minori affidati ai servizi sociali dei comuni o a connazionali, in base alla stessa legge n. 184, del 1983.

Il citato articolo 2 della medesima legge dispone in merito all'affidamento del minore temporaneamente privo di ambiente familiare idoneo tramite l'affidamento ad una famiglia, preferibilmente con altri figli minori o a una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno; in mancanza, dispone l'affidamento in un istituto pubblico o privato che abbia sede preferibilmente in un luogo vicino a quello in cui risiede il nucleo familiare di provenienza. A questa disposizione, va collegato l'articolo 32, comma 1 del testo unico, che prevede che, oltre ai minori stranieri regolarmente conviventi con i genitori o sottoposti ad affidamento familiare, anche i minori affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 184 del 1983, al compimento della maggiore età possano ottenere un permesso di soggiorno, per motivi di studio, di accesso al lavoro, al lavoro subordinato o

autonomo, nonché per esigenze di cura o sanitarie. Quindi è importante — per equità e chiarezza interpretativa — stabilire più compiutamente l'utilizzo, tramite l'intervento del Comitato per i minori stranieri, da parte dello Stato accogliente dei due istituti, nei confronti dei minori non accompagnati e cioè: 1) la tutela: attraverso la nomina di un tutore dovrebbe essere sempre nominato un tutore del minore straniero non accompagnato, dato che egli si trova nella condizione in cui i genitori non possono esercitare pienamente la potestà a causa della stabile lontananza; 2) l'affidamento: il minore straniero non accompagnato può essere affidato in quanto si trova temporaneamente privo della famiglia.

Per il minore non accompagnato è auspicabile l'adozione in tempi brevi del provvedimento di affidamento in quanto ciò, oltre a soddisfare i diritti di cui alla legge n. 184 del 1983, consente di individuare con maggiore chiarezza la persona e l'ente responsabile per il minore (che si tratti sia di affidamento giudiziale sia di affidamento consensuale amministrativo). Pertanto tali istituti devono essere raccordati e regolamenti in modo adeguato.

Occorre risolvere la questione dei minori soggetti a tutela ovvero ad affidamento regolandone presupposti, modalità attuative, tempi e autorità competenti, sentendo il minore ultrasedicenne in caso di tutela e il minore ultradodicesimo in caso di affidamento giudiziale. In merito, si è consolidata un'ampia giurisprudenza sull'opportunità di applicare le norme del testo unico relative al minore dato in affidamento anche al minore soggetto a tutela, in ragione dell'identità di fini perseguiti dai due istituti. In seguito, quindi, a diverse interpretazioni giudiziali del Consiglio di Stato, si desumerebbe che, nel caso di un minore sottoposto a un provvedimento formale di tutela o di affidamento, le questure potrebbero rilasciare, al compimento della maggiore età, un permesso di soggiorno, indipendentemente dalla durata della sua presenza sul territorio nazionale, dalla frequentazione di un progetto di integrazione o dal provvedimento del Comitato per i minori stranieri

di « non luogo a procedere al rimpatrio ». A tale proposito si ritiene che dovrebbe essere prevista la concessione della carta di soggiorno o del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo anche a minori nella citate condizioni. Si richiama, infatti, quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, del testo unico che prevede che al compimento del quattordicesimo anno di età al minore iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno del genitore ovvero dello straniero affidatario (cioè il minore in affidamento) è rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari valido fino al compimento della maggiore età, ovvero una carta di soggiorno. Si evidenzia che lo *status* di minore presente nel territorio — anche soggetto a tutela — che abbia regolarmente condotto gli studi d'obbligo, dovrebbe essere condizione sufficiente e necessaria per l'autonomo rilascio della carta di soggiorno o del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Quindi, in conclusione, si rileva che le disposizioni vigenti in materia di minori non accompagnati non regolamentano compiutamente lo *status* di tale categoria. È importante, altresì, rilevare, che la normativa in materia di minori stranieri non accompagnati deve tenere conto di quanto previsto dal testo unico, che impone di tutelare la dignità, la salvaguardia e l'integrità della famiglia e dei suoi legami, nonché dal decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, che prevede che, ai fini del diniego di un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare si debba tenere conto della natura e dell'effettività dei vincoli familiari dell'interessato, oltre che della durata del suo soggiorno in territorio nazionale. Inoltre, la materia è regolata da norme di rango inferiore, come la citata circolare del Ministero dell'interno n. 1157 dell'11 aprile 2007, e della quale sono già stati evidenziati gli aspetti problematici.

La presente proposta di legge, vuole risolvere, in parte, le gravi problematiche evidenziate in materia di minori stranieri non accompagnati, nell'interesse superiore del minore stesso, intervenendo sull'articolo 33 del testo unico, ampliando le

competenze del Comitato per i minori stranieri (rimpatrio assistito, censimento e accoglienza, poiché non tutte le autorità competenti sul territorio dello Stato segnalano sistematicamente la presenza di minori stranieri non accompagnati al Comitato); assicurando maggiore rapidità dei tempi in materia di accoglimento, identificazione, accertamenti e rimpatrio assistito e in qualunque caso in cui si possano evitare fughe dei minori e dispersioni; prevedendo meccanismi di verifica affinché le autorità competenti sul territorio dello Stato segnalino la presenza di minori stranieri non accompagnati all'autorità giudiziaria e al Comitato in tempi rapidi per evitare fughe e smarrimenti o percorsi devianti; chiarendo le competenze sulla segnalazione (soggetti, tempi, modalità e responsabilità per omissioni); prevedendo che i metodi utilizzati per la verifica dell'identità devono rispettare la salute e la dignità del minore e che i dati censiti devono assicurare il rispetto della *privacy*; durante il soggiorno del minore, vista la complessità delle procedure da attuare per l'accertamento del suo *status* da parte del Comitato e per l'eventuale rimpatrio assistito, provvedendo all'affidamento del minore privo di un idoneo ambiente familiare ai sensi dell'articolo 2 della legge

n. 184 del 1983 a una famiglia in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui il minore ha bisogno, senza snaturare però i principi etnici e religiosi legati alle sue origini, che devono far parte della sua formazione intellettuale e culturale e garantendogli, pertanto, la libertà di culto e di espressione anche con un'opera di sostegno psicologico. Si ricorda, infine, che la legge n. 184 del 1983 all'articolo 1, comma 5, riconosce il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia, diritto che è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua o di religione e nel rispetto dell'identità culturale del minore e, comunque, non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento. Perciò la presente proposta di legge prevede norme specifiche per i minori stranieri non accompagnati, dando attuazione al citato articolo 1, comma 4, che dispone che « Quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, si applicano gli istituti di cui alla presente legge ». Tali istituti riguardano l'indifesa categoria dei minori, non tutelata attualmente in misura adeguata, e che, pertanto, richiede una responsabilizzazione delle competenti istituzioni.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Modifiche all'articolo 33 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di Comitato per i minori stranieri).

1. Al comma 2 dell'articolo 33 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera a) è sostituita dalla seguente:

« a) le regole e le modalità per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato dei minori stranieri che entrano in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie italiane, per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi, per l'affidamento dei minori ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, nel rispetto dell'identità culturale del minore stesso e comunque in forme non contrastanti con i principi fondamentali dell'ordinamento, nonché per la vigilanza sull'applicazione delle disposizioni emanate con decreti del Ministro dell'interno sui minori non accompagnati, richiedenti asilo e no, affinché abbiano valore cogente, nel superiore interesse del minore, in particolare sull'operato delle preposte autorità incaricare in materia di informativa sull'ingresso del minore, per l'affido temporaneo ai servizi sociali, per la comunicazione al tribunale per i minorenni e al giudice tutelare ai fini dell'apertura della tutela e della nomina del tutore del minore e per l'adozione dei provvedimenti conseguenti ».

b) alla lettera b) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , nonché, ai fini dell'ingresso e soggiorno nei termini di durata di quest'ultimo, le modalità per la vigilanza sulle procedure per la tutela e per l'affidamento del minore ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, ovvero per provvedere direttamente, quando risulti che non siano state effettuate segnalazioni o non siano iniziate le procedure stesse da parte delle autorità competenti, anche sulla base delle specifiche direttive emanate dal Ministro dell'interno ».

ART. 2.

(Norme di adeguamento).

1. Entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede ad apportare le modifiche necessarie agli articoli 2 e 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535, di seguito denominato « regolamento », al fine di adeguare le disposizioni ivi contenute all'articolo 33 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come da ultimo modificato dall'articolo 1 della presente legge, prevedendo in particolare:

a) che il Comitato per i minori stranieri, nei termini di durata totale del soggiorno di ciascun minore di cui all'articolo 9 del regolamento provvede all'apertura della tutela e alla nomina del tutore del minore nonché all'adozione dei provvedimenti conseguenti, compreso l'affidamento del minore ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni;

b) che il Comitato per i minori stranieri vigili sul rispetto dei termini di cui all'articolo 5, comma 1, del regolamento per la segnalazione da parte dei soggetti tenuti, oltre che ai fini del censimento, anche ai fini dell'attivazione delle procedure per la tutela e per l'affidamento del

minore di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *e*), del regolamento;

c) che l'obbligo di regolarizzazione di cui all'articolo 5, comma 1, del regolamento debba essere effettuato entro il termine di quindici giorni dalla conoscenza del fatto, affinché possano essere rapidamente attivate le procedure di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *e*), del medesimo regolamento, nell'interesse superiore del minore.

PAGINA BIANCA

€ 0,35



16PDL0027600