

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Nuovo testo C. 1658 Zampa ed altri (Parere alla I Commissione della Camera) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	182
ALLEGATO 1 (Prima proposta di parere del Relatore)	187
ALLEGATO 2 (Parere approvato)	189
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	186

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 22 ottobre 2014. — Presidenza del vicepresidente Raffaele RANUCCI.

La seduta comincia alle 8.35.

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Nuovo testo C. 1658 Zampa ed altri.

(Parere alla I Commissione della Camera).

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione inizia l'esame.

Il deputato Gian Luigi GIGLI (PI), *relatore*, introduce l'esame ricordando che il testo su cui la Commissione è chiamata a rendere il parere è il nuovo testo della proposta di legge C. 1658, come risultante dagli emendamenti approvati dalla Commissione di merito (affari costituzionali

della Camera). Il provvedimento introduce modifiche alla normativa vigente in materia di minori stranieri non accompagnati con l'obiettivo di stabilire una disciplina unitaria organica a loro tutela, rafforzando gli strumenti di tutela già previsti dall'ordinamento e cercando di assicurare l'omogeneità nell'applicazione delle disposizioni in tutto il territorio nazionale.

Ricorda che anche il Parlamento europeo è intervenuto, con la risoluzione del 12 settembre 2013, per chiedere ai Paesi membri e alla Commissione europea un rafforzamento delle tutele garantite ai minori stranieri non accompagnati.

In sostanza, il provvedimento amplia e rende unitaria la nozione di « minore straniero non accompagnato », facendovi rientrare anche il minore non accompagnato richiedente asilo; conferma il divieto di respingimento alla frontiera per i minori e ammette la possibilità di rinviare il minore nel Paese di provenienza non solo per ragioni di ordine pubblico e sicurezza, ma anche qualora sia accertato il superiore interesse del minore al riaffidamento ai genitori; introduce nuove disposizioni

sulle modalità di contatto e di informazione nei riguardi dei minori ai valichi di frontiera, nonché sul diritto ad un « servizio di prima accoglienza » e all'accompagnamento in una « struttura di prima accoglienza », che dovranno possedere requisiti specifici da determinare con apposito decreto ministeriale; rende omogenee le procedure di segnalazione e introduce una procedura unica di identificazione e accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato; istituisce il Sistema nazionale di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati, responsabile dell'intera gestione della fase di accoglienza, in modo da sostenere l'attività svolta dai servizi sociali dei comuni, nonché il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati, che raccolga le informazioni relative ai minori a supporto delle decisioni in materia di accoglienza; integra la disciplina vigente, che prevede l'apertura della tutela ad opera dell'autorità giudiziaria con disposizioni tese a promuovere l'istituto dell'affidamento familiare e a rafforzare lo svolgimento delle indagini familiari; detta alcune disposizioni di maggior tutela in favore dei minori non accompagnati che presentano particolari cause di vulnerabilità.

Per capire l'entità del problema ritiene utile riportare che, secondo i dati ufficiali, i minori non accompagnati non richiedenti asilo segnalati in Italia alla fine di marzo 2014 erano 7.865.

I comuni sono coinvolti in prima linea, in quanto è ad essi che spetta la tutela e l'accoglienza dei minori non accompagnati presenti nel territorio. L'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) promuove ogni due anni un'indagine nazionale che coinvolge tutti i comuni italiani.

I profili di competenza della Commissione sono rappresentati essenzialmente dal fatto che la proposta di legge attribuisce ai minori non accompagnati diritti sociali a fronte dei quali i servizi sociali – che sono organizzati dalle autonomie territoriali – vengono chiamati ad erogare le necessarie prestazioni.

Così l'articolo 4 stabilisce, tra l'altro, il diritto di ogni minore non accompagnato

ad un servizio di prima assistenza – ossia a beneficiare di beni e servizi per soddisfare i bisogni primari, incluse l'informazione legale e la mediazione culturale – e ad essere ospitato in una struttura di prima accoglienza autorizzata ad accogliere il minore per un massimo di 72 ore, al fine di consentire le operazioni di identificazione. Durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza, deve essere garantito al minore il prima possibile un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, se necessario alla presenza di un mediatore culturale. Il colloquio deve accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo paese di origine e del viaggio effettuato, nonché le sue aspettative future. È previsto che l'elenco dei servizi di prima assistenza da erogare ai minori sia determinato con decreto ministeriale, « d'intesa con le regioni e i comuni ».

Analogamente, l'articolo 6 – che disciplina la delicata fase dell'identificazione – prevede che nel momento in cui il minore straniero non accompagnato entra in contatto o viene segnalato alle autorità di polizia, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale o dell'autorità giudiziaria, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge un colloquio con il minore volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione: il colloquio avviene sotto la direzione dei servizi dell'ente locale competente, il quale deve essere coadiuvato, dove possibile, dalle organizzazioni specializzate. La procedura dovrà essere stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Al colloquio è garantita la presenza di un mediatore culturale.

L'articolo 8 prevede che gli enti locali devono promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza.

L'articolo 10 prevede l'istituzione del Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati. In seguito al colloquio, il personale qualificato della struttura di accoglienza deve compilare un'apposita cartella sociale evidenziando gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore nell'interesse del minore. La cartella sociale è trasmessa ai servizi sociali del comune competente e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni.

L'articolo 12, poi, prevede che presso ogni tribunale per i minorenni sia istituito un elenco dei tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle. Tali tutori devono essere selezionati e adeguatamente formati per poter assumere tale incarico da parte dei Garanti regionali per l'infanzia e dell'adolescenza. Devono essere stipulati appositi protocolli d'intesa tra i garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza e i presidenti dei tribunali per i minorenni per promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari. Nelle regioni in cui il garante non è ancora stato nominato, all'esercizio di tali funzioni provvede temporaneamente l'ufficio del Garante nazionale con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori.

Al riguardo va detto che elenchi di affidatari e di tutori per i minori di età, non necessariamente stranieri, sono già stati istituiti in alcune regioni (ad esempio Lazio, Marche, Puglia, Veneto, ecc.) e autonomie locali (ad esempio Parma). L'istituzione dei Garanti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è collegata agli obblighi derivanti dall'attuazione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo di New York del 1989 e dai successivi Commenti Generali (in particolare il Commento Generale n. 2 del 2002) sul ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia. L'Italia ha adempiuto a tali indicazioni con l'istituzione dell'Autorità

garante per l'infanzia e l'adolescenza ad opera della legge 12 luglio 2011, n. 112. Molte regioni hanno provveduto all'istituzione di una figura di garanzia per le persone di minore età con funzioni di vigilanza, ascolto, segnalazione, promozione, partecipazione, interventi presso amministrazioni pubbliche e autorità giudiziarie.

L'articolo 13 prevede che i minori siano accolti nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati di cui all'articolo 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416. In particolare, il comma 3 prevede che il ministro del lavoro e delle politiche sociali, «d'intesa con le regioni e con i comuni», debba garantire un sistema di monitoraggio, anche avvalendosi di associazioni operanti nel settore. È previsto che in caso di non conformità con le dichiarazioni rese ai fini dell'accreditamento sopravviene la cancellazione della struttura di accoglienza dal sistema.

L'articolo 16 prevede che le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e le istituzioni formative accreditate dalle regioni e dalle province autonome debbano adottare misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo da parte dei minori stranieri non accompagnati, anche attraverso la predisposizione di progetti specifici che prevedano, ove possibile, l'utilizzo o il coordinamento dei mediatori culturali, nonché di convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato.

L'articolo 23 prevede che presso il Ministero dell'interno sia costituito un Tavolo tecnico di coordinamento nazionale, cui partecipano anche rappresentanti della Conferenza delle regioni.

In conclusione, si riserva di formulare una proposta di parere all'esito del dibattito.

La deputata Eleonora BECHIS (M5S) sottolinea l'esigenza che l'onere e la responsabilità di affrontare problemi delicati e complessi come quello della gestione dei flussi di migranti e, nello specifico della proposta di legge in esame, dell'assistenza

ai minori stranieri non accompagnati non può gravare soltanto sull'Italia, ma deve essere una questione dell'intera Europa. Al momento – come ha ricordato l'ANCI – la responsabilità grava fundamentalmente sui comuni e ogni territorio si è organizzato in modo autonomo, con grandi differenze e gravi difficoltà organizzative. Prende atto che il testo risultante dall'esame degli emendamenti in Commissione affari costituzionali ha recepito diverse proposte di modifica formulate dal suo gruppo, tendenti tra l'altro ad assicurare l'uniformità di trattamento dei minori stranieri rispetto ai minori italiani. Sottolinea la necessità di garantire ai comuni le necessarie risorse finanziarie per far fronte ai nuovi compiti che la proposta di legge pone a loro carico ai fini dell'assistenza ai minori stranieri non accompagnati.

Il deputato Gian Luigi GIGLI (PI), *relatore*, fa presente che il Parlamento e il Governo si stanno da tempo preoccupando del problema delle risorse finanziarie. A tal fine, l'articolo 25 prevede il ricorso alle risorse del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati istituito dall'articolo 23, comma 11, quinto periodo, del decreto-legge n. 95 del 2012 nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con una dotazione iniziale di 5 milioni di euro per l'anno 2012, successivamente incrementata di 20 milioni per l'anno 2013, nonché di 40 milioni di euro per il 2014 e di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Attraverso il Fondo, il ministro del lavoro provvede, con proprio decreto, sentita la Conferenza unificata, alla copertura dei costi sostenuti dagli enti locali per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, nei limiti delle risorse. Allo stato, quindi, è previsto uno stanziamento fino al 2016, che si può ritenere insufficiente, ma costituisce senz'altro un segno dell'attenzione che la maggioranza e il Governo prestano a questo problema.

Il deputato Florian KRONBICHLER (SEL) chiede al relatore di chiarire se il divieto di respingere il minore alla fron-

tiera valga anche con riferimento ai minori che si presentano ai confini italiani provenendo dall'interno dello Stato. Ricorda che al Brennero è frequente si presentino stranieri, tra i quali possono esserci anche minori non accompagnati, che provengono dall'Italia e chiedono di passare in Austria.

Il deputato Gian Luigi GIGLI (PI), *relatore*, premesso che la circostanza riferita dal deputato Kronbichler si verifica anche al Tarvisio, osserva che il problema della complessiva gestione dei flussi migratori è più ampio e non riguarda solo i minori. A suo avviso, è necessaria la revisione del cosiddetto Regolamento Dublino, che attualmente prevede che le decisioni sull'accesso negli Stati spettino soltanto ai Paesi di primo ingresso degli stranieri, e manca quindi una visione globale, europea, del problema. Occorre invece considerare l'Europa come una frontiera unica e chiedere allo straniero che entra in Europa di dichiarare in quale Paese sia diretto. Non è certamente possibile che l'Italia denunci unilateralmente il Regolamento Dublino, in quanto si tratterebbe di un passo grave sotto il profilo delle relazioni internazionali, ma certamente sarebbe auspicabile che il Governo intraprendesse nelle sedi opportune iniziative per modificare il Regolamento per renderlo più adatto a far fronte alla situazione odierna.

Il senatore Raffaele RANUCCI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, ringrazia il relatore per l'attenzione con cui ha approfondito le questioni poste dal provvedimento in esame, sottolineando l'importanza di assicurare il massimo impegno delle istituzioni per garantire la tutela dei diritti dei minori e, in generale, delle persone in condizioni svantaggiate.

Il deputato Gian Luigi GIGLI (PI), *relatore*, formula una proposta di parere favorevole con alcune osservazioni (*vedi allegato 1*).

Il senatore Daniele Gaetano BORIOLI (PD) chiede al relatore di valutare la

possibilità di riformulare la sua proposta di parere per introdurre un'osservazione anche sull'articolo 16, dove si prevede che le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e le istituzioni formative accreditate dalle regioni e dalle province autonome debbano adottare opportune misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo da parte dei minori stranieri non accompagnati, e questo anche attraverso la predisposizione di progetti specifici che prevedano — «ove possibile», specifica la proposta di legge — l'utilizzo o il coordinamento dei mediatori culturali, nonché di convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato. A suo avviso, più che «ove possibile», si dovrebbe scrivere «ove necessario». Occorre infatti garantire il ricorso ai mediatori culturali in tutti i casi in cui la loro presenza sia necessaria, e non soltanto quando essa sia possibile.

Il deputato Gian Luigi GIGLI (PI), *relatore*, premesso di condividere la proposta del senatore Borioli, rileva che, se accolta dalla Commissione di merito, essa determinerebbe un problema a carico delle autonomie locali, che si troverebbero obbligate dalla legge ad utilizzare mediatori culturali anche quando non hanno le risorse finanziarie per formarli e per assicurarne la presenza.

Il senatore Gianpiero DALLA ZUANNA (PD) ritiene che, se esiste un problema di

risorse finanziarie per garantire la presenza di mediatori culturali, la soluzione non può essere quella di utilizzarli solo quando ci sono, ma deve essere quella di stanziare le risorse necessarie. Propone quindi di fare riferimento nel parere all'esigenza che una parte delle risorse finanziarie previste dall'articolo 25 siano destinate prioritariamente all'attività di mediazione culturale. Propone inoltre di fare riferimento, nell'osservazione di cui alla lettera b), alle «normative regionali», anziché alle «leggi regionali», per lasciare alle regioni la possibilità di utilizzare lo strumento normativo che reputino più adatto.

Il deputato Gian Luigi GIGLI (PI), *relatore*, recependo le richieste di riformulazione avanzate dai senatori Borioli e Dalla Zuanna riformula la sua proposta di parere favorevole nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore, come riformulata.

La seduta termina alle 9.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9 alle 9.05.

ALLEGATO 1

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati (nuovo testo C. 1658 Zampa ed altri).**PRIMA PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il nuovo testo, risultante dagli emendamenti approvati, della proposta di legge C. 1658 Zampa ed altri, recante modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati;

rilevato che:

le disposizioni della proposta di legge sono prevalentemente riconducibili alle materie « diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea », « immigrazione » e « ordinamento civile e penale », che, rispettivamente, le lettere *a)*, *b)* ed *l)* del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione attribuiscono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

diverse disposizioni peraltro incidono anche sulla materia dei servizi sociali (articolo 4, commi 4 e 5; articolo 6, capoverso « articolo 31-*bis* »; articolo 10, comma 2; articolo 13, articolo 14) o sulla materia della formazione professionale e dell'apprendistato (articolo 8, capoverso « comma 1-*bis* »; articolo 12 e articolo 16), che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ricondotto alla competenza legislativa residuale delle regioni, ai sensi del quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione;

l'articolo 4, comma 5, prevede un coinvolgimento delle regioni e dei comuni

nell'adozione del decreto ministeriale di determinazione dell'elenco dei servizi di prima assistenza necessari per assicurare il soddisfacimento dei bisogni primari dei minori stranieri non accompagnati; analogamente l'articolo 13, comma 3, prevede il coinvolgimento delle regioni e dei comuni nell'adozione del decreto ministeriale che deve garantire il monitoraggio sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati;

l'articolo 23 prevede che presso il Ministero dell'interno sia costituito un Tavolo tecnico di coordinamento nazionale, cui partecipano anche rappresentanti della Conferenza delle regioni,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 4, comma 5, valuti la Commissione di merito l'opportunità di sostituire le parole « d'intesa con le regioni e i comuni » con le seguenti: « previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali » ovvero « previa intesa con le regioni e con i comuni interessati »;

b) all'articolo 12, valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere che la formazione dei tutori volontari debba avvenire – anziché da parte dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adole-

scenza – con le modalità che dovranno essere stabilite con leggi regionali;

c) all'articolo 13, valuti la Commissione di merito l'opportunità di sostituire il primo periodo del comma 3 con il seguente: « Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato

previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali, sono stabilite le modalità per garantire, anche avvalendosi di associazioni operanti nel settore, un sistema di monitoraggio dell'attuazione del Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati ».

ALLEGATO 2

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati (nuovo testo C. 1658 Zampa ed altri).**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il nuovo testo, risultante dagli emendamenti approvati, della proposta di legge C. 1658 Zampa ed altri, recante modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati;

rilevato che:

le disposizioni della proposta di legge sono prevalentemente riconducibili alle materie « diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea », « immigrazione » e « ordinamento civile e penale », che, rispettivamente, le lettere *a)*, *b)* ed *l)* del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione attribuiscono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

diverse disposizioni peraltro incidono anche sulla materia dei servizi sociali (articolo 4, commi 4 e 5; articolo 6, capoverso « articolo 31-*bis* »; articolo 10, comma 2; articolo 13, articolo 14) o sulla materia della formazione professionale e dell'apprendistato (articolo 8, capoverso « comma 1-*bis* »; articolo 12 e articolo 16), che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ricondotto alla competenza legislativa residuale delle regioni, ai sensi del quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione;

l'articolo 4, comma 5, prevede un coinvolgimento delle regioni e dei comuni

nell'adozione del decreto ministeriale di determinazione dell'elenco dei servizi di prima assistenza necessari per assicurare il soddisfacimento dei bisogni primari dei minori stranieri non accompagnati; analogamente l'articolo 13, comma 3, prevede il coinvolgimento delle regioni e dei comuni nell'adozione del decreto ministeriale che deve garantire il monitoraggio sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati;

l'articolo 23 prevede che presso il Ministero dell'interno sia costituito un Tavolo tecnico di coordinamento nazionale, cui partecipano anche rappresentanti della Conferenza delle regioni,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 4, comma 5, valuti la Commissione di merito l'opportunità di sostituire le parole « d'intesa con le regioni e i comuni » con le seguenti: « previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali » ovvero « previa intesa con le regioni e con i comuni interessati »;

b) all'articolo 12, valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere che la formazione dei tutori volontari debba avvenire – anziché da parte dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza – con le modalità che dovranno essere stabilite con normative regionali;

c) all'articolo 13, valuti la Commissione di merito l'opportunità di sostituire il primo periodo del comma 3 con il seguente: « Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali, sono stabilite le modalità per garantire, anche avvalendosi di associazioni operanti nel settore, un sistema di monitoraggio del-

l'attuazione del Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati »;

d) all'articolo 16, comma 1, valuti la Commissione di merito l'opportunità di sostituire le parole « ove possibile » con le seguenti « ove necessario » e di prevedere per l'attività di mediazione culturale una priorità di destinazione a valere sulle risorse finanziarie previste dall'articolo 25.