

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 10 SETTEMBRE 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **FRANCESCO PAOLO SISTO**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **ROBERTA AGOSTINI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i>	2	Ciervo Antonello, <i>Rappresentante dell'Associazione studi giuridici sull'immigrazione</i>	8
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA PROPOSTA DI LEGGE C. 1658 ZAMPA, 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		Guerrera Giacomo, <i>Presidente di UNICEF Italia</i>	14
Audizione di rappresentanti dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, dell'ANCI e di organizzazioni e istituzioni che operano nel settore:		Milano Raffaella, <i>Rappresentante di Save the Children</i>	6
Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i>	2, 4	Orlandi Camilla, <i>Rappresentante dell'ANCI</i> .	4
Agostini Roberta, <i>Presidente</i>	4, 6, 8, 10, 13, 14, 18	Pollastrini Barbara (PD), <i>relatrice</i>	18
Brisin Valentina, <i>Rappresentante dell'associazione « A buon Diritto »</i>	13, 20	Santoro Gennaro, <i>Rappresentante dell'Associazione Antigone</i>	12
		Saulini Arianna, <i>Rappresentante Gruppo di lavoro per la convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza</i>	15
		Sorge Federica, <i>Rappresentante dell'associazione « Progetti Diritti »</i>	10
		Spadafora Vincenzo, <i>Presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza</i>	2
		Vidale Clara, <i>Sindaco di Forni Avoltri (UD)</i>	17

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (Fdi-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI); Misto-PSI-PLI; Misto-Libertà e Diritti-Socialisti europei (LED): Misto-LED.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
FRANCESCO PAOLO SISTO

La seduta comincia alle 15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, dell'ANCI e di organizzazioni e istituzioni che operano nel settore.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame della proposta di legge Zampa, recante « Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 », di rappresentanti dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, dell'ANCI e di organizzazioni e istituzioni che operano nel settore.

Ringrazio i nostri ospiti di aver accolto l'invito e di offrire un prezioso contributo alla riflessione della I Commissione su un provvedimento certamente importante. Dirò soltanto che anche nel decreto-legge che noi stiamo esaminando in queste ore è previsto un intervento di grande rilievo da parte del Governo nei confronti dei Comuni, perché possano garantire comunque un'effettiva assistenza nei confronti dei soggetti che ne hanno davvero necessità.

Per dovere organizzativo devo chiedere ai nostri ospiti se hanno dei contributi scritti da lasciare agli atti della Commissione. So che alcuni sono già stati depositati. Se ce ne sono altri, pregherei di consegnarli alla Presidenza, allo scopo di metterli a disposizione di tutti i membri della Commissione, anche mediante la rete, perché possano essere oggetto di riflessione.

Vi pregherei, ove questo fosse compatibile con i vostri tempi, di limitare agli argomenti effettivamente rilevanti il vostro contributo. Se riuscissimo a contenere nell'ambito di cinque-sei minuti il contributo di ciascuno, sarebbe più facile ascoltarvi e credo che l'andamento dei lavori sarebbe indubbiamente di maggiore percettibilità da parte dei componenti.

Do la parola al presidente Vincenzo Spadafora per lo svolgimento della sua relazione.

VINCENZO SPADAFORA, *Presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*. Grazie, presidente e grazie onorevoli deputati.

Entro subito nel merito di questa proposta di legge, che rappresenta per noi davvero un importante tentativo di portare a sintesi le tante istanze raccolte in questi anni da diversi operatori che lavorano sui territori, gli approfondimenti fatti da giuristi e da studiosi, le indicazioni europee e quelle internazionali, soprattutto le raccomandazioni ONU sui diritti dell'infanzia.

Questa proposta di legge finalmente ci consente di colmare la distanza tra quanto il nostro Paese deve garantire a tutti i bambini e gli adolescenti e quanto invece oggi viene fatto soprattutto per i minorenni stranieri non accompagnati in Italia.

Il mio parere è estremamente positivo, anche alla luce della mia esperienza come

Autorità di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza in giro per l'Italia, soprattutto in quei territori che più vedono arrivare minorenni stranieri non accompagnati.

Noi abbiamo preparato un testo scritto e vorremmo anche poter esprimere, come prevede la legge istitutiva dell'*Authority*, un ultimo parere, quando l'*iter* sarà concluso in Commissione e prima che il testo arrivi in Aula, coinvolgendo anche la Conferenza di garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

A noi sembra che la legge faccia davvero finalmente ordine e dia conto della coralità di soggetti che entrano in diverso modo in contatto con i minorenni stranieri non accompagnati. Definisce ruoli e competenze. Di questo siamo veramente grati a tutti i parlamentari, in particolare all'onorevole Zampa come prima firmataria della proposta di legge.

Attenendomi ai cinque minuti, chiaramente non sto qui a sottolineare tutti i punti estremamente positivi, sui quali credo che ci sia una corale adesione da parte di tutti coloro che interverranno dopo.

Tra i punti positivi evidenzio esclusivamente quello che riguarda l'informazione e l'ascolto dei minorenni stranieri non accompagnati. Lo faccio anche perché abbiamo consegnato poco fa alla Presidenza, perché potesse essere distribuito ai componenti della Commissione, un *kit* che abbiamo realizzato, insieme ad alcune associazioni e organizzazioni, per i minorenni stranieri non accompagnati. Questo *kit* va proprio nell'ottica di quello che è scritto in questa proposta di legge, perché dà ai minorenni stranieri non accompagnati che arrivano nel nostro territorio informazioni essenziali nella lingua a loro più utile, per cercare di diminuire l'impatto negativo che a volte si ha quando si arriva nel nostro Paese dopo lunghi e difficili viaggi.

Dico alcune cose che, secondo noi, potrebbero essere tenute presenti nella fase di analisi. Facendo riferimento a quello che lei diceva, presidente, cioè agli altri provvedimenti che sono attualmente in corso di attenzione in Parlamento, è

importante che questa proposta di legge, man mano che andrà avanti (speriamo lo faccia in tempi rapidi) tenga presente le altre azioni del legislatore in corso che riguardano in modo particolare i minorenni. Faccio un esempio per tutti: la proposta di riforma della giustizia minorile di cui si sta discutendo in queste ore.

In questo modo, integrando questa legge a pieno titolo con la normativa in vigore, sia nazionale che europea, noi riusciamo a rientrare in quella che per noi è sempre una priorità prevalente: inquadrare le previsioni di questa legge nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti delle persone di minore età.

Credo che sia molto importante la formazione prevista nella proposta per specifiche figure, ma noi crediamo che questa vada estesa a tutti gli operatori a diverso titolo coinvolti nel sistema di accoglienza.

Il ruolo fondamentale dei servizi sociali, che viene evidenziato nella proposta di legge, va ulteriormente approfondito, soprattutto perché, come sappiamo, in questo momento nel nostro Paese i servizi sociali vivono una situazione di grande difficoltà. È importante che questo ruolo, che giustamente si enfatizza nella proposta di legge, possa essere supportato da tutto ciò che serve per rendere i servizi sociali nel nostro Paese realmente efficaci.

Per quanto riguarda il ruolo dei Garanti regionali, le figure che insieme a me collaborano nello spirito della promozione della Convenzione internazionale su tutti i territori, noi crediamo che il ruolo previsto in vari casi per i rappresentanti delle associazioni umanitarie possa essere esteso anche ai Garanti regionali.

Crediamo soprattutto di poter dare un buon contributo, attraverso i lavori di una commissione consultiva che abbiamo istituito come Autorità di garanzia nazionale, nel definire bene il ruolo, le risorse e il supporto che devono dare i tutori nella loro funzione per i minorenni stranieri non accompagnati.

Dico un'ultima cosa, ma non meno rilevante. Io credo che il Fondo nazionale

per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, che di fatto è già istituito e che viene reso ancor più importante dalla proposta di legge, all'articolo 25, vada adeguatamente finanziato, così come vanno adeguatamente finanziate tutte le azioni previste in questa proposta di legge.

Questa proposta di legge ci consente — lo ripeto — soprattutto di venir fuori finalmente da uno stato emergenziale continuo (nel nostro Paese purtroppo a volte l'emergenza diventa la regola), che riguarda questo tema specifico di cui stiamo parlando e in generale tutto il mondo dell'infanzia.

Credo che questa legge ci consenta finalmente di avere un sistema davvero forte ed efficace nella tutela dei minorenni stranieri non accompagnati e, quindi, è fondamentale che abbia le risorse necessarie.

Se tutto questo avverrà anche quest'anno, che celebriamo i venticinque anni dell'approvazione della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, sarà davvero un bel segnale e una cosa importante per tutto il Paese.

PRESIDENTE. Grazie, presidente, anche per la capacità di recepire l'esigenza di speditezza, che non è mai risparmio — per carità — ma ottimizzazione dei concetti e delle valutazioni.

Vi chiedo scusa se gli impegni non mi consentono di presiedere personalmente, ma sapete che le audizioni come questa hanno un vantaggio: sono assolutamente ripercorribili nella loro interezza. L'assenza non è così grave, se è possibile recuperare tutto quello che è stato così autorevolmente riferito.

Quello che posso dirvi, prima di cedere la presidenza alla collega Agostini, è che è nell'intenzione dei Gruppi fare tutto il possibile affinché questo provvedimento possa esaurire il suo *iter* di consenso nell'ambito della Commissione. Questo significherebbe un grande risparmio di tempo e di energie. Mi sembra che mai come in questo caso questa attenzione da

parte di tutti i Gruppi possa essere utilmente indirizzata a un buon risultato di una buona legge.

Cedo la presidenza alla vicepresidente Agostini.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ROBERTA AGOSTINI**

PRESIDENTE. Buonasera a tutti. È ora il turno dell'Associazione nazionale dei comuni italiani. Sono presenti la dottoressa Camilla Orlandi e la dottoressa Virginia Costa dell'ufficio immigrazione dell'ANCI.

Do la parola alla dottoressa Orlandi per lo svolgimento della sua relazione.

CAMILLA ORLANDI, Rappresentante dell' ANCI. Grazie, presidente e onorevoli deputati. Per l'ANCI questo appuntamento è molto importante. Aspettavamo da tempo questo provvedimento normativo, quindi siamo particolarmente lieti di essere arrivati a questo punto.

Cercherò di essere brevissima, perché siamo tanti e il tempo è poco. Di che cosa stiamo parlando? Per dare un quadro della situazione attuale, ricordo che, nell'ambito delle oltre 100.000 persone che sono arrivate sul territorio nazionale fino a metà agosto del 2014, la presenza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale oggi è di 11.000 ragazzi, più o meno 3.000 minori in più rispetto alla media che ha accompagnato il fenomeno negli ultimi dieci anni. C'è una pressione molto forte. Siamo in un anno cruciale rispetto al tema.

Le prime dieci nazionalità sono Egitto, Eritrea, Albania, Somalia, Gambia, Bangladesh, Mali, Afghanistan, Senegal e Nigeria. Sono flussi misti. Si tratta di minori che vengono da Paesi tipicamente di provenienza di richiedenti asilo e che, quindi, ottengono lo *status*, ma ci sono anche migrazioni di tipo più economico, riferite ai bisogni della famiglia d'origine.

Questo è il contesto del fenomeno. Noi abbiamo consegnato agli atti della Commissione il nostro quinto rapporto sui

minori non accompagnati, che dà un quadro molto approfondito sia sul fenomeno che sulle prassi più interessanti di integrazione che i Comuni hanno usato negli ultimi anni. Abbiamo depositato anche un documento recante emendamenti alla proposta di legge, che vi rappresento molto brevemente.

Ricordo il contesto normativo nel quale ci muoviamo. Semplificando, in tema di minori non accompagnati, prima di questo disegno di legge i punti di riferimento principali sono l'articolo 19 del Testo unico sull'immigrazione, che è quello che definisce che il minore straniero non accompagnato non è espellibile, quindi è considerato una categoria vulnerabile e in questo senso è equiparabile a un richiedente asilo; e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535 del 1999, che riguarda il Ministero del lavoro e i compiti di monitoraggio, indagini familiari e rimpatrio assistito.

Invece, tutti gli altri aspetti riferiti all'accoglienza sono regolati da norme di carattere ordinario. C'è stata fino a oggi una totale equiparazione tra minori non accompagnati e minori in stato di abbandono. Queste norme rientrano nell'alveo della normativa sui servizi sociali. In questo senso, fino a oggi tutto il tema è stato trattato esclusivamente dai servizi sociali dei Comuni dal punto di vista delle responsabilità e degli oneri di qualsiasi tipo, a 360 gradi.

Questo evidentemente fino ad oggi ha creato forti problematiche di sostenibilità dei costi, di mancanza di servizi specifici rivolti a questo settore di vulnerabilità e in generale di mancanza di strumenti di coordinamento nazionale. Di fronte a un fenomeno che invece ha le caratteristiche di un fenomeno migratorio, ciascun territorio si è mosso con gli strumenti che aveva a disposizione.

Ciò ha provocato moltissime difficoltà, che sono ricadute innanzitutto sull'adeguata tutela dei minori stranieri stessi. Si sono attivati conflitti tra amministrazioni locali sulla competenza amministrativa, fino ad arrivare a difficoltà nel rapporto con il terzo settore e con l'ente gestore che

ha gestito l'accoglienza in situazioni spesso emergenziali, che hanno fatto sì che l'ente gestore non sempre avesse il tempo e la possibilità di fare un adeguato raccordo con l'ente locale sul cui territorio insiste la struttura di accoglienza. Questo ha provocato sicuramente una difficoltà e in alcuni casi anche una caduta della qualità dell'intervento di accoglienza. Questo è il contesto normativo.

Il contesto istituzionale è molto cambiato proprio nell'anno 2014. L'aumento dei numeri che ho ricordato in precedenza e la modalità di arrivo (conosciamo bene il tema di *Mare Nostrum*, delle navi della Marina militare e dei 300.000 minori non accompagnati che arrivano contemporaneamente) hanno reso questo fenomeno molto più visibile rispetto agli anni scorsi.

Questo ha provocato anche un cambiamento importante nella sensibilità dell'amministrazione centrale rispetto a questa questione e una maggiore evidenza rispetto ai bisogni dei minori, ma anche a quelli delle amministrazioni locali, che finora si sono sentite piuttosto sole nell'affrontare il tema.

Il tavolo di coordinamento nazionale che ha sede presso il Ministero dell'interno, Dipartimento libertà civili e immigrazione, da alcuni mesi è stato chiamato ad affrontare questa questione. È un tavolo importante, perché in quella sede siedono le rappresentanze degli enti locali, delle Regioni e dei Ministeri coinvolti sul tema, con audizioni delle rappresentanze del terzo settore.

Un'approfondita analisi e una discussione piuttosto vivace hanno portato finalmente all'approvazione dell'intesa del 10 luglio scorso in sede di Conferenza unificata, che è importante richiamare perché anticipa alcuni aspetti operativi che nella proposta di legge ritroviamo e per i quali è fondamentale avere una cornice normativa.

L'intesa del 10 luglio, proprio come la proposta di legge che stiamo valutando oggi, prevede l'attivazione di strutture governative di primissima accoglienza ad alta specializzazione, che accolgono i minori nella fase di primo rintraccio, con

funzioni di identificazione, accertamento dell'età e *status*, anche al fine di accelerare il ricongiungimento familiare. Si parla poi di pianificazione dell'accoglienza di secondo livello di tutti i minori non accompagnati nell'ambito del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, adeguatamente potenziato e finanziato. L'intesa prevede inoltre un impegno forte del Governo per la copertura finanziaria di questi interventi.

In questo contesto, il progetto di legge si inserisce perfettamente. Ovviamente non è un caso: la discussione nell'ambito del tavolo di coordinamento nazionale è stata fortemente orientata dai lavori che contemporaneamente si portavano avanti in Parlamento rispetto al progetto di legge. C'è, quindi, una sovrapposizione di molti aspetti.

È molto positivo che si possa dare a quell'intesa, che non ha natura normativa, ma strettamente operativa, questa cornice di tipo giuridico. Per noi è importantissimo che il progetto di legge venga approvato velocemente.

Rispetto ai contenuti della proposta di legge, rimanderei al documento scritto con tutti gli emendamenti per quanto riguarda gli elementi di dettaglio. Sono stati sia inviati dall'ufficio legale dell'ANCI a tutti i componenti della Commissione sia depositati alla segreteria della Commissione oggi.

Mi soffermerei solo sull'aspetto del sistema di accoglienza nazionale, ovvero l'articolo 13, per il quale la nostra proposta emendativa è quella di far riferimento all'esperienza decennale che il Ministero dell'interno ha attivato attraverso il sistema di protezione richiedenti asilo.

Questo sistema prevede già al suo interno un circuito di accoglienza specializzato proprio sui minori stranieri non accompagnati, con risorse nazionali dedicate a favore dei minori che sono comunque accolti dai Comuni e dalla rete delle strutture autorizzate con personale specializzato, che opera in base a specifiche linee-guida nazionali e che è oggetto di costante monitoraggio, verifiche amministrative, *standard* di accoglienza e attività

propedeutiche all'integrazione, insomma tutto quello che un sistema nazionale di accoglienza deve fare per prendere in carico un minore.

L'unico elemento di carenza era dato dal fatto che il sistema fino ad oggi non poteva aprirsi all'accoglienza di minori che non avessero lo *status* di richiedenti asilo o rifugiati. È sufficiente, quindi, estendere la possibilità di far entrare nel sistema anche coloro che non hanno questo specifico *status*, ma che, come dicevo prima, sono comunque inespellibili, per avere il sistema di cui da tanto tempo si fa richiesta.

Sostanzialmente il nucleo centrale della proposta è questo. Peraltro, l'abbiamo già anticipato con l'intesa, per cui si sta già sperimentando. Possiamo, quindi, avere una prima valutazione fattuale di come funziona questo sistema attraverso un'esperienza operativa.

Gli altri emendamenti sono orientati a mantenere un'organicità e una coerenza rispetto ai soggetti coinvolti nella tutela dei minori che, a nostro avviso, deve rimanere la stessa per tutti i minori, non solo per i minori non accompagnati. Ci sono alcuni strumenti ottimi, per esempio in riferimento all'affido familiare e all'albo dei tutori volontari, che rappresentano dei miglioramenti che sarebbe opportuno estendere a tutti i minori in stato di abbandono e non solo al caso specifico dei minori non accompagnati.

PRESIDENTE. Grazie, dottoressa Orlandi. Passiamo all'audizione di rappresentanti di *Save the Children*. Sono presenti la dottoressa Raffaella Milano, direttore dei programmi, e la dottoressa Viviana Valastro, capo Unità protezione minori migranti.

Do la parola alla dottoressa Milano per lo svolgimento della sua relazione.

RAFFAELLA MILANO, *Rappresentante di Save the Children*. Grazie. Anch'io cercherò di affrontare rapidamente due aspetti: un aggiornamento rispetto alla situazione attuale e alcuni piccoli approfondimenti su qualche questione del progetto di legge particolarmente dibattuta.

Per quanto riguarda gli aggiornamenti sulla situazione attuale, nonostante gli interventi che sono stati posti in essere, tra cui, come ricordava Camilla Orlandi dell'ANCI, l'accordo in Conferenza unificata, a cui anche noi diamo una grande importanza, siamo ancora in una gestione di continua emergenzialità, come diceva il garante Spadafora. Questa emergenzialità è legata a una situazione che viene gestita di volta in volta con strumenti messi in campo in modo non sempre continuativo, che comunque ad oggi non consentono di garantire a tutti i minori in arrivo in Italia uno *standard* dignitoso di accoglienza e di protezione.

Parliamo di 9.900 ragazzi non accompagnati che arrivano via mare, il doppio di quelli della primavera araba del 2011. È una cifra veramente notevolissima. I nostri operatori rilevano una situazione di assoluta precarietà della prima accoglienza, che a tutt'oggi a volte viene realizzata in strutture del tutto inadeguate, come palasport, scuole e palestre, dove non sono rispettati gli *standard* di accoglienza minimi.

I tempi di trasferimento nelle comunità definitive sono estremamente lunghi. Ad oggi ci sono più di 600 minori in attesa di collocamento che sono tutt'oggi presso strutture temporanee. Di questi, 450 si trovano in Sicilia.

In mancanza di procedure definite e chiare, l'accertamento dell'età, per stabilire se il minore è tale e, quindi, rimanere legalmente nello Stato italiano è un suo diritto, oppure se è maggiorenne, viene realizzato diversamente nei diversi territori. Gli esami medici continuano a essere usati in via principale piuttosto che come estrema *ratio*, come dovrebbe invece essere.

Alla luce di tutto ciò, noi riteniamo urgente e più che necessario arrivare a una rapida definizione e approvazione del progetto di legge, come è stato chiesto da *Save the Children* insieme ad altre undici grandi organizzazioni internazionali, tra cui *Amnesty International*, *Emergency*, *Ca-*

ritas e *Terre des hommes*, che operano sul campo e, quindi, sono a contatto diretto con questi ragazzi.

Come molti sanno, *Save the Children* ha contribuito al testo sin dalla sua definizione con i parlamentari primi firmatari. Successivamente alla presentazione del testo, abbiamo continuato a raccogliere osservazioni, scambiare pareri, proposte e contributi. Di conseguenza, nella seconda brevissima parte del mio intervento, pongo l'accento su alcuni aspetti migliorativi che noi stessi consideriamo utili in fase di emendamento e che vogliamo sottoporre all'esame della Commissione.

In primo luogo (è stato richiamato nell'intervento dell'ANCI e anche da altre associazioni che ce l'hanno fatto rilevare), occorre garantire in modo più chiaro la piena parità di trattamento tra i minori stranieri e i minori italiani. Si deve prevedere che le norme nel testo in esame si applichino ai minori in condizione di particolare vulnerabilità e che riguardino tutto il panorama dei minori, sia quando parliamo di tutori volontari che quando parliamo di affidamento familiare, senza pensare a leggi speciali o a interventi speciali per una categoria di minori diversa dalle altre. Questo incide su alcuni articoli, come gli articoli 1, 8 e 12, del testo della proposta di legge.

È stato richiamato l'articolo 13. Condividiamo questa proposta che è stata avanzata dall'ANCI di ampliare la rete dello SPRAR (Sistema protezione per richiedenti asilo e rifugiati) anche ai minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo. Riteniamo questo importante, perché uno dei problemi attuali riguarda la continuità del servizio. Lo SPRAR dà la possibilità alle comunità di accoglienza di avere un periodo pluriennale nel quale poter pianificare il proprio intervento.

Questo aiuterebbe a superare l'attuale criticità che vivono le strutture di accoglienza, in ordine a finanziamenti di cui non è affatto chiaro se mai saranno erogati e da chi, e soprattutto le crisi di liquidità estremamente gravi di questi soggetti, che ovviamente ricadono sugli ope-

ratori, ma anche sulla qualità del servizio erogato ai ragazzi e alle ragazze ospiti di questi centri.

Per quanto riguarda la prima accoglienza, anche alla luce delle criticità emerse in questo periodo, abbiamo proposto e proponiamo nel documento scritto che produrremo agli atti, di rafforzare gli *standard* di qualità in modo da avere maggiori garanzie sulla qualità della prima accoglienza. La prima accoglienza è decisiva per quanto riguarda la possibilità di un minore di non finire nei rischi evidenti di tratta per motivi di sfruttamento lavorativo o sessuale, sia in Italia che nel raggiungere altre destinazioni europee. La prima accoglienza, a nostro avviso, merita di avere delle regole estremamente rigorose e verificabili e nazionalmente diffuse, per fare in modo che il sistema, non solo di accoglienza, ma anche di protezione dei minori, sia più forte.

Occorre promuovere un maggiore coinvolgimento dei servizi sociali pubblici sia nella fase di identificazione che nella definizione della cartella sociale, un pacchetto che dovrebbe accompagnare il ragazzo dal suo arrivo in Italia fino alla fase di soluzione di lunga durata e di integrazione.

Molti minori non accompagnati che arrivano via mare, in realtà, non si vogliono trattenere in Italia, ma vogliono raggiungere familiari che vivono in altri Paesi europei. Rischiano di affrontare un nuovo viaggio nelle mani di trafficanti, non più per raggiungere l'Europa ma all'interno dell'Europa.

In considerazione di questo rilevante aspetto, vorremmo rafforzare, nell'ambito del dispositivo, la parte relativa alle indagini familiari, per renderle più agevoli e più rapide e per fare in modo che il trasferimento verso altri Paesi europei dove risiedono familiari sia il più possibile veloce e sicuro, in applicazione di Dublino III.

Ovviamente una legge nazionale non può avere un impatto su regole e accordi che riguardano l'Europa, però possiamo cercare di rendere il più agevole possibile il pezzo che riguarda l'Italia, in modo tale

da favorire un viaggio legale e protetto del ragazzo verso la sua destinazione d'arrivo, evitando che il minore, almeno da quando approda in terra d'Europa, sia vittima di altre situazioni di sfruttamento e di rischio.

PRESIDENTE. Grazie, dottoressa Milano, per il suo contributo.

È ora il turno dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI). Do la parola ad Antonello Ciervo, referente delegato per i minori stranieri.

ANTONELLO CIERVO, *Rappresentante dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione* Presidente, grazie per l'invito a questa audizione.

In questa sede io riprenderò sinteticamente alcune delle osservazioni generali che la mia associazione ha già svolto in un documento del maggio scorso, che è stato prodotto agli atti di questa Commissione, a cui io rinvio per un'esposizione più analitica rispetto ai rilievi che noi abbiamo fatto all'articolato della proposta di legge Zampa.

Riteniamo che questa proposta di legge abbia indubbiamente degli elementi positivi, primo fra tutti il fatto che per la prima volta si definisce in maniera sistematica, all'interno del Testo unico sull'immigrazione, una normativa che concerne i minori stranieri non accompagnati.

Tuttavia, come anticipava la collega di *Save the children*, il nostro contributo come associazione è anche quello di porre all'attenzione di questa Commissione i rischi che si potrebbero delineare, nel momento in cui noi introducessimo una normativa speciale che distinguesse i minori stranieri non accompagnati dai minori *tout court*.

Ciò sarebbe in contrapposizione con quanto affermato all'articolo 1 della Convenzione ONU di New York sui diritti dei minori. Del resto, questo principio è stato ribadito anche dalla nostra Corte Costituzionale nella sentenza n. 198 del 2003, in cui, affrontando un tema specifico concernente l'applicazione dell'articolo 31 del Testo unico immigrazione, partiva dal pre-

supposto che bisogna considerare in maniera eguale, ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione, minori stranieri non accompagnati e minori *tout court*, anche perché nel momento in cui al minore straniero non accompagnato viene nominato un tutore vi è un'equiparazione giuridica *de facto*.

Pertanto, noi riteniamo — su questo accogliamo le osservazioni già svolte da *Save the children* — che sia necessaria una riformulazione dell'articolo 1 della proposta di legge, alla luce della Convenzione di New York che, del resto, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, risulta avere un rango legislativo addirittura superiore a quello della legge ordinaria.

Pertanto, riteniamo che, in sede di emendamento alla proposta di legge, debbano essere superati l'articolo 8, che prevede elenchi speciali per le famiglie e le persone affidatarie di minori stranieri non accompagnati, e l'articolo 12, che addirittura prevede l'istituzione di registri speciali di tutori specificamente per i minori stranieri non accompagnati.

Sia chiaro: questo non significa — mi ricollego a quanto è stato detto dall'esponente dell'ANCI — che queste figure professionali non debbano essere formate al fine di svolgere con le più piene competenze il loro ruolo, anzi noi lo auspichiamo. Quello che non auspichiamo è che in questo modo si determini una divaricazione che, ancor prima che essere giuridica, diventa fattuale.

Sulla questione specifica dell'identificazione, trattata dall'articolo 6, che rappresenta il cuore centrale di questa proposta di legge, noi ci limitiamo a fare delle riflessioni molto rapide in punto di diritto.

In primo luogo, riteniamo che, così come è formulato oggi, l'articolo 6 rischi di andare incontro a una declaratoria di incostituzionalità, *ex* articolo 10, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui, al primo comma, rinvia a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri al fine di dare attuazione alla procedura che, soltanto in linea generale, non nei suoi aspetti più tecnici, determina tutto l'*iter* di

accertamento dell'età del minore. Questo avviene in ragione della riserva di legge assoluta prevista all'articolo 10 sullo *status* giuridico degli stranieri, ma più in generale perché le conseguenze procedurali di un accertamento della maggiore età — penso al caso dei secondi accertamenti del Comune di Roma nell'ultimo anno — può determinare delle conseguenze penali notevoli. Andiamo, quindi, indirettamente anche a una limitazione, eventuale ma possibile, della libertà personale, *ex* articolo 13, primo comma, della Costituzione.

È auspicabile — come è scritto nell'articolo 6 della proposta di legge Zampa — una giurisdizionalizzazione dell'intera procedura che oggi è, di fatto, una procedura amministrativa. Noi appoggiamo l'idea che questo procedimento d'identificazione venga giurisdizionalizzato. Tuttavia — anche qui mi ricollego a quanto detto dall'esponente dell'ANCI — se nel momento in cui entra in vigore una normativa sistematica sui minori stranieri non accompagnati è necessario un rafforzamento, ovvero la previsione di coperture finanziarie, *ex* articolo 81 della Costituzione, con riferimento all'accoglienza, è chiaro che la giurisdizionalizzazione di questa procedura presuppone anche un rafforzamento degli uffici giudiziari, che dovrebbero essere sempre presenti dal primo all'ultimo momento nella fase di identificazione del minore.

Conoscendo, perché è anche questo il mio lavoro, l'attuale stato della amministrazione giudiziaria, in particolar modo di Roma, so che la situazione è ormai di piena saturazione e i rischi di una giurisdizionalizzazione sono tali da poter determinare una sorta di effetto paradosso rispetto all'attuale concreta situazione degli uffici di tutela dei tribunali, soprattutto delle più grandi città. Penso a Roma perché vi lavoro e anche perché, se non erro, è la città in cui maggiore è l'afflusso di minori stranieri non accompagnati.

Pertanto, noi auspichiamo in particolare l'introduzione, nell'articolo 6 della proposta di legge Zampa, del principio di presunzione della minore età, così come previsto dalla Convenzione ONU di New

York, che evidentemente è una sorta di garanzia nei confronti del soggetto, che resta comunque un soggetto vulnerabile, spettando eventualmente ad altri soggetti istituzionali, che invece rilevano che quel determinato soggetto abbia la maggiore età, di dimostrarlo.

Contemporaneamente — mi collego ancora a quanto detto dalla collega di *Save the children* — c'è la necessità di ripensare i protocolli sanitari di accertamento della minore età. Come è noto, oggi la prova regina resta la radiografia del polso. Ribadisco che è un accertamento sanitario obbligatorio, che in primo luogo non garantisce degli esiti certi da un punto di vista scientifico, come documenta la letteratura scientifica da oltre trent'anni. In secondo luogo, i rilievi auxologici sono parametrati rispetto a determinati protocolli medici, che sono quelli dell'uomo maschio occidentale. Viceversa, noi sappiamo che i rilievi auxologici sugli stranieri vengono fatti con parametri diversi, che non sono quelli occidentali e che spesso variano da zona a zona. Penso soprattutto a questioni che si sono poste nella giurisprudenza rispetto ad accertamenti della minore età di minori stranieri provenienti dall'Africa.

Noi riteniamo che sia necessario un approccio multidisciplinare, che tenga conto del supporto che professionisti nell'ambito della psicologia, della sociologia e, in ultima istanza, della sanità possono dare ai fini dell'accertamento della minore età. Occorre considerare, inoltre, che vi è una forchetta di valutazioni discrezionali che si desume dall'accertamento sanitario. Pertanto, quella prova regina che oggi viene utilizzata per dire se un soggetto è minore o meno, in realtà è un trattamento sanitario assolutamente discrezionale che non può dare degli esiti certi.

Faccio un'ultima osservazione con riferimento all'articolo 14 della proposta di legge, che modifica il comma 1-*bis* dell'articolo 32 del Testo unico sull'immigrazione. Al riguardo, noi dobbiamo rilevare che l'attuale formulazione di questo articolo del Testo unico è incostituzionale. Infatti, il comma 1-*bis* dell'articolo 32 del

Testo unico, nella parte in cui prevede il parere favorevole del Comitato dei minori, è illegittimo, perché non esplicita in alcun modo quando deve essere reso il parere né indica i criteri sulla base dei quali il parere viene reso.

Pertanto, noi auspichiamo la completa abrogazione dei commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'articolo 32 del Testo unico, in considerazione anche del fatto che attualmente il comitato dei minori, che oggi ha sede presso il Ministero del lavoro, è stato — per utilizzare un eufemismo — esautorato da ogni competenza, se non addirittura da ogni tipo di attività giuridica e amministrativa. Infatti, con l'articolo 12, comma 20, del decreto legge n. 95 del 2012, sostanzialmente si è ritenuto di considerarlo un comitato, un organo amministrativo non centrale nella pubblica amministrazione con riferimento alla questione dei minori stranieri non accompagnati.

Al contrario, noi riteniamo che o c'è una reviviscenza di questo organo amministrativo, e quindi è da ripensare tutto l'articolo 32 del Testo unico, o altrimenti incidere ulteriormente, come si fa con questa proposta di legge, su un binario morto della nostra legislazione e della nostra amministrazione rischia di creare altri problemi in un settore in cui, nella prassi, di problemi organizzativi e amministrativi ce ne sono già molti.

PRESIDENTE. Grazie, dottor Ciervo.

Passiamo all'associazione «Progetti e Diritti». Sono presenti l'avvocato Mario Angelelli, presidente, e l'avvocato Federica Sorge, rappresentante dell'associazione.

Do la parola all'avvocato Sorge per lo svolgimento della sua relazione.

FEDERICA SORGE, *Rappresentante dell'associazione «Progetti e Diritti»*. Grazie, presidente e onorevoli deputati. Il compito mi è facile, vista l'ampia relazione fatta dai colleghi dell'associazione Studi giuridici per l'immigrazione, di *Save the children* e dell'ANCI e dal presidente Spadafora.

Quello che qui mi preme sottolineare è che questo progetto di legge rappresenta la

risposta a molti problemi che gli operatori che si trovano a contatto con i minori stranieri non accompagnati hanno rilevato nella loro attività. Rappresenta una risposta concreta, efficace, certamente migliorabile, ma già buona nel suo impianto e nel suo intento essenziale.

Ritengo fondamentale l'annotazione di ritenere il minore straniero non accompagnato innanzitutto minore, quindi, come tale, soggetto di diritti, a parità di condizioni con i minori stranieri e comunitari. È però vero che la specificità della sua condizione, il fatto di essere straniero in un territorio straniero, necessita delle attenzioni in più, che devono avere riguardo della particolare situazione di vulnerabilità del soggetto.

In questo senso, la procedura prevista per l'identificazione dall'articolo 6 è di particolare rilievo e di grande importanza. Parliamo di ragazzi che spesso arrivano nel nostro territorio senza avere con sé alcun documento di identità, senza avere neanche l'idea del giorno in cui sono nati, perché semplicemente nessuno glielo ha mai detto o non hanno mai festeggiato il compleanno. Ecco allora che la specificità della loro situazione deve essere riguardata con particolare attenzione.

Mi sembra di particolare interesse il fatto di prevedere una giurisdizionalizzazione di questa fase della procedura, anche se riteniamo che, come ha già sottolineato il collega Ciervo, l'affidamento di competenze al giudice tutelare possa comportare delle difficoltà per l'ufficio stesso, sia per il forte carico di lavoro che presenta, almeno per quanto riguarda la realtà romana, sia per il fatto che questo organo non è di per sé avvezzo all'ascolto e al colloquio con i minori. Di solito, allorché il giudice tutelare nomina un tutore per soggetti minorenni, non ha un colloquio diretto con il minore stesso.

In quest'ottica e immaginando la procedura come centralizzata sulla figura del minore, forse l'organo che potrebbe essere più competente è il tribunale per i minorenni, che a livello di ordinamento generale sta perdendo gran parte delle sue competenze a vantaggio del tribunale or-

dinario. In questo senso, potrebbe essere effettivamente l'organo di riferimento e di tutela dei minori stranieri nella particolare situazione di minori soli e, quindi, sprovvisti di una figura di riferimento.

Riportando tutta la procedura nell'alveo della giurisdizione del tribunale per i minorenni, avremmo un controllo di un giudice su tutta la procedura; avremmo la possibilità di far interloquire gli uffici, sia quelli civili che quelli della magistratura che si occupa del diritto penale; e ci si potrebbe avvalere di una magistratura che si occupa di minorenni e che ha particolari competenze, soprattutto nella sua composizione collegiale, dove è prevista anche la presenza di psicologi che si occupano proprio di minori.

Tutto questo avrebbe il grosso vantaggio di poter avere una figura di garanzia nei confronti dei minori stranieri. Ovviamente, l'ufficio del tribunale per i minorenni dovrebbe interagire con quello del giudice tutelare per tutto ciò che riguarda la nomina del tutore.

Un ulteriore punto che riteniamo di dover sottolineare è l'importanza dell'informazione del minorenne su tutte le possibilità di tutela della sua situazione in Italia, sia per quanto riguarda la tutela specifica della minore età sia per quanto riguarda la possibilità di richiedere la protezione internazionale e le misure specifiche per le vittime di tratta.

In questo senso, potrebbe essere utile un'altra figura che viene riconosciuta ai minori stranieri in situazioni di abbandono, che è quella dell'avvocato del minore, che potrebbe essere nominato dal tribunale per i minorenni nell'ambito di specifiche liste, prevedendo anche una formazione specifica per quello che riguarda la normativa sull'immigrazione.

Infatti, è evidente che ci deve essere una parità di trattamento con i minori italiani, ma è altrettanto vero che tutti i soggetti che si interfacciano con il minore straniero devono essere formati sul diritto dell'immigrazione, altrimenti si rischia di non adoperare gli strumenti adeguati alla situazione del minore straniero.

In questa fase la figura dell'avvocato del minore potrebbe essere utile, anche perché la fase iniziale della procedura manca della figura del tutore e del rappresentante legale. In questo senso, una figura di questo genere potrebbe essere di aiuto anche nell'accelerazione delle procedure.

Nei casi dubbi rispetto alla minore età, laddove il colloquio con il tribunale per i minorenni o la documentazione prodotta non dovesse essere soddisfacente, sempre con il controllo del tribunale per i minori si potrebbero prevedere dei protocolli medici di accertamento, che, come diceva chi è intervenuto prima di me, dovrebbero essere multidisciplinari, dovrebbero fare attenzione alla particolare situazione del minore e dovrebbero comunque prevedere il consenso informato del minore stesso, il quale dovrebbe poter sapere che tipo di accertamenti verranno fatti e dovrebbe poter esprimere la sua opinione sul punto.

Faccio un'ultima osservazione sulla questione delle indagini familiari, benché il tema sia particolarmente ampio. Abbiamo presentato una memoria alla quale rinvio. Le indagini familiari, soprattutto per quanto riguarda i minori stranieri richiedenti asilo, possono essere utili nell'individuazione di familiari che già sono arrivati in Italia o in territorio europeo e magari già beneficiano di una forma di protezione.

In questo caso, un ricongiungimento con membri della famiglia potrebbe essere la soluzione migliore nell'interesse del minore. In questo senso, anche i provvedimenti di eventuale rimpatrio assistito, la cui competenza viene attribuita dal disegno di legge al tribunale per i minorenni, dovrebbero essere un'*extrema ratio* che avviene solo sull'impulso del minore. Non dovrebbe trattarsi di provvedimenti presi discrezionalmente dal magistrato nella fase della procedura.

GENNARO SANTORO, *Rappresentante dell'Associazione Antigone*. Grazie, presidente, per l'invito. Saluto tutti gli onorevoli presenti e i colleghi.

Credo che a questo punto del dibattito sia evidente che il parere di tutti i presenti sia sostanzialmente positivo sull'impianto del progetto di legge, rispetto al quale, però, è sicuramente necessario che vi sia l'approvazione degli emendamenti che sono stati illustrati. È altresì necessario che si preveda un'approvazione in tempi brevi di questa proposta di legge, che ha il merito di porre l'attenzione su quella che è di fatto una categoria vulnerabile.

L'associazione Antigone si occupa di garanzie nel sistema penale, per cui il *focus* del mio intervento sarà incentrato esclusivamente, visto che il tempo è poco, su quelle che possono essere le ricadute negative di una normativa non puntuale sui minori stranieri non accompagnati e sul suggerimento di due ulteriori emendamenti rispetto a quelli che già sono stati evidenziati dall'ANCI, da *Save the children* e dalle altre associazioni che mi hanno preceduto.

Se è vero, come si dice, che il carcere è una cartina di tornasole per capire il benessere di una società, i dati sugli istituti penali minorili non sono tanto confortanti. Sicuramente si è avuto un grande miglioramento negli anni, per cui attualmente abbiamo circa 220 italiani e 150 stranieri.

Il dato allarmante è che, se andiamo a vedere le denunce, gli stranieri denunciati — per ora parlo di stranieri in generale, poi parlerò proprio dei minori soli — rappresentano il 30 per cento, quindi c'è una sovrarappresentazione rispetto alla detenzione di minori e più in generale rispetto all'applicazione di misure coercitive nei confronti dei minori stranieri.

Andiamo a vedere chi sono questi minori stranieri. C'è un dato allarmante: secondo una ricerca della Fondazione Ozanam, il 40 per cento di un campione formato da 276 fascicoli penali è rappresentato da minori soli. Il dato ancora più allarmante, sul quale vorrei far riflettere tutti, è che più del 50 per cento di questi non aveva un rappresentante legale, quindi o non aveva un genitore o non aveva un tutore.

L'emendamento che vorrei proporre all'articolo 6 e che viene tratteggiato anche

nelle ottime osservazioni dell'ASGI riguarda la nomina di un tutore provvisorio in occasione degli sbarchi, perché nel momento in cui il minore o sedicente tale viene in contatto con le pubbliche amministrazioni c'è la necessità che ci sia un suo rappresentante legale.

Prima si parlava di consenso informato, accertamenti sanitari e via dicendo, ma come fa un minore senza un proprio rappresentante legale a prestare un consenso informato rispetto a un accertamento che può produrre degli effetti negativi sulla sua sfera giuridica?

È semplice prevedere che vi sia la nomina di un tutore, ma io credo che, accanto a questo, una norma di chiusura *ad hoc*, che potrebbe in gran parte risolvere i problemi di questa sovrarappresentazione dei minori soli negli istituti penali minorili (IPM), sia rappresentata dalla previsione di invalidità della procedura di accertamento e di identificazione del minore solo, nel momento in cui non è presente il tutore, sia esso tutore provvisorio o tutore « nominato in via definitiva ». Inoltre, occorrerebbe prevedere la nullità di applicazione di misure coercitive nei confronti del minore privo della nomina di un tutore.

Io credo che soltanto queste norme di chiusura, che rafforzerebbero l'importanza della figura del tutore, possano portare a una diminuzione dei minori soli negli IPM. Ricordiamo - questi sono dati del Gruppo CRC (Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza) - che vi sono molte denunce di presenze in IPM di minori soli, soltanto perché privi di documenti.

PRESIDENTE. Grazie al dottor Santoro.

Passiamo all'associazione « A buon Diritto ». Sono presenti Valentina Brinis e Silvio Di Francia.

Do la parola a Valentina Brinis.

VALENTINA BRINIS, *Rappresentante dell'associazione « A Buon Diritto »*. Grazie, presidente. Buongiorno a tutti.

Ovviamente concordo con i relatori che mi hanno preceduto sul fatto che questa è

una proposta di legge positiva. Concordo anche sulle criticità che sono emerse riguardo alla proposta.

L'associazione « A buon Diritto » si occupa di immigrazione dal 2001 e più in generale di libertà personali. Nello specifico, da due anni entriamo in alcuni centri di identificazione e di espulsione d'Italia, in cui svolgiamo un ruolo di ascolto e di contatto tra la persona intrattenuta e le istituzioni.

Da un anno a questa parte abbiamo riscontrato un fenomeno molto preoccupante, ovvero che all'interno dei Centri di identificazione e di espulsione è sempre più frequente la presenza di minori stranieri non accompagnati, che secondo la normativa non dovrebbero essere trattenuti in questi centri.

Questo purtroppo succede sempre più di frequente e noi sempre più spesso siamo dovuti intervenire per far sì che queste persone venissero identificate come minori, nonostante all'apparenza non sarebbe stato necessario provvedere a un esame, perché erano visibilmente persone non maggiorenni. Abbiamo, quindi, dovuto provvedere affinché si facesse un accertamento dell'età. Successivamente abbiamo seguito l'*iter* affinché venissero collocati in strutture idonee ad accogliere persone minorenni e soprattutto minori non accompagnati.

Nello specifico ci siamo trovati di fronte a questo problema, notando due criticità. Una emerge al momento dell'arrivo in Italia dei minori stranieri non accompagnati. Infatti, se questi minori arrivano direttamente, ad esempio, dallo sbarco in Sicilia al CIE di Ponte Galeria, ciò significa che evidentemente nei valichi di frontiera non c'è stata un'accoglienza idonea a riconoscere la persona straniera minore non accompagnata.

In molti casi ci siamo trovati di fronte a persone, soprattutto di nazionalità tunisina, che avevano addirittura dei documenti e, quindi, avevano la possibilità di dimostrare a livello documentale il fatto di essere minori. Pertanto, non ci troviamo solo di fronte al fenomeno, che prima raccontava l'avvocato Sorge, di persone

che non hanno idea dell'anno di nascita o vivevano in Paesi sprovvisti di anagrafe o con un sistema diverso e che, quindi, non sono in grado di calcolare l'età.

Abbiamo questo problema, per cui chiediamo una maggiore attenzione nel momento dello sbarco e ai valichi di frontiera, di qualsiasi tipo di sbarco si tratti. Non mi riferisco solo all'operazione *Mare Nostrum* e agli sbarchi irregolari via mare, ma anche a persone di nazionalità afghana che invece compiono altri tipi di viaggi, che magari arrivano via terra e che non sempre vengono identificate e segnalate opportunamente.

Un'altra criticità che ci teniamo a evidenziare, che è già stata ampiamente considerata, discussa e rilevata da chi mi ha preceduto, riguarda i metodi di accertamento dell'età. Parto sempre dai casi concreti che abbiamo incontrato al Centro di identificazione ed espulsione. Molte volte arrivavano persone che inizialmente venivano considerate maggiorenni e poi si dichiaravano minorenni. Queste persone venivano sottoposte a degli esami, che in alcuni ospedali si limitavano alla radiografia del polso e in altri ospedali erano più completi, per cui determinavano età diverse.

Effettivamente nella proposta di legge in discussione si parla di un approccio multidisciplinare, che è fondamentale — teniamo a sottolinearlo — affinché si arrivi a una definizione precisa di minore straniero non accompagnato.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Brinis.

Passiamo all'UNICEF Italia. Sono presenti il dottor Giacomo Guerrera, presidente, e il dottor Roberto Montebovi.

Do la parola al presidente Guerrera per lo svolgimento della sua relazione.

GIACOMO GUERRERA, *Presidente di UNICEF Italia*. Desidero innanzitutto ringraziare la presidenza e gli onorevoli componenti della Commissione per l'invito a partecipare all'odierna indagine conoscitiva sulla situazione dei minori stranieri non accompagnati e per offrire un nostro

contributo rispetto alle misure di protezione di questa fascia particolarmente esposta delle popolazioni migranti, in base a quanto previsto dalla proposta di legge, la cui prima firmataria è l'onorevole Zampa, che contiene modifiche al Testo unico sull'immigrazione in relazione alla materia della protezione dei minori stranieri non accompagnati.

L'UNICEF, con il compito, affidatole dall'articolo 45 della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di vigilare sull'attuazione effettiva dei diritti in tutti i Paesi, è particolarmente preoccupata di questo fenomeno che riguarda i minori stranieri non accompagnati, che stiamo monitorando sia a livello internazionale che a livello nazionale.

Siamo un'organizzazione che assiste questi minori e queste popolazioni nei Paesi di origine, per cui siamo a conoscenza dei drammi di queste persone e soprattutto dei bambini, che molto spesso sono costretti a soffrire violenze di ogni tipo e a dover abbandonare la propria nazione e il proprio territorio. Li ritroviamo qui in Italia. In tutto questo, c'è un anello che manca: i Paesi di transito.

Come UNICEF, riteniamo che il fenomeno che riguarda i minori non accompagnati sia destinato ad aumentare in maniera esponenziale. In sei mesi è aumentato di circa il 40 per cento. Non sto a citare i numeri che sono già stati comunicati precedentemente (il vantaggio di parlare dopo è proprio quello di non dover riprendere quanto è già stato detto).

A nostro avviso, è necessario intervenire proprio in quei Paesi, ed è quello che intendiamo fare. Il Comitato italiano, assieme ad altri due comitati, il Comitato spagnolo e il Comitato greco, prenderà un'iniziativa specifica nei confronti dell'UNICEF internazionale, affinché si creino dei punti di accoglienza in cui sia possibile incontrare i minori e le popolazioni nei Paesi di transito. Oggi in questi Paesi non esiste nulla e in pratica il flusso migratorio, come tutti noi sappiamo, è governato esclusivamente dalle condizioni atmosferiche.

Non penso che questa sia una condizione che fa onore alla comunità internazionale, e su questo, come UNICEF, riteniamo di dover intervenire. Lo farò personalmente anche in occasione di un incontro che si terrà alle Nazioni unite. Lo vogliamo diversi di noi, come rappresentanti di Paesi donatori (la Spagna, la Grecia, ma anche altri), proprio perché riteniamo che sia importante intervenire in questo modo se si vuole dare una risposta.

La proposta di legge n. 1658, già analizzata da chi mi ha preceduto, non può che avere da parte nostra una valutazione positiva in assoluto, perché sicuramente cerca di dare delle risposte concrete e delle indicazioni precise e importanti affinché la situazione cambi e questi minori possano avere la dignità che spetta loro in un Paese civile come il nostro.

L'UNICEF saluta con favore due punti fondamentali di questa proposta di legge: l'istituzione di un sistema nazionale di accoglienza che supporti l'onere dei servizi sociali dei Comuni, che hanno il compito di prendersi cura dei minori stranieri non accompagnati; e l'importanza di mettere a punto e potenziare, come previsto dalla proposta di legge, il sistema informativo.

Per noi è sempre importante conoscere con esattezza i numeri e i diversi fenomeni, e questo distingue la nostra organizzazione. Noi siamo riusciti a ottenere dei risultati proprio grazie alla nostra meticolosità nell'individuazione dei fenomeni e soprattutto della loro entità.

Per l'attuazione delle misure sull'affidamento e la tutela, è sicuramente importante, e noi lo raccomandiamo, che il ruolo del garante nazionale e il ruolo dei garanti regionali sia, non solo riconosciuto, ma anche supportato in maniera adeguata, mediante risorse umane e finanziarie destinate alla selezione e alla formazione dei tutori volontari.

Occorre, dunque, predisporre con particolare attenzione tutti gli strumenti idonei a garantire la formazione di personale specializzato nell'accoglienza, nel sostegno e nell'intermediazione fra ragazzi e istituzioni.

Si è parlato dell'accertamento dell'età, che è un elemento importante, e si è anche parlato della necessità, che noi mettiamo particolarmente in evidenza, che questi ragazzi, trattandosi di minori, vengano incontrati da personale preparato, con metodi adeguati e in luoghi idonei.

Come dicevo, noi condividiamo il contenuto della norma, soprattutto per quanto riguarda l'affidamento alle organizzazioni di volontariato di un ruolo importante per l'aiuto e l'assistenza di queste popolazioni e soprattutto di questi minori.

Vorrei soltanto riprendere molto brevemente il contenuto della raccomandazione che il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nel paragrafo 67, ha indicato anche per il nostro Stato, invitandolo a introdurre una legislazione organica al fine di garantire assistenza e protezione ai minori non accompagnati. Ebbene, mi pare che questa proposta di legge vada nella direzione sollecitata dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per cui da parte nostra c'è sicuramente l'adesione completa.

ARIANNA SAULINI, *Rappresentante Gruppo di lavoro per la convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*. Vi ringrazio per l'invito. Io rappresento un *network*, il Gruppo di lavoro per la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di cui fanno parte attualmente 87 associazioni italiane che si occupano di tutela dei minori in Italia.

Ogni anno viene redatto un rapporto di aggiornamento sullo stato di attuazione della Convenzione ONU e, quindi, sullo stato di attuazione dei diritti in Italia. In questi anni abbiamo realizzato ben sette rapporti di aggiornamento annuali e due supplementari, che sono stati inviati alle Nazioni Unite parallelamente ai rapporti del Governo italiano.

Alla redazione del rapporto di quest'anno, il settimo, che è stato pubblicato nel giugno dello scorso anno, hanno contribuito attivamente 120 operatori e professionisti delle 87 associazioni, per dare

un quadro attuale della situazione su molti temi, uno dei quali è appunto la questione dei minori stranieri non accompagnati, a cui è dedicato un paragrafo del rapporto.

Mi preme sottolineare che a partire dal 2004 il rapporto di aggiornamento contiene un paragrafo sui minori stranieri non accompagnati, il che significa che abbiamo monitorato la situazione negli ultimi dieci anni.

Penso che sia importante sottolineare questo: non si tratta di un fenomeno nuovo o sconosciuto nel nostro ordinamento, anche se chiaramente, come è stato sottolineato dai dati riportati oggi, le incidenze sono state differenti nel corso degli anni e le rotte e la provenienza sono cambiate.

Quello che il *network* ha sempre sottolineato in questi anni sono stati i problemi connessi alla mancata riforma del sistema di accoglienza.

Per queste ragioni, è per noi fondamentale la proposta di legge oggi in discussione in Commissione, che ci auguriamo possa essere approvata in tempi rapidi, in modo da dare una risposta concreta a esigenze avvertite ormai da lungo periodo.

Tralasciando la parte relativa ai dati, visto che oggi sono stati riportati dati più aggiornati sia dall'ANCI che da *Save the Children*, il mio intervento si concentrerà solo su due aspetti, che sono i più rilevanti rispetto alla proposta di legge in discussione oggi e che sono forniti nell'analisi riportata nel rapporto.

Nel rapporto si rilevava come anche nel 2013 non si è provveduto a una riforma del sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, non è stata affrontata in maniera strutturale la questione relativa all'onere finanziario della loro accoglienza e, pertanto, l'ospitalità dei minori stranieri non accompagnati continua a essere affrontata in maniera emergenziale nel nostro Paese.

Sono state riscontrate importanti problematiche, che erano già rilevate nei precedenti anni, soprattutto per quanto riguarda la disomogeneità delle condizioni

di accoglienza lungo il territorio, in particolar modo rispetto ai luoghi che nelle frontiere del Sud vengono individuati per la cosiddetta « prima accoglienza » dei minori stranieri che arrivano via mare, e per quanto riguarda le procedure per l'accertamento dell'età. Come è già stato sottolineato in precedenti interventi, infatti, in mancanza di una normativa nazionale di riferimento, nei vari territori continuano a essere adottate prassi disomogenee e differenti.

L'altra questione fondamentale oggetto di preoccupazione è quella relativa ai tutori dei minori non accompagnati. Anche questo è un tema già affrontato nei precedenti interventi. Si rilevava il frequente ritardo nella nomina da parte dei giudici e la mancata applicazione della norma che consente ai responsabili delle strutture in cui il minore si trova di esercitare in via temporanea i poteri tutelari, con grave pregiudizio per i minori stranieri non accompagnati e per il loro diritto, soprattutto nel caso in cui si tratti di richiedenti asilo.

Si rilevava altresì, e lo si rileva tutt'oggi, la mancanza di albi ed elenchi riservati a persone formate e selezionate per esercitare il ruolo da tutore. Come buona prassi, veniva riscontrato che in alcune Regioni la presenza dei garanti regionali ha promosso la creazione di corsi speciali di formazione per i tutori e, quindi, la creazione di appositi albi, ma, ancora una volta, questo è avvenuto solo in alcune Regioni e solo su iniziativa di alcuni garanti regionali.

Si rilevava inoltre che, nel lungo periodo, l'istituto dell'affido familiare continua a essere insufficientemente utilizzato. Prevale, quindi, la tendenza ad affidare i minori stranieri non accompagnati alle comunità.

Tutti questi temi vengono affrontati nella proposta di legge oggi in discussione in maniera migliorativa rispetto alla situazione attuale. È per questa ragione che il mio odierno intervento vuole solo supportare la discussione e far presente ai componenti della Commissione che è auspicio delle 87 associazioni che fanno parte del

gruppo vedere approvare in tempi veramente rapidi la proposta di legge. Ci auguriamo di poter dare atto, nel rapporto che verrà presentato il prossimo anno, che è stato compiuto un passo in avanti e che, quindi, la nostra normativa si è adeguata a questa richiesta.

CLARA VIDALE. Sono sindaco di Forni Avoltri, un Comune di soli 611 iscritti, l'ultimo nel Nord-Ovest del Friuli-Venezia Giulia, confinante con il Veneto e l'Austria.

Intervengo in quanto coinvolta direttamente dal problema dei minori stranieri non accompagnati, che di fatto a Forni Avoltri sono stati accompagnati dalla forza pubblica.

Prima di tutto, bisogna distinguere l'accoglienza dei profughi sul territorio comunale dal problema economico e di responsabilità, in seguito emerso, dopo l'identificazione dei minorenni non accompagnati. Per i primi, di fatto, non sussiste alcun problema, in quanto il Comune è stato scelto come territorio di prima accoglienza dalla prefettura, che ha individuato le strutture ricettive disponibili, collaborando direttamente con la Confalbergatori, e in questo caso non ci sono oneri di alcun tipo per il Comune.

Tengo, comunque, a precisare che dal mio insediamento mi sono attivata personalmente per conoscere la situazione di questi migranti e per accertarmi su ogni eventuale problema sanitario, recandomi immediatamente presso l'albergo dove erano alloggiati, parlando con gli operatori della Caritas e quelli del 118 e tenendo contatti diretti con il Prefetto.

Posso affermare con certezza che nessun problema igienico-sanitario è emerso, se non semplici raffreddamenti, accertati dai sanitari competenti al pronto soccorso, dovuti alla temperatura di alta montagna (siamo a 1.200 metri sul livello del mare). Tenete conto che queste persone arrivavano da Taranto.

Sottolineo, tra l'altro, che il comportamento di queste persone è stato ineccepibile, come confermato direttamente dagli albergatori, che nel caso di Collina (fra-

zione di Forni Avoltri a 1.200 metri sul livello del mare) hanno avuto anche il ruolo di mediatore linguistico (anche questo è un grosso problema per l'integrazione). La popolazione di Forni Avoltri si è dimostrata particolarmente solidale alle problematiche di questi sfortunati, portando vestiario e promuovendo iniziative di integrazione sociale.

La procedura di accoglimento non è stata autorizzata dal Comune, in quanto il Ministero dell'interno, per il tramite della Prefettura, dispone direttamente di tutti i poteri di primo accoglimento, salvo contattare le strutture ricettive. Infatti, per il primo gruppo di 30 persone il Comune non è stato informato dell'arrivo, mentre per il secondo gruppo di 20 persone è giunta al protocollo comunale, a semplice titolo di conoscenza, la copia di ordinanza di accompagnamento da parte della Questura.

Il problema dei minori non accompagnati è emerso solo in fase successiva, quando gli stessi sono stati portati in Questura, scaglionati a gruppi, per l'identificazione e il rilascio di documenti necessari per la richiesta di asilo politico. Da qui, i minori così identificati sono stati portati dal Commissariato di pubblica sicurezza al Civiform di Cividale del Friuli, una società cooperativa sociale e centro di formazione professionale. Per chi non lo sapesse, è situato a 150 chilometri dal nostro Comune. Il Tribunale per i minorenni di Trieste ha nominato, con decreto, il comune di Forni Avoltri affidatario di tre dei sette ragazzi minorenni. Rimando alla memoria scritta per tutta la cronistoria allegata.

Nello stesso allegato troverete l'importo preventivato dalla struttura di accoglienza, il Civiform, relativo ai soli mesi di aprile e maggio, pari a 10.000 euro, e la stima effettuata dagli uffici comunali di quanto potrà essere chiesto al Comune per la retta dei minori fino al raggiungimento della maggiore età, pari a 300.000 euro, calcolata sulla base dell'importo comunicato dallo stesso Civiform, ammontante a 80

euro al giorno *pro capite*, al quale verranno aggiunte eventuali spese sanitarie e di ricongiungimento.

Siamo una piccola comunità di 600 anime. In qualità di Sindaco, chiedo che, come avviene per gli adulti, il Ministero dell'interno provveda economicamente anche per i minorenni.

Ritengo, infatti, quantomeno ingiusto che il Comune si trovi a dover pagare una retta per dei minori che gli sono stati affidati, ma per i quali non ha potuto e non può decidere in merito alla loro sistemazione, minori che, tra l'altro, non sono stati rinvenuti, ma accompagnati, sul nostro territorio comunale (ordinanza della Questura n. 102), e il cui progetto di inserimento è affidato a un'altra struttura appositamente preparata a tale scopo.

Qualora gli albergatori del Comune di Forni decidessero in futuro di collaborare ancora con la Prefettura accettando altri gruppi e qualora nel gruppo dovessero esserci dei minori, questa soluzione economica eviterebbe episodi di opposizione e di malcontento da parte dei cittadini del Comune, che, se umanamente sono disponibili, dal punto di vista economico vedrebbero il bilancio comunale andare in *default* per pagare queste rette.

Mi chiedo quale sia la responsabilità civile e penale del Comune verso questi minori, a fronte di un decreto di affido da parte del Tribunale per i minorenni di Trieste, considerato che il Comune non ha mai avuto alcun rapporto con questi minori, non ha affidatari adeguatamente formati e non svolge servizio sociale, avendo delegato alla locale Azienda sanitaria. Tra l'altro, nella convenzione sottoscritta tra Comune e Azienda sanitaria il caso dei minori non accompagnati non era stato contemplato.

Mi chiedo, inoltre, se il Comune debba rispondere economicamente di questi ragazzi fino al raggiungimento della maggiore età, anche se inseriti nei progetti SPRAR. Di sei ragazzi, uno è stato inserito nel progetto SPRAR di Trento e due nella struttura Immacolata a Udine.

Mi chiedo che cosa succederà se questi ragazzi dovessero scappare dai Centri di accoglienza.

Mi chiedo anche come mai su sei minori accolti da questo centro solo tre sono stati affidati al Comune dal Tribunale. E gli altri tre? Come faceva giustamente notare chi è intervenuto prima di me, questo ritardo di affido può portare a ingiustizie nei confronti di questi minori che devono essere messi nelle condizioni di godere dei propri diritti.

Vi ringrazio per la considerazione e mi auguro di aver contribuito con il mio problema alla determinazione di una soluzione a livello nazionale.

PRESIDENTE. La ringrazio, Sindaco. Mi dispiace dover stringere un po' i tempi, però l'Aula è convocata, per cui tra poco dovremo scendere.

Le considerazioni espresse nelle audizioni sono state particolarmente interessanti, stimolanti e confortanti, in quanto è emerso che sul testo della proposta c'è un'opinione positiva.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

BARBARA POLLASTRINI, relatrice. Io desidero intervenire, sia pure brevemente, in quanto dobbiamo andare a svolgere il nostro dovere e votare.

Voglio innanzitutto ringraziare, in questo caso non solo a nome del Gruppo del Partito Democratico ma come relatrice, le associazioni, i movimenti, gli avvocati, gli specialisti, gli studiosi e i Sindaci.

Avete rappresentato ancora una volta in modo autorevole e convincente, almeno per quanto mi riguarda, il fatto che la professionalità, quando tiene insieme al sapere una grande passione civile, può essere davvero illuminante per le istituzioni e per chi si trova nella condizione di dover dare una mano.

Ad esempio, in questo caso, ci troviamo a lavorare affinché ci sia una legge in tempi rapidissimi, come diceva il presidente della Commissione, ma che sia una legge buona, utile, applicabile immediata-

mente, sostenuta economicamente, condivisibile dagli altri livelli istituzionali (i Comuni, le Regioni e le Province che vogliamo riformare) e utilizzabile soprattutto per difendere, tutelare ed estendere i diritti umani, ovvero intervenire su quella sfera, decisiva nella coscienza di ognuno di noi e soprattutto considerata centrale nella nostra Costituzione, che è la dignità di ogni essere umano.

È vero quello che diceva la presidente: se ripercorriamo le vostre parole di questa ora e mezza trascorsa insieme, gli atti, i documenti e le proposte che ci avete già lasciato e state per lasciarci, tutto questo ci dice tantissimo di quello che deve fare il legislatore.

Ci sono firme autorevoli e importanti nella proposta legislativa a prima firma della collega Zampa, da parte di quasi tutti i Gruppi politici. Ci tengo a dirlo, perché questo aspetto non è secondario. Quando le colleghe e i colleghi, tra cui il presidente, mi hanno chiesto se volevo svolgere da tramite di quella proposta di legge come relatrice, io ho accettato in punta di piedi e con la modestia del caso.

Ho accettato partendo dalla convinzione che se, con il lavoro svolto precedentemente sul territorio dalle associazioni, con l'esperienza dell'ANCI, con il lavoro di inchiesta della Commissione parlamentare per i diritti dell'infanzia, con questo lavoro già svolto e soprattutto vissuto da voi, fossimo arrivati in tempi rapidissimi a una soluzione, non sarebbe stato per il bene di una parte, ma per il bene di tutti.

Noi non vogliamo la legge per una parte, ma proprio per quei minori stranieri non accompagnati, che, come ha detto qualcuno, sono ragazze e ragazzi che arrivano qui e non sanno che età hanno, perché molti di loro non hanno mai festeggiato il loro compleanno. C'è tutto in questa frase.

C'è il dovere di un Paese come l'Italia di mettere i nostri Comuni, che non possono essere lasciati soli, nelle condizioni di affrontare con l'umanità, la capacità e la concretezza del caso un dramma che ci riguarda, come dicono i sommovimenti di

quest'ultimo mese. Ci riguarda in quanto siamo un Paese di frontiera e innanzitutto perché dovremmo essere orgogliosi di appartenere a un Occidente che non si accontenta di se stesso, ma si considera portatore di valori, che non solo difende, ma estende.

Voglio ringraziare voi, la collega Zampa, e tutte le colleghe e i colleghi che hanno elaborato la proposta di legge. Tutti noi abbiamo ascoltato e voglio dire che già era in animo nostro migliorare il testo iniziale. Noi non ci siamo posti con spirito di autosufficienza rispetto a una proposta di legge che pure era già molto trasversale nelle firme che la sostenevano. Abbiamo ascoltato tutti e abbiamo preso nota. Ci avete lasciato atti e chi non l'avesse fatto è pregato di lasciarli e di sottolinearli sotto forma di emendamento.

L'ANCI ha già compiuto un grande lavoro e le associazioni hanno svolto un altro lavoro. Abbiamo già un pacchetto di emendamenti, che si possono arricchire, dal momento che l'intento non è di difendere il testo così com'è e soprattutto non è di difendere il testo di una parte, ma di arrivare in Commissione in tempi rapidissimi alla soluzione di un testo che sia di tutte le parti politiche e di tutte le associazioni che vi hanno concorso, animate da un pluralismo al loro interno, che dipende anche dal pluralismo e dall'intensità delle loro esperienze.

Questo è l'intento. Vogliamo ascoltare, vogliamo migliorare, vogliamo farlo con emendamenti il più largamente condivisi. Noi vogliamo fare una legge (che speriamo di consegnare già chiusa da questa Commissione in Aula, la quale dovrà solo « benedirla » per mandarla al Senato) per dare qualcosa che tutti si attendono da molto tempo.

È un aspetto dei diritti di cittadinanza, ma è l'aspetto che noi leggiamo con gli occhi di chi è più vulnerabile e ha meno strumenti per difendersi. La Costituzione italiana, come le grandi carte sopranazionali, parte da lì: serve a tutelare chi è più debole.

Uno degli avvocati intervenuti diceva che non possiamo fare una categoria nella

categoria. L'intento, se io non ho capito male, è un altro. Io ho ascoltato tutti e vi ringrazio ancora. L'intento è prendere quella parte di umanità — non è una categoria — più segnata e più vulnerabile, per farne, semmai, un punto di vista più generale che allarghi i diritti di tutti. Comunque ci siamo ascoltati e prendiamo da ognuno che è intervenuto quella cosa in più che può aiutarci a migliorare il testo.

Volevo dire solo questo. Io ho sentito già altri colleghi di altri partiti che in discussione generale si sono mossi con questo interesse: ascoltiamoci e miglioriamo. È un lavoro davvero nell'interesse di tutti.

Per quanto mi riguarda desideravo almeno esprimere la gratitudine immensa per oggi e soprattutto per quello che avete saputo fare prima e che continuerete a fare dopo.

PRESIDENTE. Ringrazio la collega Polastrini. Mi pare che abbia ben espresso l'intendimento della Commissione: arrivare alla rapida approvazione del testo normativo, tenendo conto dei suggerimenti, dei pareri e degli emendamenti che anche oggi avete rappresentato in questa audizione molto ricca e interessante.

Ringrazio i nostri ospiti per la presenza e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.25.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 14 novembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

