



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 1658-B

Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori
stranieri non accompagnati

(Approvato dal Senato – A.S. 2583)

N. 504 – 15 marzo 2017



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 1658-B

Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori
stranieri non accompagnati

(Approvato dal Senato – A.S. 2583)

N. 504 – 15 marzo 2017

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

INDICE

PREMESSA	- 3 -
VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI	- 3 -
ARTICOLO 7	- 3 -
AFFIDAMENTO FAMILIARE	- 3 -
ARTICOLO 12	- 4 -
SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO, RIFUGIATI E MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI.....	- 4 -
ARTICOLO 16	- 6 -
DIRITTO ALL'ASSISTENZA LEGALE.....	- 6 -
ARTICOLO 17	- 8 -
MINORI VITTIME DI TRATTA	- 8 -
ARTICOLO 21, COMMI 2, 3 E 4	- 9 -
DISPOSIZIONI FINANZIARIE.....	- 9 -

Informazioni sul provvedimento:

A.C.	1658-B
Titolo:	Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati
Iniziativa:	parlamentare approvato dalla Camera e modificato dal Senato
Commissione di merito:	I (Affari costituzionali)
Relatrice per la Commissione di merito:	Pollastrini
Gruppo:	PD
Relazione tecnica:	presente
Parere richiesto:	
Destinatario:	alla I Commissione in sede referente
Oggetto:	testo del provvedimento

PREMESSA

La proposta di legge, di iniziativa parlamentare, già approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati¹ e in seconda lettura, con modificazioni, dal Senato, reca disposizioni in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Sul testo approvato dalla Camera è stata depositata presso il Senato una relazione tecnica², che risulta tuttora utilizzabile.

La relazione tecnica risultava positivamente verificata a condizione che fossero recepite nel testo talune modifiche, riferite agli articoli 7, 12, 16, 17 e 21.

Tali modifiche, conformi a condizioni poste dalla 5^a Commissione del Senato³, risultano recepite nel testo in esame e sono oggetto della presente Nota.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLO 7

Affidamento familiare

Le norme prevedono la possibilità (e non l'obbligo, come configurato nel testo approvato dalla Camera), che gli enti locali promuovano la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non

¹ Si rammenta che sulla proposta di legge è stato già redatto il dossier del Servizio Bilancio dello Stato n. 440 del 18 ottobre 2016. A tale dossier si rinvia per tutti i profili non oggetto della presente nota.

² Depositata nel corso della seduta del 20 febbraio 2017 presso la 5^a Commissione Bilancio del Senato.

³ *Cf.* seduta del 21.02.2017.

accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza (comma 1, cpv. 1-*bis*).

È inoltre inserita un'apposita clausola di invarianza finanziaria, in base alla quale dall'attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, disponendo che gli enti locali provvedono nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci (comma 1, cpv. 1-*ter*).

Le modifiche illustrate sono conformi alle condizioni poste ai fini della verifica positiva della RT presentata al Senato.

La relazione tecnica afferma che la norma in esame è una disposizione programmatica che sarà attuata dagli enti locali nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo non si hanno osservazioni da formulare per i profili di quantificazione.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si osserva che la disposizione di cui al comma 1, capoverso 1-*ter*, introdotta nel corso dell'esame presso il Senato, ribadisce la clausola di invarianza finanziaria già prevista nel testo trasmesso dalla Camera all'articolo 21, comma 2, riferita all'intero provvedimento, ivi compreso l'articolo 7, stante il carattere programmatico della novella introdotta al medesimo articolo 7 e il vincolo del pareggio di bilancio applicabile agli enti locali.

ARTICOLO 12

Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati

Le norme dispongono che la capienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati disciplinato dall'articolo 1-*sexies* del DL n. 416 del 1989 (SPRAR) sia stabilita nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo⁴. Il testo approvato dalla Camera prevedeva che la capienza fosse "commisurata" a dette risorse (comma 1, lett. *d*))

⁴ Di cui all'articolo 1-*sexies* del decreto-legge n. 416/1989

Si rammenta che le norme in esame prevedono l'integrazione nello SPRAR dei minori non accompagnati, mediante novella dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 142/2015, in materia di accoglienza di minori non accompagnati.

Le predette modifiche corrispondono alle condizioni poste ai fini della verifica positiva della RT presentata al Senato.

La relazione tecnica precisa, per quanto concerne i costi connessi all'accoglienza dei minori nello SPRAR, tenuto conto delle modalità di funzionamento dello SPRAR stesso, che i posti dedicati ai minori stranieri non accompagnati all'interno di tale Sistema sono pari a circa 1.800, con un costo complessivo di euro 32.961.690,00, calcolato su un costo medio giornaliero di euro 50,17 *pro capite*. Il cofinanziamento da parte dell'ente locale che ha attivato il progetto è pari al 20% del costo del singolo progetto.

Per l'anno 2017, si stima, sulla base delle proposte progettuali complessivamente presentate dagli enti locali nel corso del 2016, che il Sistema possa essere incrementato di circa 2.000 posti.

Il costo di tale ampliamento risulta pari a euro 43.493.400,00 (2.000 posti x 365gg x € 59,58). Il costo medio giornaliero/pro-capite, in precedenza pari a 45 euro, è, infatti, passato nel 2016 a euro 50,17, mentre nel 2017 sarà di euro 59,58, atteso che la quota di cofinanziamento da parte dell'Ente si abbassa, a partire dal 1° gennaio 2017, dal 20% al 5%. Tale costo sarà sostenuto nell'ambito delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, di cui all'art. 1-septies del D.L. 416/1989, iscritti al capitolo 2352, la cui dotazione in bilancio per l'anno 2017 è pari a euro 395.779.275,00 e per il 2018 pari a euro 396.569.196,00.

La RT fa presente che i posti in accoglienza nello SPRAR per l'anno 2017 potranno essere ulteriormente incrementati a seguito dell'avviso pubblico adottato con decreto dell'autorità responsabile del FAMI (Fondo asilo migrazione e integrazione 2014/2020) del 22 aprile 2016 per l'individuazione di 2.000 posti in strutture dedicate all'accoglienza di secondo livello - SPRAR, con durata fino al 31 dicembre 2018, il cui costo sarà finanziato attraverso i Fondi Europei FAMI. I progetti presentati sulla base di tale avviso sono in corso di valutazione.

La RT afferma che il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fondo SPRAR), a legislazione vigente, ha uno stanziamento di circa euro 400.000.000, destinato all'intero Sistema (adulti e minori) per ciascun anno 2017 e 2018. Il predetto onere è sostenuto nei limiti delle risorse effettivamente disponibili a seguito della riprogrammazione degli interventi finanziati dal predetto fondo, che si stima dia luogo a risparmi pari o superiori al predetto onere. Tale risparmio garantisce la copertura della spesa relativa ai 2.000 posti nuovi da attivare. Comunque, precisa la RT, il numero massimo dei posti da attivare è stabilito nel limite delle risorse effettivamente disponibili sul Fondo SPRAR.

In merito al predetto ampliamento di posti nel Sistema SPRAR, la RT sottolinea che i Comuni continueranno a presentare i relativi progetti, traendone risorse che sono state (complessivamente per

adulti e minori) pari nel 2014 a euro 196.293.943, nel 2015 pari a euro 207.919.017 mentre nel 2016 sono stati erogati euro 270.129.008,49.

Al riguardo non si hanno osservazioni da formulare per i profili di quantificazione in considerazione del fatto che la capienza complessiva dello SPRAR è commisurata, come previsto dalle modificazioni introdotte dal Senato, alle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente.

ARTICOLO 16

Diritto all'assistenza legale

Le norme, diversamente dal testo già approvato dalla Camera, che prevedeva una clausola di invarianza, autorizzano una spesa di 771.470 euro annui a decorrere dal 2017 per l'attuazione del diritto al gratuito patrocinio in favore del minore straniero non accompagnato coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale (comma 1, cpv. 4-*quater*).

Si rammenta che la precedente formulazione stabiliva che all'attuazione delle disposizioni in esame si provvedesse nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Le norme recepiscono modifiche richieste ai fini della verifica positiva della relazione tecnica presentata al Senato.

La relazione tecnica evidenzia che l'articolo in esame introduce il diritto per il minore straniero non accompagnato, coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale, di essere informato circa l'opportunità di nominare un legale di fiducia e di avvalersi, sulla base delle disposizioni vigenti, del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni grado e stato del procedimento. La relazione precisa altresì che l'onere relativo al gratuito patrocinio, è già previsto dalle disposizioni attualmente in vigore. Peraltro, in relazione ai dati relativi al flusso medio dei minori non accompagnati registrati in ingresso la relazione stima una spesa pari a 771.470 euro annui connessa all'assistenza legale gratuita ai minori stranieri non accompagnati, nei confronti dei quali si instauri un eventuale contenzioso in sede giudiziaria a seguito del rigetto dell'*iter* amministrativo connesso alla domanda di protezione internazionale.

La stima si basa sui dati forniti dal Ministero del lavoro come di seguito elaborati.

a) Onere riferito al flusso medio dei minori non accompagnati registrati in ingresso nel nostro Paese, quantificabile nel numero di circa 5.413 unità.

Il flusso medio è calcolato dalla RT come segue:

- 17.245 (minori non accompagnati presenti al 30.11.2016) - 11.921 (minori non accompagnati presenti al 31.12.2015) = 5.324 (incremento domande da dicembre 2015 al 30 novembre 2016) pari a circa il 2% annuo;
- 17.245 - 6.508 (minori irreperibili al 30.11.2016) = 10.737 minori identificati sul territorio nazionale;
- 10.737 - 5.324 = 5.413 unità (flusso medio di minori non accompagnati rilevabile durante undici mesi del 2016).

Considerando una percentuale pari al 5% di coloro che avanzeranno una richiesta di accesso al patrocinio a spese dello Stato, ivi comprese le spese di interpretariato e traduzione, si determina una potenziale platea di 271 richiedenti (5% x 5.413 unità). Moltiplicando tale platea per una spesa media di circa 1.070,00 euro per ogni minore non accompagnato⁵, la RT stima una spesa eventuale per l'incremento migratorio a favore dei minori nel limite di euro 289.970 annui (1.070,00 euro x 271 soggetti).

b) Onere riferito alle persone minori non accompagnate, già presenti sul territorio nazionale e previamente identificate (tot. 10.737 unità), suscettibili di far richiesta di assistenza legale.

Valutando che la maggior parte della platea interessata (più del 70%) è in una fascia ricompresa al limite della maggiore età (circa 7.515 minori hanno 17 anni o superato i 16 anni) è verosimile ritenere che circa il 3% di questi ultimi possano richiedere, nel corso del 2017, il gratuito patrocinio a spese dello Stato in qualità di minori non accompagnati, prima di compiere 18 anni. Pertanto, per costoro, secondo il dato rilevato nel Report del 30 novembre 2016 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si ipotizzano circa 225 possibili richieste (il 3% calcolato rispetto al dato di 7.515 unità sopra indicate, corrispondenti al 70% dei minori tra i 16 e i 17 anni identificati sul territorio nazionale al 30.11.2016, che era pari a 10.737 unità).

Considerando una spesa media di circa 1.070,00 euro per ogni minore non accompagnato, la RT quantifica una maggiore spesa eventuale per coloro che sono al limite del compimento della maggiore età pari a 240.750,00 euro annui (1.070,00 euro x 225 soggetti).

c) Onere relativo alle restanti unità (circa 3.222) con età al disotto dei 16 anni, per le quali, in previsione dell'incremento dei flussi d'immigrazione, è verosimile stimare una percentuale pari al 7% di richiedenti assistenza legale a spese dello Stato italiano.

Pertanto, anche per costoro, secondo il dato rilevato nel Report del 30 novembre 2016 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la RT ipotizza circa 225 possibili richieste (il 7% calcolato rispetto al dato di 3.222 unità sopra indicate, corrispondenti al 30% dei minori al di sotto dei 16 anni identificati sul territorio nazionale al 30.11.2016, che come si

⁵ La RT precisa che tale costo medio è stato determinato ipotizzando un compenso legale totale liquidabile ai sensi del D.M. 55 del 2014, artt. 1-3 e 12, in materia penale, calcolato su una media di procedimenti davanti alle magistrature di primo grado.

è detto corrispondeva a 10.737 unità). Considerando una spesa media di circa 1.070,00 euro per ogni minore non accompagnato, la RT quantifica una spesa eventuale per i minori non accompagnati con età inferiore a 16 anni pari a 240.750,00 euro annui (1.070,00 euro x 225 soggetti).

In totale l'ammontare della spesa stimata dalla RT per l'assistenza legale ai minori stranieri non accompagnati viene quantificata in 771.470 euro annui (289.970 euro + 240.750 euro + 240.750 euro). A tale maggiore onere si provvede ai sensi di quanto disposto all'articolo 21 del provvedimento in esame.

Al riguardo, non si hanno osservazioni da formulare in merito ai profili di quantificazione tenuto conto delle informazioni e dei dati forniti dalla relazione tecnica e sulla base delle ipotesi dalla stessa formulate. Andrebbe peraltro acquisita una valutazione del Governo in merito all'effettiva possibilità, tenuto conto delle situazioni soggettive coinvolte, di configurare la spesa indicata entro un limite massimo, come indicato dal testo. Sul punto si rinvia a quanto di seguito evidenziato per i profili di copertura finanziaria.

ARTICOLO 17

Minori vittime di tratta

Le norme, introducendo un nuovo comma (il comma 3), autorizzano una spesa di 154.080 euro annui a decorrere dal 2017 per l'attuazione del diritto all'ascolto e al gratuito patrocinio in favore del minore straniero non accompagnato coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale, anche al fine di garantire al minore un'adeguata assistenza per il risarcimento del danno.

La clausola di invarianza viene confermata in riferimento alle restanti disposizioni dell'articolo in esame, in base alla quale all'attuazione delle stesse si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (comma 4).

Anche le predette norme corrispondono a condizioni poste ai fini della verifica positiva della RT presentata al Senato.

La relazione tecnica afferma che secondo l'ultimo *alert* diffuso da *Save the children* risalente a poco dopo l'estate 2016, le vittime di tratta ammonterebbero a circa 15.846 soggetti in Europa (tra minorenni e maggiorenni) e di queste il 15% sarebbero minori. In Italia, precisa la RT, sono circa 1.125 le persone inserite in programmi di protezione e il 7% di loro ha meno di 18 anni, pari quindi, a 79 minori non accompagnati.

A tale riguardo, pertanto, calcolando la criticità e il dilagare di tale problematica sociale, con l'incremento dei flussi migratori, la RT ipotizza un aumento tra il 2 e il 3% delle persone minori vittime di tratta. Sulla base di tale ipotesi, la RT stima che su un totale di circa 1.200 minori, interessati da tale fenomeno, circa il 12%, verosimilmente, avanzeranno richiesta, anche per il tramite delle succitate organizzazioni umanitarie, di gratuito patrocinio a spese dello Stato, per un totale di 144 persone.

Considerando una spesa media di circa 1.070,00 euro⁶ per ogni minore non accompagnato la RT quantifica una maggiore spesa eventuale per i minori non accompagnati vittime di tratta pari a circa 154.080,00 euro annui (1.070,00 euro x 144 soggetti). A tale maggiore onere si provvede ai sensi di quanto disposto all'articolo 21 del provvedimento in esame.

Al riguardo non si hanno osservazioni da formulare in merito ai profili di quantificazione tenuto conto delle informazioni e dei dati forniti dalla relazione tecnica. Andrebbe peraltro acquisita una valutazione del Governo in merito all'effettiva possibilità, tenuto conto delle situazioni soggettive coinvolte, di configurare la spesa indicata entro un limite massimo, come emerge dal testo. Sul punto si rinvia a quanto di seguito evidenziato per i profili di copertura finanziaria.

ARTICOLO 21, commi 2, 3 e 4

Disposizioni finanziarie

Al riguardo, si osserva preliminarmente che il comma 2 dell'articolo in commento, inserito nel corso dell'esame al Senato, introduce la copertura finanziaria dell'onere, pari a 925.550 euro annui a decorrere dall'anno 2017, a valere sull'accantonamento del fondo speciale di parte corrente del Ministero della giustizia relativo al triennio 2017-2019, che reca le occorrenti disponibilità. Ciò posto, si osserva che gli oneri oggetto di copertura derivano dal diritto al gratuito patrocinio previsto per il minore straniero non accompagnato sia nei casi in cui si instauri un eventuale contenzioso in sede giudiziaria a seguito del rigetto dell'*iter* amministrativo connesso alla domanda di protezione internazionale (articolo 16), sia nel caso in cui il minore straniero non accompagnato risulti vittima di tratta (articolo 17).

⁶ La RT precisa che tale costo medio è stato determinato ipotizzando un compenso legale totale liquidabile ai sensi del D.M. 55 del 2014, artt. 1-3 e 12, in materia penale, calcolato su una media di procedimenti davanti alle magistrature di primo grado.

In particolare, la relazione tecnica precisa, con specifico riferimento all'articolo 16, che "l'onere relativo al gratuito patrocinio è già previsto dalle disposizioni attualmente in vigore: si ricorda, in particolare, quanto previsto per i procedimenti di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184, nonché per quelli previsti al libro I, titolo IX, del codice civile, procedimenti che si estendono anche ai casi di minori stranieri non accompagnati; pertanto, si tratta di una garanzia già prevista dalla normativa vigente e, in qualunque caso, estesa ed applicata anche al minore straniero". Tuttavia, la relazione tecnica quantifica un maggior onere per gratuito patrocinio sulla base dell'incremento dell'afflusso di minori stranieri non accompagnati determinatosi durante lo scorso anno, sia con riferimento all'articolo 16 (pari a 771.470 euro annui a decorrere dal 2017), sia in relazione all'articolo 17 (pari a 154.080 euro annui a decorrere dal 2017).

In proposito, si osserva che, sulla base di quanto espressamente risultante dalla relazione tecnica, il maggior onere quantificato non sembra derivare dalle disposizioni contenute nel provvedimento – posto che il diritto al gratuito patrocinio per i minori stranieri non accompagnati è già riconosciuto a legislazione vigente - ma dall'andamento dei flussi migratori. Tale onere, a rigore, dovrebbe essere pertanto incorporato nei tendenziali di bilancio a legislazione vigente, anziché essere oggetto di copertura. Peraltro, trattandosi di onere derivante da diritti soggettivi, la relativa spesa non dovrebbe essere iscritta in bilancio come un limite massimo, cioè come un onere "pari a", ma come mera previsione, ossia come un onere "valutato in" in relazione al quale, in caso di andamento della spesa superiore rispetto a quella prevista, dovrebbe ritenersi automaticamente applicabile la procedura di compensazione degli effetti finanziari che eccedono le previsioni di cui ai commi da 12 a 13 dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009. Su tali aspetti, appare pertanto necessario un chiarimento da parte del Governo.