

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'INFANZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

13.

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 NOVEMBRE 2005

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIA BURANI PROCACCINI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		D'Alia Giampiero, <i>Sottosegretario di Stato per l'interno</i>	4, 16, 20, 21
Burani Procaccini Maria, <i>Presidente</i>	3	Giacco Luigi (DS-U)	16, 21
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INFANZIA IN STATO DI ABBANDONO O SEMIABBANDONO E SULLE FORME PER LA SUA TUTELA ED ACCOGLIENZA		Mazzuca Poggiolini Carla (Misto)	12
Audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, Giampiero D'Alia:		Pellicini Piero (AN)	15
Burani Procaccini Maria, <i>Presidente</i>	3, 10	Ruzzante Piero (DS-U)	11
	12, 16, 21	Esame dello schema di documento conclusivo:	
Bolognesi Marida (DS-U)	12, 20	Burani Procaccini Maria, <i>Presidente</i>	21
		ALLEGATO: Schema di documento conclusivo	23

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MARIA BURANI PROCACCINI

La seduta comincia alle 14,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, Giampiero D'Alia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'infanzia in stato di abbandono o semiabbandono e sulle forme per la sua tutela ed accoglienza, l'audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, Giampiero D'Alia.

Innanzitutto, ringrazio il sottosegretario D'Alia per aver accettato l'invito rivoltagli. La sua presenza è particolarmente importante, in quanto conferisce un'impronta significativa a questa indagine conoscitiva, che — avviata circa nove mesi fa — ci apprestiamo a concludere con una relazione alle Camere.

Naturalmente, rendiamo pubblica la seduta, perché è giusto che di questi argomenti, al centro dell'interesse delle famiglie italiane, si sappia il più possibile, anche attraverso la stampa.

Nel ringraziarla nuovamente, signor sottosegretario, riassumo brevemente

come si è svolta l'indagine. Abbiamo affrontato, per circa un anno e mezzo, l'argomento degli affidi e delle adozioni, ed il nostro lavoro si è concluso con un documento finale, inviato alle Camere e al Governo, al fine di verificare la possibilità di operare attraverso una legislazione rinnovata.

Tuttavia, abbiamo subito ravvisato la presenza di una sorta di « buco nero »: la nostra voglia di legiferare, infatti, si scontra con una realtà che non rende possibile fino in fondo l'applicabilità delle leggi. Al riguardo, ricordo che la normativa sulle adozioni lasciava che i bambini in stato di semiabbandono, dopo la chiusura degli istituti prevista per il 2006, finissero in una casa-famiglia — sistemazione certamente migliore, da un punto di vista qualitativo e formativo, dell'istituto — o in affido. Tuttavia, si trattava di affidi temporanei inadeguati a risolvere il caso del minore, che si ritrovava con una famiglia apparente, incapace di seguirlo, rimanendo così in uno stato di semiabbandono destinato a protrarsi negli anni.

Rimane il grandissimo problema dei minori non accompagnati che entrano in vario modo in Italia, oppure dei minori accompagnati da un parente il quale, pur dichiarando di occuparsi di loro — per motivi su cui non mi dilungherò —, li spinge nel migliore dei casi all'accattonaggio. Del resto, siamo tutti a conoscenza di casi di minori spinti al piccolo crimine o, arrivati ad una certa età, agganciati dal grande crimine.

Dobbiamo, altresì, accennare al tema dell'accoglienza e della formazione dei minori, aspetti anche questi legati ad una legge che, se ha avuto molti meriti, legittimando, ad esempio, la presenza e il lavoro in Italia di numerosi clandestini,

pone anche il problema di quei minori che, non essendo inseriti in un progetto, al compimento della maggiore età sono privi di strade da perseguire.

A riguardo, nel corso dell'audizione del presidente del Comitato per i minori stranieri svolta presso la Commissione, ci è stato riferito dell'encomiabile lavoro svolto per il riconoscimento del bambino o dell'adolescente e il successivo riaccompagnamento in patria, una volta accertato che lì qualcuno possa prendersene cura.

Mi è stato segnalato, dal centro di accoglienza di Ponte Galeria, che le donne trovate a prostituirsi senza documenti spesso si dichiarano maggiorenni e, una volta recluse, anche per svolgere gli accertamenti sulla loro identità, saltano fuori degli avvocati — sempre gli stessi — pronti a presentare un documento idoneo ad attestare la minore età. Di conseguenza, queste donne vengono rimesse in libertà, rientrando naturalmente nel giro della prostituzione.

Le chiedo, signor sottosegretario, come possiamo affrontare anche questo impegnativo problema: il Ministero dell'interno ha già individuato una strada da percorrere? Come possiamo affrontare — è un suggerimento che chiedo per il lavoro della Commissione — questo argomento, nel quadro di un atto parlamentare, che possa aiutare sia il Governo sia il Parlamento?

Nel ringraziarlo ancora per la disponibilità, do quindi la parola al sottosegretario D'Alia per il suo intervento.

GIAMPIERO D'ALIA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Ringrazio la Commissione per avermi invitato a partecipare a questa audizione. Intendo svolgere una relazione introduttiva, che inquadra il problema dei minori extracomunitari, innanzitutto, nell'ambito delle competenze del Ministero dell'interno.

Come sapete, questo è un tema molto delicato, che peraltro « taglia » competenze diverse. So che avete già ascoltato altre parti dell'amministrazione statale, dal Ministero del lavoro al Comitato per i minori stranieri. Da parte mia, cercherò, di rispondere alle domande che lei ha posto e

che gli altri commissari intenderanno rivolgermi.

Ho voluto che fossero presenti — e la ringrazio, signora presidente, per la disponibilità — tre funzionari che si occupano, a vario titolo, del problema dei minori: dalla direzione centrale per l'immigrazione, incardinata nel dipartimento di pubblica sicurezza, al servizio dei minori extracomunitari, incardinato nell'ambito del dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione, sempre del Ministero dell'interno, sino al Comitato per i minori. Qualora vi fossero aspetti specifici da chiarire, se lei e la Commissione dovessero ritenerlo opportuno, saremo disponibili a fornirli, eventualmente integrando la relazione con note scritte.

Partiamo dal presupposto che le ondate immigratorie provenienti dal nord Africa e dall'est europeo comprendano una quota considerevole di persone con meno di 18 anni di età. La questione minorile rappresenta dunque un aspetto fondamentale, dal nostro punto di vista, del problema dell'immigrazione clandestina in Italia.

Le popolazioni interessate dai flussi migratori verso l'Europa o, in particolare, verso l'Italia che, com'è noto, è un paese di frontiera proiettato nel Mediterraneo, sono soprattutto quelle africane e del sud-est asiatico, mentre in misura minore sono coinvolte le popolazioni dell'America Latina.

L'Italia può definirsi un paese di transito per la parte più rilevante degli immigrati, che hanno come destinazione finale i paesi del nord Europa. La nostra configurazione geografica svolge, quindi, un ruolo importante per le questioni dell'immigrazione. Per questa ragione, il sostanziale indirizzo normativo dato alla materia proviene, in gran parte, dalle istanze comunitarie europee.

La politica comune europea per gestire gli aspetti di questo problema deve partire da un assunto, ossia che il primo paese coinvolto a livello continentale è proprio l'Italia, quindi il principio della libera circolazione delle persone nell'Unione europea dai confini allargati coinvolge tutti gli altri paesi europei nella gestione delle

politiche migratorie, che devono essere basate su un sistema uniforme di norme e di regole, per essere valide ed efficaci.

Su questo tema, l'indirizzo normativo espresso dall'Unione europea per la lotta all'immigrazione clandestina e per combattere la tratta degli esseri umani, muove su quattro linee direttrici: la precisa volontà di contrasto del fenomeno, la gestione comune delle frontiere esterne dell'Unione, l'accelerazione della produzione normativa su asilo e immigrazione e, infine, i rapporti con i paesi terzi di origine e di transito dei flussi migratori.

Questa problematica ha di recente assunto il valore di assoluta priorità politica, così come sancito dal Consiglio europeo di Salonico del 2003.

Il principio consolidato è, evidentemente, quello secondo il quale le politiche migratorie dell'Unione sono governate dalla solidarietà e dall'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri.

L'immigrazione clandestina è ovviamente origine di molteplici questioni di rilevante influsso sociale, con i conseguenti fenomeni criminosi che spesso ne aggravano considerevolmente l'impatto con la comunità nazionale. In tale ambito, le discipline sui minori immigrati non possono certo prescindere da precise esigenze di tutela. I fenomeni migratori configurano, infatti, problemi da risolvere per la convivenza civile, quali la cosiddetta tratta degli esseri umani, la speculazione e lo sfruttamento di manodopera a basso costo, e reati più specifici, quali il commercio di organi, l'accattonaggio, la prostituzione, le adozioni illegali, e quant'altro.

I minori coinvolti nell'immigrazione clandestina costituiscono, purtroppo, un aspetto rilevante dei fenomeni citati. Anche con riferimento ai diritti umani, in particolar modo per quel che riguarda i bambini, le dichiarazioni degli organismi comunitari europei si richiamano ad essi ed individuando politiche di partenariato con i paesi di origine degli immigrati, per l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi e la uniforme gestione dei flussi migratori.

Il 19 novembre 2004 il Consiglio Giustizia e affari interni ha adottato dei principi comuni per una politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea, particolarmente rilevanti per la tutela dei minori che arrivano in Italia. Potremmo sintetizzarli in undici punti, che sono stati individuati e che indicherò: integrazione come processo dinamico e bilaterale di adeguamento da parte di immigrati e cittadini europei; dovere-diritto all'integrazione implicito nel rispetto dei valori comuni europei; lavoro come componente fondamentale del processo di integrazione, essenziale per la partecipazione degli immigrati e per la visibilità del loro contributo verso la società ospite; obbligo di mettere gli immigrati in condizione di conoscere la società ospite; necessità dell'istruzione e dell'educazione; accesso alle istituzioni, nonché ai beni e ai servizi pubblici e privati, a condizione di parità con i cittadini nazionali; necessità di interazione con i cittadini del paese ospite attraverso *forum* comuni, dialogo interculturale, educazione sugli immigrati e sulla loro cultura; tolleranza e apertura per la pratica di culture e religioni diverse, sulla base della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla formazione di azioni e politiche di integrazione, soprattutto a livello locale; inclusione delle politiche di integrazione in tutti i pertinenti portafogli politici, a tutti i livelli di governo e di servizi pubblici; elaborazione, a livello europeo e nazionale, di obiettivi, indicatori e sistemi di valutazione del processo di integrazione, in modo da facilitare lo scambio di informazioni.

Il quadro normativo che riguarda i minori è abbastanza delicato e complesso, in quanto investe una categoria di soggetti bisognosi di tutela e perché molteplici sono gli enti e le amministrazioni che hanno competenza in materia. Tale quadro, infatti, è ispirato alla salvaguardia del superiore interesse del minore, conformemente a quanto sancito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989.

In tale ambito, il testo unico sull'immigrazione e sulla condizione giuridica dello straniero propone un modello di integrazione sociale dello straniero e tende ad assicurare maggiori garanzie per la tutela e il sostegno del minore, rispettandone la personalità e i diritti; non rileva, a tal fine, la regolarità del soggiorno. Il minore straniero, anche in posizione irregolare, gode di tutti i diritti fondamentali garantiti per i cittadini italiani e, in particolare, del diritto all'unità familiare, del diritto alla salute e del diritto all'istruzione.

A tale riguardo, l'articolo 31 del testo unico prevede che il figlio minore dello straniero, con questi convivente e regolarmente soggiornante, è iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno di uno o di entrambi i genitori fino ai 14 anni. Al compimento del quattordicesimo anno di età, al minore iscritto nel permesso di soggiorno del genitore è rilasciato un permesso di soggiorno autonomo, per motivi di famiglia, fino al compimento della maggiore età. Al raggiungimento della maggiore età, lo straniero può ottenere un permesso di soggiorno per lavoro o per studio, in base all'attività effettivamente svolta e ai requisiti indicati nel testo unico per tali tipologie di soggiorno.

Il minore può, altresì, fare ingresso e risiedere regolarmente in Italia autonomamente, se titolare di un visto autonomo per studio o formazione professionale, previo assenso dei genitori. Il minore, comunque presente sul territorio nazionale, non può essere sottoposto ad espulsione, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del testo unico sull'immigrazione. Complessivamente, sul territorio nazionale, in base ai dati in nostro possesso, risultano residenti 97.287 minori.

Anche per economia dei nostri lavori, vorrei sintetizzare le questioni che, dal nostro punto di vista, sono più rilevanti. La prima riguarda le cosiddette procedure operative nel caso di sbarchi di immigrati. Qualora si verificassero sbarchi di immigrati, particolare cura è assicurata per la salvaguardia dell'unità familiare. Dopo gli

interventi di primo soccorso, si procede all'individuazione delle persone che necessitano di particolare assistenza, soprattutto donne in stato di gravidanza e minori. Se i minori individuati fanno parte di un nucleo familiare, essi seguiranno la propria famiglia presso un centro di accoglienza. Se si tratta di minori non accompagnati, si attiveranno le procedure di tutela, con l'intervento del tribunale dei minori e l'interessamento dei servizi sociali. Si verificano, tuttavia, casi nei quali, all'atto dello sbarco, alcuni stranieri affermano di essere minorenni, per poter evitare le procedure di allontanamento. In questi casi, qualora sorgano dubbi sulla reale età della persona, si effettuano accertamenti sanitari volti a verificare se il soggetto sia effettivamente minorenne. Da gennaio a settembre 2005 risultano sbarcati illegalmente presso le coste italiane 875 presunti minori.

Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati — un tema sollevato dalla presidente, che credo sia oggetto di particolare interesse da parte della Commissione —, ad essi è rivolta notevole attenzione, al fine di garantirne la protezione e la tutela. Secondo l'articolo 33 del testo unico sull'immigrazione, è stato istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un Comitato per i minori stranieri, con compiti di vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori e di coordinamento delle attività delle amministrazioni interessate, vale a dire i Ministeri dell'interno, degli esteri, della giustizia, gli enti locali e le associazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore della famiglia. So che siete già a conoscenza dei compiti del Comitato, mi astengo pertanto dal descriverli ulteriormente.

In particolare, mi preme segnalare che, per quanto riguarda l'accoglienza dei minori, che è materia di esclusiva competenza degli enti locali, attualmente risultano irreperibili 1600 minori, mentre altri 60 si trovano negli istituti penali minorili. Nel restante 50 per cento dei casi, i servizi sociali hanno avviato le procedure di affidamento presso parenti o connazionali.

Con riferimento ai restanti minori non accompagnati accolti in strutture, pari a circa 2700 unità, sono attive, su tutto il territorio nazionale, 224 associazioni, che gestiscono 275 strutture di accoglienza, così distribuite sul territorio: 3 in Abruzzo, 1 in Basilicata, 2 in Calabria, 4 in Campania, 31 in Emilia-Romagna, 27 in Friuli-Venezia Giulia, 30 nel Lazio, 8 in Liguria, 50 in Lombardia, 12 nelle Marche, 2 in Molise, 28 in Piemonte, 12 in Puglia, 1 in Sardegna, 2 in Sicilia, 19 in Toscana, 17 in Trentino Alto Adige, 2 in Umbria, 1 in Valle d'Aosta e 23 in Veneto.

La vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori da parte del Comitato, come è noto, avviene attraverso l'esame delle relazioni sociali, che su ogni minore sono trasmesse periodicamente dagli enti locali che hanno in accoglienza il minore presso le strutture sopraindicate, ai tribunali per i minorenni territorialmente competenti e alle questure.

Il percorso di cosiddetta « presa in carico » del minore può essere molto diverso da città a città, a seconda del livello dei servizi sociali garantiti. Secondo la normativa italiana, la presa in carico dei minori deve essere dei servizi sociali, a garanzia dell'istantaneo collocamento in un luogo sicuro, di tutela e protezione, quale può essere una comunità di pronta accoglienza. Il minore resta presso la struttura tutelare per il periodo necessario al Comitato per i minori stranieri a compiere la valutazione di competenza in merito alla decisione tra l'accoglienza nel nostro paese o il rimpatrio assistito nel paese d'origine. Al minore non accompagnato, per il quale il tribunale dei minori ha adottato un provvedimento di tutela o di affidamento, è rilasciato un permesso di soggiorno per minore età, ai sensi dell'articolo 32 del testo unico. Al compimento della maggiore età, tale permesso di soggiorno può essere convertito in un permesso di soggiorno per lavoro o per studio, a condizione che il minore sia stato presente in Italia da non meno di tre anni, abbia seguito un progetto d'integrazione sociale e civile per non meno di due anni e abbia la disponibilità di un alloggio.

Sull'interpretazione e sull'applicazione di questa normativa si è registrato un orientamento giurisprudenziale discordante. Il Consiglio di Stato, con un parere reso su richiesta del Ministero dell'interno, ha recentemente indicato che i requisiti da ultimo citati per la conversione del permesso di soggiorno a seguito del raggiungimento della maggiore età non devono essere osservati in relazione a tutti i minori posti in affidamento o in tutela.

Si pone, quindi, un problema di compatibilità tra il dato testuale della norma — essa richiede l'accertamento di determinati requisiti, quali la durata della permanenza in Italia e la frequenza di corsi di integrazione — e l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato, che sembra invece estendere, di fatto, a tutti i minori stranieri presenti sul territorio nazionale la possibilità di ottenere la conversione del permesso di soggiorno.

Questo aspetto rappresenta, oggettivamente, una criticità del sistema e necessita di ulteriori approfondimenti. Da un lato, vi è la necessità di porre un vincolo alla convertibilità dei permessi di soggiorno per minore età che nasce dall'esigenza di contrastare i flussi di immigrati irregolari — prossimi al raggiungimento della maggiore età —, i quali utilizzavano questo sistema in elusione della normativa sull'ingresso in Italia per lavoro. Dall'altro, non va comunque sottaciuto che l'applicazione della norma citata potrebbe rappresentare un incentivo per l'ingresso in Italia di minori in tenera età, o comunque al di sotto dei 15 anni.

Inoltre, gli articoli 11 e 28 del regolamento di attuazione del testo unico sull'immigrazione prevedono il rilascio di un permesso di soggiorno per integrazione sociale e civile, previo parere del Comitato per i minori, nei confronti dei minori che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 32, commi 1-*bis* e 1-*ter* del testo unico. L'ambito applicativo di questa disposizione è, dunque, legato alla definizione delle problematiche da ultimo illustrate.

Come è già stato detto, il Comitato per i minori stranieri ha alcune competenze

fondamentali, che riguardano: la vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori; la cooperazione e il raccordo con le amministrazioni interessate; l'accertamento dello *status* di minore non accompagnato; compiti di impulso e di ricerca per promuovere l'individuazione dei familiari del minore anche nei paesi di origine o in paesi terzi e — in base alle informazioni ottenute e al fine di una maggiore tutela del minore — l'adozione, per esigenze di protezione e di garanzia dell'unità familiare, del provvedimento di rimpatrio assistito, oltre al censimento dei minori presenti non accompagnati.

Dall'attività di censimento svolta dal Comitato, risultano, al 31 ottobre 2005, 7016 minori non accompagnati presenti sul territorio nazionale. Di questi, però, 5086 sono presunti, in quanto non identificati, e su di essi il Comitato non può avviare alcuna procedura. Infatti, come previsto dall'articolo 5, comma 3, l'identità del minore è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza e, ove necessario, attraverso la collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del paese di origine. In particolare, per ciò che riguarda il procedimento di rimpatrio assistito, la normativa prevede che il Comitato per i minori stranieri coinvolga l'autorità locale, come già detto, in particolare i servizi sociali del comune in cui il minore dimora, al fine di ottenere informazioni sulla condizione del minore e di acquisire la manifestazione di volontà dello stesso in merito all'eventuale rimpatrio. Contestualmente, il Comitato per i minori stranieri si informa presso il tribunale per i minorenni se vi siano provvedimenti giurisdizionali a carico del minore tali da impedirne il rimpatrio. L'autorità giudiziaria rilascia il nulla osta, salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali. Ricevuti i risultati delle indagini familiari, le informazioni circa l'inserimento del minore in Italia e la comunicazione circa l'opinione del minore, il Comitato per i minori stranieri decide se il minore debba essere rimpatriato o debba, viceversa, restare in Italia.

Nel primo caso, il Comitato comunica il provvedimento di rimpatrio al comune, alla questura, al tribunale per i minorenni e alla ONG che ha svolto le indagini familiari. Quanto ai criteri adottati per il rimpatrio assistito dei minori immigrati, il Comitato per i minori stranieri, quando deve decidere se un minore debba essere rimpatriato o rimanere in Italia, adotta dei riferimenti di massima, fermo restando che, comunque, la decisione dovrà fondarsi su una valutazione di ogni singolo caso personale. In particolare, non potrà essere disposto il rimpatrio qualora non vi siano familiari o autorità, nel paese di origine, disposti ad assumere l'affidamento del minore, a seguito del rimpatrio. Il rimpatrio comporterebbe un rischio per il minore, ad esempio nei casi in cui lo stesso sia a rischio di persecuzione nel proprio paese o provenga da situazioni familiari di sfruttamento o di violenza, da luoghi di guerra, e così via.

Deve, invece, essere disposto il rimpatrio nei casi in cui sia richiesto dal genitore o dal tutore, o si accerti che i motivi dell'immigrazione del minore non sono condivisi dai genitori, ad esempio in caso di fuga da casa. Il rimpatrio deve svolgersi, ovviamente, in condizioni tali da assicurare il rispetto dei diritti garantiti al minore dalla Convenzione internazionale, dalle leggi e dai provvedimenti dell'autorità giudiziaria, e tali da assicurare il rispetto e l'integrità delle condizioni psicologiche del minore, fino al riaffidamento alla famiglia o alle autorità responsabili.

In attesa della decisione sul rimpatrio, al minore è rilasciato un permesso di soggiorno per minore età. Il numero dei permessi di soggiorno rilasciati per minore età ammonta, al 31 agosto 2004, a circa 3.000 unità; ammonta a 2.700 il numero di permessi di soggiorno per affidamento. Ho con me una tabella, — forse anche a vostra disposizione —, che riporta i provvedimenti adottati dal Comitato per i minori stranieri dal 2000 al 2005, con i dati relativi ai provvedimenti di non luogo a provvedere, ossia quando il Comitato ritiene non ammissibile il rimpatrio assistito e i relativi provvedimenti. Ovviamente, sarà mia

cura depositare la tabella presso gli uffici della Commissione, affinché sia a tutti disponibile, e immediatamente consultabile.

Quanto agli aspetti di criticità, credo che il primo di essi, peraltro già segnalato dalla presidente, riguardi il rilascio del permesso di soggiorno per i minori non accompagnati al compimento della maggiore età. Abbiamo già visto che, ai sensi dell'articolo 32 del testo unico, a tutti i minori stranieri rintracciati in Italia in stato di abbandono è riconosciuto il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per minore età; per legge, dunque, essi non possono essere espulsi. Tuttavia, al raggiungimento del diciottesimo anno, la trasformazione di tale permesso di soggiorno in altro titolo di soggiorno è vincolata alla sussistenza dei requisiti previsti dalla legge, ossia la presenza da più di tre anni e la frequenza da almeno due anni di un progetto di integrazione. In sostanza, tutti i minori che non possono dimostrare di essere entrati in Italia prima del compimento del quindicesimo anno di età e di aver partecipato ad un progetto di integrazione sociale, alla maggiore età diventano nuovamente irregolari. Tutto questo determina, da un lato, l'incremento dell'immigrazione clandestina e, dall'altro, l'incentivo all'ingresso in Italia di bambini sempre più piccoli, minori di 15 anni.

L'impostazione generale della disciplina legislativa vigente appare corretta e conforme agli obblighi internazionali, posto che non è accettabile l'ingresso indiscriminato e organizzato di minori stranieri a ridosso della maggiore età, in evidente elusione della normativa sull'immigrazione; un ingresso che è volto, peraltro, ad alimentare il mercato illegale del lavoro e fenomeni di grave allarme sociale, quali lo sfruttamento sessuale o l'accattonaggio.

Ritengo che l'argomento debba essere oggetto di confronto parlamentare, in quanto le soluzioni non possono essere predeterminate e, su questo tema, devono essere scelve da qualsiasi opinione politica, di maggioranza o di opposizione. Si tratta, infatti, del bilanciamento di diversi interessi e di come raggiungere lo scopo

comune di tutelare i minori ed evitarne lo sfruttamento, anche attraverso la tratta e il traffico. Tuttavia, è evidente che occorre valutare le posizioni singole e vigilare affinché il sistema non generi prassi applicative improntate a criteri di automaticità. Questi ultimi, infatti, non si conciliano con l'esigenza di tutela e di assistenza di cui il minore potrebbe essere portatore nel caso di specie.

Comunque, al fine di consentire un'effettiva garanzia di tutela e di assistenza nei confronti del minore, non si può prescindere, in ogni caso, da risorse adeguate e finalizzate. Abbiamo detto prima che, quanto alle risorse, l'accoglienza è di esclusiva competenza degli enti locali, i quali lamentano, tuttavia, la scarsità delle risorse stesse. A tal riguardo, in base ad uno studio effettuato dall'ANCI su un campione rappresentativo di comuni, sono state calcolate le spese sostenute dagli enti locali, negli anni 2002 e 2003, per la presa in carico dei minori non accompagnati, ivi compresi i contributi da parte della regione di riferimento. Ancorché negli anni 2002 e 2003 vi sia stato un sensibile incremento della spesa in questo settore, anche in ragione delle emergenze di questi mesi, con riferimento agli sbarchi, le risorse risultano obiettivamente inadeguate.

Il Consiglio di Stato, peraltro, con parere del 1998, ha ribadito che la competenza per ciò che concerne l'accoglienza e l'assistenza dei minori stranieri, compreso il pagamento delle rette, è degli enti nell'ambito dei quali il minore viene rintracciato. Nel corso degli ultimi anni, il Comitato per i minori, per andare incontro ad alcune richieste avanzate da amministrazioni pubbliche, ha proposto — in base a quanto previsto dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535 del 1999, — al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, direzione generale dell'immigrazione, di stipulare convenzioni con le stesse, al fine di garantire un'adeguata accoglienza dei minori presenti non accompagnati.

Fino ad oggi, il Comitato ha proposto il finanziamento, in base al citato articolo, di due programmi ad esso sotto-

posti, i quali, pur rappresentando un fatto positivo, dal nostro punto di vista non sono esaustivi delle esigenze presenti sul territorio nazionale, in particolare nel Mezzogiorno d'Italia.

A seguito di un protocollo d'intesa in materia di minori stranieri non accompagnati tra la prefettura, il tribunale per i minorenni, la questura e la città di Torino, il Comitato ha proposto il finanziamento di uno specifico programma biennale gestito da tale città. Il Comitato ha approvato tale programma, proponendolo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il finanziamento. Tale programma, avviato nel febbraio 2004, è stato cofinanziato per un ammontare di 285 mila euro. Successivamente, il Comitato ha accolto la proposta di finanziamento del programma «L'accoglienza che supera i confini», presentato dai comuni di Parma, Modena, Bologna, Piacenza e Forlì. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha cofinanziato tale programma, avviato nel maggio 2005, per un ammontare di 52 mila euro.

Dalla stessa indagine dell'ANCI è emerso, altresì, un numero estremamente basso di richiedenti asilo tra i minori non accompagnati. Ciò distingue la situazione italiana rispetto a quella di gran parte dei paesi europei. Infatti, Inghilterra, Olanda, Svezia e Danimarca non hanno adottato strumenti di tutela specifica dei minori non accompagnati. L'unico titolo per poter permanere sul territorio nazionale in condizione di regolarità è il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di altre tipologie di protezione, per l'ottenimento delle quali la minore età non è condizione sufficiente, come invece accade in Italia.

L'ultimo aspetto che mi preme sottolineare — mi scuso per il tempo che vi ho sottratto — riguarda i cosiddetti indici di delittuosità dei minori stranieri. Dall'analisi degli indici di delittuosità relativi all'ultimo quadriennio (a questo riguardo, i dati sono estrapolati dal rapporto del Ministero dell'interno, dipartimento della pubblica sicurezza, pubblicato il 15 agosto 2005), con riferimento alle principali etnie coinvolte si rileva un aumento della de-

vianza dei minori di origine rumena. Per quanto riguarda, invece, i minori di origine marocchina ed albanese, si rileva una flessione. In generale, la criminalità minorile presenta alcune caratteristiche comuni rispetto alla delittuosità in genere, con una prevalenza di denunce per reati contro il patrimonio, in particolare dei cosiddetti reati predatori, come i furti e le rapine. Nel quadriennio 2001-2004 tali reati hanno costituito, in media, circa il 43 per cento delle denunce rilevate a carico di minorenni.

I reati commessi da minorenni rispetto al quadriennio precedente sono in progressiva crescita. Relativamente a tale dato, si evince che l'aumento dell'immigrazione va nello stesso senso dell'indice di delittuosità dei minori immigrati. La tendenza della delinquenza minorile trova riscontro anche nei dati relativi agli ingressi nei centri di prima accoglienza e negli istituti penali per minorenni.

Nel concludere la mia relazione, vi ringrazio per l'attenzione, manifestando la disponibilità a fornire tutti i chiarimenti che la Commissione riterrà opportuno chiedere.

PRESIDENTE. Sottosegretario D'Alia, la sua relazione dettagliata ci sarà molto utile, affrontando alcuni aspetti che avevano destato in noi notevoli perplessità. In particolare, con riferimento al Comitato per i minori stranieri non accompagnati istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ci eravamo addirittura chiesti se non si potesse pensare ad un cointeressamento, su questi temi, anche del Ministero dell'interno per le ragioni che cercherò di spiegare. È vero che il Ministero dell'interno evoca quasi una idea di «polizia», ma è anche vero che esso rappresenta una forma di tutela nei confronti dei minori.

Per quanto riguarda il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, abbiamo riscontrato un maggior numero di casi trattati e un minor numero di riaccompagnamenti in patria, in questi anni. Evidentemente, c'è una maggiore attenzione al caso singolo e una minore propensione

a riportare il minore in patria. Questo significa che il Comitato per i minori stranieri non accompagnati sta funzionando meglio. I dati che ci sono stati forniti rivelano, lo ripeto, una diminuzione del numero dei riaccompagni nel paese d'origine, seppur a fronte di un maggior numero di casi trattati. Nonostante questo, abbiamo la netta sensazione che si tratti di un organismo parzialmente « sospeso in aria », privo di particolare pregnanza. Si veda il caso, ad esempio, dei tantissimi bambini, spesso molto piccoli, costretti a fare accattonaggio da organizzazioni nomadi, che non hanno nulla a che vedere con loro: si tratta sostanzialmente di pseudofamiglie che girano per l'Europa. Vediamo di frequente bambini piccolissimi in braccio a donne che si mostrano come loro madri, oppure bambini che, fino a tarda notte, cercano di vendere fiori nei ristoranti o nei bar. Esiste cioè un accattonaggio diffuso, che diventa ovviamente criminalità e del quale nessuno si fa carico.

Permane, dunque, una sorta di buco nero. Per queste ragioni, sostengo che un'integrazione, in tale settore, tra il Ministero dell'interno e il Ministero del lavoro, renderebbe il Comitato molto più incisivo per la salvaguardia del benessere del fanciullo. Ad esempio, esso potrebbe essere utile anche per l'accertamento dell'eventuale maternità o paternità. In definitiva, un'integrazione tra i due Ministeri, forse, potrebbe colmare questa lacuna.

Do ora la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

PIERO RUZZANTE. Presidente, sarò brevissimo. La prima questione che intendo sollevare riguarda i permessi di soggiorno per i minori non accompagnati al compimento del diciottesimo anno d'età, il tema che il sottosegretario D'Alia ha affrontato nella parte finale della sua relazione.

Credo che questa normativa debba essere affrontata in termini non burocratici, in quanto si compone di due elementi, da valutare in modo disgiunto. Non può es-

sere assegnato a quella normativa un valore puramente burocratico, per cui il ragazzino arrivato in Italia a 15 anni e un giorno è posto in una condizione diversa del ragazzino di 14 anni e 11 mesi. Ritengo che questo sia un punto importante. La normativa, lo ricordo, si compone di due parti: quella relativa al momento dell'arrivo dei minori e quella, molto più importante, relativa ai minori di cui ci siamo fatti carico, per i quali si prevede un percorso di integrazione. Non è possibile che questa seconda valenza non conti nulla, con il rischio che, magari dopo due anni e nove mesi di lavoro di integrazione nei confronti di questi minori, al compimento del diciottesimo anno di età, essi vengano rispediti in patria, senza alcuna speranza né prospettiva per il futuro. Per non parlare, poi, del rischio di ritrovarci in Italia, dopo qualche tempo, nuovamente irregolari, in una condizione di totale abbandono e, probabilmente, inseriti all'interno di percorsi criminali. È veramente assurdo spendere non solo risorse, ma anche energie, per integrare questi ragazzi e interrompere il percorso quando essi raggiungono il diciottesimo anno di età, come se in quel momento cambiasse la loro condizione.

Dunque, le strade possibili sono due: o si modifica la normativa, rendendo importante la valenza del percorso di integrazione, analogamente a quella del periodo di permanenza in Italia, oppure si agisce sui decreti attuativi della legge. Non so se, da questo punto di vista, esista un margine di manovra, ma credo che questa possibilità debba essere valutata. Tale tema, peraltro, ci è stato segnalato da decine di associazioni, per le quali è inaccettabile che, sul più bello, nel momento in cui si possono finalmente vedere i frutti del lavoro di integrazione nei confronti di questi minori, si rischi di vanificare ogni sforzo compiuto.

Sfrutto la presenza del sottosegretario per affrontare un tema che non riguarda solo i minori, ma in generale la questione delle regolarizzazioni e dei permessi di soggiorno. Non può essere quello della data e dell'ora di presentazione della do-

manda l'unico criterio valido rispetto alle quote annuali. Basti considerare che, in alcune parti d'Italia, gli uffici postali aprono alle 7,30, in altre alle 8,15, in altre ancora alle 8,30. Dunque, non è possibile che questo sia l'unico criterio; peraltro, non si stabilisce neanche un rapporto rispetto all'ora di apertura dell'ufficio postale, creando così una situazione assolutamente impari. Questo problema, ovviamente, riguarda parzialmente i minori — potrebbe comunque prevedersi un percorso di regolarizzazione per i minori al raggiungimento del diciottesimo anno di età — e più complessivamente il tema della regolarizzazione.

CARLA MAZZUCA POGGIOLINI. Riprendo il ragionamento del collega Ruzante sulla questione dei permessi di soggiorno per minori non accompagnati dopo il compimento dei 18 anni. È vero che dobbiamo rifiutare criteri di automaticità, perché in questo caso spalancheremmo la strada a tutti gli abusi possibili ed immaginabili (fatta la legge, trovato l'inganno), ma sicuramente sono necessarie linee guida forti, di cui potrebbero farsi carico — non so se questo avvenga già — direttamente i comuni, sburocratizzando le questioni relative ai minori.

Considerato che sono i comuni ad avere compiti di accoglienza, fungendo, quindi, da « garanti », sotto un certo punto di vista, di tali percorsi, il Ministero dell'interno e gli uffici di pubblica sicurezza potrebbero essere sollevati da questa incombenza, che è squisitamente sociale e culturale. Questa è la mia proposta.

Riguardo agli esiti della ricerca dell'ANCI, è vero che ognuno conduce le ricerche secondo un'ottica propria, ma il sottosegretario stesso ha riconosciuto essere inadeguate le risorse destinate all'accoglienza. Quello che chiedo è se si sia posto rimedio a tale inadeguatezza con la finanziaria attuale, se si preveda qualche intervento finalizzato, magari in termini di passaggio di fondi dal Ministero dell'interno ai comuni. Non entro nel merito di

questioni di bilancio, ma vorrei sapere se si sia posto rimedio a questa situazione o se si pensi di farlo.

Vorrei richiamare l'attenzione, infine, su altre due questioni, una specifica, l'altra più generale. Nella sua relazione, il sottosegretario ha parlato di un aumento della devianza dei minori di origine rumena. Dobbiamo stare attenti, però, perché sappiamo che quasi tutte le etnie *rom* hanno cittadinanza rumena. So per certo che i rumeni — da sette anni mi avvalgo della collaborazione di persone di questa nazionalità — ce l'hanno a morte con i *rom*, sostenendo che questi rovinano la loro immagine. Non ho nulla contro di loro, ma quando sento di furti commessi da minori *rom* mi chiedo se siano effettivamente di nazionalità rumena. Se questo è un pregiudizio, sono pronta a chiedere scusa. A mio parere, comunque, sarebbe opportuno specificare, anche nelle elaborazioni statistiche, le etnie di appartenenza, per evitare eccessive generalizzazioni che avviliscono un'intera popolazione (allo stesso modo, sarebbe stata una follia considerare tutti gli italiani mafiosi, all'inizio del secolo scorso).

Signor sottosegretario, lei ha parlato delle direttive dell'Unione europea e degli undici principi che sono stati elaborati. Vorrei sapere se il Ministero si sia dotato di un apposito organismo di valutazione e di monitoraggio, in rapporto all'attuazione, *in primis*, delle direttive, quindi dei suddetti principi. Si tratta di aspetti estremamente rilevanti rispetto alla gestione complessiva della questione dei minori non accompagnati.

Una cosa è dare l'assenso alle direttive — e anche noi l'abbiamo fatto —, altra è attuare politiche ad esse aderenti. In questo senso, a che punto siamo?

PRESIDENTE. Colleghi, vi prego di contenere i vostri interventi in tempi compatibili con i concomitanti lavori assembleari, così che il sottosegretario possa rispondere adeguatamente alle domande che gli verranno poste.

MARIDA BOLOGNESI. Ringrazio il sottosegretario per la sua relazione. Come

il collega Ruzzante, anch'io ritengo che dovremmo affrontare la tematica dei minori in maniera più specifica, cercando di utilizzare strumenti normativi, ma anche attuativi, adeguati. Dobbiamo sburocratizzare alcuni strumenti e arricchirne altri di contenuto e di interventi che rispondano ai diritti dei fanciulli, degli adolescenti e dei ragazzi.

La fase che stiamo attraversando non è certo la più propizia: quando ci si avvicina alle elezioni, — per evidenti motivi — è più facile tendere alla chiusura degli spazi esistenti, sotto il profilo normativo, piuttosto che ad un loro ampliamento. Questa discussione, probabilmente, avrebbe potuto avere risvolti e risultati differenti, se fosse stata affrontata tre o quattro anni fa. Posso comprendere — senza condividere del tutto — la considerazione sulla riduzione dei margini di manovra.

Provarei, tuttavia, a ragionare in maniera *bipartisan*, come abbiamo sempre fatto nella nostra Commissione, nell'ambito di un rapporto costruttivo con il Governo, per capire se sia possibile individuare spazi che già la legge Bossi-Fini avrebbe dovuto prevedere, nelle sue forme attuative, per quel che riguarda i minori. Vorremmo capire, altresì, la ragione per cui si sia usata una modalità, quella del rimpatrio, che sicuramente non rappresenta una soluzione per i minori. Del resto, laddove si effettua la tratta dei minori, si ha a che vedere con flussi conosciuti, più agevolmente gestibili attraverso operazioni di polizia internazionale.

Sicuramente, si può intervenire per colpire chi traffica con i minori; altra cosa è capire che quei bambini sono vittime di un meccanismo rispetto al quale la nostra risposta non può essere quella di riaccompagnarli alla frontiera. È necessario, invece, individuare percorsi di cittadinanza, che evidentemente richiedono altri strumenti, a partire — ma non solo — dal permesso di soggiorno.

Penso che sul tema dei minori occorra una normativa o, comunque, strumenti attuativi specifici, che individuino percorsi di cittadinanza. Tali percorsi, peraltro — magari fossimo in grado di spiegarlo ai

cittadini —, hanno un importante risvolto in termini di sicurezza e di lotta alla criminalità organizzata, sovente alimentata dal traffico dei minori nel nostro paese. Investire su questi percorsi è, a mio avviso, l'unica strada percorribile.

Ritengo che il ruolo del Ministero dell'interno sia importantissimo: questo non è un problema di polizia, ma di regolamentazione della presenza dei minori sul nostro territorio. Pertanto, dobbiamo individuare strumenti adeguati, in grado di rispondere ai molteplici casi che ci si presentano. Vorrei ricordare che in questa Commissione ci siamo occupati anche di situazioni in cui minorenni strappati alla strada sono stati affidati a famiglie o istituti e hanno raggiunto la maggiore età. Si tratta di bambini che hanno fatto un percorso di reinserimento sociale, attraverso case-famiglia o affidi familiari, ai quali, però, una volta raggiunta la maggiore età, viene consigliato di girare alla larga dalla questura e dalla prefettura per non rischiare di essere rimpatriati, dal momento che la loro presenza in Italia è priva di una connotazione.

Per alcune centinaia di ragazzini, che vivono in strutture protette o in affido familiare, l'attuale normativa è priva di strumenti che ne regolarizzino la posizione una volta raggiunta la maggiore età. Mi sembra, peraltro, che tale aspetto sia stato segnalato anche dal Comitato per i minori stranieri, nonché dal presidente della Commissione per le adozioni internazionali (all'epoca Melita Cavallo), e sia stato da noi inserito anche nella relazione finale di una precedente indagine conoscitiva.

Signor sottosegretario, ci sono casi di bambini che, pur essendo stati affidati, per un percorso di cittadinanza, a una famiglia, ad una struttura protetta o ad una casa famiglia, una volta raggiunta la maggiore età non si capisce con quale identità si trovino in Italia. Questo è un buco nero — lo sarebbe anche se i bambini fossero tre, ma sono molti di più, e comunque la problematica rischia di allargarsi — che richiede un intervento. Mi riferisco speci-

ficatamente al tema del permesso di soggiorno, che è una specifica competenza del suo Ministero.

Si registra, inoltre, un flusso molto elevato — ce ne stiamo occupando nell'ambito di questa indagine conoscitiva — di bambini e adolescenti in soggiorni temporanei, garantiti attraverso il Comitato per i minori. Fortunatamente, esistono strutture, istituzioni, enti locali che mettono in atto progetti per il risanamento e lo studio di queste realtà, da Chernobyl a situazioni sociali, economiche e sanitarie molto pesanti. Ricordo che abbiamo anche istituito uno strumento importante, quello del permesso di soggiorno per motivi umanitari: non capisco perché non lo utilizziamo in questi casi. Ritengo sia essenziale cominciare ad utilizzare strumenti del genere avendo di mira la permanenza nel nostro territorio di minori, ove vi siano progetti — gestiti dalle famiglie o dagli enti locali — che definiscano percorsi di solidarietà e cooperazione: non capisco in quali situazioni dovremmo ricorrere a misure simili, se non in questa. Noi abbiamo la necessità di adoperare, per i minori, tutti gli strumenti possibili — a mio parere ce ne sono alcuni non ancora abbastanza utilizzati —, esattamente a questo scopo: perché, allora, non lo facciamo?

Se non possiamo ricorrere ai permessi indiscriminatamente, almeno utilizziamoli in caso di progetti predisposti dalle associazioni e dagli enti locali. Comunque, mi pare piuttosto umiliante l'idea che la presenza di questi ragazzini in Italia sia di tipo turistico. Francamente, mi sembra di svilire una grande progettualità messa in campo da tante famiglie e associazioni, da un intero movimento di solidarietà internazionale.

Come sappiamo, l'Italia è il paese che, in Europa, si contraddistingue per il maggior numero di iniziative in questa direzione. La nostra peculiarità, in tal campo, riguarda proprio i minori. Questo non vuol dire che non sia necessaria una maggiore regolamentazione: è giusto prevedere una regolamentazione più stringente, ma, nel contempo, dobbiamo utilizzare gli strumenti più appropriati. In altri

termini, non capisco perché non si possa utilizzare lo strumento del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Forse non lo si utilizza per evitare l'allargamento delle maglie, ma allora tanto vale prevedere, attraverso regole appropriate, delle maglie giuste, per evitare, appunto che si allarghino troppo.

La terza questione riguarda il Comitato per i minori stranieri. A mio avviso, questo organismo deve essere completamente rinnovato. Mi piacerebbe che, nella relazione finale della nostra indagine conoscitiva, proponessimo intervenire sul Comitato — ferma restando la sua ottima gestione — per apportare innovazioni al modello vigente. Evidentemente, il Comitato presenta diverse lacune, sia sul fronte dei problemi dell'accattonaggio e dei minori trafficati, sia sul fronte dei permessi di soggiorno. Il problema è che, come spesso accade, questo organismo è stato pensato quando il fenomeno dei minori non accompagnati nel nostro paese era molto circoscritto. Preciso che i bambini che vengono in Italia in soggiorno temporaneo per risanamento o per studio sono accompagnati da qualcuno, a sua volta affidato a qualcun altro. C'è un percorso, dunque, per questi bambini, un poco diverso da quello del nomade che si ferma all'angolo della strada.

Pertanto, se il Comitato per i minori stranieri è stato pensato in una fase storica diversa e adesso sta sopperendo a mille problematiche complesse, che dieci o cinque anni fa non esistevano, forse sarebbe opportuno riformarlo, ripensarlo e dotarlo di strumenti diversi. Al riguardo, vedo positivamente il ruolo del Ministero dell'interno. Del resto, anche il Ministero degli esteri, generalmente, si occupa di altre questioni, non di minori. Tuttavia, la complessa società moderna, che ci pone di fronte a fenomeni differenziati, alla presenza sul nostro territorio di bambini che vivono situazioni diverse — nei cui confronti dobbiamo pensare a progettualità e tentativi di incanalamento lungo percorsi di cittadinanza, magari costruiti in collaborazione con il paese di origine —, ci impone una riflessione sugli strumenti.

Ritengo che il Comitato per i minori stranieri, così come è stato pensato fino ad oggi, risulti obsoleto e inadeguato rispetto alla complessità dei problemi che dobbiamo affrontare.

Mi auguro che le domande poste al sottosegretario servano anche per arricchire il nostro documento. Vorrei che la Commissione infanzia riuscisse, al di là degli schieramenti politici, a formulare una serie di proposte e le consegnasse non solo al Governo attuale, ma anche al Parlamento e al Governo futuri.

In definitiva, l'attuazione pseudoburocratica della legge Bossi-Fini non ci convince, al di là delle mille problematiche emerse, nella sua applicazione sui minori. Pensiamo che ci siano gli spazi, già in quella norma, per agire in maniera differente in fase attuativa; qualora non ci fossero, però, bisognerebbe intervenire con modifiche adeguate, per definire una specifica attività normativa che riguardi i minori e che noi riteniamo abbia una ricaduta enorme sul tema della sicurezza degli italiani. Un tema, questo, collegato all'idea di una futura società, che immaginiamo diversa.

PIERO PELLICINI. Ringrazio il sottosegretario per la puntuale illustrazione di un tema molto complesso. La ristrettezza dei tempi mi costringe ad essere breve, dunque mi limiterò a porre due domande, dopo aver fatto una breve premessa.

Nello schema di documento conclusivo diffuso dalla Commissione si parla di un'operazione della Pubblica sicurezza condotta a Cosenza nel 2003, denominata « Spezzacatene », che portò all'arresto di 15 genitori, o presunti tali, di bambini usati per l'accattonaggio, sulla base non più dell'abolita legge sull'accattonaggio, ma della normativa dell'11 agosto 2003 contro la tratta delle persone. Gli arrestati furono condannati, in seguito, a cinque anni di reclusione. L'operazione, però, fu duramente criticata dall'Opera nomadi, che si disse contraria alla fase repressiva.

Il discorso, peraltro, è decisamente attuale, tenuto conto di quello che sta accadendo in Europa in questi giorni. Bisogna

pensare ad un altro tipo di approccio al problema e, in quest'ottica, vorrei sottolineare quello che ha fatto, e continua a fare, il comune di Roma: i bambini vengono fermati e portati in centri creati *ad hoc*, dove sono accolti da una persona che ne conosce la lingua e, quando si presentano i genitori, o presunti tali, si chiarisce loro che, qualora dovessero ricadere in una situazione analoga, sarebbero puniti innanzitutto con l'allontanamento del bambino e poi con altre sanzioni.

La mia domanda è la seguente: il Ministero dell'interno dispone, in linea di massima, di una direttiva — mi rendo conto che le città e le situazioni sono diverse — in base alla quale agire? In secondo luogo, il Ministero dell'interno potrebbe prevedere la costituzione di un corpo di polizia misto, per cercare di fare fronte ad un fenomeno sempre più complesso? Non dimentichiamo, al riguardo, le questioni della pedopornografia e dello sfruttamento sessuale dei minori.

Da ultimo, credo che sarebbe opportuno un rapporto più diretto con le procure minorili, le quali andrebbero a creare — mi si dice che in alcune procure succede — una sorta di *task force* immediata, operativa 24 ore su 24, dedicata in particolare ai problemi che nascono dalla presa in custodia dei bambini e dai reati minorili. In altre parole, non è forse il caso di uscire dal « fai da te »? Senza nulla togliere ai numerosi enti che si occupano di questi problemi, dove operano certamente persone animate dalla migliore volontà, in definitiva mi domando se non sia il caso di costituire uno strumento coordinato, non dico repressivo, ma almeno di indagine. A mio avviso, nella fase di repressione del reato, l'unico Ministero competente è quello dell'interno. Va bene il coinvolgimento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ma su altre questioni; mi pare, invece, che il Ministero dell'interno sia l'unico a dover emanare alcune direttive, nella fase di tutela e di repressione.

Scusate la concisione, ma tra poco sarò costretto ad allontanarmi, per svolgere la

relazione su un disegno di legge all'esame della Commissione affari esteri del Senato.

LUIGI GIACCO. Anch'io la ringrazio, signor sottosegretario, per la sua relazione. Vorrei porle due brevissime questioni, che peraltro sono già state sollevate dai colleghi che mi hanno preceduto.

Noi stiamo parlando di minori non accompagnati e della loro situazione allo scadere del diciottesimo anno di età. Purtroppo, ci sono soggetti che nascono in Italia e, al compimento del diciottesimo anno di età, vengono considerati a tutti gli effetti come extracomunitari. Sto parlando di bambini nati e vissuti in Italia, che a diciotto anni si ritrovano nella condizione di extracomunitari.

In secondo luogo, voglio richiamare l'attenzione su alcuni fatti incresciosi che si verificano durante gli sbarchi (penso, ad esempio, a quello che è accaduto più volte nel porto di Ancona, città vicina al comune in cui abito). Il problema è quello di prevedere risorse adeguate. Come sappiamo, infatti, gli enti locali devono farsi carico di queste situazioni, tramite i servizi sociali e tutte le misure possibili, ma il signor sottosegretario sa bene che quanto più si tagliano i fondi alle autonomie locali, tanto meno c'è la possibilità di interventi funzionali ed adeguati. Non è così semplice, peraltro, scaricare le competenze su altri enti, anche perché il numero dei minori che arrivano in Italia comincia a diventare abbastanza rilevante. Se si tagliano i fondi alle autonomie locali, diventa davvero difficile assicurare i servizi per fare fronte a questa situazione e a queste problematiche.

PRESIDENTE. Non essendovi altri interventi, do la parola al sottosegretario D'Alia per la replica.

GIAMPIERO D'ALIA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Cercherò di essere sintetico e, al tempo stesso, analitico. Non credo sia facile, dunque vi chiedo scusa sin da ora per eventuali omissioni. Ribadisco, comunque, che siamo a vostra completa disposizione per fornirvi ulteriori elementi.

Comincerei dalla considerazione della presidente sulla questione dell'accattonaggio. A questo proposito, è necessario un chiarimento preliminare sul quadro normativo, che in parte ho già fatto. Dobbiamo distinguere l'ipotesi in cui la persona che pratica l'accattonaggio con un bambino sia titolare di un permesso di soggiorno, ed il minore sia quindi iscritto nel permesso di soggiorno del padre o della madre: rispetto a questo, esiste un riconoscimento giuridico della persona e del nucleo familiare, sicché l'eventuale attività di sfruttamento deve essere oggetto di un accertamento di polizia ed, eventualmente, dell'autorità giudiziaria. Il limite, altrimenti, è quello di violare alcune garanzie fondamentali.

Capisco quale sia la vostra preoccupazione e immagino che, verosimilmente, questa possa essere risolta con una maggiore attenzione, ancorché discreta, da parte delle forze dell'ordine — l'accertamento della regolarità o meno dei titoli di permanenza nel nostro territorio è affidata, ovviamente, alle questure — e con l'incentivazione di quei progetti che gli enti locali, depositari pressoché esclusivi di questa competenza sul piano dell'assistenza, possono svolgere.

Diverso è il discorso se si tratta di persone o nuclei familiari che permangono nel nostro territorio senza alcun titolo. In questo caso, scatta una procedura diversa sotto il profilo della tutela. Tuttavia, dobbiamo sempre avere come punto di riferimento preliminare la circostanza che il nostro ordinamento, a differenza di altri, anche molto avanzati a livello europeo, tutela prioritariamente il minore, in ogni sua forma e indipendentemente dal titolo con cui questo si trovi nel territorio dello Stato.

Fatta questa precisazione di carattere generale, passo a rispondere alle domande dei colleghi, raggruppando nella risposta quelle simili tra loro. Non ho alcuna difficoltà a dire che le normative in materia di immigrazione sono per definizione, dal mio punto di vista, mutabili: il fenomeno è multiforme e, nel tempo, assume una connotazione diversa. Nessuno

può avere la presunzione di immaginare che ci sia una ricetta valida nel tempo.

Se siamo d'accordo su questo presupposto, è assolutamente evidente che, su alcune questioni, nessuno potrà « impiccarsi » ad una tesi. Mi riferisco, in particolare modo, alla questione che molti di voi hanno sottolineato, relativa alla conversione dei permessi di soggiorno al compimento del diciottesimo anno di età. Dico questo perché lo scopo della norma introdotta nella legge Bossi-Fini era quello di evitare che le organizzazioni criminali, nazionali e transnazionali, le quali si occupano imprenditorialmente del traffico, nella « migliore » delle ipotesi, o della tratta di minori, potessero sfruttare, sotto questo aspetto, una normativa che, oggettivamente, consentiva l'automatica conversione *tout court* del permesso di soggiorno per minore età in permesso di soggiorno al compimento della maggiore età.

Questo era lo scopo e, in parte, da questo punto di vista la legge ha funzionato. Dopodiché il Consiglio di Stato, su richiesta del Ministero, posto anche il contenzioso sviluppatosi in tale materia, ha ritenuto, nella propria autonomia e nell'esercizio della sua funzione consultiva rispetto al Governo, che la norma debba essere interpretata nel senso che i requisiti previsti dalla novella introdotta dalla legge Bossi-Fini non sono esclusivi, ma alternativi a quelli preesistenti. Di fatto, ciò ha comportato e comporta la quasi automatica conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso di soggiorno per motivi di studio o di lavoro. Ciò, in qualche modo, ha consentito una valutazione più ampia di questi casi, ma anche — come risulta dai dati in nostro possesso — un incremento dell'immigrazione di minori extracomunitari diciassettenni, nell'ultimo anno.

Capisco che su tale materia non si possa lavorare sui grandi numeri e concordo con i colleghi che hanno evidenziato come queste questioni non possano essere trattate burocraticamente. Se anche fosse rimasta invariata, nella sua interpretazione, la norma che prevede i tre anni di permanenza e i due anni del percorso

integrativo, comunque ci sarebbe — e c'è stato — un incremento dell'immigrazione irregolare di bambini al di sotto dei 15 anni d'età. Rispetto al fenomeno in esame, l'obiettivo diventa allora quello di contrastare le organizzazioni che adeguano i loro sistemi di reclutamento e di traffico di bambini alle mutate condizioni normative dello Stato di destinazione. Sotto questo aspetto, credo che un ruolo importante debba svolgerlo il Comitato per i minori stranieri. È vero che il Comitato fu istituito nel 1999 e che è necessario individuare, nel corso degli anni, gli strumenti che funzionano bene e quelli che funzionano male o che devono essere migliorati. Da questo punto di vista, è necessario ragionare con serietà, perché nessuno può avere la presunzione di avere la soluzione in tasca per ciascun problema.

Mi preme ad ogni modo segnalare che noi, giustamente, guardiamo a questo tema dalla prospettiva interna del nostro paese e, pertanto, ci rendiamo conto che la fredda applicazione della norma, o la sua interpretazione, conduce ad una serie di casi come quelli segnalatici, la cui tutela appare a rischio. Probabilmente, però, dovremmo compiere lo stesso sforzo per metterci nelle condizioni di capire cosa avvenga all'esterno.

L'esperienza accumulata in questi anni ci ha permesso di verificare, anche in riferimento alle modalità degli sbarchi sul territorio siciliano, come sia cambiato il sistema di organizzazione. Badate, non è cambiato in ragione dei flussi migratori, purtroppo sempre più consistenti e non disarticolabili, in termini di quantità o di qualità. È variato, invece, il modo in cui le organizzazioni criminali che si occupano solo di questo aspetto organizzano, per qualità e per quantità, gli sbarchi nel territorio italiano. Si tratta di due facce della stessa medaglia, sulle quali, me ne rendo conto, il sistema attuale non appare totalmente equilibrato e, pertanto, va riequilibrato, partendo dal presupposto che, nel caso dei minori, bisogna individuare un organo terzo, che sia nelle condizioni oggettive di compiere una valutazione, caso per caso.

Quanto alla questione sollevata dall'onorevole Ruzzante sulle quote di ingresso, dico subito che essa esula dal tema oggetto della vostra indagine. Tuttavia, non intendo sottrarmi, per la mia parte, alla domanda, ritenendo che questo sia uno degli aspetti che devono essere oggetto di rivisitazione, sotto il profilo della normativa in materia di immigrazione. Né intendo limitarmi a rispondere che si tratta di una competenza del Ministero del lavoro, in quanto l'avvio al lavoro, come è noto, compete alle direzioni provinciali del lavoro. Mi rendo conto che questo è un problema, sul piano dell'organizzazione del servizio che viene offerto. Il Ministero sta lavorando per dare attuazione allo sportello unico per l'immigrazione, uno strumento che trasferisce, nell'ambito del Ministero dell'interno e degli uffici territoriali del Governo, la competenza in materia di integrazione dalle tradizionali funzioni di polizia delle questure e del dipartimento di pubblica sicurezza all'amministrazione civile dell'interno, in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e con le prefetture.

D'altro canto, sia per quanto riguarda il rinnovo dei permessi di soggiorno o i nuovi permessi di soggiorno, sia per quanto riguarda le attività di competenza dello sportello unico, che considero uno degli aspetti più positivi della legge Bossi-Fini, stiamo definendo una convenzione generale con le Poste italiane per accelerare, sotto il profilo dell'attività istruttoria ed amministrativa, queste pratiche. Siccome questo è un modello che ha già funzionato, oggettivamente, con la maxi-regolarizzazione di un paio di anni fa, può essere nuovamente utilizzato.

A questo è stata associata una convenzione con l'ANCI e con i patronati per coinvolgere, nel tempo — progressivamente, se non totalmente alla fine di questo percorso —, i comuni e i patronati nell'attività di assistenza e di integrazione dei lavoratori extracomunitari, ivi compresa la parte che riguarda i ricongiungimenti familiari.

Credo di aver risposto alla questione sollevata dall'onorevole Mazzuca in riferi-

mento ai criteri di automaticità. Quanto alle altre questioni da lei sollevate, in merito all'attività di monitoraggio — al di là di quella di competenza del Comitato per i minori, che ha una dimensione interistituzionale e trasversale, comprensiva di tutti gli organi della pubblica amministrazione coinvolti — dico subito che il dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, appositamente istituito nell'ambito del Ministero dell'interno, si occupa proprio di monitoraggio, avvalendosi dei consigli territoriali per l'immigrazione. Questi ultimi, come è noto, sono istituiti presso ciascuna prefettura e raccolgono, al loro interno — oltre al prefetto e al questore, ossia i soggetti che si occupano della parte cosiddetta « ministeriale » dell'attività, in questa materia —, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie locali, le organizzazioni di volontariato e le organizzazioni sindacali. I consigli territoriali per l'immigrazione hanno il compito di monitorare, provincia per provincia, lo stato di funzionamento del sistema. Con particolare riferimento alla questione dei minori, potrebbe essere opportuno, da parte nostra, ma anche con la collaborazione della Commissione, avviare una attività di stimolo e di conoscenza delle attività svolte. Questo avviene già, ma sarebbe preferibile lavorare insieme.

Veniamo alla questione delle risorse. Preciso che il Ministero dell'interno non ha più alcuna competenza in materia di assistenza (i fondi riguardano questa attività). Esiste una competenza statale, in particolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ed una competenza regionale, che è molto forte. Dai dati indicati nella relazione, che lascio agli atti, si evince che, nelle due annualità prese in considerazione ed evidenziate dall'ANCI, il meccanismo di concorso delle regioni sulle attività svolte in questo settore dagli enti locali è crescente. Il ruolo delle regioni in questo contesto è fondamentale, non solo per le competenze costituzionalmente loro assegnate, ma perché, anche sotto il profilo delle politiche dell'immigrazione in generale, l'interfaccia dell'amministrazione

statale da un lato sono i comuni, dall'altro le regioni, anche per le questioni degli ingressi clandestini e degli sbarchi.

Sotto tale profilo, credo si debba fare di più. Onestamente, non so se il Parlamento sarà in condizione di farlo in questa finanziaria, ma ritengo sia necessario, nell'ambito delle politiche mirate di sostegno e di assistenza ai minori, fare sempre e comunque qualcosa in più.

Per quanto riguarda la questione dei rumeni, mi permetto di utilizzare il termine « *rom* » perché, circa 15 giorni fa, in un'audizione presso la Commissione dei diritti umani dell'ONU, a Ginevra, siamo stati rimproverati per il fatto di chiamare i *rom* « nomadi ». Abbiamo cercato di spiegare che in Italia abbiamo l'Opera nomadi e non possiamo certo imporre il cambio del nome a quest'associazione. Peraltro, c'è la necessità di un intervento legislativo — so che lo stanno predisponendo alla Presidenza del Consiglio — per introdurre una disciplina *ad hoc* per le comunità nomadi o *rom*, a seconda del termine che vogliamo utilizzare.

La circostanza di appartenere ad etnia *rom* non sempre è sovrapponibile alla nazionalità d'origine, perché in parte i soggetti sono rumeni, in parte sono di altri paesi dell'est europeo. Non siamo in grado di fornire una statistica precisa, per stabilire la presenza maggiore o minore di *rom* o di rumeni, anche perché non possiamo fare schedature in ragione delle etnie di appartenenza. Possiamo semplicemente limitarci ad individuare la nazionalità di origine. È evidente, almeno dalle sensazioni che raccogliamo sul territorio, che molto spesso questi fenomeni nascono dallo sfruttamento dei minori effettuato da alcune comunità, ad esempio sotto il profilo dell'accattonaggio e del piccolo furto. Ribadisco, però, che non disponiamo di dati specifici al riguardo.

L'onorevole Bolognesi parlava di margini ristretti di manovra parlamentare. Proprio per la considerazione che ho fatto in via preliminare, e attesa la necessità che la normativa in questa materia debba sempre essere oggetto di valutazione, di monitoraggio, di verifica degli effetti pro-

dotti e di correzioni — che non abbiano, però, il sapore « ideologico » (dal nostro punto di vista privo di utilità) rispetto alla questione sociale posta dall'immigrazione —, ritengo che oggi, a oltre quattro anni dall'entrata in vigore di alcune modifiche al testo unico del 1998 in materia di immigrazione, ciascun organo parlamentare, per la propria parte di competenza, e in particolar modo questa Commissione, possano trarre delle conclusioni utili a migliorare, adeguare e correggere la normativa.

Siamo di fronte all'allargamento dell'Unione europea ad est, quindi all'ingresso progressivo, fino al 1° maggio del 2006, nell'area Schengen. Pertanto, anche il regime delle quote e della determinazione dei flussi assume connotazioni diverse. Inoltre, non siamo più di fronte ad un'emergenza di immigrazione dai Balcani — gli sbarchi che registriamo in Calabria e in Puglia sono pari a zero —, mentre registriamo un'altra tipologia di flussi migratori che proviene, in particolare, dall'Africa e che deve essere oggetto di una regolamentazione adeguata. D'altro canto, in base ai dati dell'ultima regolarizzazione del 2002-2003, sappiamo che la percentuale di incidenza degli sbarchi sul fenomeno dell'immigrazione irregolare è pari al 10 per cento. Questo è certamente l'aspetto più drammatico ed evidente che i mezzi di informazione di massa rappresentano, ma il problema dell'immigrazione irregolare nel nostro paese non è legato solo alla questione degli sbarchi. Esso riguarda una serie di situazioni diverse: l'ingresso con falsi titoli — sottolineo il fenomeno inquietante della falsificazione dei titoli di identità e di transito, dei passaporti —, che incide in ragione del 30 per cento e oltre; la circostanza che il resto degli immigrati clandestini si trovi sul territorio in base ad un titolo di soggiorno valido il quale, una volta scaduto, non viene rinnovato, determinando così una situazione di irregolarità. Si tratta di un fenomeno che oggi conosciamo meglio, che conosceremo sempre di più nel tempo e che richiede politiche adeguate ed efficaci.

Per quanto riguarda la questione del rimpatrio assistito, ribadisco quanto ho affermato nella relazione, ossia che i minori, per qualsiasi ragione si trovino nel territorio dello Stato, non sono espellibili, tant'è vero che la normativa si occupa solo dell'ipotesi del rimpatrio assistito. Il rimpatrio assistito, che è ben diverso dall'espulsione, si applica in alcuni casi specifici, preventivamente oggetto della valutazione del Comitato per i minori e degli organi giudiziari e di polizia, e riguarda sostanzialmente il ricongiungimento del minore con il nucleo familiare di origine, nel paese di origine.

MARIDA BOLOGNESI. Chissà quale « grande nucleo » familiare...

GIAMPIERO D'ALIA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Per carità, posso comprendere le sue parole, ma le convenzioni internazionali e il diritto comune si muovono in questa direzione. Ci sono casi « eccezionali »...

MARIDA BOLOGNESI. Li hanno venduti, ritornano, e possono rivenderli una seconda volta, sottosegretario...

GIAMPIERO D'ALIA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. La tabella compilata dal Comitato per i minori stranieri indica che, dal 2000 al 31 luglio del 2005, i casi di non luogo a provvedere, ossia di diniego del rimpatrio, con il conseguente inserimento in un circuito di assistenza, portano a un totale di 1.285 provvedimenti, a fronte di 783 provvedimenti di rimpatrio assistito. La regola, dunque, prevede che il minore resti in Italia e venga assistito nel nostro paese. L'eccezione nasce dalla prevalenza di interessi diversi, collegati esclusivamente al ricongiungimento, naturalmente qualora questo sia opportuno. Anche in tale caso, infatti, il Comitato effettua una valutazione per stabilire se sia opportuno o meno il ricongiungimento con la famiglia di origine.

Sulla questione dei soggiorni temporanei legati a progetti, è vero che il rilascio dei permessi si riconduce, prevalentemente,

a motivi di turismo. Ciò nasce, ovviamente, dalla circostanza che si tratta di soggiorni temporanei, per un periodo, credo, non superiore a tre mesi. Ritengo però ci sia lo spazio, a normativa vigente, per prevedere progetti, finalizzati a una crescita, che si muovano nella direzione di agevolare il soggiorno temporaneo di bambini o ragazzi extracomunitari nel nostro territorio. Tuttavia, ritenendo che, anche in questo caso, nessuno di noi possa permettersi di avere la presunzione di indicare subito una soluzione, mi riservo di svolgere un approfondimento su tale aspetto, e di trasmetterne i risultati, in tempi relativamente brevi, alla Commissione.

Quanto alle questioni poste dal senatore Pellicini, parto dal presupposto che dobbiamo applicare la legge. Se, ad esempio, nel caso dell'operazione « Spezzacatene » di Cosenza, le autorità di polizia e le autorità giudiziarie hanno accertato che i genitori hanno posto in essere condotte qualificabili, secondo il nostro codice, come riduzione in schiavitù, personalmente sono favorevole all'applicazione delle misure più severe. Come ripetiamo sempre, questo vale per le famiglie italiane e deve valere anche per le famiglie non italiane. Dal momento che i casi di maltrattamenti di minori all'interno delle famiglie italiane sono e saranno sempre perseguiti con grande severità, lo stesso deve accadere per gli stranieri.

In secondo luogo, è evidente che, quando ci si trova di fronte a fattispecie di questo tipo, il Ministero non può indirizzare l'azione penale degli organi della magistratura. Il Ministero, piuttosto, può richiamare — e lo fa periodicamente — tutte le questure e le prefetture a porre un livello di attenzione adeguato, da parte degli organi di polizia, rispetto a questi problemi. Problemi che, come il senatore Pellicini ha evidenziato, hanno diverse sfaccettature: infatti la trama di condotte illecite coinvolgenti i minori presenta uno spettro molto ampio (a titolo di esempio, l'ho citato nella relazione preliminare) e riguarda una serie di ipotesi di reato

apparentemente autonome, ma, in realtà, purtroppo, tra di loro interdipendenti.

Anche da questo punto di vista, a mio avviso, un ruolo importante possono averlo i consigli territoriali per l'immigrazione, dove si realizza la sintesi di tutti i soggetti istituzionali coinvolti a vario titolo su questo tema. I consigli devono svolgere una funzione di monitoraggio e capire, anche rispetto alle realtà di ciascun territorio, quale sia lo stato di conoscenza, di accertamento, di prevenzione, di repressione o di integrazione di questi fenomeni. Credo che, su questo aspetto, tutti dobbiamo lavorare di più, sotto il profilo dello stimolo e del sostegno, al di là di ciò che « burocraticamente » già compie il Ministero, in applicazione della normativa in materia.

Quanto alle questioni sollevate dall'onorevole Giacco, credo di aver già risposto sui minori accompagnati e sulle risorse. Rimane la questione, estremamente importante, che riguarda il tema della cittadinanza. Sono assolutamente convinto che il Parlamento — non so se avrà lo spazio per farlo in questi mesi — debba intervenire a riguardo.

LUIGI GIACCO. Ci abbiamo provato anche precedentemente.

GIAMPIERO D'ALIA, *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Lo so bene, l'ho vissuto nella mia precedente vita parlamentare.

Ad ogni modo credo che, in generale, le norme sulla cittadinanza debbano essere adeguate e riviste, al fine di determinare un'accelerazione delle procedure. L'unica parte della normativa che personalmente non modificarei è quella sugli accertamenti relativi alla sicurezza nazionale, particolarmente laboriosi e lunghi. Per il resto, ritengo si debba intervenire per semplificare le procedure amministrative connesse, e per accorciare i tempi previsti come presupposto per il rilascio del decreto di cittadinanza. Cito appena la circostanza dei decreti sottoposti alla duplice firma del ministro e del Capo dello Stato, fatto che costituisce, sotto il profilo oggettivo, un aggravamento

del procedimento. Su questo punto, mi permetto di segnalare che il Ministero ha da poco concluso la fase sperimentale, avviata in tutte le prefetture d'Italia, relativa all'informatizzazione delle procedure per il rilascio della cittadinanza. Tale sistema, se funzionerà — per lo meno sotto il profilo del *software* applicativo e sempre che il periodo di aggiornamento e di formazione del personale delle singole prefetture produca i suoi effetti —, ci consentirà di ridurre la mole di carte, disponendo così di un'interfaccia informatica. A maggior ragione, questo è un tema che riguarda i bambini nati in Italia. Credo che, al di là dell'intervento legislativo sulla cittadinanza in generale, sia giusto e doveroso un intervento mirato che riguardi i bambini nati e vissuti per un certo periodo nel nostro paese.

Nel ringraziarvi per l'attenzione, ribadisco la mia disponibilità per qualsiasi ulteriore chiarimento. Mi scuso per essermi dilungato.

PRESIDENTE. Sento il dovere di ringraziarla per i suoi interventi esaustivi. Sono lieta che questa audizione si sia svolta nel momento in cui stiamo tirando le fila di un discorso molto approfondito su un argomento così delicato e rilevante.

A questo punto, occorrerà trarre le conclusioni e l'audizione odierna offre proprio lo spunto per cominciare a farlo. Ringrazio i colleghi per i loro interventi, che hanno permesso di approfondire l'argomento e, nello stesso tempo, di concludere idealmente la nostra discussione e ringrazio nuovamente il sottosegretario, oltre che per l'esaustività della relazione, anche per la puntualità delle risposte e per la disponibilità manifestata.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Esame dello schema di documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'infanzia in stato di abbandono o semiab-

bandono e sulle forme per la sua tutela ed accoglienza, l'esame dello schema di documento conclusivo (*vedi allegato*).

Ricordo che la suddetta indagine, deliberata il 9 febbraio 2005, dovrà concludersi entro il 31 dicembre 2005. Comunico altresì che — essendo emersi nel corso dell'audizione testé conclusa elementi utili anche i fini dell'esame del documento conclusivo — la Commissione tornerà a riunirsi in data giovedì 10 novembre 2005, alle ore 14, sul medesimo argomento.

Rinvio, pertanto, il seguito dell'esame del documento conclusivo ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 17 novembre 2005.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA

**INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INFANZIA
IN STATO DI ABBANDONO O SEMIABBANDONO
E SULLE FORME PER LA SUA TUTELA ED ACCOGLIENZA**

SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA

1. L'INFANZA IN STATO DI ABBANDONO O SEMIABBANDONO: ALCUNE RIFLESSIONI INTRODUTTIVE

2. MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

2.1 Descrizione del fenomeno e quadro normativo

2.2 Dati statistici

3. SOGGIORNI TEMPORANEI

3.1 Descrizione del fenomeno

3.2 Dai soggiorni temporanei alle adozioni nominative: alcune considerazioni

4. MINORI E ACCATTONAGGIO

4.1 Descrizione del fenomeno

4.2 Normativa

4.3 Un caso specifico e le sue diverse interpretazioni: l'operazione condotta a Cosenza nel 2003

4.4 Alcune proposte

PREMESSA

La Commissione bicamerale per l'infanzia, dopo aver svolto un'indagine conoscitiva su adozioni e affidamento, conclusa dopo circa un anno e mezzo di lavori con un documento approvato il 27 ottobre 2004, ha ritenuto opportuno approfondire alcuni temi già parzialmente affrontati in quella sede riprendendone l'esame nell'ambito di una nuova indagine. L'indagine conoscitiva sull'infanzia in stato di abbandono o semiabbandono, pertanto, può essere considerata per alcuni aspetti un'ideale prosecuzione della precedente e ha inteso individuare le forme più adeguate di accoglienza e di tutela dei minori che versano in diverse forme di disagio derivanti dal loro abbandono (morale o materiale), inteso nell'accezione più ampia.

In entrambi i casi menzionati nella denominazione dell'indagine conoscitiva – abbandono e semiabbandono – si è inteso estendere l'indagine molto oltre il senso tecnico-giuridico dei due termini, intendendoli invece in senso ampio, descrittivo di situazioni umanamente e socialmente negative per i minori. La Commissione ha infatti voluto comprendere nell'indagine molteplici altre categorie di bambini e ragazzi, che pur non rientrando in senso stretto fra quelli definibili in stato di abbandono o semiabbandono, si trovano però in uno stato di difficoltà.

L'indagine non si è quindi limitata ai minori considerati in stato di abbandono in senso strettamente giuridico. Secondo la normativa vigente, tale stato riguarda infatti essenzialmente due profili: l'abbandono come presupposto che legittima l'adozione¹ e il reato di abbandono di minore². Anche per il semiabbandono si è andati oltre il senso tecnico. Il semiabbandono infatti, pur non essendo previsto nella vigente normativa, è stato definito nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva su adozioni e affidamento come la situazione di quei minori la cui la famiglia d'origine è insufficiente rispetto ai loro bisogni in modo permanente, ma non totale; si tratta cioè di un'insufficienza solo parziale, tale da non giustificare la totale interruzione dei rapporti col minore.

Nell'ambito dell'indagine, deliberata il 9 febbraio 2005, sono state svolte numerose audizioni: Grazia Sestini, sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali (22 febbraio 2005); Pamela Pantano, assessore alle politiche per l'infanzia del Comune di Roma, Raffaella Milano, assessore alle politiche sociali del Comune di Roma, e Raffaella Calabrese, dirigente della sezione minori della direzione centrale della polizia criminale del Ministero dell'interno (10 marzo 2005); Adriano Benedetti, direttore generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie del Ministero degli affari esteri (17 marzo 2005); Pasquale Andria, presidente dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (4 maggio 2005); Giovanni Micali, presidente dell'UNICEF-Italia, Donata Lodi, direttore delle relazioni esterne UNICEF-Italia, Sara Menichetti, responsabile del programma minori migranti - Save the children, e rappresentanti del Forum del sostegno a distanza

¹ Secondo l'articolo 8 della legge 4 maggio 1983 n. 184 sono dichiarati adottabili dal Tribunale per i minorenni i minori di cui sia accertata la situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio. Tale situazione di abbandono sussiste, sempre che ricorrano le citate condizioni, anche quando i minori si trovino presso istituti di assistenza pubblici o privati o comunità di tipo familiare ovvero siano in affidamento familiare. La legge prevede esplicitamente la presenza dei parenti come elemento di esclusione dell'abbandono, che non può essere dichiarato per i minori che pur abbandonati dai genitori, siano assistiti da parenti "tenuti a provvedervi". Non è in tal senso necessario un abbandono cosciente, esplicito da parte del genitore con una volontà chiara e definitiva di non occuparsi più del proprio figlio; quel che rileva è, invece, la situazione in cui il minore oggettivamente viene a trovarsi ovvero quella in cui vengono a mancare le cure che gli sono indispensabili per crescere (Cass., 27 maggio 1987, n. 4723). Quel che sembra emergere dalla più recente prassi giurisprudenziale, come necessario ai fini delle ricorrenze della situazione di abbandono da parte dei genitori (o dei parenti obbligati), è il concorso di due condizioni: l'inidoneità delle figure genitoriali-parentali e l'esistenza, o l'accertata probabilità, di un danno grave e irreparabile alla normale crescita psicofisica del minore.

² L'articolo 591 del Codice penale considera colpevole del reato di abbandono di minori (o incapaci) chiunque abbandoni una persona minore degli anni quattordici, ovvero una persona incapace (per malattia di mente o di corpo, per vecchiaia o per altra causa) di provvedere a se stessa, della quale abbia la custodia o debba avere cura. Il reato ricorre altresì quando un soggetto abbandoni all'estero un cittadino italiano minore degli anni diciotto, a lui affidato nel territorio dello Stato per ragioni di lavoro.

(19 maggio 2005); Tiziana Maiolo, assessore alle politiche sociali del Comune di Milano, e Teresa Bonfiglio, vice questore aggiunto reggente della divisione anticrimine della questura di Cosenza (25 maggio 2005); Massimo Converso, presidente dell'Opera Nomadi, Renata Paolucci, responsabile nazionale del settore scuola dell'Opera Nomadi, e Kasim Cizmic, capo famiglia Rom (23 giugno 2005); Andrea Rossi, esperto in materia di tratta internazionale di minori presso l'Unicef-Innocenti Research Centre (29 giugno 2005); Giuseppe Silveri, Presidente del Comitato minori stranieri (6 e 13 luglio 2005); Claudia Cabral, consulente dell'UNICEF-Brasile e del Servizio sociale internazionale sulle questioni relative ai diritti dell'infanzia, e in particolare dell'infanzia abbandonata e delle adozioni internazionali (21 settembre 2005); Antonio Bianchi e Antonio Corvino, rispettivamente presidente e vicepresidente della Federazione della associazioni di volontariato italiane per la Bielorussia (AVIB), e Geo Bosini, rappresentante dell'Associazione "Stella Cometa" (11 ottobre 2005).

1. L'INFANZA IN STATO DI ABBANDONO O SEMIABBANDONO: ALCUNE RIFLESSIONI INTRODUTTIVE

Il concetto di infanzia abbandonata, come si è detto, è di più ampia portata rispetto a quello a cui comunemente si è soliti ricondurla. Gli approfondimenti e le riflessioni svolte sul tema hanno fatto emergere che dalle molteplici problematiche che possono aver coinvolto il minore, la sua famiglia, il contesto socio-economico in cui vive, scaturiscono altrettante situazioni di difficoltà. Sono state definite diverse categorie di minori in stato di abbandono, semiabbandono o più genericamente in stato di difficoltà, che possono essere ritrovate sia in ambito nazionale che internazionale. Nel nostro Paese, infatti, a causa dei diversi flussi di immigrazione legale o clandestina, sempre più frequentemente sono presenti situazioni riferibili a problematiche di altri Paesi. Possiamo citare alcune ipotesi tra quelle più ricorrenti:

- *i minori orfani*, che hanno perso i loro genitori naturali o facenti funzioni, o non necessariamente entrambi;
- *i minori temporaneamente soli*, che nella maggior parte dei casi hanno perso il contatto con i loro genitori solo per breve tempo per cause diverse come in caso di guerre o di catastrofi naturali, (*tsunami*, terremoti, ecc.) o movimenti di popolazione (sfollati o rifugiati);
- *i minori che vivono sulle strade*, anch'essi per lo più temporaneamente separati dai genitori, ma che di fatto hanno una famiglia a cui si riferiscono;
- *i minori non accompagnati*, che si trasferiscono in altro Stato a seguito di immigrazione illegale, od altresì bambini che rimangono nel Paese di origine in attesa di un ricongiungimento familiare con genitori che sono immigrati in altri Paesi legalmente o illegalmente;
- *i minori separati dai genitori in modo forzato*, in seguito ad un rapimento o per detenzione dei genitori;
- *i minori ospedalizzati per lunghi periodi*, affetti da gravi malattie (AIDS), i quali in nazioni molto povere vengono di fatto abbandonati;
- *i minori ricoverati in istituzioni*, collocati in istituto dai genitori in vita, o perché disabili o perché le famiglie sono troppo povere per permettersi di mantenerle.

In tali realtà i bambini sono privati, oltre che delle risorse materiali, anche di quelle spirituali ed emozionali necessarie per sopravvivere, svilupparsi e crescere, e sono inoltre impossibilitati a soddisfare i loro diritti, a realizzare il loro pieno potenziale e a partecipare nella società come membri paritari e a pieno titolo.

Tutti questi bambini sono spesso, loro malgrado, interpreti di storie di diritti violati, malnutrizione e povertà, che si svolgono lontano dai riflettori, nel vuoto dell'indifferenza: sono i cosiddetti "bambini invisibili". Un aspetto particolare riguarda tutti quei bambini che non sono iscritti all'anagrafe e che per questa loro condizione ufficialmente non esistono. È una problematica comune a molti Paesi in via di sviluppo, che rende ancora più difficile la risoluzione

del problema dell'abbandono e dell'aiuto a quell'infanzia che versa in tale stato, oggetto spesso dei peggiori delitti: si pensi solamente alla tratta degli esseri umani.

Le considerazioni delineate sul minore abbandonato o lasciato solo, inoltre, assumono una diversa valenza e gravità a seconda del contesto geografico e sociale in cui si realizzano, con la conseguenza che nei diversi ambiti si può intervenire con svariate modalità.

In primo luogo si deve fare una differenziazione in riferimento ai diversi continenti. Gli aspetti socio-culturali determinano indirettamente le forme di intervento che possono essere realizzate, sia in via di prevenzione che di intervento diretto. La diversa evoluzione giuridica ed il conseguente stato di diritto, ad esempio, possono permettere o meno l'applicazione di alcuni istituti giuridici (adozione, affidamento familiare internazionale, *kafala*, ecc.) che favorirebbero l'aiuto dell'infanzia abbandonata.

Più specificatamente si osserva che in alcune realtà geografiche, come ad esempio nella maggior parte degli Stati dell'Africa, si rende necessaria una programmazione di intervento che tenga conto della profonda differenza socio-culturale.

In questa seconda indagine conoscitiva ci si è voluti concentrare prevalentemente sulle situazioni presenti in Italia e tra i molteplici aspetti delineati si è ritenuto opportuno esaminare il fenomeno della crescente presenza di minori provenienti da Paesi esteri, oggetto di traffico o comunque privi di familiari, o anche accompagnati dai genitori od altri parenti, ma dediti all'accattonaggio o ad altre attività che comportano la violazione dei loro diritti. L'attenzione è stata rivolta ad acquisire dati ed informazioni su tali fenomeni che riguardano i cosiddetti "bambini di strada" e sulle forme di prevenzione e contrasto attuate ed attuabili, al fine di individuare gli interventi più efficaci, anche in vista della chiusura degli istituti residenziali per i minori prevista per il 2006. Altro aspetto esaminato è stato quello relativo al fenomeno dei soggiorni solidaristici, nella loro funzione di sostegno del minore e della sua famiglia in difficoltà e come mezzo di prevenzione all'abbandono o al semiabbandono permanente; tale fenomeno, pertanto, richiede di essere ridefinito e regolamentato, affinché non perda la sua peculiare funzione.

2. MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

2.1 Descrizione del fenomeno e quadro normativo.

Minore straniero non accompagnato è – secondo il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535/1999 – il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio italiano privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano

Oltre ai minori stranieri completamente soli, dunque, rientrano in tale definizione anche i minori che vivono con adulti diversi dai genitori, che non ne siano tutori o affidatari in base ad un provvedimento formale, in quanto questi minori sono comunque privi di rappresentanza legale in base alla legge italiana.

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati ha assunto nel corso degli anni una sempre maggiore rilevanza nel nostro Paese, in considerazione sia del numero sempre crescente dei minori stranieri che entrano in Italia provenienti da diversi Stati esteri attraverso i cosiddetti flussi migratori, che vedono interessati prevalentemente i Paesi del nord-Africa e dell'Europa orientale, sia dell'insorgenza di particolari e gravi problematiche sociali con risvolto criminoso che vedono coinvolti gli stessi minori stranieri, quali ad esempio la tratta degli esseri umani, l'accattonaggio, la prostituzione, la speculazione e lo sfruttamento di manodopera a basso costo ed altro ancora. I minori non accompagnati sul territorio senza una guida adulta sono, infatti, facile preda di organizzazioni criminali che sfruttano la non perseguibilità dei minori o la loro punibilità con pene più lievi che per gli adulti.

A fronte della gravità del fenomeno lo Stato italiano ha mostrato una grande attenzione e un grande impegno a tutelare il minore straniero non accompagnato nel suo superiore interesse, rappresentato prioritariamente dal diritto all'unità familiare, con interventi rispondenti ai principi enunciati sia dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata in Italia e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, sia dalla risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997 "sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi".

Tali principi devono essere applicati a tutti i minori senza discriminazioni, con conseguente riconoscimento dei diritti alla protezione, alla salute, all'istruzione, alla tutela dallo sfruttamento e di ogni altro diritto riconosciuto ai minori cittadini italiani. La situazione di irregolarità dei minori non accompagnati non può pregiudicare il superiore interesse del minore.

Nel nostro Paese l'organo che si occupa dei minori stranieri non accompagnati è il Comitato minori stranieri, istituito con l'articolo 33 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", i cui compiti sono stati regolati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535/1999. Il Comitato, nello svolgimento delle proprie competenze ha, prioritariamente, realizzato un'attività che ha permesso di attivare forme concrete di tutela dirette in primo luogo a verificare la possibilità di ricongiungimento familiare, in secondo luogo a predisporre una procedura assistita di rimpatrio, con microprogetti ed attività di assistenza nei Paesi di origine, con un coinvolgimento sempre maggiore delle amministrazioni dei Paesi di provenienza dei minori, anche per attività di prevenzione all'emigrazione clandestina.

In ogni caso, la tutela dei minori non accompagnati nel periodo di loro permanenza sul territorio italiano è garantita dal riconoscimento dell'applicabilità in loro favore delle norme previste in generale in materia di assistenza e protezione dei minori dalla legge italiana.

Tra quelle di maggiore rilevanza si applicano le norme riguardanti:

- il collocamento in luogo sicuro del minore che si trovi in stato di abbandono presso istituti, case famiglia o centri di accoglienza presso i Comuni, a norma dell'articolo 403 del codice civile, mediante l'intervento di assistenza che deve essere esperito dal personale preposto negli enti locali;
- l'affidamento del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo ad una famiglia oppure ad una comunità, che può essere disposto dal Tribunale per i minorenni, mediante l'affidamento giudiziale, a norma degli articoli 2 e seguenti della legge 4 maggio 1983, n. 184;
- l'apertura della tutela del minore straniero i cui genitori non possano esercitare la potestà, a norma degli articoli 343 e seguenti del Codice civile e dell'articolo 3 della legge n. 184/1983.

Si evince, quindi, che lo *status* dei minori stranieri non accompagnati in Italia è regolato dalla normativa per i minori a garanzia di una prima tutela ed assistenza sul territorio ed, altresì, dalla normativa relativa all'immigrazione per tutti i provvedimenti che lo riguarderanno in ordine alla possibilità di addivenire ad un ricongiungimento familiare o ad un rimpatrio assistito.

Ogni minore straniero non accompagnato che venga individuato sul territorio deve essere segnalato alla procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, ad eccezione del caso in cui il minore sia accolto da un parente entro il quarto grado idoneo a provvedervi, a norma dell'articolo 9 della legge n. 184/1983 e dell'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394; al giudice tutelare per l'eventuale apertura della tutela; ed al Comitato minori stranieri, a norma degli articoli 1 e 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535/1999, ad eccezione del caso in cui il minore abbia presentato domanda di asilo³. Quest'ultimo,

³ I minori non accompagnati richiedenti asilo non rientrano nella competenza del Comitato minori stranieri. La domanda di asilo, per il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo *status* di rifugiato, resa esecutiva in Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722, e modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, può essere presentata alla Questura o alla Polizia di frontiera. Queste ultime, raccolta la domanda, la inoltrano alle Commissioni territoriali, istituite presso le Prefetture - Uffici territoriali

verificata la condizione del minore, ha la competenza di decidere se il minore deve essere rimpatriato o se deve restare in Italia.

I minori stranieri non accompagnati, non possono essere espulsi, tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato e salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi a norma degli articoli 19 e 31, comma 4, del decreto legislativo n. 286/1998. Essi, però, possono essere rimpatriati mediante rimpatrio assistito. Questo istituto è stato introdotto dal decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113 (che ha modificato il decreto legislativo n. 286/1998) e disciplinato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535/1999, che regola l'insieme delle misure adottate nel nostro Paese allo scopo di garantire al minore straniero l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento con i propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese di origine.

Il rimpatrio assistito si differenzia dall'espulsione in quanto è un provvedimento che può essere adottato solo se, in seguito ad un'indagine nel Paese d'origine del minore e ad una valutazione della sua situazione specifica, si ritiene che sia opportuno nell'interesse del minore ed al fine di garantire il diritto all'unità familiare. Esso viene realizzato, a seguito di disposizione del Comitato minori stranieri, attraverso un programma di sostegno ed accompagnamento del minore fino al riaffidamento alla famiglia o alle autorità responsabili del Paese di origine, con la previsione, in seguito al rimpatrio, di proporre al minore stesso un progetto di reinserimento realizzato in ambito scolastico, lavorativo, od altro.

Il Comitato minori stranieri, dopo aver ricevuto la segnalazione riguardante un minore straniero, avvia entro 60 giorni le indagini nel Paese d'origine per il tramite di organizzazione non governative convenzionate con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, quale ad esempio il Servizio sociale internazionale. Durante l'espletamento di tale procedimento il minore deve essere sentito dai servizi sociali o dall'ente presso cui è ospitato, riguardo alla sua opinione circa l'eventualità del rimpatrio.

Il Comitato, quindi, decide se è nell'interesse del minore essere rimpatriato o restare in Italia, dopo che l'organizzazione non governativa ha svolto le indagini nel Paese d'origine e possibilmente elaborato un progetto di reinserimento da proporre al minore, e dopo che il minore è stato sentito. Nel primo caso il Comitato informa il Tribunale per i minorenni, che rilascia il nulla-osta al rimpatrio, ed ottenutolo dispone il rimpatrio assistito, che viene eseguito dai servizi sociali e/o dall'organizzazione che ha svolto le indagini nel Paese d'origine.

Se invece il Comitato valuta che sia nell'interesse del minore restare in Italia, segnala la situazione del minore alla magistratura e ai servizi sociali per l'eventuale affidamento ai sensi della legge n. 184/1983⁴. Nei casi in cui l'autorità giudiziaria minorile disponga un affidamento presso una famiglia, al minore o ai minori collocati viene rilasciato dalle questure un permesso di soggiorno per affidamento.

Il provvedimento di affidamento familiare, quando ve ne sia la possibilità, o l'inserimento in comunità, sono le soluzioni più idonee per il minore che verte in stato di abbandono, sia esso italiano o proveniente da un Paese diverso, in considerazione del suo superiore interesse. Il minore straniero non accompagnato è, infatti, un minore in stato di abbandono, in quanto privo di figure parentali valide e legittimate ad occuparsene ed a rappresentarlo o, in ogni caso, temporaneamente privo di ambiente familiare adeguato ed idoneo. Proprio in considerazione della sua condizione, al minore straniero non accompagnato devono essere garantite la medesima protezione e le stesse forme di tutela che sono previste per il minore di nazionalità italiana.

I criteri in base a cui il Comitato per i minori stranieri decide se il minore debba essere rimpatriato o restare in Italia non sono chiaramente stabiliti dalla legge. In base all'orientamento finora adottato dal Comitato, in generale il minore non può essere rimpatriato se il rimpatrio

del Governo, a cui è attribuita la competenza di verificare le condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, a norma dell'articolo 1-*quater*, commi 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303.

⁴ Per previsioni normative contenute nel decreto legislativo n. 286/1998, articolo 33, e nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535/1999.

comporta gravi rischi: ad esempio se non si riescono a individuare né i familiari, né autorità del Paese d'origine disposte ad assumere l'affidamento del minore a seguito del rimpatrio, o se i genitori hanno tenuto comportamenti gravemente pregiudizievoli nei confronti del minore, o se il minore proviene da un Paese in guerra o dove rischierebbe di essere perseguitato.

Il minore per il quale sia stato deciso un provvedimento di rimpatrio assistito può presentare ricorso all'Autorità giudiziaria qualora ritenga che il rimpatrio non risponda al suo superiore interesse⁵.

Tutti i minori stranieri non accompagnati hanno diritto, a norma dell'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999, per il solo fatto di essere minorenni, di ottenere un permesso di soggiorno per minore età. Questo permesso può essere rilasciato, per previsione della circolare del Ministero dell'interno del 23 dicembre 1999, solo nei casi in cui non vi siano le condizioni per rilasciare un altro tipo di permesso, ad esempio per affidamento, per motivi familiari, ecc.

È, altresì, opportuno evidenziare che la normativa italiana rivolge una particolare attenzione alla tutela del superiore interesse dei minori stranieri non accompagnati, riconoscendo ad essi il diritto all'assistenza sanitaria, allo studio e al lavoro.

Per quanto concerne l'assistenza sanitaria, i minori stranieri titolari di un permesso di soggiorno, per minore età, per affidamento, per motivi familiari, per protezione sociale, per richiesta di asilo o per asilo, a norma dell'articolo 34 del decreto legislativo n. 286/1998 e della circolare del Ministero della sanità del 24 marzo 2000, sono iscritti obbligatoriamente al Servizio sanitario nazionale e quindi hanno pienamente diritto di accedere a tutte le prestazioni fornite. Mentre i minori stranieri privi di permesso di soggiorno non possono iscriversi al Servizio sanitario nazionale, ma hanno, comunque, diritto alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e ai programmi di medicina preventiva, come previsto dall'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 286/1998.

Per quanto riguarda il diritto allo studio, a norma dell'articolo 38 del decreto legislativo n. 286/1998 e dell'articolo 45 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999, tutti i minori stranieri, anche privi di permesso di soggiorno, sono soggetti all'obbligo scolastico ed hanno diritto di essere iscritti a scuola. Questo diritto riguarda la scuola di ogni ordine e grado, quindi non solo la scuola dell'obbligo. L'iscrizione dei minori stranieri avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani e può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. I minori stranieri privi di documentazione anagrafica sono iscritti con riserva, ma possono, comunque, ottenere il titolo conclusivo del corso di studi nelle scuole di ogni ordine e grado.

Riguardo alla tutela dei minori stranieri titolari di permesso di soggiorno che lavorano, ad essi si applicano le stesse norme in materia di lavoro vigenti per i minori italiani, in base a cui possono essere ammessi al lavoro solo dopo il compimento dei 15 anni e l'assolvimento dell'obbligo scolastico e con modalità tali da non violare l'obbligo formativo, a norma dell'articolo 5 del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 345.

Il minore straniero non accompagnato può ottenere dopo il compimento della maggiore età il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro o di lavoro, alle condizioni previste nell'articolo 32, commi 1-bis e 1-ter del decreto legislativo n. 286/1998: che abbia seguito un progetto di integrazione sociale e civile per almeno due anni; l'ente gestore del

⁵ I minori stranieri non accompagnati che temono di subire persecuzioni nel loro paese, per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche, hanno diritto di presentare domanda di asilo. In questo caso il minore non viene segnalato al Comitato per i minori stranieri e non viene avviato il procedimento riguardante l'eventuale rimpatrio. La domanda di asilo viene esaminata dalla Commissione territoriale (cfr. nota 3) unicamente per il riconoscimento dello *status* di rifugiato mediante l'ascolto del minore e del suo tutore. Nel caso in cui riconosca tale *status* al minore, questi riceve un permesso per asilo; nel caso di rigetto della domanda di asilo, può, comunque, chiedere al questore di rilasciare al richiedente un permesso per motivi umanitari, qualora il rimpatrio non sia opportuno. Anche in questo caso viene fatto salvo il diritto del minore di proporre ricorso presso l'Autorità giudiziaria avverso il provvedimento della Commissione.

progetto deve garantire che al momento del compimento della maggiore età l'interessato si trovi in Italia da non meno di tre anni, abbia la disponibilità di un alloggio e frequenti corsi di studio ovvero svolga attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero sia in possesso di contratto di lavoro, anche se non ancora iniziato⁶.

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati ha assunto nel nostro Paese dimensioni molto rilevanti, come dimostra la grande attenzione che lo Stato vi rivolge, anche in considerazione di un sistema normativo, che, pur se perfezionabile, propone un quadro di riferimento ampio.

Tale fenomeno costituisce una realtà estremamente complessa, che allo stato attuale, come è stato rappresentato nelle audizioni svolte nel corso della presente indagine, è di difficile gestione, soprattutto in considerazione delle competenze limitate attribuite ai diversi soggetti preposti alla tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati. Al Comitato minori stranieri, infatti, è attribuita unicamente la gestione di quei minori non accompagnati la cui segnalazione sia completa dell'informazione sulla sua esatta identità e sulla tipologia di permesso di soggiorno ad essi rilasciato. Resta il problema di tutti gli altri minori non accompagnati non appartenenti a tale categoria — che costituiscono purtroppo la maggioranza — per i quali sembrano mancare adeguati strumenti di intervento.

La Commissione parlamentare per l'infanzia, in considerazione della necessità di tutelare i minori in stato di abbandono e che, comunque, versano in particolari condizioni di difficoltà, auspica la possibilità di un sempre maggiore coordinamento dei soggetti preposti alla tutela dei minori stranieri non accompagnati con la finalità di consentirne l'accoglienza e l'inserimento nel nostro Paese, attraverso lo svolgimento di programmi di intervento a scopo umanitario, che consentano il coinvolgimento di un numero sempre maggiore di minori in progetti di istruzione e di formazione professionale che possano prevenire i fenomeni di criminalità e di sfruttamento.

2.2 Dati statistici

Dalle audizioni e dai dati trasmessi successivamente dal Comitato per i minori stranieri, risulta che i minori stranieri non accompagnati segnalati al Comitato stesso sono stati 7.040 nel 2002, 8.194 nel 2003, 8.100 nel 2004 e 6.426 nei primi nove mesi del 2005. Con riferimento a quest'ultimo periodo (gennaio-settembre 2005), i minori segnalati erano per l'80% di sesso maschile e per il 20% femminile; provenivano prevalentemente da Romania (39%), Marocco (22%) e Albania (15%); il restante 24% proveniva dagli altri Paesi, soprattutto dell'Europa orientale e dell'Africa settentrionale. Riguardo all'età, avevano nell'81% dei casi 15 anni o più: il 30% diciassettenni (non sono però compresi in tale dato coloro che sono divenuti maggiorenni prima del 30 settembre 2005), il 35% sedicenni, il 16% quindicenni; l'11% avevano invece dai 7 ai 14 anni e l'8% da 0 a 6 anni. Per quanto concerne la distribuzione delle segnalazioni secondo la regione, il 23% sono avvenute in Lombardia e il 16% nel Lazio; fra il 10 e il 5% ciascuna in Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Sicilia e Toscana; fra il 5 e l'1% ciascuna in Marche, Liguria, Calabria, Trentino Alto Adige, Campania e Abruzzo; al di sotto dell'1% ciascuna in Umbria, Basilicata, Sardegna, Valle d'Aosta e Molise.

La maggior parte dei minori segnalati sono classificati dal Comitato stesso come casi fuori della propria competenza, in quanto le segnalazioni non sono corredate di informazioni sull'esatta identità del minore e sulla tipologia di permesso di soggiorno rilasciato: tali segnalazioni sono inserite nella banca dati ai fini del solo censimento della presenza in Italia, ma non costituiscono

⁶ Secondo alcune interpretazioni tali previsioni normative, contenute nei commi 1-bis e 1-ter dell'articolo 32 (introdotti dalla legge 30 luglio 2002, n. 189), non escludono che, come previsto dal comma 1, possa essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura, ai minori comunque affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 184/1983; in tal senso si è espresso, in particolare, il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia Romagna (sentenza n. 2332 del 5 novembre 2003), secondo cui i requisiti previsti dai commi 1-bis e 1-ter sarebbero alternativi — e non concorrenti — rispetto a quelli previsti dal comma 1. Cfr. al riguardo l'interrogazione a risposta immediata in Commissione XII della Camera n. 5-04784 e la risposta del sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini (4 ottobre 2005).

oggetto di decisioni da parte del Comitato. I “fuori competenza” sono stati l’84% dei segnalati nel 2002, l’89% nel 2003, il 73% nel 2004 e il 69% nei primi nove mesi del 2005.

Per i minori “di competenza” del Comitato (che sono stati il 16% dei segnalati nel 2002, l’11% nel 2003, il 27% nel 2004 e il 31% nei primi nove mesi del 2005), il Comitato fino all’inizio del 2005 ha emesso provvedimenti di rimpatrio assistito oppure, ove non sussistessero le condizioni per il rimpatrio, provvedimenti di “non luogo a provvedere”. Nel 2002 sono stati emessi 199 provvedimenti di rimpatrio assistito e 297 di non luogo a provvedere; nel 2003, 218 di rimpatrio assistito e 365 di non luogo a provvedere; nel 2004, 126 di rimpatrio assistito e 520 di non luogo a provvedere; nei primi nove mesi del 2005, 89 di rimpatrio assistito e 3 di non luogo a provvedere⁷.

3. SOGGIORNI TEMPORANEI

3.1 Soggiorni temporanei: descrizione del fenomeno

I soggiorni temporanei effettuati da minori stranieri accolti temporaneamente nell’ambito di programmi solidaristici costituiscono in Italia un fenomeno di rilevante portata, soprattutto in considerazione dell’elevato numero di ingressi che si realizzano: mediamente ogni anno vengono accolti 30.000 bambini presso associazioni e famiglie per la realizzazione di programmi di risanamento.

La richiesta di accoglienza dei minori può essere avanzata alle competenti autorità estere dalle famiglie ospitanti direttamente, dagli enti locali oppure da associazioni private. Queste ultime, numerose e diffuse sull’intero territorio italiano, diversamente caratterizzate per dimensioni ed identità, sono le interpreti principali nella gestione del fenomeno dei programmi di risanamento. La maggior parte – circa il 75% – dei minori ospitati nei soggiorni temporanei riguarda, infatti, bambini provenienti dalla Bielorussia che, a seguito della catastrofe di Chernobyl avvenuta nell’aprile del 1986, ancora oggi ne subiscono gli effetti devastanti sia sotto il profilo sanitario che psicologico.

La gestione dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi dagli enti, dalle associazioni e dalle famiglie è demandata, a norma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535/1999⁸, al Comitato per i minori stranieri, il quale nella svolgimento di tale attività ha il compito primario di definire criteri di verifica delle richieste presentate dai soggetti su indicati per l’ingresso ed il soggiorno in Italia dei minori, mediante la valutazione della validità dell’iniziativa, nonché dell’affidabilità del proponente e dei referenti esteri. Questi ultimi sono costituiti da associazioni o fondazioni bielorusse riconosciute ed autorizzate dalle Autorità statali ad operare in collaborazione con i direttori degli orfanotrofi o degli istituti scolastici frequentati dai minori, con il Ministero dell’istruzione e con il Centro nazionale adozioni, alla determinazione dei soggiorni solidaristici.

Le associazioni o gli enti italiani, che operano per la realizzazione dei programmi di risanamento, nello svolgimento e definizione della propria attività hanno il compito di predisporre un progetto di accoglienza temporanea sulla base di uno studio approfondito della realtà straniera a cui vogliono rivolgere il proprio intervento. Tale progetto deve essere presentato al Comitato minori stranieri affinché possa verificarlo attraverso un’attività istruttoria, analizzandone ogni elemento.

⁷ In seguito all’entrata in vigore (25 febbraio 2005) del decreto del Presidente della Repubblica 18 ottobre 2004, n. 334, il Comitato non ha più emesso provvedimenti di “non luogo a provvedere”, bensì solo di rimpatrio assistito; nei casi nei quali non sussistono le condizioni per il rimpatrio, infatti, non viene più emesso un provvedimento specifico.

⁸ L’articolo 9 del decreto prevede che la durata totale del soggiorno di ciascun minore non può superare i novanta giorni, continuativi o frutto della somma di più periodi, riferiti alle permanenze effettive nell’anno solare, fatta salva la possibilità di estenderlo fino a 150 giorni, su richiesta del Comitato alle competenti autorità, con riferimento a progetti che comprendano periodi di attività scolastica o in relazione a casi di forza maggiore.

In tale fase viene preliminarmente valutata l'affidabilità del soggetto proponente, del quale vengono acquisite informazioni riguardanti le attività già realizzate in materia, nonché tutta la documentazione formale dell'associazione, quali possono essere l'atto costitutivo, lo statuto, i bilanci, ecc. Il Comitato, altresì, per determinare l'affidabilità del soggetto richiedente può acquisire informazioni al sindaco del luogo in cui opera, ovvero alla prefettura e, infine, acquisisce informazioni sul referente estero tramite le rappresentanze diplomatico-consolari nei Paesi di provenienza dei minori.

Terminata la fase istruttoria di valutazione dei progetti, e di approvazione degli stessi, i minori vengono fatti entrare in Italia e accolti presso le famiglie o le associazioni per il soggiorno temporaneo, la cui durata non può essere superiore a 90 giorni nell'arco dell'anno solare.

L'articolo 5, comma 6, lettera c-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999, introdotta dal decreto del Presidente della Repubblica 18 ottobre 2004, n. 334, prevede inoltre che il nullaosta di approvazione del progetto da parte del Comitato per i minori stranieri sia rilasciato previa acquisizione di quello della questura per i componenti del nucleo familiare che ospita il minore, con allegata la lista dei minori e degli accompagnatori. Si tratta di un passo importante nell'ottica di assicurare un più puntuale controllo su un fenomeno di portata così ampia.

Lo svolgimento dei soggiorni dei minori viene controllato dallo stesso Comitato minori stranieri attraverso verifiche sull'andamento del programma, anche tramite contatti telefonici e *focus group* con le associazioni e le famiglie ospitanti.

Tale attività, di particolare importanza, consente di far emergere eventuali problematiche inerenti il soggiorno dei minori presso le famiglie e garantisce un controllo puntuale sull'applicazione delle norme in materia di immigrazione, in termini di regolare flusso di effettivi ingressi ed uscite di minori stranieri che sono presenti in Italia per il soggiorno solidaristico.

L'attività inerente lo svolgimento dei soggiorni solidaristici viene regolata dalle linee guida elaborate dal Comitato minori stranieri, le quali, a partire dall'anno 2004, sulla scorta della valorizzazione dell'associazionismo di solidarietà effettuato dallo stesso Comitato, sono state formulate tenendo conto anche, delle richieste ed esperienze delle associazioni operanti.

3.2 Dai soggiorni temporanei alle adozioni nominative: alcune considerazioni

Il fenomeno dei soggiorni solidaristici svolti a favore di minori provenienti dalla Bielorussia, come è stato già delineato nella precedente indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per l'infanzia, ha costituito una delle forme di intervento di solidarietà più attuato e reiterato dalle famiglie italiane nell'ultimo ventennio. I gravi danni provocati dal disastro nucleare di Chernobyl alla salute dei cittadini bielorussi – si parla di 2,5 milioni di persone, tra cui più di mezzo milione di bambini – persistono ancora oggi e hanno dato luogo ad una grave situazione socio-economica, che produce, a sua volta, il triste fenomeno dell'abbandono di minori presso istituti ed orfanotrofi.

L'iniziativa di una molteplicità di associazioni, nate nell'ambito del territorio italiano, tesa a realizzare programmi sanitari di risanamento delle condizioni di salute mediante l'accoglienza nel nostro Paese, è stata seguita con grande trasporto da una molteplicità di famiglie, che negli anni – entusiaste dei risvolti positivi delle esperienze, sia da un punto di vista sanitario, vista la molteplicità di casi di guarigione o miglioramento delle condizioni di salute di molti bambini affetti da gravi patologie, sia da un punto di vista di realizzazione di legami affettivi, di cui molti di loro sono assolutamente privi – ha determinato l'ulteriore fenomeno di reiterazione della richiesta di accoglienza per più anni. Considerato, infatti, che non vi è alcuna previsione normativa che impedisca o limiti la ripetizione dell'esperienza dell'accoglienza del minore per più anni, sempre più forte è il desiderio delle famiglie di consolidare nelle diverse forme possibili il rapporto con il minore accolto. Nei casi di bambini abbandonati ed ospitati presso istituti, si è già verificata l'esperienza in cui il rapporto di inserimento di tali bambini nelle famiglie italiane ha generato il desiderio e, quindi, la disponibilità a volerli accogliere definitivamente, adottandoli.

Alcune di queste famiglie hanno già realizzato attraverso un'adozione internazionale tale finalità ed altre auspicano di poterla realizzare. Tale fenomeno in Bielorussia si concretizza con le adozioni nominative, secondo una procedura prevista dalla normativa del Paese sulle adozioni, che dà la possibilità ad una coppia in possesso di un decreto di idoneità di richiedere, per il tramite di un ente autorizzato, l'adozione mirata ad un determinato minore.

Molte sono state le perplessità espresse su tale modalità di procedere, soprattutto in riferimento al rischio che potesse essere utilizzata per aggirare la legge italiana sulle adozioni. Proprio in tal senso le Autorità centrali di Italia e Bielorussia, nel processo verbale sottoscritto l'11 settembre 2002, hanno concordato che è necessario evitare l'accoglienza per soggiorno temporaneo di un bambino orfano da parte di una famiglia che abbia iniziato la procedura di adozione nazionale od internazionale, per non favorire processi di strumentalizzazione.

È da rilevare, in ogni caso, che fino ad oggi le adozioni nominative realizzate in Bielorussia non hanno superato l'1% del totale dei soggiorni solidaristici realizzati e che esse – dato ancora più significativo – hanno riguardato minori cosiddetti “grandicelli”, vale a dire bambini in stato di abbandono la cui età media è di circa dodici anni. In un numero considerevole di casi (circa il 60% delle adozioni realizzate) sono stati adottati bambini tra gli undici e i quindici anni.

Va rilevato, pertanto, che questa particolare forma di adozione è stata l'opportunità per bambini orfani adottabili di diventare “figli”, seppur ormai grandi rispetto ai canoni che ancora guidano la maggior parte delle disponibilità delle coppie adottive, orientate al contrario verso bambini quanto più piccoli possibili e comunque almeno in età prescolare.

Queste esperienze di adozione si caratterizzano, dunque, anche per la maggior consapevolezza del bambino rispetto al percorso adottivo e per la sua adesione al progetto di diventare figlio di quei genitori. In considerazione di questi aspetti si può affermare, quindi, che l'adozione non sembra essere un progetto degli adulti sul bambino, ma piuttosto un percorso condiviso.

Sulla scorta delle considerazioni appena svolte e dell'importanza che assume il fenomeno dei soggiorni solidaristici in rapporto all'integrazione tra mondi diversi finalizzata inevitabilmente ad un reciproco arricchimento socio culturale, vale la pena ricordare ciò che la Commissione parlamentare per l'infanzia, già nella precedente indagine conoscitiva, ha sostenuto in merito all'opportunità di introdurre nel nostro sistema giuridico l'istituto dell'affidamento familiare internazionale. Tale nuovo istituto, nel rispetto dei principi previsti dalla Convenzione dell'Aja sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozioni internazionali, nasce dalla necessità di offrire un ventaglio di opportunità soprattutto per i bambini più grandi in età scolare (minori pre-adolescenti e anche adolescenti), che il più delle volte, pur essendo in stato di adottabilità, hanno meno possibilità di trovare una famiglia disposta ad accoglierli, sia per motivi legati all'età, sia per trascorsi personali difficili.

La Commissione ribadisce in questa sede l'importanza che potrebbe avere tale istituto dell'affido familiare internazionale, anche in considerazione delle due distinte previsioni che esso dovrebbe contemplare:

1. quella in cui l'affidamento è finalizzato al compimento di un particolare progetto (sia esso di cure sanitarie, di studio o di formazione professionale) e abbia dunque una limitazione temporale precisa;
2. quella in cui l'affidamento, in seguito ad un congruo periodo di inserimento familiare che verifichi la positività della relazione, possa trasformarsi in adozione.

La Commissione ribadisce e sottolinea anche in questa sede, inoltre, l'opportunità di introdurre una previsione normativa di integrazione tra il sistema previsto per i soggiorni solidaristici controllato dal Comitato per i minori stranieri ed il sistema delle adozioni internazionale controllato dalla Commissione per le adozioni internazionali, soggetti ai quali l'attuale sistema di fatto impedisce di avere una visione unitaria del fenomeno e, conseguentemente, di fornire una risposta univoca a tutte le problematiche che possono verificarsi nei soggiorni solidaristici e nelle adozioni nominative e nel loro susseguirsi.

Occorre infine rilevare che attualmente le adozioni internazionali sono state sospese dalla Bielorussia, che ha introdotto modifiche normative in materia⁹. Tali modifiche hanno comportato cambiamenti della procedura adozionale volti ad un maggior controllo delle condizioni di vita e di educazione dei minori bielorussi adottati in Paesi esteri nel periodo post-adoztivo, nonché un cambiamento delle competenze attribuite ai diversi soggetti implicati nell'ambito delle adozioni internazionali. Già negli anni passati, a seguito del continuo mutamento dello scenario internazionale delle adozioni, si è proceduto alla sottoscrizione di tre processi verbali di collaborazione fra la Commissione per le adozioni internazionali e le competenti Autorità bielorusse¹⁰.

Le autorità italiane e bielorusse a tali attività preposte, stante il favore dalle stesse espresso a voler proseguire un dialogo ed una collaborazione in tale ambito, sono in procinto di definire una nuova procedura adozionale in funzione della normativa bielorusse recentemente modificata, nel rispetto dei principi enunciati nella Convenzione sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989), e della Convenzione sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozioni internazionali (L'Aja, 29 maggio 1993), entrambe ratificate da ambedue i Paesi.

4. MINORI E ACCATTONAGGIO

Il diffuso coinvolgimento di minori in attività di accattonaggio è stato più volte oggetto di attenzione da parte della Commissione parlamentare per l'infanzia nell'attuale legislatura.

Un'audizione del sottosegretario per l'interno fu dedicata specificamente al tema il 5 febbraio 2003, nell'ambito di un'indagine conoscitiva sull'abuso e lo sfruttamento dei minori. Inoltre, il presidente della Commissione inviò un lettera sullo stesso argomento al ministro dell'interno il 6 novembre 2003, a nome dell'intera Commissione. Nella presente indagine conoscitiva il problema dei minori coinvolti nell'accattonaggio è stato oggetto di numerose audizioni, con esponenti delle forze di polizia, con assessori di grandi comuni e con rappresentanti dell'Opera Nomadi.

4.1 Descrizione del fenomeno

Il fenomeno dei bambini coinvolti in attività di accattonaggio emerse in Italia, secondo quanto riferito dal sottosegretario per l'interno e da responsabili della polizia, circa venti anni fa, alla metà degli anni Ottanta, interessando soprattutto minori slavi Rom. Nell'ultimo decennio vi è stato un notevole incremento, connesso anche all'immigrazione clandestina; la maggior parte dei minori coinvolti nell'accattonaggio riguarda comunità nomadi originarie della ex Jugoslavia, ma è in aumento il numero di quelli provenienti da altri Paesi, soprattutto dalla Romania. Il coinvolgimento di minori in attività di accattonaggio appare diffuso ormai non più solo nei grandi centri urbani, ma anche in città di dimensioni inferiori, sia nella forma di bambini di pochi mesi o pochissimi anni che per molte ore, in braccio ad una donna mendicante, appaiono perennemente assopiti, sia in quella dei bambini più grandicelli che, da soli o in gruppo, chiedono l'elemosina per le strade, nelle stazioni o sui mezzi di trasporto pubblici.

In alcuni casi - che sembrano essere però la minoranza e non riguardano normalmente gli slavi Rom - vi sono implicate autentiche organizzazioni criminali: così a Livorno nel dicembre 2004 sono stati arrestati due cittadini slovacchi accusati di riduzione in schiavitù di alcuni loro

⁹ Da ultimo è intervenuta la disposizione del Consiglio dei ministri della Repubblica di Belarus n. 5 del 4 gennaio 2005, con la quale sono state apportate modifiche ed integrazioni al Regolamento sulle procedure di adozione (affiliazione) di bambini e di tutela ai cittadini stranieri, agli apolidi e ai cittadini bielorussi residenti permanentemente nel territorio di uno stato estero, approvato con disposizione del Consiglio dei ministri n. 1679 del 28 novembre 1999.

¹⁰ Il primo è stato sottoscritto l'8 novembre 2001 con il direttore generale per il Lavoro didattico e sociale del Ministero dell'istruzione della Repubblica di Belarus; il secondo l'11 aprile 2002 con il Ministero della pubblica istruzione della Repubblica di Belarus; il terzo l'11 settembre 2002 con la direttrice del Centro nazionale per le adozioni di Minsk.

connazionali (tra i quali anche minori portatori di handicap) costretti a mendicare, che venivano fatti rimanere in Italia solo per brevissimi periodi (10-15 giorni) e quindi riportati in patria e sostituiti da altri. Un altro caso, che non riguarda propriamente l'accattonaggio, si è verificato a Verona, dove nel giugno 2004 è stata individuata un'associazione per delinquere che introduceva in Italia per commettere borseggi minori rumeni al di sotto dei 14 anni (perciò non punibili), ciascuno dei quali era obbligato a raggiungere ogni giorno la somma di almeno 1000 euro.

La forma prevalente di accattonaggio minorile è tuttavia legata alle comunità Rom slave e non assume connotazioni di criminalità organizzata come quelle descritte. Un aspetto che rende particolarmente complesso il fenomeno è che presso molte comunità Rom l'accattonaggio minorile è considerato una pratica normale, necessaria per contribuire al sostentamento della famiglia, che non viene avvertita come dannosa per i bambini.

Per la sua stessa natura, il fenomeno è difficilmente quantificabile. Il numero delle denunce per impiego di minori di quattordici anni nell'accattonaggio (secondo l'articolo 671 del Codice penale) non può evidentemente costituire un utile indicatore della diffusione del fenomeno: 570 denunce, relative a 518 persone, nel 2003; 540 denunce, relative a 494 persone, nel 2004; 235 denunce, relative a 218 persone, nel primo semestre del 2005. I dirigenti dell'Opera Nomadi hanno parlato di oltre 20.000 minori, ma si tratta di un dato difficile da verificare. Appare tuttavia realistico ipotizzare — in mancanza di dati precisi — che i bambini coinvolti in attività di accattonaggio in Italia siano nell'ordine di alcune migliaia. Per quanto riguarda l'aspetto economico, la stima della somma che quotidianamente un bambino riesce a raccogliere elemosinando va dai 35-40 euro accertati dalla polizia di Cosenza nel 2003 ai 70 indicati dall'assessore alle politiche per l'infanzia del comune Roma, ai circa 100 euro indicati sul sito *internet* della Polizia di Stato.

La complessità del fenomeno è tale che nessun organo o istituzione sembra conoscerlo e affrontarlo se non sotto profili settoriali: sebbene vi siano singole positive eccezioni, è difficile sfuggire all'impressione che manchi un quadro d'azione complessivo e che siano carenti gli strumenti necessari per intervenire efficacemente.

4.2 Normativa

Sotto il profilo normativo, occorre ricordare che la legge 25 giugno 1999, n. 205 ha abrogato l'articolo 670 del Codice penale, che prevedeva l'arresto fino a tre mesi per chi mendicasse in luogo pubblico o aperto al pubblico, e fino a sei mesi se il fatto fosse "commesso in modo ripugnante o vessatorio, ovvero simulando deformità o malattie, o adoperando altri mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà". L'accattonaggio quindi non è più un'attività punibile, ma costituisce reato impiegare nell'accattonaggio minori di quattordici anni: l'articolo 671 del Codice penale prevede che "chiunque si vale, per mendicare, di una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile, la quale sia sottoposta alla sua autorità o affidata alla sua custodia o vigilanza, ovvero permette che tale persona mendichi, o che altri se ne valga per mendicare", sia punito con l'arresto da tre mesi a un anno e, se genitore o tutore del minore, sia sospeso dall'esercizio della potestà dei genitori o dell'ufficio di tutore. La legge 11 agosto 2003, n. 228 "Misure contro la tratta delle persone", inoltre, punisce chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento; la pena prevista è la reclusione da otto a venti anni, aumentata da un terzo alla metà se i fatti sono commessi in danno di minore.

Occorre poi ricordare che in alcuni casi possono configurarsi le fattispecie previste dall'articolo 572 del Codice penale ("Maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli") e dall'articolo 403 del Codice civile ("Intervento della pubblica autorità a favore dei minori"); quest'ultima norma, in particolare, prevede che "quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli

organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione”.

4.3 Un caso specifico e le sue diverse interpretazioni: l'operazione condotta a Cosenza nel 2003

A Cosenza nel 2003 si è svolta un'operazione di polizia denominata “Spezzacatene”, conclusasi con l'arresto di sedici cittadini della ex Jugoslavia indiziati di associazione per delinquere finalizzata alla riduzione in schiavitù dei minori impiegati nell'accattonaggio: si è trattato della prima applicazione della legge 228/2003 contro la tratta di persone, che era entrata in vigore da poche settimane. Uno sguardo dettagliato a tale episodio può aiutare, attraverso un caso significativo, a comprendere quanto sia delicata la valutazione delle forme di intervento più efficaci per tutelare i minori coinvolti.

Le indagini, partite dall'osservazione di numerosi bambini - circa 40 - che elemosinavano ai semafori e durate circa un anno, hanno consentito di risalire agli adulti che erano responsabili di tale attività di accattonaggio e che risiedevano in due campi Rom. Fino al momento dell'irruzione nei campi, avvenuta il 16 ottobre 2003, la polizia - secondo quanto ha riferito alla Commissione in un'audizione uno dei funzionari di polizia che ha condotto l'operazione - ignorava se vi fossero relazioni di parentela tra gli adulti e i bambini. Secondo quanto riferito in audizione dal funzionario di polizia menzionato, i minori vivevano in condizioni igieniche penose, ammassati tra i rifiuti, e presentavano lesioni di vario genere; erano privati di qualsiasi forma di istruzione; nel campo non sono stati trovati quaderni, né palloni, né giocattoli; venivano costretti a mendicare con ogni condizione climatica e, in qualche caso, anche se avevano la febbre alta. In seguito all'operazione "Spezza catene" diciotto bambini, dei quali i più grandi avevano dodici anni, sono stati separati dagli adulti, condotti in strutture di accoglienza e avviati alla scuola. Gli adulti arrestati sono risultati parenti stretti dei bambini - genitori, zii, nonni - e nei loro confronti è stata successivamente emessa una sentenza di condanna a cinque anni e mezzo di reclusione, accompagnata dalla sospensione dall'esercizio della potestà genitoriale per dodici anni.

In occasione di un'audizione svoltasi successivamente, i dirigenti dell'Opera Nomadi hanno espresso forti critiche all'operazione condotta a Cosenza, affermando che sarebbe stato meglio agire con un'opera di prevenzione, persuadendo i genitori dei bambini mendicanti a far cessare tale attività, anziché effettuare per un anno indagini per giungere a separare in modo traumatico i bambini dalle loro famiglie. Secondo tale punto di vista, l'operazione "Spezzacatene" è stato un esempio negativo che si è risolto in una sottrazione dei bambini alle loro famiglie.

4.4 Alcune proposte

Al di là delle opposte valutazioni sul caso di Cosenza, è opinione concorde che "l'azione repressiva contro gli sfruttatori non sempre fornisce risposte adeguate per le vittime" (come si afferma nel sito *internet* della Polizia di Stato) ed è insufficiente se non viene accompagnata e, ove occorra, preceduta da altri interventi di diversa natura.

Un primo aspetto sul quale intervenire energicamente, come viene suggerito sia dalla Polizia di Stato sia dall'Opera Nomadi, è quello dell'evasione dell'obbligo scolastico: è infatti evidente che una parte cospicua dei minorenni che non ottemperano all'obbligo scolastico è costituita da bambini e ragazzi avviati all'accattonaggio e talora anche ai piccoli furti e ai borseggi. In questa direzione è auspicabile che sia pienamente attuato e conduca a risultati concreti il protocollo d'intesa triennale sulla scolarizzazione firmato il 22 giugno 2005 tra il Ministero dell'istruzione e l'Opera Nomadi.

Una necessità sottolineata da più parti riguarda un più puntuale coordinamento tra forze di polizia (in particolare l'ufficio minori costituito dal 1996 in ogni questura con personale specificamente formato, per occuparsi non solo della delinquenza minorile, ma soprattutto dei reati in danno dei minori e della loro prevenzione), polizie municipali, servizi sociali e magistratura minorile: solo l'azione integrata di tutti questi soggetti può condurre a risultati efficaci, tenendo insieme la duplice esigenza di tutelare nel modo più adeguato i diritti dei minori e di reprimere gli eventuali reati. In tal senso si è espressa anche la circolare inviata a tutti i questori il 14 febbraio

2003 dal direttore centrale della polizia criminale, nella quale “si prega di sensibilizzare gli operatori impegnati in attività di controllo del territorio a prestare la massima attenzione” al fenomeno dell’impiego di minori nell’attività di accattonaggio e si invita a “valutare l’opportunità di intraprendere ulteriori intese con le altre forze di polizia, con la polizia municipale e con i servizi sociali, al fine di definire gli interventi più adeguati”. La Commissione auspica che tali indicazioni si traducano sempre più in azioni concrete e, se necessario, siano energicamente ribadite.

Unitamente al coordinamento, appare necessaria la definizione e l’applicazione di chiare indicazioni operative per gli operatori delle forze di polizia (tra i quali in primo luogo gli agenti e i carabinieri “di quartiere”, recentemente istituiti), delle polizie municipali e dei servizi sociali: il presidente e alcuni parlamentari hanno più volte fatto riferimento alle loro personali esperienze con minori questuanti anche nei pressi delle sedi istituzionali e con tentativi non sempre fruttuosi di ottenere interventi delle forze dell’ordine, che sembravano talora non avere (o non riuscire ad applicare) disposizioni precise in materia.

Un’esperienza significativa nella direzione di uno sforzo coordinato è quella avviata dal comune di Roma (illustrata alla Commissione dagli assessori alle politiche per l’infanzia e alle politiche sociali), che ha inaugurato il 17 gennaio 2003 un Centro diurno per il contrasto alla mendicizia infantile. Il bambino prelevato dalla strada viene condotto presso il Centro, che ha l’ambientazione di una casa, dove sono presenti operatori specializzati e mediatori culturali che parlano la sua lingua; il ruolo di questi ultimi è decisivo per creare un clima adeguato e far parlare il minore. Si cercano quindi i genitori: se si rintracciano, vengono convocati al centro e sensibilizzati sulle loro responsabilità, facendo partire quindi un monitoraggio che si protrae nel tempo, con verifiche del servizio sociale anche sulla frequenza scolastica; ai genitori viene fatto presente che se il bambino viene trovato sulla strada una seconda volta, essi corrono seriamente il rischio di perdere la potestà genitoriale su di lui. Se non si rintraccia la famiglia, il bambino viene accolto in una casa famiglia, con provvedimento del procuratore presso il Tribunale dei minorenni. Nell’ambito dello stesso progetto si cerca anche di sensibilizzare le varie comunità straniere interessate, per agire in un clima di collaborazione e fiducia e far comprendere che si tratta di interventi a tutela dei bambini. Nel periodo 1° febbraio 2003 - 23 giugno 2005 il Centro ha seguito complessivamente 1.008 minori (52% di sesso maschile, 48% femminile), compresi quelli che non sono transitati nella struttura ma hanno avuto contatti con le unità di strada. La stragrande maggioranza (84%) era di nazionalità rumena, il 10% bosniaca e il 3% serba, mentre erano italiani lo 0,5%; nella maggior parte dei casi si trattava di minori appartenenti a famiglie giunte in Italia da pochi mesi, che si trovavano in situazioni di irregolarità o clandestinità rispetto alle norme sull’immigrazione; vivevano in insediamenti spontanei e in situazioni di disagio socioeconomico. Le fasce d’età prevalenti sono state 13-15 anni (41,2%) e 10-12 anni (27,9%) e 16-18 anni (19,8%); vi sono stati anche bambini di 7-9 anni (7,3%), 4-6 anni (1,08%) e 0-3 anni (2,71%). Dal 9 febbraio 2004 il comune di Roma ha anche attivato (per nove ore al giorno) un servizio telefonico al quale possono rivolgersi coloro che vogliono segnalare casi di bambini mendicanti; dall’avvio del servizio al 23 giugno 2005 le chiamate sono state 3.953. Le iniziative avviate dal comune di Roma possono contribuire concretamente a dare una risposta al fenomeno dei minori coinvolti nell’acattonaggio e potrebbero essere utilmente promosse e attuate nei numerosi altri centri urbani interessati dal problema.

Occorre poi riflettere su quanto affermato dai responsabili dell’Opera Nomadi, secondo i quali i grandi campi nomadi sono luoghi di “addestramento alla devianza”, nei quali è elevato il rischio di entrare nel circuito della microcriminalità e che occorrerebbe controllare più puntualmente. A tale riguardo, appare opportuno procedere ad un monitoraggio costante che individui le identità delle persone presenti nei campi nomadi, che anche secondo la Polizia spesso non sono chiare. Anche l’assessore alle politiche sociali del comune di Milano ha riferito che in uno dei grandi campi nomadi della città si sono riscontrati gravi problemi, dovuti soprattutto all’addensarsi di un numero eccessivo di persone, e ha rilevato che probabilmente è preferibile optare per campi nomadi di dimensioni ridotte. L’attuale presenza di campi nomadi molto estesi,

con numerose centinaia di persone, è comunque una situazione che pone certamente problemi e non favorisce l'integrazione. Anche le possibili soluzioni alternative, quali l'assegnazione di microaree o di alloggi, non sono però facilmente praticabili: di fronte alla complessità del problema sarà utile studiare le esperienze già compiute in Italia e quelle di altri Paesi europei, per individuare le soluzioni più idonee.

In un quadro così sfaccettato e in continuo cambiamento, il presupposto necessario per qualsiasi intervento è sicuramente la conoscenza precisa delle presenze di nomadi in Italia, sia sotto l'aspetto quantitativo, sia sotto quello delle diverse provenienze geografiche e dei flussi di ingresso (negli ultimi anni, ad esempio, sembrano in grande aumento quelli dalla Romania, mentre si sarebbero fermati quelli dalla ex Jugoslavia): a tal fine sarebbe importante procedere ad un censimento accurato che consenta di avere un quadro fedele e aggiornato della situazione.

Il problema della prevenzione dell'accattonaggio minorile, come appare evidente, presenta dunque caratteri molto vasti, che coinvolgono anche la cultura delle comunità nomadi, le loro modalità di sostentamento (l'accattonaggio minorile costituisce infatti per alcune famiglie una fonte di introiti non irrilevante) e la loro non facile integrazione. Si tratta di temi che, nella loro ampiezza, non possono essere qui compiutamente affrontati, ma che richiedono di essere approfonditi, in modo da promuovere processi di integrazione che, sia pure in tempi prevedibilmente non brevi e attraverso inevitabili difficoltà, possano giungere a risultati positivi.

L'obiettivo primario da perseguire è che tutti, comprese le comunità nomadi, acquisiscano sensibilità pienamente rispettose dei diritti dell'infanzia e facciano proprie le norme che li tutelano, seguendole senza ingiustificate eccezioni. La Commissione auspica, in ogni caso, che la tutela dei diritti di ciascun minore — qualunque sia la sua cultura di provenienza — prevalga su ogni altra considerazione.

