

Al Presidente del Senato

Al Presidente e alla Relatrice
della 5a Commissione permanente
(Programmazione economica, bilancio)

Ai Presidenti dei Gruppi Parlamentari al Senato

Al Presidente del Consiglio dei Ministri

Al Ministro dell'Interno

Al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione
Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo

P.c. al Ministro dell'economia e delle finanze

Alla Presidente della Camera dei Deputati

Al Presidente Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di
identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse
pubbliche impegnate

All'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

Alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione
del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

All'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia

Al Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

All'A.N.C.I.

Torino, 28 luglio 2016

**Oggetto: Misure straordinarie di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati
previste dal disegno di legge di conversione in legge del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113**

A.S.G.I. - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione

Sede legale : Torino, via Gerdil 7 – 10152 – tel/fax +39.011.4369158 – segreteria@asgi.it

Sede organizzativa : Udine, via del Gelso 3 - 33100 - 3894988460 - info@asgi.it

www.asgi.it

C.F. 97086880156 – P.IVA 07430560016

ASGI intende esprimere la più viva preoccupazione in merito alle disposizioni in materia di “Misure straordinarie di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati” previste all’articolo 1-ter del disegno di legge di conversione in legge del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, recante misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio, approvato dalla Camera dei deputati il 21 luglio 2016.

Tale articolo, infatti, introduce un nuovo comma 3-bis all’articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, prevedendo che, in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, ove temporaneamente non siano disponibili posti nelle strutture governative di prima accoglienza o nell’ambito dello SPRAR e l’accoglienza non possa essere assicurata dal Comune in cui il minore si trova, il prefetto disponga, ai sensi dell’articolo 11 dello stesso decreto legislativo, l’attivazione di **strutture ricettive temporanee** esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati.

Ciascuna di queste strutture potrà avere una **capienza massima di 50 posti**. Tale previsione si pone **in netto contrasto con la normativa nazionale e regionale sulle strutture di accoglienza per minori**, che prevede il superamento degli istituti di grandi dimensioni a favore di comunità di tipo familiare o comunque di strutture di dimensioni ridotte (legge 184/83, legge 328/2000, D.M. 308/2001).

Gli standard strutturali stabiliti per le strutture ricettive temporanee risultano nettamente inferiori anche rispetto a quelli previsti dall’Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul FAMI “Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)”, in base a cui ciascuna struttura dovrà recare un numero massimo di 30 posti di accoglienza ed essere rispondente a specifici parametri di carattere infrastrutturale, nel rispetto della normativa nazionale e regionale vigente in materia, tra l’altro, di autorizzazione/accreditamento di strutture destinate all’accoglienza di minori.

L’accoglienza in strutture di grandi dimensioni implica una forte spersonalizzazione delle relazioni e impedisce la creazione di quell’ambiente di tipo familiare di cui ogni minore ha bisogno, oltre a rendere molto più difficile la gestione e la mediazione delle conflittualità che talvolta emergono all’interno dei centri. Inoltre, tale modalità di accoglienza spesso provoca reazioni negative e ostilità da parte della cittadinanza, in genere assai più disponibile ad accettare la presenza di centri di piccole dimensioni.

La nuova norma prevede inoltre che le strutture ricettive temporanee dovranno assicurare i servizi indicati nel decreto del Ministro dell’interno di cui al comma 1 dell’art. 19, relativo alle strutture governative di prima accoglienza, decreto ad oggi peraltro non ancora adottato.

Si ricorda che, ai sensi del citato comma 1, i minori non accompagnati sono accolti nelle strutture governative di prima accoglienza *“per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a sessanta giorni, alla identificazione e all’eventuale accertamento dell’età, nonché a ricevere, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti,*

compreso quello di chiedere la protezione internazionale”.

E' dunque presumibile che in tali strutture – così come peraltro indicato nel sopra citato Avviso pubblico relativo ai c.d. Centri FAMI – **non saranno previsti servizi volti all'inclusione sociale** e all'autonomia del minore (iscrizione nelle scuole o centri di formazione sul territorio, avviamento al lavoro ecc.), che devono invece essere assicurati dalle strutture di seconda accoglienza.

A differenza di quanto previsto per le strutture governative di prima accoglienza, il nuovo co. 3-bis non prevede un termine massimo di permanenza nelle strutture ricettive temporanee, limitandosi a prevedere che l'accoglienza in tali strutture “è limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo”, ovvero nello SPRAR o nelle altre strutture di accoglienza per minori del Comune competente per territorio.

E' peraltro noto che i minori collocati nei Centri FAMI in molti casi vi permangono per periodi di tempo assai più lunghi dei previsti sessanta giorni, a causa dell'estrema difficoltà di inserimento nello SPRAR (si ricorda che all'interno di tale Sistema, in attesa dell'attivazione dei progetti finanziati dall'ultimo bando, sono attualmente disponibili 1.852 posti, a fronte di circa 12.000 minori presenti a fine maggio 2016) ovvero nelle strutture di accoglienza per minori del Comune competente per territorio. Le medesime difficoltà si presenteranno, presumibilmente, per i trasferimenti dalle strutture ricettive temporanee.

Così come avviene per gli adulti inseriti nei CAS, è dunque presumibile che **i minori collocati nelle strutture ricettive temporanee vi resteranno per periodi molto lunghi, o addirittura potranno non essere mai trasferiti nello SPRAR.** Tali strutture fungeranno dunque, di fatto, anche da strutture di seconda accoglienza, caratterizzate tuttavia da standard significativamente inferiori rispetto a quelli previsti non solo dalla normativa nazionale e regionale in materia di strutture per minori ma anche agli standard recentemente approvati dalla Conferenza delle Regioni per le strutture di seconda accoglienza per minori non accompagnati, che prevedono una capienza massima di 16 posti e l'attivazione di percorsi di inserimento scolastico, formativo, lavorativo ecc. In particolare, i minori che resteranno nelle strutture ricettive temporanee da 50 posti, per molti mesi o addirittura anni, potranno non essere mai inseriti in percorsi di inclusione sociale, con gravi conseguenze in termini di disagio psicologico e marginalizzazione di questi minori.

Si noti che il ddl esclude dall'accoglienza nelle strutture ricettive temporanee solo i **minori infraquattordicenni**, senza prevedere tutele specifiche neanche per i minori che presentino particolari profili di **vulnerabilità** (minori con gravi disagi psicologici, vittime di tratta, sfruttamento, tortura, violenza, traumi da migrazione, abusi ecc.), a differenza dei sopra citati standard per le strutture di seconda accoglienza per minori non accompagnati approvati dalla Conferenza delle Regioni, che si applicano solo ai minori ultrasedicenni che non presentino profili di vulnerabilità. Dunque ad esempio una minore quattordicenne vittima di tratta e di

violenze potrebbe essere collocata in una struttura ricettiva temporanea.

Va poi rilevato come i **presupposti di applicazione** delle disposizioni di cui al co. 3-bis siano definiti in modo estremamente generico *“In presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora l'accoglienza non possa essere assicurata dai comuni ai sensi del comma 3”*, aprendo margini di discrezionalità eccessivamente ampi: è ipotizzabile che le autorità non solo dei Comuni di sbarco ma anche di molti Comuni interessati da flussi consistenti di arrivo di minori stranieri non accompagnati dichiareranno di non poter assicurare l'accoglienza dei minori, chiedendo alla Prefettura di intervenire.

La possibilità di attribuire la responsabilità dell'accoglienza alla Prefettura rappresenta anche un forte disincentivo per i Comuni a partecipare allo SPRAR e a predisporre strutture di accoglienza idonee all'accoglienza di minori non accompagnati.

Di conseguenza, è molto probabile che il sistema ordinario di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (nell'ambito dello SPRAR o delle altre strutture per minori predisposte dal Comune) si riduca, a favore di un ampliamento del sistema di accoglienza straordinario, con tutte le conseguenze negative in termini di mancata tutela dei diritti dei minori sopra citate.

Non è chiaro, infine, quale sarebbe il ruolo del Comune rispetto ai minori accolti nelle strutture ricettive temporanee, posto che il ddl si limita a prevedere che *“Dell'accoglienza del minore non accompagnato nelle strutture di cui al presente comma e al comma 1 del presente articolo è data notizia, a cura del gestore della struttura, al comune in cui si trova la struttura stessa, per il coordinamento con i servizi del territorio”*.

E' evidente come le disposizioni fin qui analizzate prevedano un **trattamento di forte svantaggio** dei msna collocati nelle strutture ricettive temporanee rispetto ai minori italiani, ma anche rispetto ai msna collocati – sulla base esclusivamente della disponibilità di posti e non di criteri come ad es. le condizioni di vulnerabilità – nello SPRAR e nelle altre strutture di accoglienza per minori predisposte dal Comune.

Ad avviso della scrivente organizzazione, tale disparità di trattamento appare sotto diversi profili **discriminatoria e contraria al superiore interesse del minore**, in violazione della nostra Costituzione e della normativa comunitaria e internazionale.

In particolare, la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata dall'Italia con legge n. 176/1991, impone agli Stati Parti di garantire i diritti da essa enunciati – tra cui i diritti alla protezione e all'assistenza per i minori privati del proprio ambiente familiare, allo sviluppo, alla salute, all'istruzione, a condizioni di vita adeguate, alla partecipazione ecc. – *“senza distinzione di sorta ed a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza”* (art. 2).

Come chiarito dal Comitato ONU sui diritti del fanciullo, il principio di non discriminazione si applica a tutti i minori, a prescindere dalla nazionalità e dallo status relativo al soggiorno (cfr. Paragrafo 12, Commento generale n. 6 (2005) sui minori stranieri non accompagnati).

L'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo stabilisce poi che *“in tutte le decisioni relative ai minori, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del minore deve essere una considerazione preminente”*. Tale principio è richiamato, con specifico riferimento all'accoglienza dei minori stranieri, dal D.lgs. 142/15, che all'art. 18, co. 1 stabilisce che *“nell'applicazione delle misure di accoglienza previste dal presente decreto assume carattere di priorità il superiore interesse del minore in modo da assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere ed allo sviluppo anche sociale del minore, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dalla legge 27 maggio 1991, n. 176”*.

Qualsiasi trattamento di svantaggio nei confronti dei minori stranieri rispetto ai minori italiani, sulla base della nazionalità, così come qualsiasi irragionevole disparità di trattamento tra minori stranieri non accompagnati risulta **incostituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione, nonché dell'art. 117**, ai sensi del quale la potestà legislativa deve essere esercitata dallo Stato nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Le oggettive e rilevanti problematiche derivanti dall'arrivo di un numero molto elevato di msna in tempi ravvicinati e le gravi difficoltà che le istituzioni italiane stanno incontrando nel garantire adeguata accoglienza a tutti questi minori devono essere affrontate urgentemente, ma non attraverso misure emergenziali che presentano profili di incostituzionalità, bensì **nel pieno rispetto della nostra Costituzione e della normativa comunitaria e internazionale in materia**.

ASGI auspica quindi che **l'art. 1-bis venga stralciato** dal disegno di legge di conversione in legge del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113 e che si adottino **norme e politiche volte a rafforzare e a rendere più efficiente il sistema di accoglienza ordinario** dei minori stranieri non accompagnati, in particolare aumentando il numero di posti per msna attivati nell'ambito dello SPRAR, attraverso lo stanziamento di adeguati fondi da parte dello Stato e l'adozione di misure (in termini di incentivi e/o di previsione di specifici obblighi) volte ad assicurare che i Comuni partecipino a tale Sistema.

Per affrontare efficacemente le problematiche connesse agli arrivi consistenti e ravvicinati di msna, è inoltre urgente ridurre la concentrazione dell'accoglienza dei msna in alcune Regioni, segnatamente la Sicilia, che ad oggi accoglie circa un terzo del totale dei msna presenti in Italia.

Mentre, infatti, la distribuzione dell'accoglienza degli adulti tra le Regioni viene concordata

nell'ambito del Tavolo di coordinamento nazionale, tale meccanismo non è previsto per l'accoglienza dei msna. Di conseguenza, l'accoglienza dei msna che non vengono trasferiti nei Centri FAMI ovvero in strutture SPRAR resta a carico del Comune di arrivo/rintraccio.

Al fine di consentire un certo livello di **distribuzione dell'accoglienza dei msna tra Regioni e Comuni**, ASGI auspica che non si ricorra all'attivazione di CAS per minori, promuovendo invece la distribuzione nell'ambito del sistema di accoglienza ordinario, secondo modalità concordate nell'ambito del Tavolo di coordinamento nazionale, d'intesa con la Conferenza Unificata.

A tal fine, si auspica una modifica all'art. 19, co. 3 del d.lgs. 142/15 nel modo seguente:

“In caso di temporanea indisponibilità nelle strutture di cui ai commi 1 e 2, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del Comune in cui il minore si trova, fatta salva la possibilità di trasferimento del minore in un altro Comune, individuato secondo gli indirizzi fissati dal Tavolo di coordinamento di cui all'articolo 16, tenendo in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del minore. I Comuni che assicurano l'attività di accoglienza ai sensi del presente comma accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'interno a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati di cui all'articolo 1, comma 181, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nel limite delle risorse del medesimo Fondo.”

Si noti che la possibilità per un Comune di dare la propria disponibilità all'accoglienza di due o tre msna in una comunità per minori, senza impegnarsi nella predisposizione di un progetto SPRAR, potrebbe favorire l'ampliamento del numero di Comuni disponibili all'accoglienza, i quali dopo una prima esperienza limitata, potrebbero aprirsi alla prospettiva di entrare nello SPRAR.

Restiamo a Vostra disposizione per ogni opportuno approfondimento.

Distinti saluti

Avv. Lorenzo Trucco
Presidente dell'A.S.G.I.

