

REGIONE EMILIA-ROMAGNA - ASSEMBLEA LEGISLATIVA

ATTO DI INDIRIZZO – RISOLUZIONE

Oggetto n. 3341 - Risoluzione per impegnare la Giunta a verificare la opportunità di organizzare una missione in Albania volta a perorare modifiche alla normativa albanese in materia di affido di minori, molti dei quali arrivano in Italia attraverso l'affido temporaneo, chiedendo inoltre l'assunzione di ulteriori iniziative volte a contrastare l'arrivo in Italia di minori non accompagnati.
A firma del Consigliere: Foti (Prot. DOC/2016/0000605 dell'11 ottobre 2016)

RISOLUZIONE

L'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

Premesso che

ai minori stranieri, anche se entrati irregolarmente in Italia, si applica la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con la legge 27 maggio 1991, n. 176;

ai sensi della predetta Convenzione si intende per fanciullo "ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile";

l'articolo 1, comma 2, del Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535, recante "Regolamento concernente i compiti del comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, così recita: «2. Per "minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato", di seguito denominato "minore presente non accompagnato", s'intende il minorenne 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 dello Stato 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.»;

ogni minore straniero non accompagnato deve essere segnalato:

1. 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 (Articolo 9, comma 4, della Legge n. 184/83, articolo 28 del Decreto Presidente della Repubblica n. 394/99);
2. al Giudice Tutelare, per l'apertura della tutela;
3. al Comitato per i minori stranieri (sostituito, a seguito di quanto disposto dal Decreto Legge n. 95/2012, convertito con modificazioni nella Legge n. 125/2012, dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), ad eccezione del caso in cui il minore abbia presentato domanda di asilo;

i minori stranieri non possono essere espulsi, tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (e in questi casi il provvedimento di espulsione è disposto dal Tribunale per i minorenni) e salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi (articoli 19 e 31, comma 4, del T.U. n. 286/98);

i minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo possono - invece - essere sottoposti al "rimatrio assistito" (articolo 33 del Testo Unico n. 286/98, D.P.C.M. n. 535/99, Circolare del Ministero dell'Interno del 9.04.2001);

per la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, che ha svolto sul tema un'indagine conoscitiva nella XVI legislatura, il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati che giungono sul territorio italiano è aumentato sensibilmente a partire dal 2006;

in generale, la competenza a coprire le spese dell'accoglienza del minore non accompagnato è posta a carico del Comune in cui risiede, ritenendosi applicabile al riguardo l'articolo 6, comma 4, della legge-quadro sul Servizio Sociale (n. 328/2000). Se i minorenni non sono registrati come residenti, la competenza si valuta con riferimento al luogo in cui essi hanno i principali interessi. In ogni caso, la Circolare del Ministero dell'Interno del 24 aprile 2013 stabilisce che l'obbligo di collocare in luogo sicuro, ovvero in una struttura di accoglienza autorizzata/accreditata, comporta la presa in carico del minore da parte dei servizi sociali del Comune nel cui territorio la struttura è presente (testualmente: "Il collocamento del minore in una struttura di accoglienza autorizzata/accreditata comporta la sua presa in carico da parte dei servizi sociali del Comune nel cui territorio la struttura è presente e la richiesta di apertura della tutela nei suoi confronti.");

il 10 luglio 2014 è sancita l'intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti Locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati. Nel darne notizia, il presidente dell'Associazione dei Comuni Italiani (Anci) - Piero Fassino - così commentata "è stata risolta finalmente la vicenda dei minori non accompagnati, che da oggi verranno gestiti con il metodo Sprar e non in maniera separata" (<http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2014/07/10/news/immigrazione-91235654/>);

nei fatti, la gestione dei minori stranieri non accompagnati continua a risultare estremamente difficile e problematica, soprattutto per i Comuni. Non solo, ma occorre prestare la dovuta attenzione alla scomparsa degli stessi dai centri di accoglienza, basti pensare che, nel corso dell'incontro del 12 gennaio 2015 con la commissione regionale antimafia dell'Assemblea Regionale Siciliana, il Ministro dell'interno - on. Angelino Alfano - dichiara che sono 3.707 i minori stranieri scomparsi nei centri di accoglienza su un totale di 14.243 sbarcati sulle nostre coste;

il 30 settembre 2015 entra in vigore il Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE, che all'articolo 19, in ragione del trasferimento del Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati al Ministero dell'interno, delinea un sistema unico di accoglienza in grado di superare le distinzioni tra i minori stranieri non accompagnati e i minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale. In particolare, in continuità con quanto previsto nell'Intesa del 10 luglio 2014, è disposto che per la prima accoglienza dei minori non accompagnati, il Ministero dell'interno istituisca e gestisca, anche in convenzione con gli enti locali, centri specializzati per le esigenze di soccorso e protezione immediata dei minori non accompagnati, per il tempo strettamente necessario all'identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, comunque non superiore a sessanta giorni. Con riferimento alla seconda accoglienza, è previsto che anche i minori non accompagnati non richiedenti protezione internazionale possano accedere al sistema SPRAR, nei limiti dei posti e delle risorse disponibili;

il Ministero dell'Interno pubblica il 4 dicembre 2015 la graduatoria dei progetti di accoglienza per minori stranieri non accompagnati presentati dagli enti locali in risposta al bando SPRAR, come stabilito dal decreto del Ministero dell'Interno del 27 aprile 2015. Gli enti locali ammessi al finanziamento, a carico del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo, devono realizzare le attività progettuali nell'ambito dello SPRAR fino al 31 dicembre 2016. Vengono approvati 73 progetti (per l'Emilia-Romagna risultano finanziati i progetti presentati da tutti i comuni capoluogo, ad eccezione di Piacenza) in altrettanti Enti locali per un totale di 1.010 posti di accoglienza;

con decreto dell'1 settembre 2016, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'8 settembre 2016, il Ministero dell'Interno, d'intesa con il Ministero Economia e Finanze, stabilisce i requisiti strutturali e i servizi dei centri o strutture governative di prima accoglienza per minori stranieri non accompagnati. Il provvedimento individua i requisiti dei centri (articolo 3), che devono "assicurare la permanenza continuativa del minore straniero non accompagnato nell'arco delle 24 ore, per un periodo non superiore a sessanta giorni", e garantire "l'ospitalità di 50 minori in almeno due sedi alla stessa destinata in via esclusiva", tenuto conto che "ciascuna sede può accogliere fino ad un massimo di 30 minori". Il predetto articolo 19 prevede, altresì, che in caso di indisponibilità di posti nel sistema appena descritto, l'accoglienza e l'assistenza del minore siano a carico del Comune in cui il minore si trova, secondo gli indirizzi fissati dal Tavolo di coordinamento. I Comuni che assicurano l'attività di accoglienza accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'Interno a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati;

lo Stato, come detto, supporta economicamente i Comuni per l'accoglienza prestata a favore dei minori in strutture dedicate. Risulta, infatti, istituito - presso il Ministero dell'interno - il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, la dotazione del quale, per il 2016, è di 170 milioni di euro. Ai Comuni che ne fanno richiesta, per il tramite delle Prefetture, il

Ministero dell'Interno eroga trimestralmente un contributo giornaliero per ospite nella misura massima definita a seguito dell'intesa sancita nella Conferenza Unificata del 10 luglio 2014;

l'articolo 1-ter del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito in legge 7 agosto 2016, n. 160, recante: «Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio.», inserisce all'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, dopo il comma 3, il seguente: «3-bis. 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, è disposta dal prefetto, ai sensi dell'articolo 11, l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, con una capienza massima di cinquanta posti per ciascuna struttura. Sono assicurati in ogni caso i servizi indicati nel decreto di cui al comma 1 del presente articolo. L'accoglienza nelle strutture ricettive temporanee non può essere disposta nei confronti del minore di età inferiore agli anni quattordici ed è limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo. 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». Il comma 2 prevede che «All'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 si provvede nei limiti degli stanziamenti di bilancio allo scopo previsti a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.»;

il numero di minori stranieri non accompagnati presenti in Italia al 30 aprile 2016 è di 11.648, il 41% in più rispetto alle presenze registrate alla data del 30 aprile 2015. L'età più rappresentata risulta quella di coloro che hanno 17 anni, i quali costituiscono circa il 56% dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, seguiti da coloro che hanno 16 e 15 anni (rispettivamente il 27,1% e il 9,8%). Infine, i principali paesi di provenienza dei predetti sono l'Egitto, l'Albania, il Gambia e l'Eritrea;

tra le Regioni italiane, la Sicilia si attesta come la regione che ospita il maggiore numero di minori stranieri non accompagnati (36,6%) all'interno delle proprie strutture di accoglienza, seguita da Lazio (7,8%), Lombardia (7,5%), Puglia, Calabria (entrambe 7,3%) ed Emilia-Romagna (7,2%). Al riguardo si evidenzia come le 6 Regioni menzionate ospitino i due terzi dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale;

in ragione dei dati sopra esposti, il numero dei minori non accompagnati presenti in Emilia-Romagna al 30 aprile 2016 si aggira sulle 840 unità: il preponderante numero è di minori provenienti dall'Albania (l'Emilia-Romagna ospita circa i due terzi di quelli presenti sul territorio nazionale). Clamoroso appare, al riguardo, il risultato delle indagini svolte dalle competenti Forze di Polizia a Forlì, conclusesi - nello scorso mese di settembre - con la denuncia di 41 adulti, tutti di nazionalità albanese e genitori o parenti di minori abbandonati (i reati contestati sono quelli di truffa aggravata allo Stato, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina aggravato e abbandono di minore) e di 25 minori albanesi (indagati per truffa aggravata in concorso);

appare fuori di dubbio che, da diversi anni, arrivano in Emilia-Romagna flussi di minori albanesi non accompagnati che nulla hanno a che vedere con i minori provenienti dagli sbarchi sulle nostre coste e, in generale, con i richiedenti protezione internazionale. Nella maggior parte dei casi questi minori

hanno, infatti, regolari famiglie in Albania, che del tutto consapevolmente permettono che i loro ragazzi arrivino nelle nostre città, con lo scopo di "utilizzare" le strutture educative e di welfare, e che i relativi costi di pernottamento e mantenimento siano posti a carico dei nostri Comuni. Le maggiori concentrazioni di minori albanesi in Regione si hanno nel territorio di Piacenza, in Romagna e a Bologna;

a fronte di detto fenomeno del tutto inaccettabile - oltre che rilevante sotto più profili: reato di abbandono di minori e la violazione della sopra citata Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1999 - la Regione Emilia-Romagna si è attivata come segue:

- a dicembre 2015 la vicepresidente e assessore regionale al welfare ha riunito i sindaci e gli assessori ai servizi sociali dei Comuni capoluogo di provincia per trovare soluzioni e arrestare l'arrivo di minori albanesi non accompagnati, fenomeno che risulta in costante aumento;
- a seguito del detto incontro, nel gennaio 2016 si è tenuto in prefettura a Bologna un tavolo straordinario con i prefetti della Regione Emilia-Romagna, il Prefetto Centrale Morcone del Ministero degli Interni e la Dirigente del Ministero del Lavoro Stefania Cangia, in cui è stata ribadita la necessità di affrontare il fenomeno;
- in occasione della missione in Regione Emilia-Romagna, il 15 e 16 febbraio 2016, del Ministro del Welfare e Giovani della Repubblica di Albania, Blendi Klosi, la delicata questione che qui interessa è stata ulteriormente affrontata nel corso di un incontro bilaterale con la vicepresidente e assessore regionale al welfare;

per altro, i rapporti tra Emilia-Romagna e Albania risultano molto intensi a partire dall'anno 2004 e - particolarmente - in materia di welfare, la qual cosa avrebbe dovuto portare le autorità albanesi ad una maggiore collaborazione rispetto alla questione dei minori albanesi non accompagnati. E' qui il caso di ricordare che - come si legge nel "Documento d'indirizzo programmatico per il triennio 2009-2011 per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo, in attuazione dell'articolo 10 della L.R. 24 giugno 2002, n. 12", approvato dall'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna il 25 Febbraio 2009 - la Regione Emilia-Romagna è stata capofila e co-finanziatrice (175.000 euro) del programma di cooperazione decentrata denominato: "Supporto in favore delle politiche Minorili in Albania - rafforzamento istituzionale per il decentramento dei servizi sociali e del servizio nazionale per le adozioni e la protezione dei diritti dell'infanzia e armonizzazione della legislazione con la normativa UE". Detto programma, realizzato in collaborazione con le Regioni Marche e Puglia, attuato dal comune di Forlì, del costo totale di euro 2.008.400,00 (di cui euro 1.503.400,00 a carico della Direzione Generale Cooperazione e Sviluppo - Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione - e Euro 505.000,00 a carico delle Regioni) aveva, tra i suoi obiettivi, anche il contrasto alla "assenza di strategie e di servizi per la prevenzione dell'emigrazione clandestina di minori e adolescenti e del traffico di adolescenti a scopo sessuale". Non solo, ma risulta affidato alla Regione Emilia- Romagna anche il programma denominato "Supporto alla decentralizzazione ed alla deistituzionalizzazione dei servizi sociali in Albania", realizzato con fondi (200.000,00 dollari della Banca Mondiale) nel periodo settembre 2006-settembre 2007. E così pure, in quegli anni, la Regione ha "creata la sede distaccata della Regione Emilia-Romagna di Tirana, per meglio governare le capacità di integrazione e d'interazione tra le diverse opportunità finanziarie e umane offerte direttamente dalla Regione,

come dal ministero degli Esteri, delle Attività produttive e dall'Unione Europea" (vedi: <http://www.regioni.it/dalleregioni/2004/11/03/emilia-romagna-cooperazione-internazionale-la-regione-emilia-romagna-e-capofila-nella-realizzazione-di-un-vasto-programma-per-le-politiche-sociali-in-albania-con-particolare-attenzione-ai-minor-175446/>). Detta sede distaccata risulta poi chiusa all'esaurimento dei progetti (come risulta dalla dichiarazione della Vice Presidente della Giunta Regionale - Simonetta Saliera - e diffusa il 13 luglio 2014 dall'Ufficio stampa della Giunta Regionale);

non solo, ma una partecipazione intensa della Regione Emilia-Romagna a programmi riguardanti il sistema di welfare in Albania, con specifico riferimento ai minori, è ricavabile dalla lettura del "Documento di indirizzo programmatico per il triennio 2012-2014 ai sensi della legge regionale n. 12/2002 per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura di pace" approvato dall'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna il 25 luglio 2012.

Impegna la Giunta regionale,

con riferimento all'aumento esponenziale della presenza sul territorio regionale di minori albanesi non accompagnati:

- a verificare l'opportunità di organizzare una missione in Albania per perorare le modifiche alla normativa albanese in materia di affido, atteso che molti dei minori albanesi arrivano in Italia attraverso la pratica dell'affido temporaneo che, in Albania, costa circa 50 euro;
- a richiedere, quindi, alle competenti autorità dell'Albania, per favorire la prosecuzione della partecipazione della Regione Emilia-Romagna a molteplici programmi di sviluppo d'interesse per quel Paese e che vedono una contribuzione economica diretta anche da parte della Regione stessa, l'assunzione di adeguate iniziative volte a contrastare efficacemente l'arrivo di minori non accompagnati in Italia.

Impegna, altresì, la Giunta regionale

a richiedere al Governo italiano di assumere ogni utile iniziativa volta:

- sul piano diplomatico ed internazionale ad efficacemente contrastare l'esodo di migliaia di minori non accompagnati verso l'Italia, risultando fondamentale al riguardo la prevenzione della migrazione a rischio e della tratta dei minori;
- a ridurre, nella misura del possibile, i tempi di erogazione delle risorse fin qui spettanti e di relativa estinzione dei crediti, accertati mediante esibizione delle relative fatture, ai Comuni ospitanti minori stranieri non accompagnati;
- a procedere il più rapidamente possibile, avvalendosi anche di personale specializzato, all'identificazione dei minori stranieri non accompagnati, fino dal momento della prima accoglienza;

- a valutare la riduzione del termine massimo di trattenimento dei minori nelle strutture di prima accoglienza.

Approvata a maggioranza dei presenti nella seduta pomeridiana dell'11 ottobre 2016