

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 materia (19). 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-adottivo, 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 bielorusse (20).

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 bielorussa 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. La Commissione parlamentare per l'infanzia auspica che tale definizione possa avvenire al più presto, in considerazione del superiore interesse dei minori in stato di abbandono — per i quali è devastante rimanere in una situazione di incertezza — nonché nell'interesse delle famiglie degli aspiranti genitori adottivi, che hanno instaurato con quei bambini un legame affettivo importante, che non può essere ulteriormente sacrificato.

#### 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 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 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 « spezzatatene » 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 « Spezzatatene » 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 per cento di sesso maschile, 48 per cento femminile), compresi quelli che non sono transitati nella strut-

tura ma hanno avuto contatti con le unità di strada. La stragrande maggioranza (84 per cento) era di nazionalità rumena, il 10 per cento bosniaca e il 3 per cento serba, mentre erano italiani lo 0,5 per cento; 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 per cento) e 10-12 anni (27,9 per cento) e 16-18 anni (19,8 per cento); vi sono stati anche bambini di 7-9 anni (7,3 per cento), 4-6 anni (1,08 per cento) e 0-3 anni (2,71 per cento). 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'accattonaggio e potrebbero essere utilmente promosse e attuate nei numerosi altri centri urbani interessati dal problema. Appare altresì importante valorizzare la cultura della genitorialità, come avviene nel progetto di sostegno per le neo-madri in situazioni di difficoltà illustrato in audizione dall'assessore alle politiche di promozione dell'infanzia e della famiglia del Comune di Roma).

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 e affollati, 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 Rom e Sinti, 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.

### CONCLUSIONI

L'indagine svolta ha consentito alla Commissione di rilevare — pur nella consapevolezza delle molte questioni ancora da affrontare ed approfondire — la complessità e l'ampiezza dei temi trattati e di individuare alcuni punti critici.

Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati, l'impostazione della normativa e le competenze del Comitato per i minori stranieri attualmente prendono in esame in primo luogo l'ipotesi del rimpatrio assistito, nella tutela del superiore interesse del minore. Tale indirizzo, condivisibile in linea di principio, appare però inadeguato a dare risposte a tutti i numerosissimi casi di minori stranieri non accompagnati segnalati ogni anno sul territorio italiano. L'esigenza di compiere indagini accurate nel Paese d'origine del minore per verificare se esistano le condizioni per il rimpatrio assistito, la frequente carenza di informazioni adeguate, la difficoltà di identificare con certezza il minore, fanno sì che solo per una minima parte dei minori segnalati il Comitato possa giungere a disporre il rimpatrio assistito. I dati a tale riguardo sono eloquenti: su 46.213 segnalazioni di minori stranieri non accompagnati giunte al Comitato dal 2000 al 30 settembre 2005, i provvedimenti di rimpatrio assistito sono stati 796 (pari all'1,7 per cento).

A fronte di tale situazione, nella quale il rimpatrio assistito è un caso quantitativamente « residuale », e di un afflusso di minori stranieri non accompagnati numericamente elevato, occorre impostare la normativa in materia in modo diverso, centrandola maggiormente sui progetti per i minori che restano in Italia (come è loro diritto, in quanto, come si è sopra illustrato, proprio perché minori non possono essere espulsi). Nel delineare tali nuovi programmi è indispensabile, tuttavia, porre attenzione a non incoraggiare indirettamente l'afflusso in Italia di minori stranieri non accompagnati e ad evitare meccanismi automatici al momento del compimento del diciottesimo anno di età. Da un lato, infatti, appare importante far sì che i minori stranieri presenti in Italia e inseriti in percorsi formativi non diventino automaticamente presenze clandestine e illegali al compimento della maggior età, rischiando così di essere espulsi e quindi di non poter più entrare legalmente nel nostro Paese per dieci anni (in tale ipotesi, infatti, le risorse e le energie investite nelle iniziative di formazione per i minori stranieri non accompagnati rischierebbero di andare spre-

cate). Dall'altro lato, però, non si può ipotizzare che a tutti i minori stranieri (magari prossimi al compimento dei diciotto anni) che entrano in Italia sia indiscriminatamente consentito di rimanervi anche dopo il compimento della maggior età. La Commissione auspica pertanto un approfondimento legislativo della questione.

Parallelamente, è necessario continuare ad assicurare il rimpatrio assistito ai minori per i quali è possibile attuarlo, soprattutto ai fini del ricongiungimento familiare; è tempo però di prendere atto, dopo alcuni anni di esperienza, che tale ipotesi può riguardare solo una piccola parte dei minori stranieri non accompagnati e non costituisce perciò una via risolutiva.

Anche le competenze del Comitato per i minori stranieri dovrebbero essere riviste ed ampliate, coerentemente con tale nuova impostazione. In quest'ottica può essere utile riflettere sull'opportunità di collocare il Comitato — con responsabilità ampliate nei confronti di tutti i minori non accompagnati — presso la Presidenza del Consiglio dei ministri o presso il Ministero dell'interno, al fine di favorire una maggiore unitarietà e incisività di intervento.

La Commissione parlamentare per l'infanzia ritiene quindi necessario prevedere strumenti più efficaci per seguire i percorsi individuali dei minori che, non essendo rimpatriabili, rimangono in Italia almeno fino alla maggior età, ed elaborare programmi capaci di raggiungerli capillarmente e indirizzarli verso un futuro di integrazione e di legalità — se resteranno in Italia da adulti — o di prospettive positive nel loro Paese, se vi faranno ritorno.

A tale riguardo, la Commissione auspica che nell'applicazione della normativa ci si conformi all'interpretazione dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 286/1998 affermata dal Consiglio di Stato (illustrata nella nota 15 del presente Documento), affinché possano essere rilasciati permessi di soggiorno per studio, avviamento al lavoro e lavoro ai minori oggetto di un provvedimento di affidamento, anche se si trovano in Italia da meno di tre anni e non hanno seguito un progetto di integrazione per almeno due anni. Più in generale, occorre che nei confronti dei minori l'applicazione della normativa sull'immigrazione non si limiti ad un approccio meramente burocratico. Sarebbe forse altresì da considerare un più ampio uso del permesso di soggiorno per motivi umanitari, attualmente rilasciato in misura esigua.

Tra i problemi emersi, va segnalato quello della presenza di minori residenti dalla nascita in territorio italiano, ma in situazioni di irregolarità (perché figli di immigrati clandestini o per altri motivi): anche nei loro confronti è necessario andare oltre le attuali previsioni normative, che si limitano a garantire loro i diritti all'assistenza sanitaria e all'istruzione.

Per quanto concerne i soggiorni solidaristici dei minori stranieri presso famiglie italiane, si tratta di un fenomeno di dimensioni molto ampie e perdurante da molti anni (dal 1994 al giugno 2005 vi sono stati complessivamente 456.371 ingressi e dal 2001 la media si è attestata su circa 36.000 ingressi annui), che richiede un'attenzione specifica, anche sotto il profilo normativo.



La Commissione parlamentare per l'infanzia ritiene che i soggiorni solidaristici debbano essere connessi sempre più strettamente a progetti qualificati, che vadano oltre la pur importante dimensione del risanamento della salute dei minori provenienti dalle aree della Bielorussia e dell'Ucraina vicine a Chernobyl (che oggi costituiscono circa il 90 per cento del totale). È necessario avere un quadro progettuale più vasto verso i minori, che investa i temi della salute, del sostegno familiare, della salute, della formazione e dell'avviamento professionale; tale quadro dovrebbe coinvolgere oltre alle famiglie, anche gli enti locali e le fondazioni e associazioni, e dovrebbe realizzarsi in un'ottica di maggior regolamentazione e di piena trasparenza. L'istituzione di un albo delle associazioni che si occupano dei soggiorni solidaristici sarebbe parimenti utile, come già indicato nel documento conclusivo dell'indagine su adozioni e affidamento. Appare anche auspicabile che l'esperienza dei soggiorni solidaristici si apra maggiormente anche verso minori provenienti da altri Paesi e situazioni di difficoltà.

La Commissione ritiene, altresì, che per i minori presenti in Italia per soggiorni solidaristici debba essere previsto il rilascio di un permesso di soggiorno specifico, anche per consentire maggiore elasticità riguardo ai tempi di permanenza dei minori stessi, in relazione ai progetti che li riguardano.

Non sfugge poi all'analisi il rischio di un binario parallelo che, partendo dai soggiorni solidaristici, aggiri le norme vigenti per l'adozione internazionale. Si ribadisce al riguardo che l'adozione nominativa non può che essere un'eccezione alle regole generali, frutto fisiologico di un numero elevato di esperienze di accoglienza temporanea. La Commissione ritiene che, se si vuole valorizzare l'inserimento preadottivo di ragazzi con situazioni problematiche (età oltre i 12 anni, problemi di salute, eccetera), occorra introdurre una norma specifica, che renda trasparente e partecipato da parte del minore un percorso così particolare verso l'adozione. In tale direzione, la Commissione ribadisce l'opportunità di introdurre un nuovo strumento normativo, già delineato nel documento conclusivo della precedente indagine conoscitiva: l'affidamento familiare internazionale. Tale istituto — le cui modalità pratiche di attuazione andranno concordate anche tramite accordi bilaterali con i Paesi di provenienza dei minori (non solo quelli dai quali provengono attualmente i minori per i soggiorni solidaristici) — consentirebbe di arricchire la gamma delle possibilità di intervento nei confronti dei minori stranieri, rendendola più flessibile e consentendo di rispondere alle varietà di situazioni di abbandono o semiabbandono che difficilmente possono trovare risposte adeguate nell'attuale configurazione dell'adozione internazionale.

Riguardo al problema dei minori impiegati in attività di accattonaggio, si può anzitutto osservare che le considerazioni sopra formulate riguardo a strumenti per seguire più puntualmente i minori stranieri non accompagnati potranno contribuire a ridurre alcuni aspetti del fenomeno. Tuttavia, una parte rilevante dei minori coinvolti non sono giuridicamente definibili « non accompagnati », anche se spesso sono di fatto « male accompagnati ». Nei loro confronti e soprattutto nei confronti degli adulti che sono responsabili del loro

impiego nell'accattonaggio quel che occorre, a giudizio della Commissione parlamentare per l'infanzia, non è una nuova normativa, bensì un nuovo impulso ad applicare quella esistente, in modo costante e capillare, coordinando gli interventi delle istituzioni e dei servizi preposti — forze di polizia, polizie municipali, servizi sociali — e moltiplicando le iniziative *ad hoc* avviate in alcuni Comuni, secondo quanto esposto sopra, nel paragrafo 4.4. Nello stesso paragrafo sono indicate altre proposte, quali un più energico intervento per contrastare l'evasione dell'obbligo scolastico e la necessità di un attento monitoraggio dell'identità delle persone presenti nei campi nomadi.

Una più diffusa consapevolezza del problema da parte dei responsabili istituzionali, la predisposizione di apposite strutture e di strumenti d'intervento specifici, una formazione che sensibilizzi adeguatamente gli operatori e una più pronta capacità di intervento in tutti i casi nei quali si trovino minori coinvolti in attività di accattonaggio sono le priorità individuate dalla Commissione per affrontare il fenomeno con risultati più efficaci di quelli finora conseguiti.

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.

La Commissione parlamentare per l'infanzia sottolinea, in conclusione, l'opportunità di istituire anche in Italia il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, secondo quanto già diffusamente illustrato nella Relazione alle Camere approvata il 29 luglio 2003. Solo con l'istituzione di una figura unitaria di riferimento le varie problematiche concernenti l'infanzia potrebbero avere un'adeguata risposta sia sotto il profilo della prevenzione, che del coordinamento degli interventi a tutela dell'infanzia. Il Garante potrebbe altresì avere una visione d'insieme delle molteplici e apprezzabili iniziative di accoglienza e di sostegno avviate da numerosi Enti locali — di diverse dimensioni, da grandi città a Comuni medio-piccoli — nelle varie zone del Paese.

---

NOTE:

(1) Secondo la normativa vigente, tale stato riguarda infatti essenzialmente due profili: l'abbandono come presupposto che legittima l'adozione e il reato di abbandono di minore.

Per il primo profilo, 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 (Cassazione, 27 maggio 1987, n. 4723). Quel che sembra emergere dalla più recente prassi giurisprudenziale, come necessario ai fini delle ricorrenza 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.

Per il secondo profilo, 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.

(2) Il semiabbandono non è previsto nella vigente normativa. Nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva su adozioni e affidamento svolta dalla Commissione parlamentare per l'infanzia, è stato definito 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.

(3) 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.

(4) 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 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.

(5) A norma degli articoli 19 e 31, comma 4, del decreto legislativo n. 286/1998.

(6) Istituto 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.

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

(8) 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.

(9) A norma dell'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999.

(10) Per previsione della circolare del Ministero dell'interno del 23 dicembre 1999.

(11) A norma dell'articolo 34 del decreto legislativo n. 286/1998 e della circolare del Ministero della sanità del 24 marzo 2000.

(12) Come previsto dall'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 286/1998.

(13) A norma dell'articolo 38 del decreto legislativo n. 286/1998 e dell'articolo 45 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999.

(14) A norma dell'articolo 5 del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 345.

(15) Il comma 1 dell'articolo 32 del decreto legislativo n. 286/1998 prevede che 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. I commi 1-*bis* e 1-*ter* dello stesso articolo 32 (introdotti dall'articolo 25 della legge n. 189/2002) prevedono che il minore, per ottenere il permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro o di lavoro, deve aver seguito un progetto di integrazione sociale e civile per almeno due anni; l'ente gestore del progetto deve inoltre 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 iniziato. Molte Questure, intendendo le condizioni previste dai commi 1-*bis* e 1-*ter* come esclusive, hanno iniziato a concedere permessi di soggiorno solo a coloro in possesso dei requisiti ivi richiesti. Tale interpretazione restrittiva – per la quale cioè il comma 1-*bis* integra il comma 1, introducendo ulteriori condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno – è stata citata anche dal sottosegretario per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini, in risposta all'interrogazione in Commissione XII della Camera n. 5-04784; in quella circostanza il sottosegretario (4 ottobre 2005) ha riferito che « per il Ministero dell'interno gli unici requisiti per una permanenza in Italia del minore sono quelli stabiliti dall'articolo 32 commi 1-*bis* e 1-*ter* ». Secondo altre interpretazioni della norma, i requisiti previsti dai commi 1-*bis* e 1-*ter* sono invece da considerare alternativi – e non cumulativi – rispetto a quelli previsti dal comma 1. In tal senso si è espresso il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia Romagna (sentenze n. 2143 del 23 ottobre 2003 e n. 2332 del 5 novembre 2003). A tale interpretazione più ampia – secondo la quale il comma 1-*bis* introduce una ipotesi aggiuntiva rispetto a quella prevista dal comma 1, e il comma 1-*ter* si riferisce esclusivamente ai soggetti di cui al comma 1-*bis* – si è riferito anche il Consiglio di Stato nel parere n. 9986/04 dell'8 giugno 2005, emesso su richiesta del Ministero dell'interno e citato dal sottosegretario per l'interno Giampiero D'Alia nell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'infanzia (8 novembre 2005). La Sezione I del Consiglio di Stato, nel parere citato, osserva infatti che della questione è stato già investito in sede giurisdizionale il Consiglio di Stato stesso, che si è espresso in materia con la decisione n. 1681 del 12 aprile 2005 della Sezione VI; secondo tale decisione il comma 1-*bis* « ha introdotto una ulteriore e distinta fattispecie in cui può essere rilasciato il permesso di soggiorno, senza incidere sui casi già ammessi dal precedente comma 1 » e « i requisiti previsti dai due commi sono alternativi e non cumulativi ».

(16) In seguito alla comunicazione da parte del Ministero dell'interno che la propria circolare del 9 aprile 2001 era da ritenersi abrogata e 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.

(17) A norma del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535/1999; l'articolo 9 prevede che la durata totale del soggiorno di ciascun minore non può superare i 90 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.

(18) Secondo quanto prevede 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.

(19) 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 bielorusi residenti permanentemente nel territorio di uno stato estero, approvato con disposizione del Consiglio dei ministri n. 1679 del 28 novembre 1999.

(20) 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.