

Relazione al progetto di legge

"DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI"



UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

Deposito in Data 11-03-2002

DIRIGENTE

Eccellenze,

Onorevoli Membri del Consiglio Grande e Generale,

E' con grande piacere e senso di responsabilità che procediamo alla presentazione di questo progetto di legge, nato grazie allo stimolo e al lavoro di associazioni e di membri della società civile e recepito dai gruppi consiliari con un lavoro condiviso che ha portato al testo qui in esame, magari ancora passibile di migliorie in corso di dibattimento ma, per certo, una proposta di elevato spessore umanitario, alla quale hanno contribuito anche la Direzione Affari Giuridici del Dipartimento Affari Esteri, il Tribunale Unico, il Servizio Minori e altri servizi del Settore Pubblico Allargato, in un lavoro di squadra che ha il solo intendimento di dare un contributo positivo e costruttivo a dipanare una grave crisi umanitaria che scuote le coscienze di coloro che si fermano anche solo per pochi secondi ad osservarla. Il valore aggiunto di questo progetto di legge è proprio nel metodo di condivisione, partito già con il confronto di tutti i gruppi con associazioni presenti in Repubblica e proseguito con uffici e servizi pubblici. L'articolato è stato così via via rifinito e se anche in alcuni passaggi si è deciso a maggioranza, si è addivenuti ad un testo completo.

La Repubblica di San Marino ha, nel passato, dato grande dimostrazione di solidarietà. Questo anche negli anni bui del conflitto bellico che ha prodotto effetti disastrosi subito fuori dai nostri confini.

I cittadini sammarinesi, orgogliosi custodi del gesto di accoglienza e rifugio offerti all'amico popolo italiano rifugiatosi sulle pendici del Monte Titano, che era rimasto neutrale durante la seconda guerra mondiale, non hanno mancato di perpetuare la solidarietà nei decenni seguenti, attraverso la loro attività a beneficio delle locali e, ci sia consentito l'inciso, estremamente meritevoli associazioni, religiose e laicali, operanti anche nella cooperazione internazionale, attraverso, ad esempio, l'accoglienza per numerose estati dei bambini colpiti dalla tragedia di Chernobyl o le numerose adozioni internazionali che hanno visto minori in difficoltà trovare famiglie sammarinesi che li hanno amati e accompagnati alla vita adulta.

Ciò premesso, la Repubblica di San Marino e la comunità dei popoli europei sono poste, oggi, di fronte a questioni che interrogano nuovamente, come nel passato, il nostro sentimento di umanità. Gravi sono gli accadimenti che si stanno verificando ai confini dell'Europa unita, genitrice dei diritti umani, da riconoscersi non solo in favore dei cittadini europei bensì degli esseri umani in quanto tali. Questi eventi, nonché le sofferenze ad essi conseguenti, ci impongono doverose riflessioni.

A tal proposito, forti sono le denunce delle organizzazioni non governative operanti nei luoghi "caldi" della contemporanea migrazione verso l'Europa, relative alle condizioni disumane in cui sono costretti a vivere numerosi bambini e ragazzi, alcuni giovanissimi, in campi profughi

Randellini (RETE)
Leonardi (RF)
S. M. (N.M.)

Volini (PDCS)
Carli (D-MI)
M. M. (C.rom)

spesso sovraffollati costruiti dentro il continente europeo, ovvero il continente da sempre ritenuto un faro, a livello mondiale, nella tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone e considerato, da coloro che fuggono dai paesi di origine, quale luogo di opportunità per un loro futuro.

Recenti stime dell'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR) testimoniano che nel solo campo profughi dell'isola di Samos (Grecia), punto terminale della c.d. *rotta del Mediterraneo Orientale* assieme ad altre isole, quasi un minore su cinque sia classificato come "minore non accompagnato". Tale espressione nel diritto internazionale indica un minore privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui/lei legalmente responsabili. Dunque colui o colei che è costretta a portare quest'appellativo è un bambino o una bambina, un ragazzo o una ragazza solo o sola nel nostro continente, senza alcun familiare adulto cui rivolgersi per ricevere sostegno morale e materiale.

Alla situazione di abbandono si aggiungono le gravi condizioni in cui versano i campi profughi europei all'interno dei quali i minori non accompagnati sono costretti a vivere, ad abbandonare presto l'infanzia e a diventare adulti prima del tempo. Questi minori, spesso, sono costretti a dormire in container con adulti estranei oppure in tende di fortuna, costituite solo di un telo di plastica adagiato su supporti improvvisati, sono spesso vittime di morsi di animali selvatici, hanno scarso accesso al cibo, all'acqua pulita, alle cure mediche ed ai servizi igienici. Per non parlare dell'istruzione che, ove garantita, lo è grazie alla buona volontà di organizzazioni internazionali o di volontariato internazionale. Condizioni di vita che sono state recentemente portate all'attenzione della Corte europea dei diritti umani di Strasburgo.

Questi minori vivono dunque soli, all'interno di campi profughi spesso sovraffollati, dove estreme sono le condizioni di vita, come testimoniano le numerose associazioni di volontariato operanti sull'isola greca. Sono situazioni già molto difficili per gli adulti o per le famiglie, non possiamo neppure immaginare cosa possa essere per minori abbandonati a loro stessi. Tale condizione li espone a gravi rischi e per questo essi sono considerati i soggetti maggiormente vulnerabili all'interno dei campi profughi europei.

Nei mesi scorsi numerose associazioni non governative che a livello internazionale si occupano di queste tematiche hanno presentato un appello alle istituzioni comunitarie affinché le stesse spingessero gli Stati membri ad affrontare adeguatamente l'emergenza rappresentata dai minori non accompagnati presenti negli hotspots delle isole greche. Le autorità europee hanno invitato tutti gli Stati dell'Unione a fare la loro parte.

Sempre più numerose sono peraltro le iniziative della comunità internazionale a tutela dei diritti umani dei minori non accompagnati, costretti nei campi profughi europei.¹

¹ Recentemente, ad esempio, la Comunità di Sant'Egidio ha attivato numerosi corridoi umanitari, verso Germania e Portogallo, a beneficio dei minori non accompagnati presenti nell'hotspot di Vathy (Samos, Grecia). Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Strasburgo), su esposto della sezione legale del Greek Council for Refugees, in collaborazione con l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, Still I Rise e Medici Senza Frontiere, riconoscendo le gravi condizioni cui sono costretti i minori stranieri non accompagnati all'interno del campo profughi, ha disposto il trasferimento di alcuni di loro presso strutture adeguate nella Grecia continentale.

T. Ruggieri (RETE)
Jovanović (RF)
S. (MAR)

F. Abolenti (PDCS)
Carlo A. Adornato (D.ML)
M. J. M. (LIRMA)

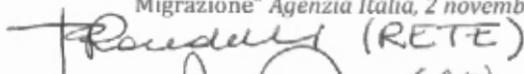
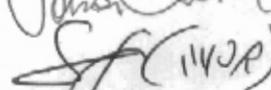
Preme inoltre evidenziare come negli ultimi mesi le condizioni di vita all'interno dei campi profughi sono gravemente peggiorate a causa dell'emergenza sanitaria in corso. Le più elementari norme di prevenzione, necessarie a contenere la diffusione del virus da Covid19, facili da applicare nel nostro quotidiano, come il distanziamento interpersonale, il frequente lavaggio delle mani o la loro disinfezione per mezzo di soluzioni idroalcoliche, il cambio frequente dei dispositivi di protezione monouso delle vie respiratorie, sono di complessa, se non addirittura impossibile, attuazione in un contesto sociale in cui il sovraffollamento impedisce di mantenere le distanze di sicurezza. Per non parlare dell'accesso all'acqua potabile, necessaria ad una corretta igiene personale, o dell'assistenza medica che, come scritto sopra, non riesce a soddisfare i bisogni della popolazione qui rifugiata. A ciò si aggiungano i recenti fatti di cronaca che hanno visto dapprima l'hotspot di Lesbo andare a fuoco durante l'estate, poi, nel mese di ottobre, l'isola di Samos vittima di un terremoto, quindi di un'inondazione² poi di un incendio scoppiato³ all'interno del campo profughi. A quei bambini, a quei ragazzi che prima potevano trascorrere in serenità alcune ore della giornata presso il locale centro educativo *Mazi*, fondato da Still I Rise - Onlus, oggi è impedito pure questo, a causa delle criticità strutturali in cui versa l'edificio.

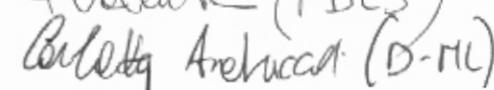
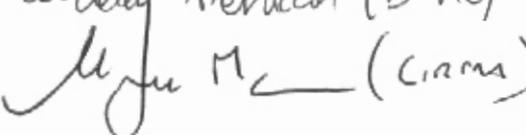
Il presente progetto di legge mira a consentire a coloro che sono residenti in questa Repubblica, paese fondato da un profugo, di cui porta il nome, e forte della sua esperienza di solidarietà, di fornire il proprio, seppur piccolo, contributo a questo dramma europeo attraverso l'accoglienza, di alcuni di questi minori, presso le loro abitazioni ed a donare loro assistenza morale e materiale. Un simile gesto di solidarietà porterà detti minori ad accedere ad opportunità di studio e di crescita personale che altrimenti sarebbero loro precluse. Per poter offrire a quanti sono interessati l'opportunità di questo gesto, in linea con l'ordine del giorno approvato da questo Consiglio Grande e Generale nella seduta del 1° luglio 2020, analogamente a ciò che hanno già fatto altri paesi europei, occorre introdurre nell'ordinamento sammarinese una legge che disciplini l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati presso le famiglie ed i singoli disponibili, che diventeranno affidatari di tali minori.

Quanto agli oneri economici, si precisa che la spesa per il mantenimento dei minori saranno ad integrale carico degli affidatari che però godono dei benefici previsti dalla Legge 31 marzo 2014 n.43 e s.m.i. come specificato all'art.15. Viene inoltre specificata l'esenzione dall'imposta di bollo e registro per gli atti relativi alle disposizioni che andremo a discutere, precisamente all'art.13 e vengono garantiti, dal medesimo articolo, le disposizioni di natura fiscale e concernenti diritto allo studio e assegni familiari.

² "Un terremoto molto forte, seguito da uno tsunami con correnti forti, onde alte un metro e inondazioni che si sono estese per circa 200 metri in città e nelle case: queste le conseguenze del sisma di magnitudo 7,0 avvenuto alle 12.51 italiane con epicentro in mare nel Dodecaneso, a nord dell'isola greca di Samos e vicino alle coste turche. Una zona non nuova a eventi del genere, visto che sono numerose le faglie lì attive. (...)" *Il Messaggero*, 30 ottobre 2020.

³ "Una quindicina di tende sono state distrutte da un incendio in un campo profughi sull'isola greca di Samos, colpita venerdì scorso da un terremoto che ha ucciso due persone. Lo ha reso noto il ministero greco della Migrazione" *Agenzia Italia*, 2 novembre 2020 MigMigrazione."

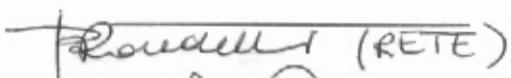
 (RETE)
 (RF)
 (IVCP)

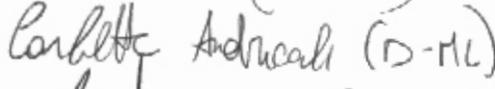
 (PDCS)
 (D-MU)
 (CIRMA)

L'articolo 14 prevede l'istituzione di un Fondo a sostegno delle famiglie affidatarie dove soggetti privati interessati a sostenere progetti di affido potranno fare confluire donazioni che poi saranno rese fiscalmente deducibili nei limiti indicati al punto 14 dell'Allegato A Legge 16 dicembre 2013 n.166.

Di seguito i punti salienti dell'articolato, oltre a quanto sopra richiamato, sono:

- L'articolo 1 precisa le finalità del progetto di legge, che è quella di offrire ai "minori stranieri non accompagnati" l'opportunità di crescere circondati dall'affetto di adulti disponibili ad accoglierli presso le loro case e di godere di opportunità di educazione e di istruzione che altrimenti sarebbero loro negate.
- L'articolo 2 precisa l'ambito di applicazione del progetto di legge che riguarda i minori profughi, privi, sul territorio europeo, di una figura genitoriale o parentale che possa dar loro quell'assistenza, materiale e morale, di cui hanno bisogno data la giovane età. La mancanza del genitore o di un parente dipende talvolta da eventi luttuosi, occorsi prima o durante il viaggio necessario a raggiungere il continente europeo; a volte invece è la famiglia d'origine a spingere il proprio figlio ad intraprendere, da solo, il viaggio, nella speranza che, una volta giunto in Europa, gli sia possibile avere accesso ad opportunità inesistenti nei luoghi di provenienza, afflitti dalla guerra o da carestie o da condizioni di vita disumane.
- L'articolo 3 chiarisce la definizione di "minore straniero non accompagnato" in modo chiaro ed univoco.
- Un ruolo fondamentale all'interno della procedura, come regolamentata dal progetto di legge in discussione, è riservato alle associazioni, enti ed organizzazioni il cui scopo consiste nella promozione e nella protezione dei diritti dei minori nonché nell'educazione della popolazione minorile, oggi costretta negli hotspot europei. L'articolo 4 definisce queste associazioni "Organizzazioni autorizzate". Sono numerose le ragioni che inducono a ritenere le Organizzazioni autorizzate centrali per l'intero procedimento. L'articolo definisce dunque il ruolo di tali organizzazioni e la procedura per il loro riconoscimento ai fini della presente legge.
- Gli articoli 5 e 6 sono ispirati dalla Legge 28 aprile 2008 n. 68: "Norme in materia di adozione internazionale e di protezione dei minori". All'articolo 5 sono specificati i requisiti richiesti ai coniugi o alla singola persona, residenti in San Marino, interessati a domandare uno o più minori in affidamento, ovvero: aver compiuto venticinque anni, essere in grado di educare e mantenere i minori che intendono prendere in affidamento, aver superato l'età del minore affidato di almeno diciotto anni e di non più di cinquanta e essere disponibili a favorire il mantenimento dei contatti tra il minore affidato e la famiglia d'origine, ove possibile. Quanto al mantenimento del minore sul piano economico, è stata prevista la possibilità che soggetti terzi assicurino il sostegno economico in favore di persone disposte ad accogliere il minore presso la propria abitazione, ciò fino al raggiungimento della maggiore età da parte del minore, anche attraverso il Fondo sopra citato. Seguendo il diritto sammarinese in tema di adozione internazionale e considerato anche quanto previsto nella vicina Repubblica italiana⁴, il

 (RETE)
 (RF)
 (M.P.A.)

 (P.D.C.S.)
 (D.M.L.)
 (C.I.A.M.)

presente progetto di legge consentirà l'affidamento di minori sia a coniugi sia a persone singole, residenti a San Marino ed in possesso dei requisiti sopra illustrati.

- L'articolo 6 costituisce il punto di partenza per l'intero procedimento. Coloro che fossero interessati a domandare in affidamento uno o più minori dovranno rivolgersi al Servizio Minori, che poi la trasmetterà all'autorità giudiziaria con i dovuti riferimenti, per mezzo di apposita istanza a cui dovranno allegare la documentazione necessaria a provare la sussistenza dei requisiti loro richiesti dall'articolo 5. Depositata l'istanza, il Commissario della Legge si pronuncerà sull'idoneità del soggetto o dei soggetti istanti a ricevere in affidamento uno o più minori. L'autorità giudiziaria, nell'esame di tale idoneità, richiederà, ad integrazione delle sue valutazioni, apposito parere, sul singolo o sulla coppia istante, al Servizio Minori. Il Commissario della Legge si pronuncerà in merito all'istanza per mezzo di decreto. Per mezzo di tal provvedimento, reclamabile presso il Giudice delle Appellazioni Civili nel caso in cui non fosse riconosciuta l'idoneità dell'istante, l'Autorità giudiziaria specificherà con riguardo all'affidante: la situazione familiare, personale e sanitaria, la professione svolta, la sua capacità economica, l'ambiente sociale in cui vive, le motivazioni a sostegno dell'istanza e le caratteristiche dei minori che sarebbe in grado di accogliere. Il decreto di idoneità sarà poi a disposizione del Servizio Minori, del Dipartimento Affari Esteri e dell'Organizzazione autorizzata, così che tali soggetti possano, insieme, valutare il soggetto affidante alla luce di importanti informazioni, utili a disporre la migliore collocazione del minore secondo il regime di affidamento contemplato dal presente progetto di legge.
- L'articolo 7 disciplina le fasi successive all'esperimento della procedura giudiziaria, volto a finalizzare il regime di affido.
Il Servizio Minori vigilerà sulla condotta dell'affidante dal momento dell'ingresso in Repubblica del minore sino al compimento del diciottesimo anno di età del medesimo o, qualora la procedura di affidamento del minore termini anticipatamente, sino alla conclusione di tale procedura.
- L'articolo 8 stabilisce le tutele legali riconosciute al minore straniero in tutti i procedimenti giurisdizionali o amministrativi che lo riguardano una volta entrato nel territorio sammarinese, procedimenti che dovranno essere sempre ispirati a quanto previsto in particolare dall'art. 3 della Convenzione sui diritti del Fanciullo del 20 novembre 1989 e dunque avere quale interesse primario la protezione, il benessere e lo sviluppo del minore.
- L'articolo 9 governa l'interruzione dell'affidamento. Qualora sopraggiunga una causa grave che impedisca la prosecuzione dell'affidamento, il Commissario della Legge può pronunciarne l'interruzione. In tal caso il Servizio Minori è tenuto ad individuare celermente un nuovo soggetto affidante presso cui collocare il minore. Qualora la ricerca di un nuovo soggetto affidante si dovesse prolungare è prevista la collocazione

* Articolo due, comma primo, della Legge 4 maggio 1983 n. 184: "Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo (...) è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurarli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno."

Rondelli (RETE)
Jana Odo (RF)
Sf (MPR)

Deletti (DACS)
Lolita Andrucci (D-MU)
M. J. M. (CISMA)

del minore per un tempo breve presso comunità o enti o famiglie presenti sul territorio sammarinese per garantire una continuità territoriale al minore.

- L'articolo 10 dispone circa il titolo di residenza di cui sarà titolare il minore affidato. L'articolo 10 richiama anche la necessità procedurale di garantire al minore in ingresso in Repubblica un visto di transito sul territorio italiano
All'articolo 10 si prevede che al compimento della maggiore età il minore affidato ottenga la proroga del permesso di soggiorno per motivi di studio e lavoro e che, dopo cinque anni, lo stesso possa convertirsi in residenza.
- L'articolo 11 incarica il Servizio Minori e l'Ufficio per gli Affidamenti Internazionali e le Adozioni Internazionali di assistere e consigliare i soggetti affidatari durante l'intera procedura. Allo scopo di informare adeguatamente quanti desiderano chiedere in affidamento uno o più minori oggetto del presente progetto di legge, il Servizio Minori e l'Ufficio per gli Affidamenti Internazionali e le Adozioni Internazionali organizzeranno inoltre incontri periodici durante i quali professionisti (ad esempio psicologi) e famiglie che hanno già vissuto l'esperienza dell'affidamento potranno rispondere alle domande degli interessati e consentire loro di affrontare tale esperienza nel modo migliore possibile.
- L'articolo 12 prevede che le funzioni dell'Ufficio per gli Affidamenti Internazionali e le Adozioni Internazionali siano al momento esercitate dalla Direzione Affari Giuridici del Dipartimento Affari Esteri, così da potersi occupare anche dei minori oggetto del presente progetto di legge.
- L'articolo 13 prevede il regime fiscale, gli assegni familiari e le provvidenze applicabili.
- L'articolo 14 prevede la già menzionata costituzione di un Fondo a sostegno delle famiglie affidatarie dove soggetti privati potranno fare confluire donazioni poi fiscalmente deducibili.
- L'articolo 15 offre al soggetto affidante la possibilità di godere dei benefici attualmente previsti per il genitore affidatario, come normati dalla Legge 31 marzo 2014 n. 43 e successive modifiche.
- L'articolo 16 precisa infine che le disposizioni della presente legge potranno essere integrate mediante decreto delegato.
- L'articolo 17 identifica dove vengano reperiti i fondi qualora, nel malaugurato caso vi sia la revoca di un affido e non vi sia la possibilità di un ricollocamento immediato in territorio, debbano essere sostenute spese per la collocazione temporanea in comunità o enti. Si sottolinea malaugurato caso, perché significherebbe sradicare nuovamente un minore che già ha subito il trauma della migrazione e del campo profughi.
- L'articolo 18 identifica infine i termini di entrata in vigore del provvedimento.

Eccellenze, Colleghi Consiglieri, è infine nostro desiderio evidenziare nuovamente che il progetto sottoposto all' esame è stato redatto grazie all'impulso iniziale e anche con il contributo di numerose associazioni sammarinesi impegnate o comunque coinvolte dal tema della cooperazione internazionale e di soggetti della società civile quotidianamente impegnati nelle tematiche di cui al presente progetto di legge pensando sempre e solamente al superiore interesse dei minori.

Raydelli (RETE)

J. Marino 11.03.2021

Anna Conti (RF)

Carletta Andrucci (D-MU)

Sebastiano Sinigaglia (MOR)

F. Valentini (PDCS)

Luigi M. (C.OMA)