Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza

I MOVIMENTI DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI ALLE FRONTIERE SETTENTRIONALI

Documento di studio e proposta

"Chi parte sa da cosa fugge
ma non sa cosa cerca"
MONTAIGNE

Il presente volume è stato curato dall'ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, con il coordinamento della Garante Filomena Albano. In particolare, i capitoli 1, 2 e 3 e la sezione "Sitografia e bibliografia" sono stati curati da Ester di Napoli.

Il presente documento è reperibile sul sito dell'Autorità garante www.garanteinfanzia.org nella sezione "Stampa e comunicazione > Pubblicazioni".

Ringraziamenti
Si ringraziano i membri della commissione istituita dall'Autorità garante, nonché i rappresentati delle istituzioni, della Commissione europea, i garanti regionali e delle province autonome, i presidenti dei tribunali per i minorenni e i procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni delle zone di frontiera settentrionale, i referenti degli organismi internazionali, delle associazioni e delle organizzazioni e tutti coloro che hanno partecipato alle audizioni, per la disponibilità e la collaborazione ai fini della realizzazione del presente lavoro.

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Quest'opera è stata rilasciata con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciabile - Non opere derivate 3.0 Italia.
Per leggere una copia della licenza visita il sito web
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/

ISBN 978-88-944476-1-3

Grafica e Stampa:
Gangemi editore S.p.A.
www.gangemieditore.it
Finito di stampare:
Febbraio 2019

Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza

I movimenti dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali

Documento di studio e proposta

Indice

Prefazione 7

Introduzione e nota metodologica 11

1. I movimenti dei MNA alle frontiere settentrionali: un inquadramento 17

2. Misure di protezione dei MNA alle frontiere: le criticità emerse 25

3. Le soluzioni proposte 39

4. Le raccomandazioni dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza 46

   I. *Sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati in generale* 48

   II. *Accoglienza* 51

   III. *In particolare: i meccanismi di protezione di ricongiungimento familiare, rimpatrio volontario assistito e* relocation 53

   IV. *Tutela volontaria* 55

5. Allegati 56

6. Sitografia e bibliografia 79

ACRONIMI

AGIA	Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
ANCI	Associazione nazionale comuni italiani
CARA	Centro di accoglienza per richiedenti asilo
CAS	Centro di accoglienza straordinario
CNOAS	Consiglio nazionale ordine assistenti sociali
CUI	Codice unico identificativo
DIP	Diritto internazionale privato
MNA/MSNA	Minori stranieri non accompagnati
SIM	Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati
SIPROIMI	Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati e MNA
TUI	Testo unico immigrazione

Prefazione

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, in base alle competenze attribuitele dalla propria legge istitutiva – la legge 12 luglio 2011, n. 112 – ha il compito di promuovere e tutelare i diritti contenuti nella Convenzione di New York del 1989 sui diritti dell'infanzia e l'adolescenza di tutte le persone di minore età presenti sul territorio italiano.

Nel mare di una realtà liquida, che si muove veloce, l'Autorità garante fa da ponte tra i bambini e i ragazzi - intercettandone i bisogni - e le istituzioni competenti. In altri termini, l'Autorità garante ha l'obiettivo di trasformare in diritti le necessità espresse dai ragazzi (avvalendosi perlopiù dello strumento dell'ascolto istituzionale) e di renderli effettivi, nel nome del principio del loro superiore interesse, sancito all'art. 3 della Convenzione.

Tutti i bambini e i ragazzi sono soggetti titolari di diritti, senza alcuna esclusione: il carattere universale di questi ultimi implica che essi siano o di tutti o di nessuno. Ciò comporta obblighi positivi in capo agli Stati, che non solo devono impegnarsi ad assicurare alle persone di minore età la protezione e le cure necessarie, ma devono anche vigilare affinché tali diritti siano resi effettivi.

L'azione dell'Autorità garante si rivolge anche ai minori stranieri non accompagnati, che integrano la categoria dei "vulnerabili tra i vulnerabili": bambini e ragazzi tre volte vulnerabili perché di minore età, stranieri e soli nel nostro Paese, senza adulti di riferimento. La Convenzione di New York dedica alcune disposizioni specifiche ai minori temporaneamente o definitivamente privati del proprio ambiente familiare (art. 20) nonché ai minori migranti richiedenti protezione internazionale, incoraggiando la collaborazione tra Stati nonché tra Stati e organizzazioni intergovernative e non governative, che collaborano con le Nazioni Unite (art. 22).

La fisiologica attenzione riposta dall'Autorità garante nei minori stranieri non accompagnati è stata ulteriormente rafforzata dalla legge 7 aprile 2017, n. 47, che ha riordinato, rafforzandolo, il sistema italiano di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. L'art. 11 di tale normativa, che istituzionalizza (e lo eleva a baluardo di integrazione) la figura del tutore volon-

tario di minori stranieri non accompagnati, ha attribuito all'Autorità garante la competenza temporanea alla selezione e formazione di tale figura nelle regioni prive di garante territoriale nonché la competenza al monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 11 (quest'ultima è stata prevista dalla novella introdotta con il d.lgs. 22 dicembre 2017, n. 220).

Non tutti i progetti migratori dei minori stranieri non accompagnati che giungono in Italia si esauriscono nel nostro Paese: alcuni arrivano per restare, altri con la chiara idea di proseguire il viaggio per raggiungere un familiare in un altro Stato dell'Unione europea. Alcuni di questi ragazzi vorranno fare ritorno nello Stato d'origine, altri ancora, spinti dall'unico desiderio di abbandonare il proprio Paese, costruiranno il proprio progetto di vita attraverso il viaggio nella "normalità" della nostra società articolata, dopo il viaggio nel deserto e quello in mare che li hanno condotti sino a qui. A seconda della storia, delle prospettive, dei sogni e delle esigenze di ciascuno, il sistema di protezione italiano predispone gli strumenti che consentiranno di tradurre in effettivo il percorso che essi avranno disegnato insieme non solo al proprio tutore volontario, ma anche a tutti gli altri anelli della catena, altrettanto indispensabili.

I meccanismi che il nostro ordinamento giuridico mette a disposizione sono molteplici. Così come variegato e fluido è il movimento migratorio, allo stesso modo è necessario guardare alle soluzioni di gestione del fenomeno non in maniera granitica e standardizzata, bensì inserendole in un più ampio quadro di interventi, in una logica integrata: non solo, dunque, attingendo agli strumenti propri del diritto dell'immigrazione ma anche, ad esempio, a quelli comuni al "linguaggio" del diritto internazionale privato (primo tra tutti il meccanismo della cooperazione "amministrativa" internazionale tra autorità centrali).

Il nostro Paese può essere concepito come luogo d'arrivo oppure come "rampa di lancio". Questa diversa considerazione, tuttavia, non deve inficiare il grado di tutela che il nostro ordinamento appronta per i minori stranieri non accompagnati. Invero, i diritti sanciti dalla Convenzione di New York devono essere pienamente garantiti anche ai minori stranieri non accompagnati in transito, quali che siano le ragioni che li spingono al movimento, all'attraversamento delle frontiere, a prescindere dal titolo in base al quale si trovano in Italia. Ciò, nella consapevolezza che la condizione di "movimento nel movimento" (il transito nella migrazione), nonché la peculiare fase di vita *in itinere* che si trova ad affrontare la maggior parte dei minori stranieri non accompagnati

in questione (l'adolescenza), rende questa categoria di persone di minore età ancora più vulnerabile.

Il presente volume ha l'obiettivo di fotografare, nonostante le menzionate molteplici difficoltà riconducibili ai diversi gradi di "movimento", il fenomeno del transito dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali italiane, per comprenderne le ragioni e individuare soluzioni a livello nazionale, a carattere integrato, sistemico e strutturale. Attraverso la metodologia di lavoro delle audizioni, che traduce una declinazione di quell'ascolto istituzionale evocato in apertura, è stato possibile convogliare in un'unica sede di confronto sinergico, di cui il presente documento costituisce il risultato, esperti provenienti dal mondo giurisdizionale e associazionistico delle zone interessate, nonché dal livello istituzionale. Le audizioni hanno evidenziato come i movimenti in frontiera settentrionale dei minori stranieri non accompagnati seguano diverse traiettorie: *da* e *verso* il nostro Paese, dove quest'ultimo transito costituisce sia un primo ingresso (ad esempio seguendo la c.d. rotta balcanica) sia un ritorno.

L'anno 2019 segna un importante traguardo nella storia dell'affermazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: quello del trentesimo anniversario della Convenzione di New York. Il percorso, ancora non completato, verso il pieno riconoscimento delle persone di minore età come soggetti titolari di diritti, passa anche dalla tutela effettiva dei diritti dei minori stranieri non accompagnati attraverso il rafforzamento di un sistema che ha ottime basi. La legge n. 47/2017 – che l'Autorità garante ha tradotto all'inglese affinché possa essere esportata anche all'estero – adeguatamente perfezionata ed implementata costituisce una risposta efficace anche per quei minori che non intendano fermarsi in Italia, ma che proiettino il proprio progetto migratorio al di là delle sue frontiere.

In una realtà come quella attuale, caratterizzata dalla crescente mobilità internazionale, in un mondo dominato dalla velocità degli spostamenti, dei rapporti personali e familiari che progressivamente va erodendo i confini tra Paesi, in risposta alle sfide poste dalla globalizzazione, è necessario che il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati sia, da un lato, flessibile, tale da abbracciare anche possibili "inversioni di rotta" dei movimenti migratori, ovvero peculiari declinazioni in cui essi possono manifestarsi. I minori non accompagnati in transito costituiscono, appunto, una particolare manifestazione

del fenomeno migratorio minorile. Dall'altro lato, è opportuno che l'approccio a tale fenomeno sia quanto più integrato e trasversale possibile, con attenzione a tutte le sue diverse sfaccettature (fenomenologiche, giuridiche, psico-sociali etc.).

L'auspicio è che i trent'anni della Convenzione di New York possano contribuire ad un reale cambiamento di prospettiva e che la protezione di tutti i bambini e i ragazzi non si compia attraverso ma oltre le frontiere nazionali, in un'ottica unitaria: il presente documento si inserisce in questo "cammino".

Filomena Albano

Introduzione e nota metodologica

Al 30 novembre 2018, i minori stranieri non accompagnati presenti e censiti sul territorio italiano erano 11.339[1]. "Vulnerabili tra i vulnerabili" perché di minore età, stranieri e soli - senza adulti di riferimento - arrivano nel nostro Paese dopo aver attraversato il deserto, il mare, dopo aver percorso chilometri a piedi. Alcuni di loro giungono per restare, altri hanno un viaggio migratorio ben definito, quello di ricongiungersi con parenti o connazionali in altri Paesi europei. Persone di minore età che vedono il nostro Paese come un luogo di transito.

I minori stranieri non accompagnati in transito richiedono l'individuazione di interventi idonei e strutturali, capaci di dare una risposta alle loro peculiari esigenze migratorie. Infatti, spinti dall'emotività, è facile attivare slanci di generosità solitamente a corto raggio che non consentono di fornire risposte durature ed efficaci ai loro bisogni reali: la sfida più importante in materia di protezione dei minori – e, ancor di più, dei minori stranieri non accompagnati – è sicuramente quella capace di creare un sistema coordinato e standardizzato attento ai bisogni naturali dei singoli.

La protezione dei diritti delle persone di minore età sancita dal diritto internazionale, vale a dire primariamente dalla Convenzione di New York, e dal diritto dell'Unione europea, deve essere anteposta all'attuazione delle politiche migratorie. Il superiore interesse del minore deve essere tenuto in preminente considerazione quale principio guida, a prescindere, dunque, dal fatto che i minorenni siano richiedenti protezione internazionale, vittime di tratta o migranti. La persona di minore età è tale, indipendentemente da ogni altra qualificazione e, pertanto, ha diritto a una protezione e interventi dedicati da parte dello Stato.

Come è noto, il sistema italiano di protezione dei minori stranieri non accompagnati si caratterizza per alti standard di tutela, definiti dalla normativa nazionale in applicazione della Convenzione di New York. Inoltre la legge 7 aprile 2017, n.

[1] Dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, accessibili a questo indirizzo: *http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx*.

47 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", in vigore dal 6 maggio 2017, ha riordinato, potenziandola, l'intera disciplina a tutela dei minori stranieri non accompagnati (d'ora in avanti anche MNA).

Tra i compiti che la propria legge istitutiva attribuisce all'Autorità garante figura quello di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in "*conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali, con particolare riferimento alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, nonché dal diritto dell'Unione europea e dalle norme costituzionali e legislative nazionali vigenti*" (art. 1, legge 12 luglio 2011, n. 112).

In attuazione dei compiti previsti dalla propria legge istitutiva e nel perseguimento nel comune obiettivo di assicurare una garanzia integrata del principio cardine del superiore interesse del minore a tutte le persone di minore età presenti sul territorio italiano, l'Autorità garante ha ritenuto opportuno approfondire la tematica relativa ai *"movimenti verso le frontiere settentrionali dei minori non accompagnati presenti in Italia"*, alla luce dei documentati tentativi di attraversare irregolarmente il confine e delle conseguenze traumatiche e, talora tragiche, che tali esperienze hanno avuto sui minorenni coinvolti.

Da questa consapevolezza è dunque emersa la necessità di avere un quadro conoscitivo chiaro, tanto nella prospettiva normativa (internazionale, europea e interna) quanto in quella operativa (sia sul versante giurisdizionale che su quello pratico-amministrativo), e del livello di coordinamento degli uffici preposti alla protezione e accoglienza dei MNA.

Per tali motivi, è stata valutata la necessità di individuare, partendo dal quadro normativo di riferimento, criticità e buone prassi presenti nel sistema italiano di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riferimento alle zone di frontiera settentrionale italiane, attraverso lo svolgimento di audizioni degli enti impegnati sul territorio e dei soggetti competenti in materia di immigrazione e minori stranieri non accompagnati.

Gli esperti intervenuti nelle audizioni sono stati selezionati come rappresentativi dei rispettivi ambiti di appartenenza: quello giurisdizionale (presidenti dei tribunali per i minorenni e corrispondenti procure minorili delle zone interessate), quello associazionistico (agenzie internazionali, organizzazioni non governative, associazioni – anche provenienti dal mondo del volontariato – attivamente impegnate in interventi alle frontiere settentrionali) e quello istituzionale, anche di

livello sovranazionale. Tale composizione ha rispecchiato l'approccio multidisciplinare necessario per affrontare un tema sì delicato e complesso come quelle delle migrazioni secondarie delle persone di minore età e per offrire riflessioni e strumenti adeguati che possano dare una risposta di sistema ai bisogni dei minori migranti (consapevolmente o meno) in transito.

L'Autorità garante ha dunque costituito una commissione presieduta da Cristiana Corinaldesi (dirigente dell'ufficio dell'Autorità garante) e composta da due funzionari dell'ufficio dell'Autorità garante – Stefano Scarpelli e Mariella De Santis (afferenti all'area inclusione), da due membri esterni provenienti dal mondo accademico e della giustizia minorile – Alessandra Annoni (professore associato di diritto internazionale dell'Università di Ferrara) e Anna Maria Baldelli (procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Torino), Ester di Napoli (avvocato e collaboratrice dell'ufficio dell'Autorità garante) e Francesca Benucci (stagista presso l'Autorità garante, con funzioni di segreteria). Siffatta composizione ha voluto riflettere la medesima natura professionale e le competenze degli auditi, per incentivare un dialogo proficuo ed efficace.

Si è scelto di individuare una serie di quesiti, anticipati via e-mail, che hanno successivamente costituito la traccia delle discussioni in sede di audizione. I quesiti hanno riguardato le criticità che si rilevano nel sistema italiano di protezione dei MNA in riferimento all'accoglienza, ai meccanismi di *relocation*, di ricongiungimento familiare e di rimpatrio volontario assistito con particolare riguardo alle zone di frontiera settentrionale; è stato chiesto agli esperti di individuare possibili soluzioni. Da ultimo, si è posta attenzione alle criticità – e alle conseguenti soluzioni – relative ai motivi che possono spingere i MNA a oltrepassare le frontiere settentrionali, l'identificazione, il rintraccio, l'accertamento dell'età nei transiti di frontiera (verso e dall'Italia), l'apertura e il trasferimento della tutela legale (volontaria).

Pressoché tutti gli esperti (ben oltre una ventina) hanno fatto precedere l'audizione dai propri contributi scritti, integrati poi oralmente, anche sollecitati dalle domande poste dai membri della Commissione nonché attraverso ulteriori materiali prodotti in quella sede.

Il presente volume contiene, dunque, l'esito delle audizioni svoltesi dal 3 al 5 ottobre 2018 presso la sede dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Oltre ad un inquadramento del fenomeno, indispensabile per delinearne le difficoltà di sistematizzazione, esso contiene la sintesi delle soluzioni alle criticità

individuate dagli esperti. Su queste basi, nella logica dell'ascolto istituzionale, lo strumento che ne caratterizza il lavoro, l'Autorità garante ha formulato delle raccomandazioni, sulla scorta della competenza attribuitale dalla propria legge istitutiva, indirizzate alle istituzioni e agli attori competenti ciascuno per il proprio ambito.

Per consentire utili approfondimenti, il volume si compone altresì di una lista di siti internet e di un'appendice bibliografica, nonché di un allegato contenente note di indirizzo già formulate dall'Autorità garante in questo ambito.

Questo lavoro ha l'obiettivo di tradurre, in un unico strumento, la polifonia scaturita dal confronto dialogico tra auditi e Autorità garante: una sinergia che rispecchia il comune interesse di tutti coloro che sono coinvolti nel sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Tale sinergia rappresenta un esempio di "solidarietà reticolare", dove il verticale e l'orizzontale si annullano, che traduce il comune e più alto obiettivo che si propone questo documento, quello di individuare soluzioni efficaci e di carattere strutturale, a livello nazionale, per garantire a tutte le persone di minore età presenti sul nostro territorio, a qualsiasi titolo, tutti i diritti contenuti nella Convenzione di New York.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione Divisione II, *I MSNA nei luoghi di frontiera settentrionali. Un confronto tra i dati del Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati (SIM).* Dati al 30 giugno 2017, 31 dicembre 2017 e 30 giugno 2018

MSNA PRESENTI E COLLOCATI	30/06/2017	31/12/2017	30/06/2018
Frontiere NORD-EST	311	318	172
Frontiere NORD-OVEST	138	203	117
Totale complessivo	**449**	**521**	**289**

MSNA IRREPERIBILI	30/06/2017	31/12/2017	30/06/2018
Frontiere NORD-EST	193	227	169
Frontiere NORD-OVEST	3	7	7
Totale complessivo	**196**	**234**	**176**

MSNA PRESENTI E COLLOCATI GENERE	30/06/2017	31/12/2017	30/06/2018
Frontiere NORD-EST	311	318	172
M	296	299	166
F	15	19	6
Frontiere NORD-OVEST	138	203	117
M	132	193	111
F	6	10	6
Totale complessivo	**449**	**521**	**289**

MSNA PRESENTI E COLLOCATI FASCE D'ETÀ	30/06/2017	31/12/2017	30/06/2018
Frontiere NORD-EST	311	318	172
17 anni	184	179	114
16 anni	71	85	41
15 anni	33	36	11
7-14 anni	20	16	6
0-6 anni	0	2	0
Frontiere NORD-OVEST	138	203	117
17 anni	93	120	63
16 anni	28	56	36
15 anni	12	17	16
7-14 anni	5	10	2
0-6 anni	0	0	0
Totale complessivo	**449**	**521**	**289**

MSNA PRESENTI E COLLOCATI CITTADINANZA	30/06/2017	31/12/2017	30/06/2018
Frontiere NORD-EST	311	318	172
AFGHANISTAN	66	77	35
PAKISTAN	47	39	30
ALBANIA	52	54	27
KOSOVO	63	47	13
SOMALIA	15	19	1
BANGLADESH	13	1	1
ALTRE	55	81	65
Frontiere NORD-OVEST	138	203	117
GUINEA	19	22	11
GAMBIA	19	14	3
KOSOVO	15	10	1
SOMALIA	13	46	44
ALTRE	72	111	58
Totale complessivo	**449**	**521**	**289**

1.
I MOVIMENTI DEI MNA ALLE FRONTIERE SETTENTRIONALI: UN INQUADRAMENTO

1. Il fenomeno che coinvolge i movimenti dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali italiane è un **fenomeno cangiante ed eterogeneo**, tanto in termini numerici quanto in relazione alla composizione delle persone di minore età coinvolte e alle ragioni che spingono i ragazzi ad attraversare i confini italiani.

Esso, invero, da una parte rappresenta **un segmento** del più ampio fenomeno migratorio minorile a carattere transnazionale che investe il nostro Paese e che da ultimo lambisce le frontiere del nord. Le migrazioni in generale, d'altronde, sono per natura un fenomeno fluido e per definizione non consentono di scattare un fermo immagine esatto né di prevederne i precisi sviluppi.

Dall'altro, tale fenomeno è **conseguenza**, come è stato evidenziato a più riprese nel corso delle audizioni, di alcune disfunzionalità in cui, a tratti, incorre il sistema di protezione italiano, specialmente sotto il profilo dell'accoglienza, a tutela delle persone di minore età che giungono in Italia senza adulti di riferimento. In quest'ultima prospettiva, invero, i minori stranieri non accompagnati che tentano di attraversare le frontiere per raggiungere gli Stati immediatamente limitrofi oppure per continuare il proprio percorso migratorio verso Paesi del nord Europa si sono allontanati dai centri di accoglienza, integrando così la categoria dei cosiddetti "irreperibili"[2].

[2] Per irreperibili si intendono i minori stranieri non accompagnati per i quali è stato segnalato un allontanamento dalle autorità competenti alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'allontanamento viene censito nel SIM (Sistema informativo nazionale sui minori stranieri non accompagnati) fino al compimento della maggiore età o ad un nuovo eventuale rintraccio del minore. I dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali mostrano come, al 31 ottobre 2018, i minori stranieri non accompagnati irreperibili fossero 5.258.

2. Le regioni e le province autonome maggiormente interessate dai movimenti di minori stranieri non accompagnati sono le seguenti (da ovest verso est):

- La Regione **Liguria**, interessata dalla zona di Ventimiglia verso la Francia;
- La Regione **Piemonte**, interessata dalla zona della Comunità montana Valle Susa e Val Sangone (in particolar modo da Bardonecchia, in alta Val di Susa) verso la Francia;
- La Regione **Lombardia**, interessata dalla zona Como-Chiasso verso la Svizzera;
- La Regione **Trentino Alto Adige**, con particolare riferimento alla Provincia autonoma di **Bolzano**, interessata dai valichi di frontiera di Prato alla Drava (San Candido), Passo Resia e Brennero verso l'Austria e di Tubre verso la Svizzera;
- La Regione **Friuli Venezia Giulia**, interessata nella zona di Trieste verso la Slovenia.

https://d-maps.com/carte.php?num_car=5895

A tali zone di confine corrispondono altrettante vie di comunicazione terrestre con diverso impatto in termini di transiti di veicoli e di persone. Anche questo elemento incide sull'entità del fenomeno: se, infatti, ad esempio, i valichi di Passo

Resia e Tubre sono esclusivamente stradali e caratterizzati da un flusso veicolare circoscritto, quelli di Prato alla Drava e, soprattutto, quello di Ventimiglia, della Valle di Susa e del Brennero sono caratterizzati da un rilevante numero di transiti giornalieri, sia stradali che ferroviari.

3. Non è possibile dunque, allo stato, tracciare una **fotografia nitida del fenomeno**, non esistono dati ufficiali che consentano di delinearne con esattezza le dimensioni[3].

4. La velocità insita nei movimenti dei minori stranieri non accompagnati – in transito ***verso*** **e** ***dalle*** **frontiere settentrionali** – ci consegna d'altronde un **quadro fluido, sfumato** e, di conseguenza, difficilmente riconducibile entro rigidi schemi. La mutevolezza del fenomeno è testimoniata e rafforzata anche dal fatto che i minori stranieri non accompagnati protagonisti dei movimenti in menzione stanno anche "attraversando" una fase particolarmente delicata della loro vita: **l'adolescenza**. I dati raccolti nelle audizioni hanno invero mostrato che l'età stimata di tali ragazzi oscilla tra i 13 e i 17 anni.

L'adolescenza è per definizione una fase caratterizzata dal movimento: è un cammino, un percorso di formazione dell'identità di ciascuna persona. Per questo motivo, dunque, le ragioni sottese al transito dei minori stranieri non accompagnati – che spingono questi ragazzi ad abbandonare il Paese d'accoglienza (l'Italia oppure uno Stato limitrofo) – sono variegate e difficilmente sintetizzabili: è possibile solo tracciarne, attraverso esempi, alcuni ***trend***.

5. Pertanto, se è vero che per comprendere appieno e affrontare un fenomeno ne vanno conosciute le dimensioni e, quindi, essenzialmente, il dato numerico, è anche vero che laddove ciò non sia fisiologicamente possibile, bisogna intervenire prendendo atto della mutabilità e delle variabili sottese al fenomeno stesso, individuando dei punti fermi, delle **leve su cui fare perno**.

6. Così, pur nella mutevolezza dei comportamenti e delle ragioni che spingono i minori stranieri non accompagnati ad attraversare le frontiere settentrionali, è apparsa evidente – essenziale e granitica – l'esigenza di un'**informazione chiara, completa** e, soprattutto, ***child-friendly***, ossia calibrata sulla specifica situazione

[3] V. *supra* Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione Divisione II, *I MSNA nei luoghi di frontiera settentrionali. Un confronto tra i dati del Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati (SIM).* Dati al 30 giugno 2017, 31 dicembre 2017 e 30 giugno 2018.

del minore straniero non accompagnato, circa le opportunità offerte dal nostro ordinamento.

7. I **dati** forniti nel corso delle audizioni hanno mostrato come negli ultimi anni si sia ridimensionato il numero dei minori in transito alle frontiere settentrionali. In relazione alla zona del Brennero, ad esempio, dal 2014 al primo semestre del 2018 si è passati da 310 minori stranieri non accompagnati a 68.

8. Inoltre, va evidenziato come il movimento dall'Italia verso Stati esteri si sia recentemente invertito (soprattutto in certe zone, come nel Brennero, ove tale inversione si è verificata nel 2018): si assiste progressivamente, infatti, all'intensificarsi del fenomeno della c.d. **migrazione di ritorno**, che interessa minori stranieri non accompagnati in transito da Francia, Svizzera e Austria verso l'Italia. Si tratta perlopiù di minori stranieri non accompagnati che **rientrano volontariamente** nel nostro Paese – Stato di primo ingresso – dopo aver visto frustrato il progetto migratorio caratterizzato da un primo attraversamento delle frontiere settentrionali.

Tale aspetto integra un'ulteriore variabile del fenomeno del movimento dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali: le esigenze del ragazzo che rientra in Italia (un Paese che ha già avuto modo di conoscere, più o meno approfonditamente) saranno diverse da quelle del ragazzo che attraversa la frontiera per la prima volta ma anche da quelle del ragazzo che, sbarcato sulle coste del sud, ripercorre il Paese per dirigersi verso altri Stati del nord Europa. **Ogni ragazzo ha una storia a sé** che deve essere accertata attraverso **l'ascolto**: il racconto del viaggio consentirà di tracciarne il percorso migratorio (quello già effettuato e quello in prospettiva) e, di conseguenza, le calibrate opportunità che il sistema italiano potrà offrirgli.

9. Tali movimenti di ritorno a carattere volontario - come vedremo in seguito - non riguardano le c.d. **riammissioni** o **respingimenti passivi senza formalità** da Stati limitrofi, attuate dalle forze di polizia secondo procedure prestabilite.

10. I transiti dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali integrano un fenomeno che non interessa solo il sistema nazionale di accoglienza, bensì più ampiamente le istituzioni europee e in generale le **politiche migratorie dell'Unione**, così come gli Stati membri di arrivo.

A livello europeo, si è cercato di fotografare il fenomeno e di tracciare il profilo dei minori stranieri non accompagnati interessati (età, genere, nazionalità etc.), nonché di individuare il termine medio di permanenza nelle strutture di acco-

https://d-maps.com/carte.php?num_car=5895

glienza previo all'allontanamento[4]. Inoltre, la maggior parte dei ragazzi che si rendono irreperibili in Italia per tentare l'attraversamento del confine nord (o viceversa) rinuncia, abbandonandone i canali legali, ai meccanismi della *relocation* o del ricongiungimento familiare[5]; procedure, queste, previste dalla normativa europea e trasposte in Italia, volte a ricollocare il minore straniero non accompagnato in un Paese diverso da quello di primo ingresso, laddove siano soddisfatte determinate condizioni.

[4] In Italia risulta che gran parte dei minori stranieri non accompagnati resisi irreperibili scompaiano perlopiù nei primi cinque giorni dall'arrivo nelle strutture di prima accoglienza e che l'allontanamento avvenga di notte. V. per tutti: EU Commission, European Migration Network (EMN), Synthesis Report for the EMN Focussed Study 2014, *Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway*, accessibile a questo indirizzo: *https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/emn_study_2014_uams_0.pdf*.

[5] Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in GU L 251, 3.10.2003, p. 12 ss.

A novembre 2017, nel documento integrativo dell'Agenda europea delle migrazioni adottata ad aprile 2017 dalla Commissione europea, quest'ultima ha richiamato l'Unione alla **solidarietà** nei confronti di Italia e Grecia, incoraggiando gli Stati membri a continuare ad accettare i collocamenti dai due Paesi, dichiarandosi pronta a sostenere economicamente tali sforzi di *relocation*, anche attraverso le agenzie europee specializzate[6].

11. Il movimento dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali risente dunque di **ripercussioni europee** ma anche **puramente interne**. Invero, come sarà evidenziato nelle pagine immediatamente seguenti, è emerso come la spinta all'attraversamento delle frontiere (illegale, spesso pericoloso e finanche mortale) sia spesso provocata da lacune nel sistema di accoglienza e protezione italiano, da ultimo modificato dalla **legge 7 aprile 2017, n. 47** recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" e seguenti novelle di cui al **decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220**.

Tale disciplina normativa – la prima in Europa che ha inciso su tutte le misure a tutela dei minori stranieri non accompagnati in Italia[7] – è intervenuta sul precedente sistema di tutela, cristallizzando alcuni principi già esistenti nella prassi, modificando la normativa preesistente e introducendo nuove regole. Tra le più rilevanti novità apportate dalla legge n. 47/2017 vi sono senz'altro: l'abbassamento dei giorni di permanenza in prima accoglienza da sessanta a trenta (art. 4); l'introduzione di una procedura uniforme di accertamento multidisciplinare dell'età (art. 5); la promozione del meccanismo dell'affidamento familiare (art. 7); la creazione di elenchi, presso i tribunali per i minorenni, di tutori volontari di minori stranieri non accompagnati (art. 11).

Alcune disposizioni sono state attuate più efficacemente di altre.

La sovente mancata implementazione, ad esempio, del periodo di **trenta giorni** quale tempo limite per la **prima accoglienza** può suscitare nel ragazzo

[6] COM(2017) 669 final: *https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_progress_report_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf*.

[7] AGIA, FRA, *Innovative Italian legislation updates approach to guardianship*, 2018, disponibile a questo indirizzo: *http://fra.europa.eu/en/news/2018/innovative-italian-legislation-updates-approach-guardianship*.

(tanto che sia stato debitamente informato delle sue sorti, ma anche ignaro delle tempistiche dei livelli di accoglienza) sensazioni di **sconforto e abbandono**. Mescolate al senso di ribellione che frequentemente dimora nella fase adolescenziale, nonché alla notizia di parenti in altri Paesi europei, tali stati d'animo possono giocare un ruolo decisivo nella scelta di intraprendere un "viaggio della speranza" verso nord. A ciò si aggiungano, ad esempio, le lungaggini che possono caratterizzare i meccanismi di **ricongiungimento familiare** e (che possono aver caratterizzato quelli) di ***relocation***, spesso farraginosi e contrassegnati da **prassi territoriali difformi**. Da tali ragioni oggettive, in gran parte imputabili, come vedremo, a difetti di sinergia e coordinamento tra tutti gli anelli del sistema di protezione italiano, spesso possono discendere motivi di carattere soggettivo come demotivazione e frustrazione, che possono concorrere ad aggravare lo stato mentale del ragazzo, già particolarmente vulnerabile non da ultimo per il viaggio che, con tutta probabilità, ha dovuto affrontare per giungere in Italia.

12. Infine, ma non per questo meno rilevante, è emerso evidente dalle audizioni come siano poco noti gli strumenti propri del **diritto internazionale privato** (nel linguaggio europeo, di "cooperazione giudiziaria in materia civile"), finalizzati ad acquisire all'estero, ad esempio, le informazioni relative alla storia del minore straniero non accompagnato (attraverso il **"dialogo amministrativo" tra autorità centrali** degli Stati interessati) che sollevi il desiderio (o abbia già fatto richiesta) di proseguire il proprio cammino in uno Stato vicino dell'Unione europea (attraverso il meccanismo del ricongiungimento familiare o della *relocation*) ovvero di tornare a casa (attraverso il meccanismo del rimpatrio volontario assistito).

Ciò evidenzia l'**esigenza**, già auspicata in alcuni studi del Parlamento europeo[8] e rimarcata nelle raccomandazioni dell'Autorità garante in chiusura al presente lavoro, di incoraggiare un vero e proprio **scatto culturale** che favorisca una **lettura congiunta e sinergica del diritto internazionale privato e del diritto dell'immigrazione**. D'altronde, a livello sovranazionale, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea disciplina, non a caso, sotto lo stesso Titolo V ("Spazio di

[8] V. *Children On the Move: A Private International Law Perspective*, 2017, disponibile a questo indirizzo: *http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583158/IPOL_STU(2017)583158_EN.pdf* e *Private International Law in a Context of Increasing International Mobility: Challenges and Potential*, 2017, disponibile qui: *http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583157/IPOL_STU(2017)583157_EN.pdf*.

libertà, sicurezza e giustizia") le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione (artt. 77-80) e la cooperazione giudiziaria in materia civile (art. 81). Infatti, pur servendosi degli strumenti che gli sono propri (*a.* individuazione del giudice competente, *b.* designazione della legge sostanziale applicabile, *c.* definizione delle condizioni per il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni adottate all'estero e *d.* cooperazione internazionale tra autorità centrali), il diritto internazionale privato è strumentale – alla stregua del diritto dell'immigrazione – alla gestione del fenomeno migratorio minorile. Le riflessioni scaturite dalle audizioni in relazione ai minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali costituiscono la base per trasporre sul piano pratico, così rendendola efficace, la **collaborazione funzionale tra i due rami del diritto** e, di conseguenza, per sensibilizzare gli operatori a un "approccio integrato" alla storia del minore straniero non accompagnato.

2.
MISURE DI PROTEZIONE DEI MNA ALLE FRONTIERE: LE CRITICITÀ EMERSE

1. Trattandosi di un fenomeno complesso, si è deciso di condurre le audizioni rivolgendo a tutti gli esperti cinque quesiti circoscritti, con la richiesta ulteriore di fornire, ove possibile, dati ed eventuali buone prassi.

La sintesi delle risposte anticipate per iscritto e poi rese oralmente in sede di audizioni con integrazioni, stimolate anche dalle domande dei membri della Commissione, ha composto un'interessante cornice polifonica: entro un unico quadro hanno dialogato e sono state poste a confronto multiple prospettive relativamente ad un unico tema. Il carattere integrato delle soluzioni fornite traduce una sinergia senza precedenti.

2. Per completezza, si riportano di seguito le domande elaborate dall'Autorità garante:

1. Quali criticità si rilevano nel sistema italiano di protezione dei MNA in riferimento all'accoglienza, con particolare riguardo alle zone di frontiera settentrionale?
2. Quali criticità si rilevano nel sistema di protezione dei MNA in riferimento ai meccanismi di *relocation*, ricongiungimento familiare e rimpatrio volontario assistito, con particolare riguardo alle zone di frontiera settentrionale?
3. Come ovviare alle criticità che emergono nel sistema di protezione dei MNA, con riferimento all'accoglienza, alla *relocation*, al ricongiungimento familiare e al rimpatrio volontario assistito?
4. Quali criticità si rilevano nel rintraccio dei MNA alla frontiera settentrionale e come si potrebbe ovviare a tali criticità?
5. Quali criticità si evidenziano nell'identificazione dei MNA nei transiti di frontiera (verso e dall'Italia), con particolare riferimento all'accertamento dell'età?
6. Quali ragioni spingono i MNA a oltrepassare le frontiere settentrionali e come si potrebbe ovviare a tali criticità?

3. È opportuno evidenziare come le diverse prospettive da cui sono state osservate le questioni poste dall'Autorità garante attraverso la risposta ai quesiti abbiano elaborato riflessioni e soluzioni nella maggior parte dei casi uniformi, senza che potesse rilevarsi alcuna voce fuori dal coro. Questo segnale positivo dimostra come sul tema dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali vi siano idee condivise, permeate da principi generalmente riconosciuti (primo tra tutti, il superiore interesse del minore), alla base di interventi che dunque è possibile realizzare a livello nazionale, in coordinamento tra tutti gli attori protagonisti del sistema italiano di protezione dei MNA, ciascuno competente per il proprio segmento ma in sinergia con tutti gli altri anelli della catena di protezione.

4. Dalle audizioni sono emerse:

i) criticità "di sistema", riconducibili a funzionamenti - lacune normative o anomalie di carattere pratico – dell'intero sistema di protezione italiano;

ii) criticità *ad hoc*, che risentono delle peculiarità (ad esempio, climatiche e geologiche) dei diversi territori di frontiera. Gli esperti ascoltati hanno evidenziato alcune questioni relative a zone di valico particolarmente sensibili, di cui si terrà, pertanto, specifico conto.

Pertanto, anche per valorizzare l'aspetto geografico, nonché per individuare, in ultima analisi, soluzioni plasmate sulle esigenze del territorio, nel riepilogare tali problematiche si è scelto di affrontarle nell'ordine di menzione. Ciò, tuttavia, nella consapevolezza che criticità sistemiche e *ad hoc* sono strettamente correlate e che, pertanto, richiedono necessariamente una lettura congiunta. Le questioni, nelle diverse prospettive "di sistema" e peculiari rispetto al territorio (inteso anche come zona geografica) riguardano il momento dello sbarco/rintraccio, il momento dell'identificazione (nonché dell'eventuale procedura di accertamento dell'età), le misure di accoglienza, il viaggio che culmina con il raggiungimento delle frontiere nord nella speranza di "andare al di là" e il segmento che caratterizza, da ultimo, i movimenti di ritorno di ragazzi che "di là" sono già stati.

5. Il capitolo successivo raccoglie le soluzioni emerse, organizzate in via speculare, seguendo lo stesso ordine delle criticità evidenziate; le risposte fornite dagli esperti hanno perlopiù natura sistemica.

6. Le criticità "di sistema".

È stato innanzitutto evidenziato come non siano previste, a livello normativo, **strutture di accoglienza *ad hoc*** tali da poter rispondere alle esigenze dei minori stranieri non accompagnati in transito alle frontiere settentrionali.

7. A livello applicativo inoltre, in tali zone, si registra la generalizzata assenza di strutture governative di prima accoglienza destinate a far fronte ad "esigenze di soccorso e di protezione immediata", di cui all'art. 19, co. 1, del d.lgs. n. 142/2015.

8. Ad oltre un anno dall'entrata in vigore della legge n. 47/2017, non sono ancora stati adottati i decreti attuativi (previsti nel termine di trenta giorni ai sensi dell'art. 22)[9].

Ad oggi, infatti, non si è compiuto l'adeguamento né del d.p.c.m. n. 535/1999[10] (v. *infra* capitolo 3), né delle disposizioni del d.p.r. n. 394/1999[11] che si riferiscono ai minori stranieri non accompagnati.

Inoltre, l'art. 5 della stessa legge – che modifica il d.lgs. n. 142/2015 introducendovi l'art. 19-*bis*, rubricato "Identificazione dei minori stranieri non accompagnati" – stabilisce che entro 120 giorni dalla sua entrata in vigore sia adottato un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che disciplini il **colloquio con il minore** "volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione". Il colloquio, preliminare a qualsivoglia procedura identificativa (e, ovviamente, di accertamento dell'età qualora ne sussistano le condizioni), è svolto dal personale qualificato della struttura di prima accoglienza, coadiuvato, ove possibile, "da organizzazioni, enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori" e alla presenza di un mediatore culturale. Tale decreto, ad oggi, non è ancora stato adottato.

[9] "Disposizioni di adeguamento. 1. Entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede ad apportare le modifiche necessarie ai regolamenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535".

[10] D.p.c.m. 9 dicembre 1999, n. 535 "Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286".

[11] D.p.r. 31 agosto 1999, n. 394 "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286".

Tali lacune normative privano gli operatori territoriali di una **bussola** certa: senza l'adozione dei menzionati decreti attuativi, la riforma del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati risulta claudicante, ammettendo disomogeneità di prassi territoriali da parte degli operatori. Questo avviene per esempio in materia di permessi di soggiorno, fase importantissima nella vita del ragazzo migrante sul nostro territorio, dal momento che attribuisce regolarità della sua permanenza, un punto fermo nella fluidità della sua condizione.

9. È emerso chiaramente e in maniera condivisa tra tutti gli esperti auditi come tra le criticità maggiori in tema di gestione del fenomeno dei movimenti di minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali vi sia l'**assenza di una raccolta di dati a livello nazionale**, esaustiva e sistematica relativa ai transiti. I numeri a disposizione sono invero frammentati e lacunosi e non permettono di fornire una fotografia nitida dei movimenti, tale da consentirne uno studio approfondito per approntarne le soluzioni migliori.

I dati forniti nel corso delle audizioni mostrano che, lungo tutte le frontiere settentrionali, il fenomeno si sia effettivamente ridimensionato, anche come conseguenza della diminuzione degli sbarchi via mare. È apparso come, ad esempio, nel periodo dal 31 maggio 2016 al 31 agosto 2018, solo nel Campo Roja nella zona di Ventimiglia, siano transitate tra le 20 mila e 25 mila persone e che tra queste un quarto fossero di minore età. Se tra il 2016 e il 2017 si contavano 200/300 arrivi giornalieri, oggi se ne contano tra i 20 e i 30.

10. Gli esperti appartenenti soprattutto ad associazioni e organizzazioni impegnate nelle zone di frontiera hanno riferito circa l'esigenza che ai minori stranieri non accompagnati siano fornite **informazioni** esaurienti e calibrate sulla situazione specifica del minore, soprattutto al momento del suo primo arrivo in Italia, non solo per metterlo al corrente delle possibilità offerte dal sistema di protezione italiano, ma soprattutto per acquisirne la fiducia. Per questo, tali informazioni dovrebbero essere fornite da operatori esperti e in grado di mostrare empatia, eventualmente con autorevolezza, non autorità, nei confronti del minore straniero non accompagnato che si trovi in Italia senza adulti di riferimento.

Attraverso un'opera di ascolto dei ragazzi alle frontiere è stato infatti rilevato come, una volta raggiunto il confine, sia oramai molto spesso difficile convincere una persona di minore età a rimanere sul territorio italiano: il viaggio che lo ha condotto a raggiungere le zone del nord – il secondo dopo aver sfidato il deserto e il mare per sbarcare sulle nostre coste – è guidato da un solido programma

migratorio e dal convincimento fermo di raggiungere i parenti che si trovano in Stati del nord Europa in tempi brevi. Per quel minore, la frontiera costituisce l'ultimo ostacolo verso la propria destinazione. Inoltre, non vanno dimenticati i casi frequenti di quei ragazzi che, per spirito di aggregazione tipico della fase adolescenziale, semplicemente seguono il compagno di viaggio, minorenne o meno, anche nell'attraversamento dei confini italiani.

L'assenza, l'incompletezza o la mancata chiarezza delle informazioni – che può essere provocata anche dalla carente preparazione dell'operatore che le impartisce – aumenta il grado di vulnerabilità dei minori stranieri non accompagnati, comportandone di conseguenza un'esposizione maggiore alle reti della criminalità: spesso, infatti, i ragazzi giungono nelle zone settentrionali attraverso l'**azione illegale di *passeurs*** che approfittano della peculiare situazione di inconsapevolezza e, dunque, di vulnerabilità del ragazzo.

11. Le sollevate criticità relative alle informazioni sono strettamente collegate alla questione inerente il **rintraccio** dei minori stranieri non accompagnati alla frontiera: concentrati a raggiungere il proprio obiettivo, la maggior parte di loro si rende volutamente invisibile, sottraendosi all'attività di *out reaching* degli operatori.

In via generale, è emersa l'assenza di un efficace meccanismo di **identificazione** dei minori stranieri non accompagnati. Questo comporta come noto, che uno stesso minore, qualora si allontani da un territorio all'altro e qualora non sia mai stato identificato correttamente tramite documenti, una volta rintracciato verrà riaperto a suo favore un nuovo procedimento e, a meno che non sia il minore a rivelarlo, si aprirà anche un nuovo procedimento di tutela.

12. Rispetto alle procedure di **accertamento dell'età**, che la legge n. 47/2017 ambisce ad uniformare a livello nazionale, è stato tuttavia segnalato come le disomogeneità di prassi cui si assiste generalmente su tutto il territorio italiano si riverberino in particolare nelle zone di frontiera settentrionale. Ad oggi, infatti, oltre alla mancata adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri volto a disciplinare il colloquio sociale con il minore, non è ancora stato adottato alcun protocollo per la regolamentazione della procedura multi-disciplinare che caratterizza l'accertamento e che, come disposto per legge, deve essere intrapreso solo in presenza di fondati dubbi circa l'età del minore straniero non accompagnato. I magistrati hanno testimoniato un'incidenza bassissima di tali procedure di accertamento dell'età, nell'ordine di poche unità.

13. Sono state rilevate **lacune nel sistema di protezione**, con particolare riferimento al **sistema di accoglienza**.

Insieme alla presenza di comunità per minori con **standard molto bassi** e con offerta di **servizi di bassa qualità**, gli esperti hanno segnalato che i **tempi massimi per la prima accoglienza (30 giorni) non sono quasi mai rispettati**.

Alcuni esperti hanno inoltre evidenziato come tra le problematiche maggiori vi sia la mancata elaborazione di **progetti di integrazione *ad hoc*** per i minori stranieri non accompagnati (c.d. *life projects*)[12] nonché, nello specifico, di progetti di accompagnamento adeguati per minori stranieri non accompagnati in transito. La valutazione di percorsi in modo individualizzato - perché ogni ragazzo ha una storia a sé - significa tradurre sul piano dell'efficacia il superiore interesse del minore. Spesso, laddove i ragazzi abbiano compiuto almeno 16 anni e un giorno, gli operatori incontrano difficoltà a iscriverli ai corsi più ambiti. In questo contesto, è stato sottolineato altresì come non sia tenuto nella adeguata considerazione il meccanismo del c.d. prosieguo amministrativo sancito all'art. 13 della legge n. 47/2017. Ciò che accade, quindi, è che i ragazzi si trovino a frequentare corsi di quattro mesi, 300 ore, corsi di alfabetizzazione, mentre i ragazzi vorrebbero avere in mano qualcosa che consenta loro di trovare un lavoro: il risultato cui conducono tali mancanze è una frustrante inerzia dei ragazzi.

In via generale, è stata sottolineata la **disomogeneità** della presenza di **figure professionali specializzate** all'interno delle strutture (operatore legale, psicologo, assistente sociale, mediatori linguistico-culturali), nonché di organizzazione, servizi e strumenti adottati nelle varie strutture. Da ciò consegue la corrispondente disomogeneità del sistema di presa in carico e gestione dei minori. In particolare è stata evidenziata l'esigenza di una presenza costante del **servizio sociale** e del **mediatore linguistico-culturale**: l'assenza o la presenza intermittente di tali figure ostacolano la piena realizzazione del diritto all'ascolto del minore straniero non accompagnato, alimentandone il senso di disorientamento e finanche di marginalità sociale.

[12] Raccomandazione CM/Rec(2007)9 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sui progetti di vita in favore dei minori stranieri non accompagnati (adottata dal Comitato dei Ministri il 12 luglio 2007).

Preoccupante, infine, è l'infrequente presenza di strutture per **minori straniere non accompagnate** nonché di strutture preposte all'accoglienza delle minorenni **vittime di tratta**.

Le disfunzioni dell'accoglienza italiana possono gettare il ragazzo in una situazione di sconforto e abbandono che, combinata con l'inconsapevolezza nutrita dall'assenza o dalla mancata accuratezza delle informazioni ricevute potrebbero alimentare false speranze e costituire la spinta a ripartire verso luoghi meno impervi.

14. Sono state evidenziate anche **lacune nel sistema di protezione**, con particolare riferimento ai **meccanismi di ricongiungimento familiare** (secondo il c.d. regolamento Dublino III), **di *relocation* e di rimpatrio volontario assistito**.

Le problematiche sollevate riguardano soprattutto la **lentezza** di tali procedure, le cui ragioni sono strettamente collegate alle rispettive **difficoltà burocratiche**, soprattutto nella **fase iniziale** di avvio della procedura (rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare da parte delle prefetture competenti) e in quella **finale** di organizzazione del viaggio, nonché la mancanza di notizie certe su tempi ed esiti. È stato evidenziato come funzioni in maniera soddisfacente, tuttavia, lo snodo centrale della procedura di ricongiungimento familiare, ossia la c.d. **Unità di Dublino** incardinata presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno (DLC) e nell'ambito della Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo.

Quanto ai rimpatri volontari assistiti è stata evidenziata l'**impasse** in cui versa il sistema nazionale in merito a queste procedure, a causa della **mancata adozione dei decreti attuativi** di cui alla legge n. 47/2017 (v. *supra* capitolo 2).

Ai sensi del suo art. 8, infatti, la competenza all'emissione del provvedimento di rimpatrio assistito e volontario (precedentemente il nulla osta veniva rilasciato dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali) è stata invero attribuita al **tribunale per i minorenni competente**. Tale norma tuttavia – in assenza di chiare direttive – mal si coordina con l'art. 19, co. 7 del d.lgs. n. 142/2015 che dispone che sia il Ministero dell'interno (non più il Ministero del lavoro e delle politiche sociali), sentiti il Ministero della giustizia e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, a stipulare convenzioni con organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie, per svolgere le indagini familiari volte a rintracciare i familiari dei minori stranieri non accompagnati.

Allo stato mancano indicazioni circa l'**attuazione del provvedimento** adottato dal tribunale per i minorenni, non vi sono direttive in merito all'organizzazione del programma di rientro, nel rispetto delle dovute garanzie del minore, di reinserimento del minore nel proprio Paese di origine (nel 2018 solo due provvedimenti di rimpatrio volontario assistito, ove il Ministero del lavoro è stato nominato esecutore del provvedimento).

I magistrati auditi hanno riportato un numero bassissimo di ricongiungimenti familiari e di procedure di *relocation*. Con particolare riferimento a quest'ultimo meccanismo, è stato sottolineato come nonostante molti minori stranieri non accompagnati provenissero dall'Eritrea e avessero dunque potuto beneficiare del programma di *relocation*, nessuno di loro ha chiesto di presentare domanda, a causa delle precarie condizioni di accoglienza ovvero della tardiva presa in carico dei servizi sociali ovvero, nella maggior parte dei casi, dei tempi lunghi per la nomina del tutore.

La celerità di tali procedimenti ha un enorme rilievo e così l'**affidabilità della risposta** che l'ordinamento è in grado di fornire: in questo ambito, vi è ampia varietà di risposte sul territorio e ciò determina disparità di trattamento, a seconda del luogo in cui tali procedure sono avviate, con conseguente frustrazione del minore straniero non accompagnato che affida a tali meccanismi le proprie sorti e in essi ripone le proprie speranze.

I ragazzi adolescenti – minorenni, stranieri e soli – chiedono al sistema **attendibilità e certezze**: hanno bisogno che "quando si fa un patto con loro, tale patto venga rispettato, da parte di tutti"[13]. Le disfunzioni del sistema, soprattutto quando la procedura consenta di realizzare un sogno (il ricongiungimento con i propri cari), potrebbero provocare incertezza e mortificazione ulteriore a quelle già connaturate alla fase adolescenziale, ed essere così determinanti per l'allontanamento e il tentativo di ottenere il risultato promesso tramite vie più celeri, sia pure illegali e ben più rischiose.

15. Con riferimento all'attuazione del **"sistema" di tutela volontaria** (peculiare declinazione del sistema codicistico di tutela legale per i minori stranieri non accompagnati), di cui all'art. 11 della legge n. 47/2017, sono stati segnalati *in primis* i **tempi lunghi di nomina** dei tutori. Di nuovo, l'attesa, anche nel contesto di

[13] Il virgolettato riprende una delle frasi raccolte durante le audizioni.

questo procedimento, assume un rilievo importante nel processo di integrazione del ragazzo nel tessuto della società italiana.

L'assenza di norme (anche di *soft law*) che disciplinino l'ipotesi di trasferimento del minore (o del tutore) da un territorio a un altro[14] crea disparità di trattamento tra distretti di corti di appello, nonché un "pericoloso tour" tra un'autorità giudiziaria e un'altra. La funzione tutoria, come noto, è informata ad un'imprescindibile **logica di prossimità**, tanto del giudice competente, quanto del tutore volontario rispetto al minore in tutela. Questo è necessario per facilitare la creazione di **legami di fiducia** che incentivino la serena integrazione del minore nella società. In un ambito come quello dei movimenti dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali, caratterizzato dallo spostamento anche improvviso della persona di minore età in tutela, si rende quanto mai necessario che sia fatta chiarezza sulla **procedura di trasferimento**: i magistrati ascoltati hanno dichiarato affidarsi a canali informali e dunque per definizione incerti e suscettibili di provocare prassi difformi sul territorio nazionale. Attualmente, pertanto, emerge come in presenza di ricollocamenti dei minori stranieri non accompagnati in altri distretti o anche in altre province, i tutori rinuncino all'incarico non potendo seguire effettivamente il minore se collocato altrove, e altrettanto disagio manifestano le autorità giudiziarie con prassi difformi in tema di trasferimento del procedimento per competenza.

Quanto all'espletamento della funzione tutoria, nel senso del riconoscimento e del rafforzamento della figura del tutore volontario istituzionalizzata dalla legge n. 47/2017, è emersa l'esigenza di consolidare la formazione di **reti di sostegno** idonee a favorire il confronto tra i tutori volontari e altri professionisti.

16. Le criticità *ad hoc*, specifiche di alcune zone di frontiera.

17. Nella zona di **Ventimiglia**, al confine con la Francia, gli esperti hanno evidenziato come, in assenza di centri governativi, il c.d. **Parco Roja** – istituito dalla Prefettura di Imperia e gestito dalla Croce Rossa Italiana – sia effettivamente l'unica soluzione di transito.

[14] In particolare, è stato sottolineato come, trattandosi di materia ricadente nell'ambito della volontaria giurisdizione, non ci si può aspettare che sia la Corte di Cassazione a svolgere la tipica funzione nomofilattica.

18. La struttura presenta caratteristiche proprie di un **campo emergenziale** e, come richiamato a plurime voci, non può ritenersi idoneo a provvedere alle esigenze di primo soccorso e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. All'unisono, ne sono state evidenziate le criticità, sintetizzabili come segue:

i) vi è promiscuità tra minori e adulti: l'area riservata all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, così come quella destinata a donne sole e dei nuclei familiari, non è adeguatamente separata da quella riservata agli uomini adulti;

ii) le minori non accompagnate vengono collocate nella zona famiglie, trovandosi a condividere la stanza con adulti (anche uomini) estranei e con i quali non condividono alcun legame parentale;

iii) assenza di servizi igienici separati per minori stranieri non accompagnati e carenti condizioni igieniche, date dal generale scarso mantenimento delle strutture e dall'indisponibilità di bagni e docce sufficienti in relazione al numero di ospiti;

iv) inadeguatezza fisica dei luoghi: il campo sorge in una zona scarsamente illuminata, priva di verde e soggetta ad allagamenti; i moduli abitativi e le dotazioni al loro interno non sono idonee a garantire ai minori stranieri non accompagnati un'accoglienza adeguata (nello spazio ristretto di ciascun modulo sono alloggiati fino a sei minori);

v) al momento dell'ingresso nel campo, i minori stranieri non accompagnati non vengono sottoposti ad alcun accertamento rispetto al loro stato di salute né è previsto in modo chiaro e costante l'intervento di dottori specialisti (come pediatri); il servizio di assistenza psicologica, rivolto indifferentemente anche agli adulti, e il servizio sociale è previsto per un solo giorno alla settimana;

vi) i minori stranieri non accompagnati non vengono iscritti al Servizio sanitario nazionale.

19. Molti minori stranieri non accompagnati non accedono al campo, pernottando sulla spiaggia o lungo il fiume Roja dove si trovava in passato un insediamento informale, poi smantellato, affidandosi ai *passeurs*. Hanno rilevato gli esperti operatori sul campo che i migranti incontrati a Ventimiglia sono esausti, sfiduciati e ormai privi di risorse economiche e si affidano a chiunque sembra poter garantire il superamento della frontiera, senza troppi approfondimenti. In questo contesto i trafficanti hanno gioco facile nel proporre prestiti da rimborsare solo successivamente, in particolare alle ragazze che una volta giunte a destinazione rischiano di essere inserite nella rete della prostituzione minorile.

20. Nella stessa provincia di Imperia vi è il centro di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo adulti, gestito da Croce rossa italiana (comitato di Ventimiglia), sulla base di una convenzione stipulata con il Comune di Ventimiglia, che ha riservato 10 posti letto per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati in carico al Comune. A differenza del Campo Roja, l'accesso alla struttura non è diretto, ma subordinato a richiesta di trasferimento da parte degli assistenti sociali. Anche qui sono state tuttavia rilevate simili criticità, vale a dire:

i) promiscuità tra minori e adulti;
ii) assenza di personale qualificato per il supporto di minori stranieri non accompagnati;
iii) scarsa chiarezza sui criteri di accesso alla struttura per minori stranieri non accompagnati in carico al Comune;
iv) carenze di accesso all'assistenza psicologica e al sistema scolastico.

21. Gli esperti auditi hanno segnalato come proprio dalla zona di Ventimiglia si siano verificati alcuni **trasporti coattivi** di minori stranieri non accompagnati verso l'*hotspot* di Taranto (o, nel periodo in cui questo era chiuso, nel CARA di Taranto).

22. Pressoché l'unanimità degli esperti ascoltati ha rimarcato la vicenda, già denunziata alle competenti autorità francesi, relativa al fenomeno di minori stranieri non accompagnati che, muniti di un documento informativo circa la propria minore età, venivano **respinti dalla Francia verso l'Italia** una volta attraversato il confine, in violazione della normativa europea e francese. Conviene ricordare che ai sensi del regolamento Dublino e della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, infatti, i minori non accompagnati che presentano domanda d'asilo in Francia non possono essere rinviati in Italia, a prescindere dal fatto che vi siano sbarcati e vi abbiano eventualmente anche richiesto protezione internazionale: a differenza degli adulti, infatti, ai minori stranieri non accompagnati non si applica il criterio del "Paese di primo ingresso". Nel caso in cui invece il minore non manifesti la volontà di presentare domanda d'asilo in Francia (spesso perché non adeguatamente informato di tale diritto) e venga fermato nella zona di frontiera, le autorità francesi potranno respingerlo in Italia, a condizione tuttavia che siano rispettate le garanzie sancite dalla normativa francese. In particolare, deve essere nominato un tutore provvisorio (c.d. *administrateur ad hoc*) e il respingimento non può essere effettuato prima del termine di 24 ore (c.d. *jour franc*). Infine, nel caso in cui un minore straniero non accompagnato non richiedente asilo venga fermato sul territorio francese oltre

la zona di frontiera, egli non potrà in alcun caso essere rinviato in Italia, essendo obbligo delle competenti autorità francesi garantirne la protezione, l'accoglienza e l'assistenza.

23. La vicenda richiamata nel corso delle audizioni, conviene inoltre ricordarlo, si è conclusa con l'ordinanza del 22 gennaio 2018 del Tribunale di Nizza[15], che ha riconosciuto le violazioni delle garanzie previste dalla normativa francese sopra citate (mancata nomina di un tutore provvisorio, mancata garanzia del *jour franc* ecc.) e ha ordinato al Prefetto delle Alpes-Maritimes di prendere contatto con le autorità italiane affinché al minore fosse rilasciato entro tre giorni un lasciapassare che gli permettesse di rientrare in Francia e presentarsi al posto di frontiera di Menton-Garavan. Il tribunale ha inoltre ordinato al Prefetto di segnalare il minore alla procura per la nomina di un tutore provvisorio e al *Conseil départemental* (competente per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati) per la valutazione della situazione del minorenne, nonché di fornire al minorenne tutte le informazioni sul diritto d'asilo in una lingua a lui comprensibile.

Nel quadro di tali vicende, giova ricordare come molti dei minori stranieri non accompagnati protagonisti di tali violazioni fossero già stati identificati come minorenni e che in alcuni casi le autorità francesi avessero indicato un'età maggiore nel provvedimento di respingimento. Anche sulla base dei fatti narrati, i membri della Commissione hanno chiesto agli esperti se fossero a conoscenza dell'esistenza di procedure di riconoscimento, all'estero, dei decreti di attribuzione dell'età emessi dai tribunali per i minorenni competenti: la risposta è stata negativa.

24. A **Bardonecchia** permane un flusso costante, seppure numericamente contenuto, di persone che tentano di attraversare la frontiera, anche a piedi lungo sentieri alpini. Nel periodo invernale ciò si rivela essere ancora più pericoloso per i minori stranieri non accompagnati. Stando ai dati riferiti a settembre, 2-3 sarebbero i minori stranieri non accompagnati rintracciati dalla Polizia di frontiera al mese. I minori rintracciati sul territorio della Val di Susa ricadono sotto la responsabilità del Consorzio intercomunale socio assistenziale (Con.I.S.A.) dalla Val di Susa, che tramite il suo servizio sociale ed un efficace coordinamento, assicura il collocamento dei minori in strutture dedicate.

[15] Il provvedimento è accessibile in lingua originale a questo indirizzo: *https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2018/01/JRTA-Nice-22-janvier-2018-M-H-Anaf%C3%A9-n1800195.pdf*.

25. A **Como**, nel 2016, è stato istituito, a cura della prefettura, un **campo governativo per migranti transitanti**. Tale campo ha ospitato, fino a dicembre 2016, 76 minori stranieri non accompagnati, di cui 14 femmine nella fascia di età tra i 14 e 17 anni. Tale ospitalità ha consentito, secondo gli esperti auditi, di meglio gestire le problematicità logistiche dei minori stranieri non accompagnati favorendo il pronto intervento in loco delle azioni sanitarie, di supporto psicologico e di mediazione culturale e linguistica. È stato evidenziato come nel campo governativo, nel 2017, siano stati accolti circa 978 minori stranieri non accompagnati di cui 59 femmine e da gennaio al 31 agosto 2018 i minori accolti siano stati 235 di cui 31 femmine.

26. Gli esperti hanno riferito di un flusso di circa una ventina di persone al giorno riammesse dalla Svizzera a **Ponte Chiasso**. Nel periodo maggio – novembre 2016 sono stati registrati rintracci di 9.405 persone di minore età, di cui 4.017 **riammissioni semplificate** verso il confine italiano. È stato riferito come molti dei minori riammessi avessero tentato l'attraversamento molteplici volte.

27. Nel Friuli Venezia Giulia, la zona di **Trieste, al confine con la Slovenia**, è zona di transito ma soprattutto di (primo) ingresso. Il quadro illustrato nel corso delle audizioni mostra una rilevante presenza di minori stranieri non accompagnati che hanno ripercorso la rotta balcanica e, in particolare, si tratta di persone di minore età provenienti dal Kosovo e dall'Albania. È stata registrata la necessità di reperire ulteriori tutori volontari.

28. In merito all'attività svolta dalla **polizia di frontiera**, si è appreso come sia particolarmente intensa l'attività di rintraccio dei minori stranieri non accompagnati al confine con la **Francia**. Ciò è conseguenza del fatto, come noto, che sono stati ripristinati i **controlli alla frontiera** a seguito degli eventi terroristici avvenuti in quel Paese. La zona di **Bardonecchia** è particolarmente interessata da questi movimenti, nonostante i numeri più significativi siano in decremento. Sul confine **austriaco**, si è realizzato un doppio circuito migratorio:

i) nella zona **Brennero-Tirolo**, vi è un flusso in uscita verso l'Austria - attraverso convogli ferroviari (dove alcuni migranti proseguono verso la Germania);
ii) nella zona di **Tarvisio**, vi è poi un altro flusso in entrata.

29. Dal punto di vista operativo, è stata evidenziata la sottoscrizione di un **accordo con le autorità austriache e tedesche** finalizzato al controllo della c.d. migrazione secondaria che dall'Italia si dirige verso il centro Europa. Sulla base di tale accordo sono effettuati i c.d. **controlli "trilaterali"** (o "tripartiti") di cui sono

parte la componente italiana, austriaca e tedesca, volti a vigilare sull'attraversamento di soggetti che non abbiano regolarizzato il proprio *status* migratorio nello Stato di provenienza (Italia così come Austria e Germania).

30. Attraverso **accordi di cooperazione** vengono operati servizi misti tra Italia e Austria, al fine di controllare (sia in fermo stazione che in corsa treno) prima dell'attraversamento della frontiera italiana verso il nostro Paese e parimenti dall'Italia (a Udine-Tarvisio) verso l'estero, per impedire l'ingresso irregolare dei migranti, comprese le persone di minore età. Nella zona di confine con la **Slovenia**, se fino a poco tempo fa la realtà era abbastanza tranquilla (il flusso della rotta balcanica transitava attraverso la Slovenia senza interessare il confine italiano), adesso vi è una lieve recrudescenza: l'Austria ha infatti ripristinato i controlli alla frontiera con la Slovenia, per cui i gruppi di migranti raggiungono l'Italia in macchina, utilizzando il confine di Stato per eludere i controlli con l'Austria per poi dirigersi verso il nord Europa. Quanto alla **zona di Trieste**, è in atto un'attività investigativa transnazionale che interessa, oltre alla Questura e Procura di Trieste, anche le forze di polizia del Kosovo, volto a scongiurare il traffico della migrazione internazionale gestito da organizzazioni criminali.

31. In merito alle **informazioni** e alle **modalità** di informazione ai minori stranieri non accompagnati durante il pattugliamento tripartito, è stato sottolineato come non vi sia attività informativa in quel contesto, soprattutto nell'immediatezza dell'operazione: è stato rilevato come l'attività informativa in quella sede non sarebbe proficua e che in ogni caso vi siano inoltre importanti difficoltà oggettive anche di carattere linguistico. È stata pertanto evidenziata l'importantissima funzione della mediazione culturale, che dovrebbe fungere da deterrente per l'attraversamento illegale delle frontiere.

32. Gli esperti perlopiù appartenenti al mondo associazionistico hanno lamentato, in generale, **la mancanza di un'efficace collaborazione con le autorità d'oltralpe**.

3.
LE SOLUZIONI PROPOSTE

1. Dopo aver sollevato le descritte criticità, gli esperti hanno suggerito risposte, per lo più di carattere sistemico.

2. In via principale, è stata rilevata l'unanime esigenza di **implementare** la legge n. 47/2017 a livello normativo, oltreché operativo, attraverso l'adozione dei **decreti attuativi** previsti dalla stessa (agli articoli 5 e 22), così da dotare gli attori del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati (a più livelli) delle **coordinate necessarie** all'effettiva realizzazione delle misure di tutela ivi approntate (quali l'identificazione e il meccanismo del rimpatrio volontario assistito).

3. In relazione alla necessità di fotografare, pur nella consapevolezza della mutabilità del fenomeno e della difficoltà della misurazione del "movimento", il quadro delle persone in transito alle frontiere settentrionali attraverso un **monitoraggio dei dati a livello nazionale**, è stata sottolineata la necessità di implementare in maniera efficace e completa il sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati (SIM) presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (art. 9 della legge n. 47/2017).

4. L'**attività informativa**, posta in essere con modalità *child-friendly,* che tenga conto del grado di discernimento del ragazzo, è un elemento vincente, alla base dell'intero sistema di protezione italiano e dovrebbe essere per questo potenziato. Attraverso l'informazione, i minori stranieri non accompagnati acquisiscono **consapevolezza** e, così, **fiducia** nei confronti delle misure poste a loro a tutela. Così come l'assenza di informazioni provoca un effetto domino tra i ragazzi che li conduce ad attraversare le frontiere rischiando la vita, un'informazione approfondita anche circa i meccanismi di ricongiungimento familiare e *relocation* potrebbe invece fungere da deterrente.

5. Il rafforzamento dell'attività informativa dovrebbe intervenire sin dal **primo ingresso** in Italia: le modalità e i contenuti delle informazioni rivolte ai minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali sono poi da calibrare sulla base delle peculiari esigenze delle zone di frontiera, tenendo in considerazione che spesso i

ragazzi che tentano l'attraversamento sono difficili da "convincere", ma che forse "non tutto è perduto". A questo proposito, è stato suggerito di aprire uno **sportello informativo permanente** nelle stazioni più interessate dai transiti, per l'assistenza e l'orientamento dei migranti in arrivo rispetto ai servizi del territorio, ai meccanismi di protezione previsti dal nostro ordinamento, gestito anche con la collaborazione di enti di tutela del territorio stesso ed organizzazioni non governative.

6. L'informazione deve essere data sempre alla luce del superiore interesse del minore e **in attuazione del diritto all'ascolto e alla partecipazione**: il ragazzo deve essere messo nelle condizioni di esprimere i propri desideri, come ad esempio quello di ricongiungersi con un parente in un altro Stato europeo.

7. Consegue a questa necessità non solo che gli operatori che provvedono a impartire le informazioni siano **adeguatamente formati**, ma anche che le informazioni siano impartite in maniera uniforme, su tutto il territorio nazionale (anche, ad esempio, con il supporto di opuscoli informativi plurilingue).

8. Alle persone di minore età che giungono in Italia senza adulti di riferimento devono essere assicurati un **percorso di accoglienza e un'assistenza preferenziali** rispetto all'adulto, anche rispetto all'accesso alle procedure. A livello operativo, deve essere garantita un'**attuazione uniforme** della legge n. 47/2017, ricomponendo la frammentazione di prassi che attualmente caratterizza alcuni territori (come, ad esempio, la procedura di accertamento dell'età).

9. Con peculiare attenzione al **sistema di accoglienza** dei minori stranieri non accompagnati, è necessario **colmare le lacune** rilevate dagli esperti. È indispensabile, innanzitutto, che la prima accoglienza **rispetti il termine di 30 giorni** previsto per legge, così come è **imprescindibile** garantire che **non vi sia promiscuità** tra persone di minore età e adulti ed altresì tra minori stranieri non accompagnati di sesso maschile e di sesso femminile.

10. È inoltre essenziale **uniformare** il **numero** di professionisti, nonché le **professionalità** degli operatori in prima e seconda accoglienza: è necessario che tutti gli operatori coinvolti nell'accoglienza abbiano un alto livello di specializzazione, plasmato sulle esigenze dei minori stranieri non accompagnati. In particolare, la figura del **mediatore linguistico-culturale** deve essere rafforzata e maggiormente diffusa, dal momento che incarna uno strumento potenzialmente decisivo, attraverso il quale il ragazzo può acquisire fiducia nel sistema italiano.

11. Tutto ciò per evitare che il **passaggio** dei minori stranieri non accompagnati **dalla prima alla seconda accoglienza** avvenga nell'**inconsapevolezza** del sistema

di protezione italiano e delle opportunità da questo offerte, nonché nell'inerzia, che getta il ragazzo in uno stato di frustrazione e sconforto, come è stato sottolineato. La specializzazione dei professionisti è richiesta anche per **ottimizzare le risorse** dedicate ai diversi livelli d'accoglienza, che devono coordinarsi tra loro, costituendo l'uno la naturale prosecuzione dell'altro: una cattiva gestione dei servizi in prima accoglienza costringe infatti la seconda accoglienza a farsi carico di esigenze ed attività che avrebbero dovuto esaurirsi nei primi 30 giorni.

12. La specializzazione dei professionisti nelle strutture di accoglienza risiede anche nella loro capacità di **non "bambinizzare"** (espressione impiegata durante un'audizione) i minori stranieri non accompagnati, nella consapevolezza che l'adolescenza, nei Paesi di origine di molti ragazzi, non esiste e che si passa dall'infanzia all'età adulta, senza fasi intermedie. Le attività a loro indirizzate dovrebbero pertanto rispecchiare questa consapevolezza e tenere in considerazione il viaggio che i ragazzi accolti hanno costruito: la prospettiva dello Stato di provenienza, in altri termini, dovrebbe "avvicinarsi" alla nostra e, in ogni caso, essere flessibile. Un esempio di flessibilità potrebbe tradursi, ad esempio, nell'insegnamento della lingua dello Stato verso il quale il ragazzo ha espresso il desiderio di dirigersi, anche prima del formale avvio delle procedure di ricongiungimento familiare o di *relocation*.

13. Pressoché tutti gli esperti ascoltati hanno suggerito la **creazione** e la **diffusione**, nei territori di frontiera (sulla scorta di esempi già esistenti, come quello di Como che potrebbe costituire un compromesso), di **centri di transito di tipo governativo**, ove (ri)stabilire un clima di fiducia con i ragazzi, soprattutto attraverso la possibilità di essere ascoltati.

14. Tali centri, che non dovrebbero avere un grado di formalità troppo alto (ad esempio, le forze dell'ordine potrebbero non indossare la divisa per non intimorire i ragazzi), dovrebbero avere l'**obiettivo**, tra gli altri, di:

i) garantire i servizi dedicati ai minori stranieri non accompagnati di sesso maschile e di sesso femminile;
ii) soddisfare i bisogni primari dei ragazzi (strutture di prima accoglienza e soccorso);
iii) informare il minore in transito, attraverso personale altamente qualificato e in maniera puntuale, soprattutto della possibilità di intraprendere vie sicure di attraversamento delle frontiere;
iv) un coordinamento efficiente con tutti gli enti del territorio preposti alla protezione dei minori stranieri non accompagnati.

15. È necessario garantire che le procedure di **protezione internazionale** siano condotte in maniera spedita; in particolar modo, è stato sottolineato come sia imprescindibile la pronta formalizzazione della richiesta, anche attraverso la previsione di un **referente** della questura per le pratiche relative.

16. L'affidabilità del sistema di protezione italiano nei confronti dei minori stranieri non accompagnati deve tradursi altresì nel consolidamento delle procedure di **ricongiungimento familiare**, **rimpatrio volontario assistito** e ***relocation***.

A tal fine, è necessario intervenire su due piani: da una parte, tali meccanismi devono essere resi **più spediti**, nella logica dell'attuazione del superiore interesse del minore che dichiari di avere un parente in un altro Stato dell'Unione; dall'altra, vi è l'esigenza che ne sia garantita l'**uniformità su tutto il territorio nazionale**, evitando che le fasi in cui le procedure si articolano (dalla richiesta all'organizzazione del viaggio) siano oggetto di prassi frammentarie.

17. Per rafforzare il movimento dei minori stranieri non accompagnati che manifestino l'esigenza di transitare sul nostro territorio al fine di ricongiungersi con familiari che si trovano in Paesi a nord dell'Italia, ovvero nel caso in cui vogliano tornare nel proprio Paese d'origine, potrebbero essere d'ausilio alcuni **meccanismi propri del diritto internazionale privato**.

18. Il diritto internazionale privato, come noto, si applica a **situazioni caratterizzate da elementi di internazionalità** (quali la cittadinanza o il domicilio di una o entrambe le parti) e si compone di norme volte a:

i) individuare il giudice competente;
ii) designare la legge sostanziale applicabile;
iii) disciplinare il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni adottate in uno Stato estero;
iv) regolare la cooperazione internazionale tra autorità centrali nazionali.

19. Questo ramo del diritto, che la prassi vuole consegnato ad un gruppo ristretto di operatori giuridici (probabilmente perché molto tecnico e di conseguenza ritenuto poco accessibile), deve trovare spazio nel quadro della protezione dei minori stranieri non accompagnati. Nella logica sinergica più volte evocata, che dunque coinvolge anche il piano del diritto inteso come unico sistema integrato (non composto da segmenti paralleli che non si incontrano mai), il diritto internazionale privato deve essere considerato uno **strumento di gestione del fenomeno migratorio** alla stregua del diritto dell'immigrazione.

20. È soprattutto con riferimento alle procedure del ricongiungimento familiare, del rimpatrio volontario assistito e della *relocation*, di sopra indicate, che dovrebbe entrare in gioco il meccanismo del **"dialogo amministrativo" tra autorità centrali** designate da ciascuno Stato nel contesto dello strumento internazionalprivatistico applicabile.

Così, ad esempio, nel contesto di un procedimento di rimpatrio volontario assistito con il Marocco, laddove risulti difficile reperire le informazioni relative alla famiglia di origine del minore straniero non accompagnato (si tratta di una criticità concreta, rilevata nel corso delle audizioni), potrebbe essere utile ricorrere all'autorità centrale italiana designata sulla base della **Convenzione dell'Aja del 1996** sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, di cui sia l'Italia che il Marocco sono parti[16].

La protezione dei minori stranieri non accompagnati realizzata attraverso gli strumenti propri del diritto dell'immigrazione e, insieme, del diritto internazionale privato, incarna un vero e proprio **cambiamento culturale** volto alla progressiva strutturazione di un **sistema integrato di diritto**.

21. È necessario, di conseguenza, che gli operatori (perlopiù giuridici, avvocati e magistrati, ma non solo) coinvolti nel sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, guardino al panorama del fenomeno migratorio minorile integrandone le misure di protezione con "nuovi" strumenti non propriamente afferenti al solo diritto dell'immigrazione. Da qui, la necessità di una **formazione specifica più ampia**, estesa anche agli strumenti di diritto internazionale privato (di matrice europea, internazionale e interna).

22. L'impiego degli strumenti di diritto internazionale privato impone all'operatore di collocare la storia del ragazzo in un quadro più ampio, restituendole il carattere transnazionale che le è proprio, vale a dire tenendo in considerazione tanto la sua storia passata nonché, in prospettiva, quella futura, ossia la destinazione che egli intende raggiungere. In questo frangente acquista un'importanza rilevante la **cartella sociale** (sottolineata dall'art. 9 della legge n. 47/2017). Il Dipartimento per

[16] Art. 32 della Convenzione. Per saperne di più sulla Convenzione dell'Aja del 1996, si rimanda al *Prontuario per l'operatore giuridico* curato dall'Autorità garante, nel quale è contenuta anche la traduzione in italiano della relazione esplicativa di Paul Lagarde (accessibile a questo indirizzo: *https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/convenzione-aja-1996-prontuario-operatore-giuridico.pdf*).

le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno ha elaborato un modello di **cartella personale** (così definita per evitare preliminari sovrapposizioni ad altri prodotti esistenti) che di fatto assolve allo scopo della cartella sociale. Lo strumento prodotto non è il contenitore di informazioni relative al minore straniero non accompagnato ma un documento che sistematizza la storia del minore, la cui tenuta è sotto la responsabilità del professionista, composto da sezioni in cui la tracciabilità dei dati anagrafici, sanitari, informazioni sulla famiglia, la lista delle procedure avviate nei suoi confronti e dei relativi documenti, il piano di accoglienza individualizzato e l'équipe trattante sono garanzia di una presa in carico multidisciplinare e sistemica atta a garantire il rispetto del minore. La cartella personale proposta dal DLC è **strumento di documentazione, programmazione e autovalutazione** e **se tradotta nelle lingue veicolari inglese e francese**, potrebbe diventare un elemento essenziale per la sua **circolazione** attraverso le frontiere. La cartella sociale, acquistato siffatto **carattere transnazionale**, potrebbe rivestire così un ruolo di rilievo non solo nelle procedure di ricongiungimento familiare e di rimpatrio volontario assistito ma altresì, ad esempio, nel **riconoscimento**, nello Stato di destinazione, del **provvedimento di attribuzione dell'età** emesso dalle autorità giurisdizionali italiane a seguito di procedura di accertamento dell'età. Ciò, tra le altre cose, consentirebbe di cristallizzare la decisione italiana attributiva dell'età ed eviterebbe che il minore venga sottoposto ad una nuova procedura di accertamento dell'età (mentre, come più volte sottolineato dal Consiglio d'Europa, l'accertamento dell'età deve essere considerato una *extrema ratio* e, pertanto, svolto un'unica volta).

23. La cartella sociale, che contiene tutti gli elementi utili per individuare una soluzione di lungo periodo, nel superiore interesse del minore, **dovrebbe essere resa accessibile** a tutti gli operatori coinvolti nella sua protezione, *in primis* al tutore, nonché al minore stesso, fatte salve le garanzie di riservatezza, tutela della privacy e segreto professionale.

24. Sulla **tutela legale** dei minori stranieri non accompagnati, è stato evidenziato come un'**efficace attuazione del "sistema" della tutela volontaria** possa fungere da deterrente per gli allontanamenti dei minori stranieri non accompagnati. Invero la **dimensione privato-soggettiva** (il rapporto individuale, di fiducia, costruito con il ragazzo in tutela) e quella **pubblico-oggettiva** (il tutore volontario come strumento di integrazione "dal basso" del minore in tutela) concorrono, insieme, a rendere consapevole il minore delle forme di protezione approntate dal nostro ordinamento, nonché ad infondergli fiducia nel sistema italiano.

25. Quanto all'**apertura delle tutele** è emersa l'esigenza che sia fatta **chiarezza** circa la procedura, a partire dal momento del giuramento, affinché i tribunali per i minorenni, divenuti competenti per la nomina dei tutori volontari a decorrere dal 3 marzo 2018 (d.lgs. n. 220/2017), si **orientino in una direzione uniforme**.

26. Per scongiurare i casi in cui in capo ad uno stesso minore straniero non accompagnato **siano aperte plurime tutele** (evenienze che possono verificarsi laddove il minore si renda irreperibile e venga poi rintracciato in zona di frontiera, rendendosi lì necessario nominare un tutore), è stato prospettato l'inserimento, tra i dati contenuti nel **"Sistema di indagine"** (SDI)[17], in particolare attraverso l'acquisizione dei rilievi dattiloscopici tramite le questure, l'indicazione dell'apertura della tutela. È stato altresì suggerito di aggiungere nel registro tutele del registro civile in uso nei tribunali per i minorenni (SIGMA) accanto ai dati anagrafici, il **"Codice Unico Identificativo"** (CUI), trattandosi, in assenza di documenti, dell'unico dato identificativo certo a livello nazionale.

27. Con riferimento alle questioni relative **al trasferimento delle tutele**, alcuni esperti hanno auspicato l'intervento del Consiglio superiore della magistratura, il quale, attraverso un atto di *soft law* recante per esempio linee guida, potrebbe uniformare le prassi al momento consegnate all'apprezzamento del magistrato.

28. Inoltre, le soluzioni sopra suggerite sull'inserimento delle informazioni relative alla tutela consentirebbero all'autorità giudiziaria di **verificare, con la precedente, lo stato del procedimento**, consentendo così ai due uffici di concordare il passaggio delle tutele, pur rimanendo irrisolto – in assenza di un'autorità nazionale che coordini i trasferimenti di tutela – l'aspetto relativo agli oneri economici (sono stati sottolineati i contenziosi spesso avviati dai comuni, quando scoprono che il minore era già sottoposto a tutela in altra parte del territorio dello Stato).

[17] La catalogazione delle informazioni che pervengono al Centro di elaborazione dati (CED) – istituito nell'ottica del coordinamento delle Forze di polizia, per potenziare il "Sistema informatico interforze" – avviene mediante un "Sistema di indagine" (SDI) che non prevede schedari ma si fonda sulla memorizzazione dell'evento che ha dato origine all'inserimento e dal quale derivano, automaticamente, i collegamenti con i soggetti in esso coinvolti, con gli oggetti che lo riguardano (documenti o altri beni), con le denunce e i provvedimenti (misure pre-cautelari, cautelari o di sicurezza) che ne sono discesi nonché, infine, con qualsiasi altra segnalazione utile per individuare le caratteristiche dei soggetti interessati (soprannomi, alloggi e passaporti utilizzati, controlli cui sono stati sottoposti).

4.
LE RACCOMANDAZIONI DELL'AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

La quantità e la qualità delle numerose informazioni acquisite prima e durante le audizioni svoltesi nell'ottobre 2018 ha consentito all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza di delineare un quadro sistematico delle questioni che ruotano intorno al tema dei movimenti dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali italiane.

Nonostante le complesse difficoltà di sistematizzazione della cornice (fenomenologica, normativa e pratico-amministrativa) in cui tali movimenti si collocano, per le ragioni più volte ricordate, è stato possibile individuare delle **macro-aree tematiche**, in riferimento alle quali si è considerato di sollecitare alcuni interventi da parte di tutti gli attori coinvolti nel sistema di protezione, tanto a livello orizzontale che verticale.

Le raccomandazioni dell'Autorità garante originano dal **confronto incrociato tra gli esperti** provenienti dal mondo giurisdizionale, associazionistico e istituzionale che, pur adottando prospettive diverse riferite alla propria esperienza nelle zone interessate dai transiti, hanno individuato comuni criticità e proposte risolutive, sottolineando come qualsiasi azione intesa a tutelare i minori migranti che giungono nel nostro Paese senza adulti di riferimento debba essere intrapresa in attuazione del **superiore interesse del minore** sancito all'art. 3 della Convenzione di New York, come strumento e, al contempo, obiettivo.

Le **raccomandazioni** dell'Autorità garante hanno l'obiettivo, dunque, non solo di far fronte alle immediate esigenze emerse nel corso delle audizioni, indirizzate alle zone di frontiera del nord Italia, ma altresì quello di incentivare il rafforzamento di una stabile e uniforme rete di collaborazione a carattere nazionale, adottando dunque una prospettiva più ampia, che è propria dell'Autorità garante.

Strutturare a monte, piuttosto che riparare a valle: l'obiettivo ultimo è incoraggiare la realizzazione di un vero e proprio **"sistema" sinergico**, articolato al suo interno in più livelli comunicanti e interdipendenti.

La complessità e l'ampiezza delle questioni affrontate richiedono l'attenzione di numerosi attori, su molteplici fronti. Per questo si è ritenuto di suddividere le raccomandazioni secondo le seguenti aree tematiche:

1. sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati in generale;
2. accoglienza;
3. in particolare: i meccanismi di protezione di ricongiungimento familiare, rimpatrio volontario assistito e *relocation*;
4. tutela volontaria.

I. Sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati in generale

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza raccomanda

Al Parlamento, al Governo, al Ministero dell'interno, alla Commissione nazionale per il diritto di asilo, al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al Ministero degli esteri, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all'Autorità giudiziaria, al Ministero della giustizia, al Ministero della salute, al Ministero per la famiglia e le disabilità, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, al CNOAS, all'ANCI, ciascuno per le rispettive competenze:

- Di **colmare le lacune normative** esistenti nella disciplina di protezione dei minori stranieri non accompagnati disposta dalla legge n. 47/2017 e come da ultimo modificata dal d.lgs. n. 220/2017. In particolare, di provvedere all'adozione dei **decreti attuativi** di cui agli articoli 5 e 22 della legge n. 47/2017;
- Di assicurare l'attuazione uniforme della circolare emanata dallo stesso Ministero il 24 marzo 2017, ove è indicato che, ai fini del rilascio del **permesso di soggiorno per minore età** presso le questure "*si debba prescindere dall'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente, qualora essi non siano nella immediata disponibilità*";
- Di garantire un'**attività di informazione capillare e uniforme** su tutto il territorio nazionale rivolta ai minori stranieri non accompagnati, relativa ai diritti di cui sono titolari e alle opportunità che il sistema italiano di protezione offre loro. Tali informazioni potrebbero essere diffuse attraverso **opuscoli *ad hoc***, tradotti nelle lingue veicolari inglese e francese, e dovranno adottare modalità di comunicazione *child-friendly*, anche e soprattutto quando vengano impartite oralmente, tenendo conto del grado di discernimento del ragazzo che le riceve. Anche nella fase informativa, di garantire che il diritto di ascolto e di partecipazione della persona di minore età siano sempre osservati;
- Di aprire, garantendone l'operatività 24 h, uno **sportello informativo permanente** nelle stazioni ferroviarie delle zone settentrionali più interessate dai transiti, per l'assistenza e l'orientamento dei minori stranieri non accompagnati

rispetto non solo ai meccanismi di protezione previsti dal nostro ordinamento, ma anche ai servizi del territorio, gestito anche con la collaborazione di enti, organizzazioni e associazioni di tutela del territorio stesso;

- Di assicurare una **formazione** *ad hoc* sui diritti delle persone di minore età, che presti un'attenzione peculiare all'elemento empatico, di **tutti gli operatori** che entrino in contatto con i minori stranieri non accompagnati, in qualsiasi fase del loro percorso migratorio, tanto al momento del primo ingresso in Italia, quanto in fase di attraversamento delle frontiere settentrionali;
- Di vigilare affinché nessun minore straniero non accompagnato **venga trasferito all'interno di *hotspot*** ovvero condotto in altre strutture dedicate agli adulti;
- Di garantire **canali preferenziali e dedicati** per le pratiche volte all'attribuzione della **protezione internazionale** dei minori stranieri non accompagnati;
- Di **definire** il profilo, le caratteristiche, prevedendone la regolamentazione (formazione, albo/registro, tenuta, aggiornamento etc.), a livello nazionale, della figura del **mediatore culturale** e di incoraggiarne la formazione;
- Di prevedere la **presenza stabile e obbligatoria** di mediatori culturali nei **centri di prima e seconda accoglienza** per minori stranieri non accompagnati, definendone il numero in proporzione alle disponibilità di accoglienza di ciascun centro;
- Di prevedere la presenza di **mediatori culturali** nel corso delle operazioni di pattugliamento condotte dalle forze dell'ordine alle frontiere settentrionali;
- Di **garantire** che ogni forma di collaborazione intrapresa con le autorità italiane e quelle di Paesi confinanti sia svolta nel **pieno rispetto degli obblighi internazionali**, del **diritto dell'Unione europea** e nella preminente considerazione del **superiore interesse del minore** di cui all'art. 3 della Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- Al fine di incentivare un **monitoraggio**, a livello nazionale, anche dei **dati relativi ai transiti** dei minori non accompagnati alle frontiere settentrionali, di assicurare l'implementazione efficace e completa del sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati (SIM) di cui all'art. 9 della legge n. 47/2017;
- Di promuovere la diffusione capillare della **cartella sociale** del minore straniero non accompagnato, in attuazione dell'art. 9 della legge n. 47/2017, presso tutti gli attori, verticali e orizzontali, coinvolti nel sistema di protezione dei

minori stranieri non accompagnati, in modo tale che possa divenire il documento che contenga la sua storia completa (contenente, ad esempio, anche la decisione relativa all'attribuzione della minore età laddove si sia svolta una procedura di accertamento dell'età);

- Di predisporre un **modello plurilingue di cartella sociale** (che rechi almeno la traduzione nelle lingue veicolari inglese e francese), tale da renderla strumento utile per accompagnare la **circolazione** del minore straniero non accompagnato anche all'estero, contribuendo ad assicurargli la **continuità della propria identità** (non solo migratoria) attraverso le frontiere;
- Di esperire la procedura di **accertamento dell'età** nei confronti dei minori stranieri non accompagnati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 47/2017 solo ed esclusivamente in presenza di **fondati dubbi**, nel **rispetto dei diritti** contenuti nella Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nonché **delle indicazioni provenienti dal livello internazionale**;
- Di promuovere la sottoscrizione di un **protocollo attuativo**, a livello nazionale, delle procedure di accertamento dell'età, in ossequio al diritto al rispetto della **dignità della persona**, in particolar modo **vietando** la determinazione dell'età attraverso metodi invasivi quali, primo tra tutti, l'osservazione dello **sviluppo puberale delle parti genitali**;
- Di promuovere una **formazione mirata** a tutti gli operatori (giuridici, medico e socio-sanitari) coinvolti nella procedura di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati.
- Di provvedere all'attuazione del meccanismo del **prosieguo amministrativo** previsto all'art. 13, comma 2 della legge n. 47/2017.

II. Accoglienza

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza raccomanda

Al Parlamento, al Governo, al Ministero dell'interno, alle regioni, alle Province autonome di Trento e Bolzano, ai comuni, ciascuno per le rispettive competenze:

- Con particolare attenzione alla situazione alle frontiere settentrionali, di prevedere – a livello normativo e operativo – dei **centri di transito** per minori stranieri non accompagnati nelle zone interessate dai movimenti;
- Di delineare in maniera puntuale ed esaustiva le **caratteristiche** e gli **obiettivi** di tali centri, tra cui:
  - *i)* garantire i servizi dedicati ai minori stranieri non accompagnati di sesso maschile e di sesso femminile;
  - *ii)* soddisfare i bisogni primari dei ragazzi (strutture di prima accoglienza e soccorso);
  - *iii)* informare il minore in transito, attraverso personale altamente qualificato e in maniera puntuale, soprattutto della possibilità di intraprendere vie sicure di attraversamento delle frontiere;
  - *iv)* un coordinamento efficiente con tutti gli enti del territorio preposti alla protezione dei minori stranieri non accompagnati;
- Di attuare la raccomandazione CM/Rec(2007)9, adottata il 12 luglio 2007 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, sui **progetti di vita** in favore dei minori stranieri non accompagnati e di incentivare l'elaborazione di **progetti di integrazione *ad hoc*** per i minori stranieri non accompagnati e, in particolare, per minori stranieri non accompagnati in transito;
- Di provvedere ad un'**equa distribuzione** dei minori stranieri non accompagnati su tutto il territorio nazionale, in particolar modo garantendo una presenza proporzionale tra minori stranieri non accompagnati e tutori volontari;
- Di **rispettare il termine di 30 giorni** per la prima accoglienza previsto dalla legge n. 47/2017;
- Di prevedere centri di accoglienza adeguati e dedicati per **le minori straniere non accompagnate** e, in particolare, per le ragazze **vittime di tratta**;

– Di garantire:
  i) il livello degli standard richiesto per l'accoglienza e di garantire che i centri non siano isolati, in modo da favorire l'integrazione dei ragazzi in accoglienza;
  ii) la presenza costante di personale specializzato;
  iii) l'ascolto e la partecipazione delle persone di minore età accolte, tale che le loro aspettative non siano frustrate;
  iv) il rafforzamento della rete con tutti i servizi presenti sul territorio, nonché con i tutori volontari nominati.

III. In particolare: i meccanismi di protezione di ricongiungimento familiare, rimpatrio volontario assistito e *relocation*

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza raccomanda

Al Parlamento, al Governo, all'Autorità giudiziaria, al Ministero della giustizia, al Ministero dell'interno, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Ministero degli esteri, al Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, al Ministero per la famiglia e le disabilità, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ciascuno per le rispettive competenze:

- Di prevedere un **canale celere e preferenziale** per i meccanismi di ricongiungimento familiare, *relocation* e di rimpatrio volontario assistito dei minori stranieri non accompagnati che ne facciano richiesta;
- Di garantire un **coordinamento efficace e spedito** nelle procedure che prevedano l'intervento di più soggetti istituzionali (ad esempio, nella procedura di rimpatrio volontario assistito);
- Di individuare un **referente** all'interno di ciascuna **prefettura** dedicato esclusivamente alle pratiche di ricongiungimento familiare e di *relocation* dei minori stranieri non accompagnati, così da garantirne la velocizzazione della fase iniziale;
- Di **sensibilizzare** tutti gli operatori giuridici coinvolti nel sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, sin dal momento della loro formazione, ad un **"approccio sinergico" tra diritto internazionale privato e diritto dell'immigrazione**, come unico "sistema integrato", dove il diritto internazionale privato sia considerato strumento di gestione del fenomeno migratorio, alla stregua del diritto dell'immigrazione, come sottolineato dal Parlamento europeo;
- Di **diffondere la conoscenza degli strumenti di diritto internazionale privato** utili alla gestione del fenomeno migratorio minorile, quale il meccanismo della **cooperazione "amministrativa" tra autorità centrali** designate sulla base di regolamenti europei e convenzioni internazionali a tutela delle persone di minore età (ad esempio, in base al regolamento (CE) n. 2201/2003

relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale – c.d. regolamento "Bruxelles II *bis*" – e alla Convenzione dell'Aja del 1996 in tema di responsabilità genitoriale e protezione dei minori);

- Di modificare l'art. 3 della legge 18 giugno 2015, n. 101 di ratifica ed esecuzione in Italia della Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996, relativa alla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, designando il **Ministero della giustizia quale autorità centrale** in luogo della Presidenza del Consiglio dei ministri, tale da non pregiudicare il meccanismo di cooperazione internazionale messo in atto dalle convenzioni dell'Aja adottate nel settore dell'infanzia e dell'adolescenza, attraverso il funzionamento di autorità centrali istituite dagli Stati contraenti. Ad oggi, infatti, ai sensi della "previa" Convenzione dell'Aja del 1961 sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori (sostituita dalla Convenzione del 1996), della Convenzione dell'Aja del 1980 in tema di sottrazione internazionale di minori, così come per il regolamento (CE) n. 2201/2003 recante norme sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione di decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale ("Bruxelles II bis") e per il regolamento (CE) n. 4/2009 sulle obbligazioni alimentari, le autorità centrali designate dall'Italia sono tutte incardinate presso il Ministero della giustizia;
- Di **sensibilizzare tutti gli operatori,** nelle more della sopramenzionata modifica alla legge n. 101/2015, all'**esistenza**, alle **competenze** e alle **attività** della Presidenza del Consiglio dei ministri in qualità di autorità centrale designata ai sensi della Convenzione dell'Aja del 1996;
- Di **dare visibilità** all'attività dell'autorità centrale italiana anche all'estero, comunicando tutti i dati necessari alla Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato, affinché possano essere caricati sul sito ufficiale *www.hcch.net*.

IV. Tutela volontaria

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza raccomanda

All'Autorità giudiziaria, al Ministero della giustizia, al Ministero dell'interno, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Ministero per la famiglia e le disabilità, alle regioni, ai comuni, al Parlamento, al Governo, ai garanti per l'infanzia e l'adolescenza delle regioni e delle province autonome, al Consiglio superiore della magistratura, ciascuno per le rispettive competenze:

- Di **riconoscere la figura del tutore volontario** di minori stranieri non accompagnati istituzionalizzato nell'art. 11 della legge n. 47/2017, **sensibilizzando** tutti gli operatori del sistema di protezione italiano alla sua esistenza;
- Di prevedere **permessi di lavoro retribuiti** per i tutori volontari per consentire loro l'esercizio della propria funzione tutoria;
- Di provvedere alla **celere nomina dei tutori volontari** di minori stranieri non accompagnati già selezionati e adeguatamente formati, iscritti negli appositi elenchi presso i tribunali per i minorenni;
- Di **garantire la presenza** del tutore volontario sin dalla fase iniziale dell'eventuale procedura di accertamento dell'età e per tutta la sua durata;
- Di diffondere la **cartella sociale** del minore straniero non accompagnato (art. 9 della legge n. 47/2017) come strumento di riferimento nei procedimenti che li riguardano, specialmente i procedimenti relativi alla tutela volontaria;
- Di adottare **linee di indirizzo chiare** volte a definire, in **maniera uniforme** su tutto il territorio nazionale:
  - *i)* la procedura di **nomina** del tutore volontario (che lo agevoli, ad esempio, negli spostamenti);
  - *ii)* la procedura dell'**abbinamento** tra tutore volontario e minore straniero non accompagnato informato alla logica di **prossimità** nonché tenendo conto delle caratteristiche di entrambi;
  - *iii)* la procedura di **trasferimento della tutela**;
  - *iv)* la procedura di **monitoraggio** dell'esercizio delle funzioni tutorie da parte di ciascun tutore;
- Di garantire la presenza del tutore volontario in tutte le procedure relative all'attribuzione della **protezione internazionale**.

5.
ALLEGATI

1. Nota 12 dicembre 2018, n. 3651
2. Nota 30 novembre 2018, n. 3498
3. Nota 10 maggio 2018, n. 1185
4. Nota 4 maggio 2018, n. 1127
5. Note 20 marzo 2018, nn. 685, 686 e 687
6. Nota 2 marzo 2018, n. 524
7. Nota 20 novembre 2017, n. 3469
8. Nota 15 marzo 2017, n. 867

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

La Garante

AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
U
Protocollo N.0003651/2018 del 12/12/2018

Al Ministero dell'interno
- Dipartimento libertà civili e immigrazione
- Ufficio legislativo

e pc al Capo di Gabinetto

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione
- Ufficio legislativo

e pc al Capo di Gabinetto

e pc alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento degli affari giuridici e legali

Oggetto: Stato di attuazione delle disposizioni previste dalla legge 7 aprile 2017, n. 47 recante "D*isposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"*. Richiesta informazioni.

Si fa seguito alla nota del 4 maggio 2018 di questa Autorità, che si allega, per ribadire la necessità di una tempestiva adozione della normativa di carattere secondario, prevista per l'attuazione della legge n. 47 del 2017.

A più di anno dall'entrata in vigore della legge sopracitata, non risultano ancora adottati il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 5, comma 1, per definire la procedura del colloquio con il minore straniero nella struttura di prima accoglienza, né le disposizioni di adeguamento di cui all'art. 22, ovvero le modifiche ai regolamenti di cui al DPR 31 agosto 1999, n. 394 e al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535.

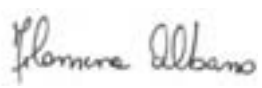
Si è appreso che è imminente la trasmissione degli schemi dei decreti al Dipartimento per gli affari giuridici e legali.

In attuazione al principio di collaborazione istituzionale e in conformità ai poteri attribuiti dall'art. 3, comma 3, della legge n. 112 del 2011, si ribadisce l'interesse di questa Autorità

a partecipare ai lavori ed esprimere il proprio parere sugli schemi che si chiede di visionare prima della trasmissione al DAGL.

In attesa di un cortese riscontro, invio cordali saluti.

Filomena Albano



Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza

La Garante

Al Capo Dipartimento di Pubblica Sicurezza
Ministero dell'Interno

AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA U
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N.0003498/2018 del 30/11/2018

Gentile Prefetto,

Le scrivo in relazione alle procedure per il rilascio del "permesso di soggiorno per minore età" in merito alle quali codesto Dipartimento, al fine garantire prassi uniformi e coerenti alla normativa vigente, ha emanato la circolare del 24 marzo 2017, sottolineando che "*si debba prescindere dall'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente, qualora essi non siano nella immediata disponibilità*".

Il *favor* nei confronti del rilascio del "permesso di soggiorno per minore età" è stato altresì ribadito anche nella successiva circolare emanata il 1° settembre 2017.

Tuttavia, mi preme rappresentarLe che, dall'attività di ascolto istituzionale realizzata da questa Autorità garante e da segnalazioni pervenute a questo ufficio, è emerso che, contrariamente al contenuto delle citate circolari, persistono difformità nella prassi applicative delle Questure. Risulta infatti che, in taluni casi, le Questure continuano a rilasciare ai minori stranieri non accompagnati il permesso di soggiorno per minore età, solo a fronte della produzione di documenti di identità.

E' emerso, altresì, che i permessi di soggiorno per minore età non vengono rilasciati in tempi celeri, nonostante il disposto dell'articolo 10 della legge 47 del 2017.

Inoltre, i dati degli ultimi anni mostrano un incremento notevole di richieste di protezione internazionale (circa 9000 nel 2017 e quasi 3000 nel primo semestre del corrente anno), tanto da ingenerare il dubbio che, talvolta, la domanda di protezione internazionale possa rappresentare una modalità per i ragazzi per sopperire alla mancata acquisizione del "permesso di soggiorno per minore età".

In attuazione dei compiti e dei poteri attribuiti a questa Autorità dalla legge n. 112 del 2011, si chiede comunque di conoscere tempi medi del rilascio del permesso di soggiorno per minore età

Nell'ambito della collaborazione istituzionale, che connota i rapporti tra questa Autorità e codesto Dipartimento, in merito a quanto sopra esposto, si evidenzia la necessità che il "permesso di soggiorno per minore età" venga rilasciato dalle Questure nel più breve tempo possibile e sul solo presupposto della minore età.

Tale necessità è tanto più evidente alla luce della approvazione, in via definitiva, del disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante, tra l'altro, disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione.

Ringraziandola anticipatamente per la collaborazione che vorrà offrire, in attesa di un suo cortese riscontro, le invio cordali saluti.

Filomena Albano

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
U
Protocollo N.0001185/2018 del 10/05/2018

Al Capo di Gabinetto del Ministero della giustizia

Oggetto: art. 11 della legge 7 aprile 2017, n. 47 in tema di minori stranieri non accompagnati – nomina dei tutori volontari – comunicazione agli uffici giudiziari.

Gentilissima,

come a Lei noto la legge 7 aprile 2017, n. 47 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", in vigore dal 6 maggio 2017, rappresenta il primo intervento legislativo a carattere generale, in Italia e in Europa, che disciplina tutti gli aspetti attinenti alla protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Tra le norme previste dalla legge in parola, l'art. 11 prevede la creazione, presso i tribunali per i minorenni, di elenchi di tutori volontari di minori stranieri non accompagnati.

Ai fini dell'iscrizione in suddetti elenchi, gli aspiranti tutori volontari sono stati selezionati e adeguatamente formati da parte dei garanti regionali e delle province autonome; nelle regioni prive di garante, la selezione e la formazione è svolta temporaneamente dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori, nonché degli enti locali, dei consigli degli ordini professionali e delle università.

La ricomposizione del "sistema-tutela" è stata data anche dalla previsione, contenuta nel d.lgs. n. 220/2017, che ha devoluto la competenza per la nomina del tutore di minori stranieri non accompagnati al tribunale per i minorenni: l'art. 19, quinto comma, del d.lgs. n. 142/2015 prevede ora che "l'autorità di pubblica sicurezza dà immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al procuratore della repubblica presso il tribunale per i minorenni e al tribunale per i minorenni per l'apertura della tutela e la nomina del tutore".

La previsione normativa di cui all'art. 11 della l. n. 47/2017 si pone ora dinanzi alla prova della sua concreta attuazione. Ad un anno dalla sua entrata in vigore, l'attività di monitoraggio espletata dall'Autorità garante in applicazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 220/2017 ha rilevato che sono stati compiuti sicuramente considerevoli progressi riguardo la sua concreta applicazione. Ciò è testimoniato dal numero delle candidature degli aspiranti tutori pervenute ad oggi su tutto il territorio nazionale (circa 4000) e da ultimo dal numero di cittadini

che, selezionati e adeguatamente formati dai garanti regionali e delle province autonome e dall'Autorità garante hanno manifestato la loro disponibilità ad essere inseriti negli elenchi di tutori volontari presso i tribunali per i minorenni competenti (circa 1000).

L'attuazione dell'art. 11 della l. n. 47/2017 ha trovato favore nelle istituzioni europee, anche in risposta alla procedura d'infrazione che la Commissione aveva avviato nel 2014 contro l'Italia per presunta violazione della disciplina europea sui minori non accompagnati, in particolare richiedenti protezione internazionale. Come noto il 25 gennaio 2018 la procedura è stata archiviata.

Il panorama sino a qui delineato, nella sua prospettiva applicativa, presenta tuttavia elementi di criticità.

Infatti si rilevano alcune difficoltà, legate in particolare al numero di tutori volontari ad oggi nominati. Nello specifico si evidenzia come, a fronte delle numerose candidature pervenute da aspiranti tutori e del numero di cittadini iscritti negli elenchi, ad oggi il numero di tutori volontari nominati dai tribunali risulti essere ancora assolutamente esiguo.

Alla luce di tutto ciò, appare necessario evidenziare che l'attuazione dell'art. 11 della l. n. 47/2017 deve essere il risultato di un lavoro sinergico che coinvolga tutti gli attori del sistema di protezione e accoglienza, i garanti regionali e delle province autonome e così i tribunali competenti per la nomina affinché sia tempestivamente attivato un intervento che esprima incondizionatamente la centralità di scelte a favore della persona di minore età cittadina di paese terzo.

Tutto ciò premesso, si richiede la cortese collaborazione di codesto Ministero al fine di condividere con gli uffici giudiziari competenti la necessità di attuare efficacemente la disposizione in menzione, provvedendo, laddove risultano esserci elenchi con numerosi nominativi di aspiranti tutori, la nomina tempestiva dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati accolti sul territorio nazionale. Ciò al fine di realizzare in tempi rapidi un "sistema" nazionale uniforme, esclusivo ed effettivo della tutela volontaria, riparando alla frammentarietà delle prassi previgenti, che tuttora persistono, nonché per scongiurare l'apertura di una nuova procedura di infrazione da parte della Commissione europea. Al riguardo si richiama anche la raccomandazione n. 6, con la quale il Parlamento europeo "esorta gli Stati membri ad accelerare le procedure per la nomina di tutori o di tutori temporanei per i minori non accompagnati al loro arrivo".

L'applicazione della tutela volontaria rispetto alla tutela pubblica, come strumento su cui si muove la sfida attuativa dell'art. 11 della l. n. 47/2017, appare fondamentale sia per non disperdere il patrimonio partecipativo che la società civile ha offerto volontariamente, ma soprattutto per consentire al sistema di tutela volontaria di contribuire a strutturare un sistema

di integrazione delle persone straniere di minore età, in ossequio al principio del superiore interesse del minore sancito dalla Convenzione di New York del 1989.

Ringraziando anticipatamente per la collaborazione che vorrà essere offerta si porgono cordiali saluti.

Filomena Albano

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

Al Presidente del Consiglio dei Ministri
Al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Al Ministro dell'Interno
Al Ministro della Giustizia
Al Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali
Al Ministro della Salute
Ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome
Al Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura
Alla Conferenza Stato Regioni

AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA U
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N.0001127/2018 del 04/05/2018

Oggetto: stato di attuazione delle disposizioni sul sistema di prima e seconda accoglienza previste dalla Legge n. 47 del 2017 – richiesta informazioni.

La legge 7 aprile 2017, n. 47, entrata in vigore il 6 maggio 2017, rappresenta l'intervento normativo che delinea in modo organico il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati in Italia e nello specifico tutti gli aspetti relativi alla loro accoglienza.
L'emanazione della norma sicuramente ha rappresentato il passaggio da una logica emergenziale di gestione del fenomeno ad una sistemica ed organica visione della materia che consente ai vari attori istituzionali competenti di intervenire con sinergia e coordinamento nelle varie fasi procedurali.
Dopo anni di forte incremento della migrazione minorile in Italia nell'ultimo anno stiamo assistendo ad una diminuzione delle presenze dei minori stranieri non accompagnati nel nostro Paese, (dai dati forniti dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali al mese di febbraio 2018 risultano presenti 14.338 minori, rispetto ai 18.303 di dicembre 2017). Tale congiuntura consente di poter verificare l'operatività delle procedure normative previste dalla legge.
A distanza di quasi un anno, risulta pertanto indispensabile restituire al Paese un quadro composito sulla situazione reale riguardo l'attuazione delle previsioni normative messe in campo dalla citata norma, per agire conformemente al principio del superiore interesse della persona straniera di minore età.

Al riguardo va evidenziato che, pur nella consapevolezza degli sforzi fatti, ad oggi, vi sono aspetti della legge che ancora non hanno avuto piena attuazione e che si rappresentano qui di seguito.

1. **Normativa di attuazione**

Dal punto di vista normativo, ad oggi, **non sono ancora state adottate le modifiche**, ai sensi dell'articolo 22 l. 47/2017, **al DPR 31 agosto 1999, n. 394 e al DPCM 9 dicembre 1999, n. 535**, per le quali era previsto il termine, ormai decorso, di un mese dalla data di entrata in vigore della legge 47/2017.

Inoltre, **non è stato ancora adottato**, ai sensi dell'articolo 5, comma 1 legge 47/2017, **il DPCM relativo alla procedura da seguire per il primo colloquio con il *minore* da parte di personale qualificato della struttura di prima accoglienza**, per il quale era previsto il termine, ormai decorso, di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge 47/2017.

Come già evidenziato nella nota di questa Autorità del 5 aprile 2018, si raccomanda perciò alle Autorità competenti di adottare quanto prima i decreti attuativi e, in particolare, si rappresenta l'interesse di questa Autorità garante, in conformità ai poteri a lei attribuiti dalla legge istitutiva 112/2011, a partecipare ai lavori e a esprimere il proprio parere sui relativi schemi di decreto.

2. **Nomina dei tutori**

Vi è la necessità di assicurare procedure rapide e uniformi sul territorio nazionale in ordine alla nomina del tutore e all'eventuale trasferimento della tutela conseguente al trasferimento del *minore* straniero non accompagnato.

Ad oggi, da campionatura ancora parziale e salvo alcune realtà che già da tempo hanno avviato questa esperienza, il numero di tutori volontari nominati da parte dei tribunali per i minorenni resta ancora esiguo, a fronte delle numerose candidature pervenute da aspiranti tutori. Occorre valorizzare il contributo di solidarietà di tanti cittadini con nomine tempestive da parte dei giudici dei tutori già formati e inseriti negli elenchi, evitando il rischio che vada disperso il patrimonio di risorse umane acquisito.

È, inoltre, necessario assicurare che l'esercizio della funzione tutoria risponda a criteri di efficacia ed efficienza che, in applicazione del principio di prossimità territoriale e interpretando il principio del superiore interesse del minore, possa garantire un reale ed effettivo diritto alla tutela. Tale risultato è possibile solo in presenza di un lavoro sinergico che coinvolga tutti gli attori del sistema di protezione e accoglienza, i garanti regionali e delle province autonome, i tribunali per i minorenni competenti per la nomina, i servizi sociali del territorio, le Prefetture e le Questure.

3. Riconoscimento del tutore volontario

Come già sottolineato nella nota del 20 novembre 2017, alla quale tuttavia non è stata data ancora attuazione, l'attività del tutore volontario è espressione di cittadinanza attiva in favore dei *minori* stranieri non accompagnati e viene prestata in modo completamente gratuito. L'obiettivo rilevante della normativa di riferimento (articolo 11 l. 47/2017) è quello di diffondere un sentimento di cittadinanza sociale che porti il tutore e il *minore* a sviluppare relazioni significative tali per cui il tutore possa essere considerato una sorta di guida per il *minore*.

A fronte di questo, la mancanza di strumenti che agevolino le attività dei tutori volontari, non solo limita una più ampia adesione a questo progetto socialmente rilevante, ma, più generalmente, mina alla radice il buon funzionamento del sistema di tutela volontaria.

Si ribadisce, come già chiesto nella citata nota del 20 novembre 2017, la necessaria adozione dei seguenti interventi in grado di riconoscere adeguate garanzie ai tutori volontari:

- istituire una **polizza assicurativa** per la responsabilità civile dei tutori volontari ove mancante;
- prevedere **permessi di lavoro** per lo svolgimento delle attività previste dalla legge;
- assicurare un **rimborso per le spese sostenute** dai tutori volontari per lo svolgimento dei compiti attribuiti dalla legge.

4. Sistema di accoglienza

In considerazione della particolare vulnerabilità dei *minori* stranieri non accompagnati e delle loro esigenze di tutela, occorre garantire il rispetto dei trenta giorni previsti dalla legge per la permanenza nelle strutture di prima accoglienza.

È, pertanto, indispensabile assicurare il tempestivo spostamento del *minore* dalla prima alla seconda accoglienza e favorire un'equa distribuzione dei *minori* stranieri non accompagnati su tutto il territorio nazionale, onde evitare la situazione attuale con il 41% (dato fornito dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, al 28 febbraio 2018) dei *minori* stranieri non accompagnati presenti in Italia accolti in Sicilia. Si evidenzia che la costante presenza di *minori* non accompagnati in questa regione rischia di comportare il fallimento di tutto il sistema di accoglienza e protezione offerto ai *minori*, incluso quello del tutore. Appare perciò evidente che, mentre i tutori volontari selezionati e formati sono dislocati in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, i ragazzi sono prevalentemente accolti in Sicilia. Tale situazione rischia di non garantire standard accettabili di accoglienza e di eliminare la concreta ed effettiva integrazione dei *minori* nel nostro contesto sociale.

Come già sollevato nella recente nota del 29 marzo 2018, si raccomanda inoltre, nell'ottica di garantire il superiore interesse del *minore*, di contenere nel tempo strettamente necessario la permanenza dei *minori* stranieri non accompagnati in centri di accoglienza straordinaria qualora siano disponibili posti in circuiti di prima accoglienza qualificata.
Si ritiene peraltro auspicabile venga esercitato il massimo ascolto dei soggetti attivamente coinvolti negli interventi e nella gestione dell'accoglienza, al fine di raccogliere indicazioni utili al miglioramento del sistema dedicato ai minori.

5. Protocollo multidisciplinare per l'accertamento dell'età

Persiste la necessità di adottare il "*Protocollo multidisciplinare per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati*" e darvi tempestiva attuazione in modo da garantire, in questa delicata fase dell'accoglienza, tutele adeguate e uniformi a tutti *minori* stranieri non accompagnati presenti sul territorio italiano.

6. Prosieguo amministrativo

Il compimento del diciottesimo anno di età rappresenta un momento particolarmente delicato nella vita di un/a ragazzo/a straniero/a non accompagnato/a che si trovi in Italia. Numerosi *minori* stranieri non accompagnati arrivano, infatti, nel nostro Paese prossimi alla maggiore età e non riescono, nel poco tempo disponibile, a completare il percorso verso l'autonomia entro il compimento dei diciotto anni in modo da potersi integrare adeguatamente nel contesto sociale in cui vivono.

Come già sottolineato nella nota di questa Autorità del 20 marzo 2018, risulta quindi necessario ed essenziale assicurare un supporto prolungato ai ragazzi dando piena e tempestiva attuazione alle nuove misure di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo, previste dall'articolo 13 della legge 47/2017, anche attraverso un'opera di informazione dei soggetti deputati ad attivare la procedura del c.d. prosieguo amministrativo, nonché prevedendo apposite risorse finanziarie per gli enti competenti.

Nella stessa ottica, è indispensabile favorire lo stanziamento di risorse per finanziare percorsi di autonomia e sostenere iniziative volte alla promozione dell'integrazione socio-lavorativa dei *minori* e neomaggiorenni stranieri non accompagnati.

7. Affido familiare

A tutt'oggi, persistono ancora criticità relative all'istituto giuridico dell'affido familiare, con specifico riferimento alla fase di seconda accoglienza o alla prima che con evidenza sia destinata a superare i 30 giorni previsti. Risulta, infatti, necessario incoraggiare, sostenere e favorire l'utilizzo dell'affido, istituto già esistente e consolidato, che non solo risponde agli obiettivi di integrazione e inclusione, ma consente anche ai bambini e ai ragazzi di trovare un punto di riferimento stabile nella famiglia affidataria.

8. Cartella sociale del *minore*

È necessario attivare e uniformare l'utilizzo, da parte delle autorità preposte all'accoglienza, della cartella sociale del *minore* prevista all'articolo 9 l. 47/2017. Risulta indispensabile, in tal senso, che la cartella contenga il piano individualizzato di accoglienza offerto al *minore* sin dalla prima fase di accoglienza e tutte le informazioni utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore nel suo superiore interesse. Sarebbe, inoltre, auspicabile la realizzazione della cartella secondo un format unitario e condiviso, che possa contenere tutte le informazioni fondamentali sulla persona di minore età (identità, luogo di accoglienza, aspetti sanitari e attività di integrazione effettuate, ecc.), nonché la tracciabilità della presa in carico.
A tal proposito, risulta tuttavia indispensabile chiarire il rapporto tra cartella sociale e Sistema Informativo nazionale dei Minori stranieri non accompagnati (SIM).

9. Permesso di soggiorno

Si è appreso, nell'ambito di visite di monitoraggio effettuate, che continuano a persistere da parte di alcune Questure difformità sul territorio nazionale nella prassi applicativa relativa al rilascio del permesso di soggiorno per minore età. Le stesse, talvolta, proseguono nel rilasciare ai minori stranieri non accompagnati, il permesso di soggiorno per minore età, solo a fronte di una produzione da parte degli stessi di documenti di identità, in difformità delle citate circolari ministeriali di marzo e settembre 2017 e in difformità alla prassi consolidata e applicata dalla maggioranza delle Questure sul territorio nazionale.
Come già sollevato nelle note del 15 marzo 2017 e del 2 marzo 2018, si ribadisce, pertanto, la necessità che il permesso di soggiorno per minore età venga rilasciato nel più breve tempo possibile e sul solo presupposto della minore età, evitando così applicazioni difformi della procedura e garantendo il rispetto dei diritti dei *minori* stessi.

Alla luce di quanto sopra esposto e dei compiti istituzionali che la legge n. 112/2011 affida all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, si sensibilizzano le Autorità competenti, a livello nazionale e locale, in ordine agli aspetti sopra descritti, affinché possano adottare i suddetti provvedimenti e possano attivarsi per realizzare un sistema di accoglienza completo, efficace e omogeneo sul territorio nazionale, finalizzato al comune obiettivo di tutelare e dare piena attuazione ai diritti e al superiore interesse del *minore*, così come previsto dalla normativa internazionale e nazionale in materia.

Filomena Albano

Firmato digitalmente da ALBANO FILOMENA
C=IT
O=AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA/11784021005

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

La Garante

Ai Sig.ri Presidenti dei tribunali per i minorenni
LORO SEDI

AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
U
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N.0000685/2018 del 20/03/2018
Firmatario: FILOMENA ALBANO

Gentilissimi Presidenti,

l'art. 13 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati prevede, al comma 2, che "*quando un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, con decreto motivato, l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età*".

Come a voi noto, sul tema dei neo maggiorenni in uscita dai percorsi di protezione dello Stato questa Autorità garante ha promosso la nascita del "Care Leavers Network", la prima rete nazionale di ragazzi cresciuti fuori famiglia e, in occasione della prima Conferenza nazionale svoltasi lo scorso 17 luglio, ha pubblicato l'opuscolo "*In viaggio verso il nostro futuro. L'accoglienza fuori famiglia con gli occhi di chi l'ha vissuta*". Nelle raccomandazioni contenute nella pubblicazione i ragazzi hanno chiesto una maggiore partecipazione nelle decisioni che li riguardano, più spazio al loro ascolto e aiuto nella fase di uscita dai percorsi di accoglienza. Aiuto soprattutto a trovare soluzioni alternative perché "a *18 anni nessuno è adulto, a volte si ha bisogno di un po' più di tempo*"

In questo contesto si inseriscono le previsioni contenute nel citato articolo 13, che rappresentano un importante strumento di ausilio per il reale inserimento sociale dei minori stranieri non accompagnati che arrivano nel nostro Paese prossimi alla maggiore età, privi di una figura adulta di riferimento e che, per tale ragione, non riescono a completare, entro il compimento dei diciotto anni, il percorso verso l'autonomia.

Questi neo-maggiorenni sono soggetti particolarmente vulnerabili che rischiano, senza un supporto prolungato, di non riuscire ad inserirsi adeguatamente nel contesto sociale.

Mi preme, pertanto, evidenziare l'importanza dell'applicazione delle nuove misure di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo, previste dall'articolo 13 della legge 47/2017, anche attraverso un'opera di informazione dei soggetti deputati ad attivare la procedura.

Nella certezza che, grazie al vostro intervento, la citata normativa potrà costituire un'importante leva di ausilio per il completamento del percorso di crescita intrapreso dai minori stranieri non accompagnati e per il consolidamento dei prefissati obiettivi di autonomia e di piena integrazione nella società, vi ringrazio per la consueta collaborazione.

Filomena Albano

Firmato digitalmente da ALBANO FILOMENA
C=IT
O=AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA/11784021005

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

La Garante

Roma,

Al Presidente del Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali
info@cnoas.it
cnoas@pec.it

AUTORITA` GARANTE PER L`INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
U
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N.0000686/2018 del 20/03/2018
Firmatario: FILOMENA ALBANO

Spettabile Presidente,

l'art. 13 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati prevede, al comma 2, che "*quando un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, con decreto motivato, l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età*".

Come a Lei noto, sul tema dei neo maggiorenni in uscita dai percorsi di protezione dello Stato questa Autorità garante ha promosso la nascita del "Care Leavers Network", la prima rete nazionale di ragazzi cresciuti fuori famiglia e, in occasione della prima Conferenza nazionale svoltasi lo scorso 17 luglio, ha pubblicato l'opuscolo "In viaggio verso il nostro futuro. L'accoglienza fuori famiglia con gli occhi di chi l'ha vissuta". Nelle raccomandazioni contenute nella pubblicazione i ragazzi hanno chiesto una maggiore partecipazione nelle decisioni che li riguardano, più spazio al loro ascolto e aiuto nella fase di uscita dai percorsi di accoglienza. Aiuto soprattutto a trovare soluzioni alternative perché "a 18 anni nessuno è adulto, a volte si ha bisogno di un po' più di tempo"

In questo contesto si inseriscono le previsioni contenute nel citato articolo 13, che rappresentano un importante strumento di ausilio per il reale inserimento sociale dei minori stranieri non accompagnati che arrivano nel nostro Paese prossimi alla maggiore età, privi di una figura adulta di riferimento e che, per tale ragione, non riescono a completare, entro il compimento dei diciotto anni, il percorso verso l'autonomia.

Questi neo-maggiorenni sono soggetti particolarmente vulnerabili che rischiano, senza un supporto prolungato, di non riuscire ad inserirsi adeguatamente nel contesto sociale.

Mi preme, pertanto, evidenziare l'importanza dell'applicazione delle nuove misure di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo, previste dall'articolo 13 della legge 47/2017, anche attraverso un'opera di informazione/ formazione degli assistenti sociali deputati ad attivare la procedura.

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

La Garante

Nella certezza che, grazie all'intervento di codesto Consiglio, la citata normativa potrà costituire un'importante leva di ausilio per il completamento del percorso di crescita intrapreso dai minori stranieri non accompagnati e per il consolidamento dei prefissati obiettivi di autonomia e di piena integrazione nella società, La ringrazio per la consueta collaborazione.

Filomena Albano

Firmato digitalmente da ALBANO FILOMENA
C=IT
O=AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA/11784021005

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

La Garante

Al Presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani
segreteriatecnica@programmaminori.anci.it

AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
U
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N.0000687/2018 del 20/03/2018
Firmatario: FILOMENA ALBANO

Spettabile Presidente,

l'art. 13 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati prevede, al comma 2, che "*quando un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, con decreto motivato, l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età*".

Come a Lei noto, sul tema dei neo maggiorenni in uscita dai percorsi di protezione dello Stato questa Autorità garante ha promosso la nascita del "Care Leavers Network", la prima rete nazionale di ragazzi cresciuti fuori famiglia e, in occasione della prima Conferenza nazionale svoltasi lo scorso 17 luglio, ha pubblicato l'opuscolo "In viaggio verso il nostro futuro. L'accoglienza fuori famiglia con gli occhi di chi l'ha vissuta". Nelle raccomandazioni contenute nella pubblicazione i ragazzi hanno chiesto una maggiore partecipazione nelle decisioni che li riguardano, più spazio al loro ascolto e aiuto nella fase di uscita dai percorsi di accoglienza. Aiuto soprattutto a trovare soluzioni alternative perché "a 18 anni nessuno è adulto, a volte si ha bisogno di un po' più di tempo"

In questo contesto si inseriscono anche le previsioni contenute nel citato articolo 13, che rappresentano un importante strumento di ausilio per il reale inserimento sociale dei minori stranieri non accompagnati che arrivano nel nostro Paese prossimi alla maggiore età, privi di una figura adulta di riferimento e che, per tale ragione, non riescono a completare, entro il compimento dei diciotto anni, il percorso verso l'autonomia.

Questi neo-maggiorenni sono soggetti particolarmente vulnerabili che rischiano, senza un supporto prolungato, di non riuscire ad inserirsi adeguatamente nel contesto sociale.

Le chiedo, pertanto, di sensibilizzare i Comuni circa la necessità di sostenere l'applicazione delle nuove misure di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo, come previsto dall'articolo 13 della legge 47/2017, anche attraverso un'opera di informazione dei servizi competenti deputati ad attivare la procedura.

Nella certezza che, grazie all'intervento dell'ANCI, la citata normativa potrà costituire un'importante leva di ausilio per il completamento del percorso di crescita intrapreso dai minori stranieri non accompagnati e per

Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza

La Garante

il consolidamento dei prefissati obiettivi di autonomia e di integrazione nella società, La ringrazio per la consueta collaborazione.

Filomena Albano

Firmato digitalmente da ALBANO FILOMENA
C=IT
O=AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA/1178402100 5

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

La Garante

AUTORITA` GARANTE PER L`INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
U
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N.0000524/2018 del 02/03/2018
Firmatario: FILOMENA ALBANO

Al Sig. Capo
Dipartimento di pubblica sicurezza
Ministero dell'interno

Gentile Prefetto,

Con nota del 15 marzo 2017, questa Autorità aveva chiesto al Ministero dell'Interno – Dipartimento di pubblica sicurezza, di adottare tutte le determinazioni di competenza al fine di evitare da parte delle Questure difformi applicazioni della procedura per il rilascio del permesso di soggiorno per minore età sul territorio nazionale.

Il 24 marzo 2017, codesto Ministero ha emanato la circolare recante oggetto "*Permesso di soggiorno per minore età. Esclusione dell'obbligo di esibizione del passaporto o di altro documento equipollente, qualora non disponibili*". In ossequio all'art. 3 della Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo, ai sensi del quale "*in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche… delle autorità amministrative… l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente*", il Ministero ha sottolineato come "*si debba prescindere dall'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente, qualora essi non siano nella immediata disponibilità, in analogia agli espliciti casi di deroga individuati dal legislatore, anche per persone maggiorenni*". Il *favor* nei confronti del rilascio del permesso di soggiorno per minore età è stato altresì sottolineato nella successiva circolare ministeriale emanata il 1° settembre 2017.

Tuttavia, nell'ambito di altre visite di monitoraggio, effettuate nel corso degli ultimi mesi e da segnalazioni istituzionali pervenute a questa Autorità, si è appreso come continuino a persistere difformità nella prassi applicativa da parte delle Questure. Le stesse infatti proseguono nel rilasciare, ai minori stranieri non accompagnati, il permesso di soggiorno per minore età, solo a fronte di una produzione da parte degli stessi di documenti di identità, in difformità delle citate circolari ministeriali di marzo e settembre 2017 e in difformità alla prassi consolidata e applicata dalla maggioranza delle Questure sul territorio nazionale, secondo la quale la produzione di documenti di identità non rappresenta una *conditio sine qua non* per il rilascio del citato permesso di soggiorno.

Nella consapevolezza dei tentativi posti in essere, per ricercare adeguate soluzioni all'esistente sistema di protezione delle persone di minore età, appare fondamentale che tali soluzioni operative debbano garantire comunque, all'atto della loro applicazione, uniformità di trattamento ed omogeneità di servizi su tutto il territorio nazionale, evitando altresì difformi applicazioni della procedura.

Stante quanto premesso, ribadendo la necessità che il permesso di soggiorno per minore

Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza

La Garante

età venga rilasciato nel più breve tempo possibile e sul solo presupposto della minore età, si segnala quanto esposto per le determinazioni di competenza che vorranno essere assunte.

Ringraziandola anticipatamente per la collaborazione che vorrà offrire, in attesa di un suo cortese riscontro, le invio cordali saluti.

Filomena Albano

Firmato digitalmente da ALBANO FILOMENA
C=IT
O=AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA/1178402100S

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

La Garante

Al Presidente del Consiglio dei Ministri

Alla Sottosegretaria alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

Al Ministro della giustizia

Al Ministro dell'interno

Al Ministro del Lavoro e delle politiche sociali

Ai Presidenti delle regioni e delle province autonome

Ai Presidenti dei Consigli Regionali

Alla Conferenza Stato Regioni

AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
U
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N.0003469/2017 del 20/11/2017
Firmatario: FILOMENA ALBANO

La Conferenza nazionale di garanzia per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, presieduta dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e che riunisce tutti i garanti regionali ha affrontato, nella riunione svoltasi il 4 ottobre 2017, le tematiche relative all'attuazione dell'art. 11 della legge 7 aprile 2017, n. 47, che istituisce la figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati.

La selezione e la formazione degli aspiranti tutori è affidata ai garanti delle regioni e delle province autonome e, per le regioni in cui non è stato nominato il garante, in via sussidiaria all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Secondo i dati diffusi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al 30 settembre 2017 risultano presenti sul territorio italiano 18.491 minori stranieri non accompagnati. Poiché la legge prevede che ciascun tutore volontario abbia in carico un solo minore (o più minori nel caso di fratelli o sorelle), è fondamentale poter selezionare e formare un numero elevato di aspiranti tutori.

L'attività di tutore volontario è espressione di cittadinanza attiva a favore dei minori stranieri non accompagnati e viene prestata in modo completamente gratuito. Inoltre, obiettivo rilevante della normativa è quello di diffondere un sentimento di genitorialità sociale che porti il tutore e il minore a sviluppare rapporti di tipo affettivo, alla luce del quale il tutore possa essere considerato una sorta di guida e di mentore.

A fronte di questo, si evidenzia che mancano gli strumenti per agevolare le attività dei tutori volontari e – di conseguenza – favorire la più ampia adesione a questo progetto socialmente rilevante.

In particolare, la Conferenza nazionale di garanzia ha riscontrato alcune criticità nell'attuale sistema delineato dall'articolo 11 della legge n. 47 del 2017, il cui mancato superamento potrebbe

disincentivare i tutori volontari dall'esercizio delle proprie funzioni. Al fine di superare tali criticità che minano alla radice il buon funzionamento del sistema di tutela volontaria, si ritiene necessaria l'adozione dei seguenti interventi:

I) **Istituire una polizza assicurativa per la responsabilità civile dei tutori volontari ove mancante.**

Nonostante non vi siano obblighi di convivenza, è auspicabile che il tutore volontario e il minore condividano tempo libero ed esperienze. In questo caso potrebbero insorgere situazioni in cui il tutore sia chiamato a rispondere delle eventuali azioni commesse dal minore in tutela. Al fine di facilitare l'instaurazione di relazioni tra i tutori volontari e i minori non accompagnati, è opportuno istituire una polizza assicurativa – già operativa in alcuni ambiti territoriali – che tenga indenni i tutori dalla responsabilità civile. Parimenti, il tutore dovrebbe essere assicurato contro gli infortuni subiti nello svolgimento delle attività proprie della tutela e godere della copertura delle spese legali in caso di azioni risarcitorie a suo carico connesse alla gestione delle sue funzioni.

II) **Prevedere permessi di lavoro per lo svolgimento delle attività previste dalla legge.**

La normativa rilevante attribuisce ai tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati un rilevante numero di funzioni. L'impegno richiesto è elevato e ciò può rendere l'attività del tutore inconciliabile con gli impegni lavorativi, in particolare quelli dei lavoratori dipendenti. Per questo motivo, appare oltremodo fondamentale che ai tutori volontari siano riconosciuti permessi di lavoro che consentano di espletare le incombenze attribuite per legge, alla luce dell'interesse superiore del minore. Ciò in attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, che obbliga gli Stati parti ad accordare "gli aiuti appropriati ai genitori e ai tutori legali nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo" (art. 18), nonché degli stessi principi contenuti nella nostra Costituzione, che riconosce l'importanza dello svolgimento di funzioni di carattere sociale da parte degli individui (art. 2) e, tra le altre cose, attribuisce alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscano la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione sociale del paese (art. 3).

III) **Assicurare un rimborso per le spese sostenute dai tutori volontari**.

Per lo svolgimento dei compiti attribuiti dalla legge, i tutori volontari sono chiamati ad affrontare spese vive a fronte delle quali non è previsto alcun rimborso. Ferma restando la gratuità dell'incarico, nel rispetto dei principi costituzionali sopra citati è importante che i tutori volontari ricevano un equo indennizzo delle spese sostenute.

Al fine di consentire l'effettivo svolgimento dei compiti dei tutori volontari, si chiede di adottare i suddetti provvedimenti, necessari a riconoscere loro adeguate garanzie.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
anche in qualità di Presidente
della Conferenza nazionale di garanzia
per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Filomena Albano

Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

La Garante

I Prot. 867 DR 15.03.2017
3.6 - 6/2017

Al Capo
Dipartimento di pubblica sicurezza
Ministero dell'Interno

AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N.0000867/2017 del 15/03/2017

Gentile Prefetto,

Visto il quadro di accoglienza delineato dalla normativa vigente in ordine al sistema di protezione offerto ai minori non accompagnati che giungono nel nostro paese, l'Autorità Garante in ragione dei compiti ad essa attribuiti dalla Legge 12 luglio 2011, n. 112, con la finalità di realizzare una concreta verifica degli interventi volti alla tutela dei minori, ha avviato un programma di visite presso le strutture attive che offrono la prima accoglienza ai minori non accompagnati negli ambiti territoriali, nei quali sono state attivate strutture di prima accoglienza.

Nel corso di tale attività è stato rilevato da questa Autorità, come alcune Questure rilascino ai minori non accompagnati il permesso di soggiorno per minore età solo a fronte di una produzione da parte degli stessi di documenti identificativi, il tutto in difformità alla prassi consolidata e applicata dalla quasi totalità delle Questure sul territorio nazionale, secondo la quale, la produzione di documenti di identità non rappresenta una *conditio sine qua non* per il rilascio del citato permesso di soggiorno.

Nella consapevolezza dei tentativi posti in essere dalle Amministrazioni competenti in materia per ricercare adeguate soluzioni all'esistente sistema di protezione delle persone di minore età, appare altresì fondamentale che le soluzioni operative debbano comunque garantire, all'atto della loro applicazione operativa, una adeguata tutela delle persone di minore età in considerazione della loro particolare vulnerabilità, assicurando alle stesse in ogni fase modalità e standard di applicazione appropriati ai loro specifici bisogni, **che garantiscano agli stessi uniformità di trattamento ed omogeneità di servizi su tutto il territorio nazionale, evitando altresì difformi applicazioni della procedura.**

Stante quanto premesso, si segnala quanto esposto per le determinazioni di competenza che vorranno essere assunte.

Ringraziandola anticipatamente della collaborazione che vorrà offrire, in attesa di un suo cortese riscontro, le invio i miei più cordiali saluti.

Filomena Albano

6.
SITOGRAFIA E BIBLIOGRAFIA

SITOGRAFIA

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA): *https://www.garanteinfanzia.org/*

Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR-UNHCR): *https://www.unhcr.it/*

Amnesty International: *https://www.amnesty.it/*

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI): *https://www.asgi.it/*

Caritas italiana: *http://www.caritasitaliana.it/*

Consiglio italiano per i rifugiati (CIR): *http://www.cir-onlus.org/*

Consorzio intercomunale socio-assistenziale "Valle di Susa": *http://www.conisa.it*

Council of Europe (CoE): *https://www.coe.int/*

Croce rossa italiana (CRI): *https://www.cri.it/home*

Diaconia valdese CSD: *https://www.diaconiavaldese.org/*

European Commission, *Children in Migration: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/children-migration_en#documents*

Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF): *https://www.unicef.org/*

Fundamental Rights Agency (FRA): *https://fra.europa.eu/en*

INTERSOS: *https://www.intersos.org/*

Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM): *http://www.italy.iom.int/*

OXFAM Italia: *https://www.oxfamitalia.org/*

Save the Children: *https://www.savethechildren.it/*

Terre des hommes: *https://terredeshommes.it/*

BIBLIOGRAFIA (DISPONIBILE *online*)

AGIA, *La Convenzione dell'Aja del 1996. Prontuario per l'operatore giuridico*, 2018;

AGIA, *Partecipazione a 360 gradi. Primo ciclo di visite dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ai centri di accoglienza FAMI per minori stranieri non accompagnati (novembre 2016 - aprile 2017)*, 2018;

AGIA, FRA, *Innovative Italian legislation updates approach to guardianship*, 2018;

AGIA, UNHCR, *Minori stranieri non accompagnati: una valutazione partecipata dei bisogni*, 2018;

AGIA, EASO, *La selezione e formazione di aspiranti tutori volontari di minori non accompagnati*, 2018;

ASGI, *La Francia agisca nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone e delle norme internazionali, europee e nazionali*, 2018;

ASGI, Antenne Migranti, *Lungo la rotta del Brennero. Rapporto di monitoraggio sulla situazione dei migranti a Bolzano e al Brennero*, 2017;

CoE, *Age Assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration*, 2017;

EASO, *Practical Guide on Age Assessment*, 2018;

European Commission, *Progress report on the European Agenda on Migration*, 2017;

European Commission, *Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway*, 2015;

European Parliament, *Children on the Move: A Private International Law Perspective*, 2017;

European Parliament, *Private International Law in a Context of Increasing International Mobility: Challenges and Potential*, 2017;

FRA, *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union*, 2015;

INTERSOS, *I minori stranieri non accompagnati lungo il confine settentrionale italiano*, 2017;

OXFAM, Diaconia Valdese, ASGI, *Se questa è Europa. La situazione dei migranti al confine italo- francese di Ventimiglia*, 2018;

Save the Children, *Children come first. Intervento in frontiera*, 2018;

UNHCR, *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia*, 2014;

UNICEF, *Situation Overview: Unaccompanied and Separated Children Dropping Out of the Primary Reception System*, 2017.

Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza

Via di Villa Ruffo, 6
00196 Roma
(+39) 06 6779 6551
segreteria@garanteinfanzia.org
www.garanteinfanzia.org

ISBN 978-88-944476-1-3