



*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

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. Affidamento 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

