



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Al Presidente della I Commissione permanente della Camera

Egregio Presidente,

desidero innanzitutto ringraziare per l'opportunità offertami di esprimere, in sede di audizione, il parere in merito al disegno di legge n. C. 1346 *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate"* già approvato dal Senato e attualmente sottoposto all'esame della Commissione da Lei presieduta.

La legge istitutiva (Legge 12 luglio 2011, n. 112) assegna a questa Autorità garante il compito di promuovere la piena attuazione dei diritti di cui risultano titolari le persone di minore età, consacrati nella Convenzione di New York e nelle altre disposizioni internazionali, europee e nazionali di settore.

La citata Convenzione, di cui oggi si celebra il 29° anniversario, sottolinea all'art. 2 il principio di pari opportunità riconosciuto alle persone di minore età a prescindere da ogni considerazione e quindi anche dall'origine nazionale e all'art. 3 il principio del superiore interesse del minore, criterio guida di tutte le scelte che lo riguardano.

La legge istitutiva attribuisce a questa Autorità il potere di partecipare alla formazione degli atti normativi relativi alle persone di minore età esprimendo il proprio parere anche *"sui disegni di legge all'esame delle Camere in materia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza"* (articolo 3, comma 3, legge 12 luglio 2011 n.112).

Pertanto, facendo seguito all'audizione dello scorso 19 novembre, ad integrazione di quanto già esposto, Le rappresento alcune sintetiche osservazioni.

1. EFFETTI DELL'ABROGAZIONE DELLA PROTEZIONE UMANITARIA SUI NEOMAGGIORENNI

Preliminarmente, si precisa che sebbene la presente proposta di legge non preveda modifiche al sistema di accoglienza e protezione dei minori stranieri non accompagnati, alcune disposizioni in esso contenute potrebbero avere ricadute negative in particolare su quei minori che stanno per diventare

U
AUTORITA' GARANTE PER L'INFANZIA
PROTOCOLLO GENERALE
Protocollo N.0003370/2018 del 21/11/2018



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

maggioresi e che, secondo i dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al 31 ottobre 2018 sono il 59,6% di quelli presenti in Italia.

In particolare viene abrogato l'istituto della protezione umanitaria di cui all'art. 5, comma 6, D. Lgs. n. 286 del 1998 (a seguire TUI) e sostituita da permessi "per casi speciali", che non prevedono fattispecie specifiche riguardanti i neomaggioresi.

La fase di transizione verso la maggiore età dei ragazzi è stata oggetto di attenzione da parte di questa Autorità Garante che ha sostenuto, la prima rete nazionale di ragazzi neomaggioresi cresciuti in comunità e che, avendo raggiunto la maggiore età, sono usciti dal sistema di protezione dello Stato (*care leavers network*).

E' necessario infatti accompagnare i ragazzi progressivamente verso l'autonomia: a 18 anni nessuno diventa all'istante adulto. L'acquisizione della consapevolezza legata all'età adulta è progressiva e richiede un accompagnamento, necessario anche per non vanificare gli sforzi messi in campo dallo Stato con progetti educativi individualizzati e con tante professionalità investite.

A maggior ragione questo discorso vale per i ragazzi che provengono da un paese straniero, senza una famiglia strutturata alle spalle e che necessitano di assistenza speciale in virtù di profili di alta vulnerabilità.

Di questa preoccupazione si è fatto carico lo Stato, come dimostrato da due recenti interventi normativi:

1. la previsione contenuta nella legge di bilancio 2018 che ha riservato, in via sperimentale, ai *care leavers* un ammontare di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, per interventi, da effettuare in ambiti territoriali, volti a permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia, garantendo la continuità dell'assistenza nei loro confronti, sino al compimento del ventunesimo anno d'età; nonché il recentissimo decreto, adottato in data 6 novembre 2018, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il quale sono state stabilite le modalità relativamente all'utilizzo delle risorse stanziare;
2. la legge n.47 del 2017, recante norme di protezione dei minori stranieri non accompagnati che, all'articolo 13, valorizza la possibilità per i tribunali per i minorenni di disporre l'affido al servizio sociale del neo maggiorenne fino al compimento del ventunesimo anno di età.

Questo è il quadro normativo che occorre tener presente a conferma della necessità di un accompagnamento graduale dei neo maggiioresi, quantomeno fino al ventunesimo anno di età.

Al riguardo si segnala che questa Autorità garante ha più volte sottolineato l'importanza della disposizione di cui all'articolo 13, comma 2, della legge 47 anche con note di sensibilizzazione



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

indirizzate ai presidenti dei tribunali per i minorenni, al Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali e all'ANCI.

Venendo al tema della proposta di legge in esame, come è noto, i ragazzi che arrivano soli nel nostro paese hanno generalmente 17 anni.

Questo, come detto, accade all'incirca nel 60% dei casi: sono ragazzi che a volte sembrano molto grandi, a volte molto piccoli rispetto alla loro età ma comunque si trovano in una situazione di grande vulnerabilità.

Sono ragazzi che hanno attraversato il mare e il deserto per arrivare fino a noi e che hanno diritto di ottenere "a vista" il permesso di soggiorno per minore età. La storia di ogni persona è una storia a parte. Questo vale, dunque, anche per le storie dei minori stranieri presenti sul territorio italiano senza adulti di riferimento, che devono essere valutate prestando attenzione a tutti gli elementi del caso.

Ai sensi dell'art. 10 L. n. 47 del 2017, questi ragazzi hanno diritto al rilascio del permesso per minore età e, al raggiungimento del diciottesimo anno, hanno, altresì, la possibilità di ottenere, su parere positivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la conversione dello stesso in un permesso di studio, lavoro o attesa occupazione ai sensi dell'art. 32 del TUI.

Questo iter, chiaramente delineato dalla legge ora citata, non si realizza in maniera fluida e spesso i ragazzi non riescono ad ottenere il permesso di soggiorno per minore età prima del compimento dei 18 anni.

L'Ufficio dell'Autorità ha condotto progetti di ascolto dei ragazzi in vari centri di accoglienza in tutta Italia e ha constatato che la loro principale preoccupazione è proprio quella di non riuscire a ottenere il permesso di soggiorno per minore età.

Al riguardo, con nota del 15 marzo 2017, l'Autorità garante ha sollecitato il Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno a rilasciare il permesso di soggiorno a prescindere dalla produzione dei documenti identificativi, che i ragazzi spesso non hanno.

Il Ministero dell'Interno, con circolare 24 marzo 2017, ha sottolineato che il permesso di soggiorno deve essere rilasciato per il solo presupposto della minore età, anche in assenza del passaporto o di altri documenti identificativi.

Nonostante tali previsioni normative, un numero considerevole di minori non accompagnati nel corso degli ultimi due anni ha fatto richiesta di protezione internazionale. Il numero è elevatissimo: nell'anno 2017 le domande sono state n. 9782 e nel primo semestre del 2018 n. 2857.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Vi è quindi il dubbio che talora la domanda di protezione internazionale possa rappresentare una modalità per i ragazzi per sopperire alla mancata acquisizione immediata del permesso di soggiorno per minore età.

Questa è la fase di vulnerabilità del ragazzo straniero che arriva nel nostro paese prossimo a compiere 18 anni e che non ottiene il permesso di soggiorno per minore età (che in tante realtà continua a essere rilasciato solo dietro la produzione del passaporto che il ragazzo non ha) con conseguente preclusione della possibilità di chiedere la conversione in permesso di studio, attesa occupazione e lavoro di cui all'art. 32 del TUI, anche perché, secondo le linee guida del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali *“dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età”* (adottate con decreto direttoriale 27 febbraio 2017), questa richiesta dovrebbe essere fatta entro 60 giorni dal compimento del diciottesimo anno di età.

Con l'abolizione della protezione umanitaria, i minori che hanno fatto richiesta di protezione internazionale e si vedranno notificare il diniego a ridosso della maggiore età rischiano di rimanere privi di protezione, di alcuno status giuridico. Casi che saranno molto numerosi considerato che l'età media di arrivo nel nostro Paese dei minori stranieri non accompagnati è di 17 anni.

Questo è l'ambito di scopertura che rischia di annullare il percorso di inclusione, di inserimento scolastico, di inserimento socio lavorativo avviato nel nostro Paese.

L'eliminazione della protezione umanitaria senza alcuna misura di tutela analoga significherebbe interruzione del percorso avviato con inevitabile condanna alla irregolarità.

Va evidenziato che si tratta di ragazzi che attraversano un periodo di transizione della loro vita – *status* di adolescenti che si aggiunge alla condizione derivante dalla loro migrazione, al loro *status* migratorio - che richiederebbe particolare supporto e protezione, mediante specifiche garanzie a tutela di un passaggio il più possibile protetto verso l'età adulta.

Tutto ciò potrebbe indurre i minori a preferire di rendersi irreperibili, alimentando forse i cosiddetti *“movimenti secondari”* e rischiando di perdere la vita attraversando le frontiere settentrionali.

Si rammenta, inoltre, l'esperienza del tutore volontario di cui l'Autorità garante si è fatta promotrice e che ha mobilitato allo stato 4.800 cittadini italiani che hanno fatto domanda per diventare una guida, un punto di riferimento per i tanti ragazzi soli presenti nel nostro Paese.

Nell'ultimo anno abbiamo condotto tantissimi corsi di formazione su scala nazionale in cui abbiamo valorizzato agli aspiranti tutori volontari non tanto e non solo l'elemento della responsabilità giuridica nei confronti dei ragazzi ma anche l'elemento della relazione, l'empatia, la necessità dello sviluppo delle relazioni fra gli adulti e ragazzi.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Per effetto delle disposizioni contenute nella proposta di legge, la valorizzazione della figura del tutore volontario, come elemento di integrazione nell'ambito del contesto del nostro Paese, rischia di essere vanificato istantaneamente.

Al riguardo sono giunte in questi giorni segnalazioni da parte di tutori già nominati, in particolar modo della città di Palermo, che sottolineano la preoccupazione che questa Autorità ha condiviso con codesta Commissione.

Fermo restando che occorre velocizzare le procedure per il rilascio del permesso di soggiorno per minore età, in modo da evitare che la domanda di protezione internazionale possa rappresentare una scorciatoia per risolvere problemi di mancanza di tempestività che possono danneggiare i ragazzi, si ritiene necessario che il legislatore:

- aggiunga, tra i permessi per “casi speciali”, una nuova fattispecie riguardante i minori stranieri non accompagnati divenuti nel frattempo neomaggiorenni la cui situazione non sia riconducibile ad altre forme di protezione; e che tale permesso, alla scadenza, possa essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio, lavoro o attesa occupazione.

2. TRATTENIMENTO PER LA DETERMINAZIONE O LA VERIFICA DELL'IDENTITÀ E DELLA CITTADINANZA PRESSO GLI *HOT SPOTS*. EFFETTI SUI NEOMAGGIORENNI E SUI NUCLEI FAMILIARI CON FIGLI MINORI

Altro aspetto della proposta di legge che può incidere sulle persone di minore età non accompagnate, su quelle che arrivano nel nostro Paese con la loro famiglia e sui neo maggiorenni, riguarda la previsione del trattenimento presso i punti di crisi (cd. *Hot spots*). Si tratta di luoghi non idonei per l'accoglienza di persone di minore età ai sensi dell'art. 3 Convenzione ONU.

La disposizione prevede la permanenza in questi centri, per un massimo di 30 giorni, al fine di determinare l'identità o la cittadinanza e disposizioni in materia di procedure accelerate di frontiera da applicare a coloro che richiedano protezione internazionale dopo aver eluso i controlli di frontiera.

Tali norme non dovrebbero trovare applicazione nei confronti dei minori stranieri non accompagnati in quanto, secondo i principi generali, prevarrebbe comunque la *lex specialis* rappresentata dalla legge n. 47 del 2017 che, all'art. 5, individua quali sono i luoghi deputati all'accoglimento dei minori stranieri non accompagnati.

Tuttavia, non essendo espressamente prevista nella proposta di legge l'esclusione dei minori stranieri non accompagnati, si teme che essi possano essere trattenuti in tali luoghi ai fini dell'accertamento dell'identità o essere soggetti a procedure accelerate in frontiera. Lo stesso è a dirsi per i nuclei familiari in cui sono presenti minorenni.

Pertanto al fine di evitare problemi interpretativi, si chiede che la proposta di legge:



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

escluda espressamente l'applicazione delle norme sul trattenimento e sulle procedure accelerate di frontiera ai minori stranieri non accompagnati, i minori stranieri divenuti nel frattempo neomaggiorenni e i nuclei familiari con figli di minore età.

CONCLUSIONI

L'auspicio è, quindi, che in sede di conversione del DL 113/2018, in ossequio al superiore interesse del minore, sancito all'art. 3 della richiamata Convenzione di New York, il legislatore:

- aggiunga, tra i permessi per "casi speciali", una nuova fattispecie riguardante i minori stranieri non accompagnati divenuti nel frattempo neomaggiorenni la cui situazione non sia riconducibile ad altre forme di protezione; e che tale permesso, alla scadenza, possa essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio, lavoro o attesa occupazione.
- escluda espressamente l'applicazione delle norme sul trattenimento e sulle procedure accelerate di frontiera ai minori stranieri non accompagnati, i minori stranieri divenuti nel frattempo neomaggiorenni e i nuclei familiari con figli di minore età, trattandosi di luoghi non adatti.

Cordiali saluti.

Filomena Albano