Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati

CeSPI

Approfondimento n. 12/gennaio 2022

Recenti tendenze ed evoluzioni nella normativa sulla tutela dei MSNA: il livello europeo, quello nazionale e quello regionale

a cura di

Marianna Lunardini

Coordinamento: *Rosangela Cossidente*
Coordinamento scientifico: *Daniele Frigeri*

Con il sostegno di

Fondazione Compagnia di San Paolo

INTESA SANPAOLO

Sommario

Introduzione.....3
Il Sistema Europeo Comune di Asilo e le priorità dell'UE in tema di MSNA 4
ALCUNI STRUMENTI DELLA SOLIDARIETÀ EUROPEA: RELOCATION, RESETTLEMENT E RICONGIUNGIMENTI FAMILIARI 10
Il monitoraggio della normativa nazionale: attuazione della legge 47/2017 13
I DECRETI DI ATTUAZIONE MANCANTI: UNA LACUNA NORMATIVA REITERATA 13
IL CORTOCIRCUITO AL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DOVUTO AL COVID-19 14
LEGGI, ATTI E PROTOCOLLI IN TEMA DI ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE 15
LEGGI, ATTI E PROTOCOLLI IN TEMA DI ISTRUZIONE 19
LA GIURISPRUDENZA DEL CONSIGLIO DI STATO IN TEMA DI CONVERSIONE DEL PERMESSO 19
Livello Regionale: una panoramica sulle principali novità giuridiche 21
Conclusioni.....25

Introduzione

Una delle aree di ricerca dell'Osservatorio sui minori stranieri non accompagnati (MSNA) è quella giuridica, che si pone l'obiettivo di analizzare l'evoluzione del quadro di riferimento normativo dell'accoglienza dei minori e le politiche messe in atto per la loro tutela. Nel rapporto del primo anno di attività, l'Osservatorio ha pubblicato una ricerca sull'operato delle istituzioni competenti nella gestione delle migrazioni minorili a livello europeo, nazionale e regionale.

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, in inglese denominati *unaccompanied minors*, presenta una chiara dimensione europea che si concretizza in una necessaria gestione di alcuni aspetti auspicabilmente comunitaria, si pensi alla questione del ricongiungimento familiare regolata da una Direttiva UE[1], e per altri invece coordinata a livello europeo ma di concreta realizzazione statale, come ad esempio per la differente tutela (*guardianship*) al minore stesso.

Tuttavia l'accoglienza e la tutela dei MSNA necessitano anche di una dimensione nazionale e di quella regionale (se non anche locale) comportando l'interessamento delle istituzioni di riferimento e quindi la produzione di normative, *policy* e raccomandazioni di estremo interesse per comprendere quello che ancora ad oggi non è uniformemente regolato ed anzi assume nelle diverse realtà istituti e modalità di realizzazione peculiari. Il primo Rapporto dell'Osservatorio MSNA nel 2020 ha sottolineato l'aspetto multifocale e multistituzionale nell'approccio ai minori stranieri non accompagnati, evidenziando le lacune di una gestione a più livelli in cui alcuni aspetti cruciali per la vita dei minori, come il diritto all'unità familiare, risultavano non coordinati e quindi non garantiti. L'approccio volto a sottolineare in primo luogo la caratteristica di minore età, espresso nel contesto italiano dalla legge 47 che definisce all'art. 1 l'uguaglianza fra minori stranieri ed italiani, è stato confrontato con altri sistemi a livello europeo ove invece emerge un prevalere della concezione di minore in quanto migrante. Tale approccio nella pratica differenzia, e in alcuni casi svilisce, la presa in carico delle singole vulnerabilità.

Tali differenze si evidenziano anche nelle statistiche europee e nazionali. Secondo Eurostat, all'interno dell'Unione Europea, nel 2020 13.600 sono stati i richiedenti asilo considerati minori non accompagnati (secondo EASO, invece, sarebbero circa 14.200)[2], in calo del 4% rispetto al 2019 ed in linea con un progressivo calo degli ingressi dalla metà di questo decennio appena concluso. Il numero corrisponde ad una percentuale del 10% circa rispetto al totale delle richieste di asilo ed è composto prevalentemente da maschi fra i 16 e i 17 anni, con una buona percentuale di adolescenti fra i 14 e i 15 anni[3]. In Italia, invece, è necessario puntualizzare che la legge n. 47/2017 dispone il rilascio del permesso per minore età ai minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio o sotto la giurisdizione italiana a prescindere se vi siano o meno elementi di rischio che potranno essere valutati per il rilascio di un permesso per richiesta di protezione internazionale, il quale è alternativo al primo per minore età. Tutti i minori privi di riferimenti genitoriali sono pertanto accolti al pari di coloro i quali siano rifugiati o necessitanti una protezione sussidiaria. Pertanto, il sistema italiano – considerato a livello europeo una buona pratica da promuovere – prevede il divieto di espulsione, ad eccezione di casi concernenti la pubblica sicurezza, e l'obbligo di accoglienza per tutti i minori non accompagnati, i quali al 31 dicembre 2020 erano 7.080, con un aumento del 16,9% rispetto allo stesso periodo di rilevazione dell'anno precedente[4]. Non è quindi possibile comparare i numeri europei in precedenza citati con quelli del sistema italiano che ricomprende infatti, per voluta scelta, una categoria più vasta qualificando tutti i minori soli come bisognosi di pari assistenza.

Il presente scritto analizza i principali sviluppi del 2021 in tema di legislazione e regolamentazione delle politiche riguardanti tale aspetto della migrazione minorile, analizzando i livelli istituzionali di Unione Europea, Italia e Regioni italiane.

---

[1] Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, Gazzetta ufficiale n. L 251 del 03/10/2003 pag. 0012 – 0018, in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32003L0086

[2] EASO, *Asylum Report*, 2021, p. 27.

[3] Eurostat, *13 600 unaccompanied minors seeking asylum in the EU in 2020*, aprile 2021.

[4] Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Report di monitoraggio MSNA*, dicembre 2020.

Il Sistema Europeo Comune di Asilo e le priorità dell'UE in tema di MSNA

Fra il 2020 e il 2021 vi sono stati evidenti tentativi delle istituzioni europee di rilanciare alcune tematiche complesse per gli equilibri europei, ma determinanti per il futuro dell'organizzazione internazionale stessa. Il tema della gestione comune delle migrazioni extra-UE e le necessarie riforme al sistema comune di asilo sono state infatti al centro delle discussioni a Bruxelles, portando all'approvazione del Patto sull'Asilo e Migrazione[5], ad oggi ancora oggetto di discussione e quindi non vincolante per gli Stati stessi. A tali difficili temi di accordo si è associata l'azione europea per fronteggiare in maniera coordinata la pandemia e le conseguenze di questa, oltre al rilancio di una politica comune per l'infanzia che, sebbene forse di complessa realizzazione, ha come merito quello di aver promosso l'idea di una tutela della persona minorenne in quanto tale, ricomprendendo quindi tutti i minori provenienti sia dai Paesi UE che extra-UE. Anche il minore migrante è infatti in primo luogo minore e i recenti documenti delle istituzioni europee sembrano riflettere tale approccio che, tuttavia, non può portare a dimenticare le particolari condizioni dei singoli individui: vi sono peculiari vulnerabilità che è necessario prendere in considerazione per avere una presa in carico istituzionale più vicina alla realtà del soggetto che, nel caso dei minori migranti, comporta soggetti spesso privi di riferimenti e affetti nel territorio europeo.

Nel 2021, l'Unione Europea ha infatti approvato la **Strategia ufficiale per i diritti del fanciullo**[6] riguardante gli obiettivi e le priorità dell'azione UE nei confronti dei minori. All'interno del documento sono presenti diverse priorità che l'istituzione europea si è data, prevedendo fra queste la protezione di ogni minore da forme di violenza e la garanzia del diritto alla giustizia. Solo in queste si richiama esplicitamente il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, particolarmente vulnerabili sia per la loro condizione di migranti sia per l'assenza di figure genitoriali. La strategia richiama infatti gli Stati ad assicurare l'assegnazione di un tutore per ogni MSNA, proprio al fine di garantire l'accesso alla giustizia ed il godimento dei diritti spettanti ai minori in virtù, in primo luogo, della Convenzione ONU del 1989. Inoltre, il documento sottolinea come gli Stati debbano considerare come maggiormente a rischio di violenza il minore non accompagnato, anche nei casi di accoglienza del minore in centri troppo affollati da adulti sconosciuti al minore stesso. Tale Strategia è parte di un'azione più vasta della Commissione UE volta a garantire a tutti i bambini accesso a salute ed educazione, prevenendo fenomeni di marginalizzazione ed esclusione sociale. In tema di infanzia, l'approccio della Commissione UE sembra avere la volontà di contrastare la discriminazione sociale, non tanto rivolta ai soggetti che presentano determinate caratteristiche identitarie, bensì quella determinata da particolari fattori socio-economici che possono portare il minore a non godere di alcuni diritti fondamentali necessari per la vita dell'adulto che sarà. In questo senso deve essere considerata l'annuncio di una pronta istituzione della *European Child Guarantee*, strumento con il quale l'istituzione cercherà di assicurare a tutti i minori l'accesso allo studio e la cura della salute.

La Commissione ha inoltre approvato il **Piano azione integrazione e inclusione 2021 - 2027**[7], evidenziando la necessità di rafforzare l'inclusione dei neomaggiorenni, sia europei che non, negli strumenti di supporto all'autonomia in primo luogo lavorativa. Raccomandando agli Stati di intensificare il supporto ai giovani con strumenti come "Garanzia Giovani" e riconoscendo che il passaggio all'età adulta e dalla scuola al lavoro può essere particolarmente complesso per i minori migranti arrivati da poco, in particolare per i giovani non accompagnati, "anche perché le misure di sostegno spesso si interrompono al raggiungimento dei 18 anni di età". Risulta pertanto fondamentale affiancare per tempo i minori con percorsi di formazione e tutoraggio atti a prepararli professionalmente ad una transizione, specie per coloro che non hanno famiglie di supporto. Tale raccomandazione della Commissione si concretizza con la messa a disposizione di finanziamenti europei

[5] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_it

[6] European Commission, Communication from the Commission on the EU Strategy on the rights of the child, 24 marzo 2021, in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0142

[7] https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files_en?file=2020-11/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf

nell'ambito di NextGenerationEU e del bilancio a lungo termine dell'UE, volti fra i vari obiettivi a sviluppare programmi di sostegno specifici per i minori non accompagnati che arrivano oltre l'età dell'obbligo scolastico e programmi per i minori non accompagnati nel passaggio all'età adulta. Anche in tema di salute, il Piano d'azione richiede che gli Stati forniscano "agli operatori sanitari una formazione sulla gestione della diversità e sulle esigenze di specifici gruppi di migranti (migranti che hanno subito traumi, vittime di tratta o della violenza di genere, minori non accompagnati, anziani, persone con disabilità, ecc.), utilizzando i diversi progetti e materiali formativi sviluppati nell'ambito dei programmi sanitari dell'UE", mostrando come non solo per i minori, ma anche per gli operatori il tema della formazione sia centrale e riguardi tutti i soggetti coinvolti.

Con riguardo al fenomeno delle migrazioni, la Commissione ha rilanciato la riforma del sistema pur non riuscendo ad essere incisiva e veramente riformativa dell'attuale struttura, che resta quindi problematica e divisiva all'interno del consesso europeo. Difatti, il sistema europeo, il *Common European Asylum System* (CEAS), come descritto nel precedente rapporto dell'Osservatorio MSNA del CeSPI[8], è un sistema composito di disposizioni presenti in varie tipologie di fonti normative europee, da un lato abbiamo dei diritti sanciti all'interno dei Trattati istitutivi dell'UE, dall'altro abbiamo successivi Regolamenti e Direttive emanate nel corso degli anni. Il CEAS non presenta strumenti appositi che concernono i minori stranieri non accompagnati, ma questi sono ricompresi all'interno delle varie normative come destinatari di specifiche procedure differenziate atte a proteggere la loro vulnerabilità maggiore e a garantire maggiormente la loro tutela. In molte delle disposizioni previste viene espresso il principio del necessario perseguimento del supremo interesse del minore stesso, principio che sin dalla Convenzione di New York del 1989 è posto al centro dell'azione, istituzionale e non, rivolta verso minori e adolescenti. Ad esempio, il Regolamento Dublino III dispone che, se il richiedente è un MSNA, è competente lo Stato membro nel quale si trova legalmente un familiare o un fratello, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore (Criterio 1, art. 8), difatti, "l'interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale nell'attuazione" di tutte le procedure previste dal Regolamento stesso (art. 6 par. 1). Il principio del superiore interesse del minore è perciò un criterio che guida ogni politica UE e orienta l'interpretazione delle disposizioni e delle procedure di attuazione.

In questo senso, molti hanno auspicato che vi fosse una riformulazione delle discipline europee maggiormente focalizzata sulla tutela dei minori non accompagnati, visti non semplicemente come un'eccezione alle normali procedure, ma destinatari di strumenti specifici volti a creare le condizioni per un monitoraggio sull'applicazione di tali norme. Il **Patto sulla Migrazione e l'Asilo**, reso pubblico nel settembre 2020 ed oggetto di discussione da parte degli Stati UE, sembra aver evidenziato una priorità per la tutela dei bisogni dei minori concependo la riforma della disciplina UE come una "*opportunity to strengthen safeguards and protection standards under EU law for migrant children*". Il Patto, che pure rimane una proposta della Commissione di cui si è molto discusso e ancora si discuterà in seno al Consiglio dell'UE, si propone come un superamento delle regole predisposte con il sistema attualmente in vigore di Dublino III, promuove con riguardo ai minori l'obiettivo di perseguire il supremo interesse dei minori, la garanzia di un tutore per ognuno di essi e una rappresentanza legale che permetta un vero accesso alla giustizia durante le procedure determinanti lo *status* del minore. Tuttavia, come molti sottolineano[9], il tentativo di ridurre le criticità del sistema, oltre a sviluppare forme di collaborazione più solidali fra gli Stati, se da un lato prevede l'esenzione per i minori non accompagnati dell'obbligo delle procedure alla frontiera (pur non prevedendolo per i minori dai 13 ai 18 anni accompagnati), dall'altro fa un'eccezione nei casi di pericolo alla sicurezza nazionale e l'ordine pubblico e non prevede adeguata attenzione alle procedure di accertamento dell'età o

[8] M. Lunardini, F. Morgano, *La normativa e le basi giuridiche a tutela dei MSNA: un'analisi fra Unione Europea, Italia e Regioni*, luglio 2020.

[9] Si veda ad esempio: ASGI, *ASGI Policy Paper on the Amendment Procedure Regulation*, ottobre 2021; Gli interventi al forum curato da V. Militello, M. Savino, E. Cavasino, A. Spena, *Nuovo Patto sulla Migrazione e l'asilo: un cambio di passo per la mobilità delle persone in Europa?;* KIND, Child Circle, *Advancing protection for Unaccompanied Children in Europe by Strengthening Legal Assistance*, 2021; E. Tagliapietra, *The EU's Unbalanced New Pact on Migration and Asylum*, novembre 2021.

un'assistenza legale essenziali per identificare i soggetti[10]. Il Patto sembra portare ad una riaffermazione del criterio della competenza dello Stato di primo ingresso per la valutazione della domanda di protezione internazionale anche per i minori non accompagnati, non prendendo in considerazione la Corte di giustizia UE che, con sentenza MA and Others v. Secretary of State (2013)[11], ha stabilito che nei casi in cui il minore abbia fatto richiesta in più Stati, proprio in considerazione del supremo interesse e della condizione di vulnerabilità, lo Stato membro responsabile del trattamento della domanda di asilo dovrebbe essere quello in cui si trova e non il primo d'ingresso. Difatti, il tentativo del Patto è quello di trattare le domande di asilo presentate da persone sprovviste di un visto valido direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, creando quindi condizioni per un rimpatrio più efficace della persona[12]. Ove il minore non accompagnato, come spesso accade, non fosse riconosciuto come tale, ogni tutela sarebbe vanificata ed in questo senso l'accertamento è un aspetto esiziale nel complesso del funzionamento del sistema.

Nello specifico, la questione dell'accertamento dell'età all'interno del quadro europeo assume particolare importanza, stante la mancanza di uniformità dei criteri e la difficoltà di un'applicazione uniforme e rispettosa del supremo interesse del minore[13]. Tale criticità si riflette anche nei contesti nazionali con normative più evolute e volte alla garanzia dei diritti dell'individuo che si dichiari minorenne, come quello italiano, ove si è stabilito con legge (e successivo Protocollo adottato dalla Conferenza Stato-Regioni) la necessità di un esame olistico e multidisciplinare, seppure alle frontiere italiane si è assistito nell'ultimo anno a posizioni particolarmente critiche per i diritti dei MSNA[14]. In Francia invece, il mancato riconoscimento come minore di un ragazzo che si dichiarava tale ha portato, nelle more dell'appello, alla fuoriuscita di questo da ogni presa in carico, portandolo ad una situazione di pericolosa emarginazione e rischio della salute, stante il periodo di allerta dovuto all'inizio della pandemia (primi mesi del 2020). Solo l'intervento della Corte EDU[15] ha riaffermato l'obbligo per la Francia di provvedere al fabbisogno del ragazzo per tutto il periodo di lockdown. L'identificazione dei minori non accompagnati e delle vulnerabilità correlate a tale condizione rimane pertanto problematica all'interno del contesto europeo. Sebbene vi siano stati aggiornamenti degli Stati alle legislazioni e alle politiche attuate, vi è ancora molta strada da fare sia in Italia, sia nei singoli Paesi UE.

Il Patto evidenzia l'importanza dell'assegnazione di un tutore legale, oltre ad un'assistenza legale per i minori non accompagnati, sebbene secondo alcuni giuristi l'UE dovrebbe avere nei suoi strumenti normativi maggiore chiarezza nel distinguere la tutela dall'assistenza legale tale da non favorire la prima a scapito della seconda, ma prevendendo figure di riferimento nettamente distinte e parimenti utili al minore[16]. Con riferimento al primo aspetto, attualmente il sistema a livello europeo presenta ancora evidenti ritardi nella nomina dei tutori, ritardi aggravati dalla pandemia e dalla quarantena dei minori, in cui troppo spesso non si adempie all'art. 13 della 47, portando a successive violazioni di altri diritti dei MSNA. Un ulteriore punto di debolezza del Patto è il mancato focus su alcune questioni naturalmente legate ad un contesto extra-statale, come ad esempio le indagini famigliari e il tema del ricongiungimento familiare ancora troppo farraginoso e poco efficace. Il tentativo di rilancio della solidarietà fra Stati da parte della Commissione europea incontra

---

[10] P. Iafrate, *Tutela dei minori: problematiche e criticità del Patto europeo Migrazione e Asilo*, in A. Stocchiero, S. Ceschi (a cura di), *Una strada accidentata. Italia e Europa tra politiche migratorie e processi di integrazione*, Quaderni CeSPI, 2021.

[11] CJEU Judgment in case C-648/11, *MA, BT and DA v Secretary of State of the Home Department*, 6 June 2013, in https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=138088&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=670762

[12] J. Wessels, The New Pact on Migration and Asylum: Human Rights challenges to border procedures, in *Refugee Law Initiative*, gennaio 2021.

[13] Per una disamina delle differenze fra i vari Paesi si rimanda a EASO, *Report su Asilo*, 2020 in https://easo.europa.eu/asylum-report-2020/63-age-assessment-minors ma anche EASO, *Report su Asilo*, 2021, p. 257.

[14] Si veda il monitoraggio dell'Italia del network AIDA, ECRE, https://asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups/identification/

[15] CEDH, Requete n. 15457/20, V section, in https://www.infomie.net/IMG/pdf/mesure_provisoire_cedh_covid19_page1.pdf

[16] KIND, Child Circle, *Advancing protection for Unaccompanied Children in Europe by Strengthening Legal Assistance*, 2021, p. 8.

ulteriori difficoltà se si tengono in considerazione alcuni punti rilevanti: l'assenza di un forte richiamo a canali di ingresso legale, il fatto che lo strumento della *relocation* non presenta un carattere di per sé vincolante e il rischio che il rafforzamento dei meccanismi alla frontiera potrebbe portare alla creazione di centri *hotspot* con capacità amplissime per numero di persone ivi tenute, centri ove il rispetto dei diritti umani sarebbe solo più complicato e meno garantito. Una formula, quest'ultima, che gli stessi Stati alla frontiera sud dell'Europa hanno riscontrato come inaccettabile[17].

In questa complessa riformulazione della normativa europea, alcuni temi emergono come sfide risultanti dalle mancanze del sistema attuale. In primo luogo, la questione di una tutela effettiva per ogni minore non accompagnato, una tutela che garantisca in linea con la Convenzione per i Diritti del Fanciullo e la Carta di Nizza, i diritti fondamentali di ogni minore. In un sistema europeo così diversificato, stante la realizzazione di differenti sistemi nei singoli Paesi UE, **l'Agenzia UE per i Diritti Fondamentali** ha sviluppato un progetto sulla tutela a partire dal dicembre 2020, con un'analisi delle diverse legislazioni e prassi nei 27 Paesi UE e in Serbia e Macedonia del Nord. Il progetto, ancora in corso, provvederà inoltre a formulare un manuale comune di supporto alla formazione dei tutori, con l'auspicio di una tutela europea uniforme nella garanzia dei diritti fondamentali del minore[18], benché molte siano le differenze normative fra sistemi nazionali ove è presente una tutela pubblica (assegnata a servizi pubblici specializzati) e altri che presentano una tutela privata volontaria (pur minoritari nel quadro europeo complessivo).

In secondo luogo, **la questione dei rimpatri regolata dalla direttiva 2008/115/CE**, la quale prevede all'art. 10 delle disposizioni a tutela dei MSNA interessati da rimpatrio o allontanamento[19], assume notevole importanza anche alla lettura del Patto in quanto il rimpatrio è concepito dalla Commissione come uno dei punti cardine del Patto stesso, procedimento capace di realizzare l'auspicata solidarietà fra i Paesi. Difatti, i Paesi UE possono, oltre all'adesione al meccanismo di *relocation* in solidarietà ai Paesi alla frontiera esterna, decidere di farsi promotori dei rimpatri dei migranti che non presentino le condizioni per rimanere in territorio europeo (coloro che non hanno i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale). Tale strumento è quindi una colonna portante nel quadro di revisione del sistema di Dublino che, anche nel nuovo Patto, vede riconfermato il principio della competenza al primo Paese di ingresso. Tuttavia, ponendoci nella prospettiva della migrazione dei minori non accompagnati, il dispositivo del rimpatrio trova bilanciamento con il superiore interesse del minore che, sebbene non escluda a priori l'allontanamento, porta lo Stato a dover valutare con attenzione la scelta sincerandosi delle condizioni e della situazione familiare del minore nello Stato verso cui si vuole far ritornare il minore. La realizzazione dei rimpatri è difatti un argomento sensibile sia nei singoli Stati UE, sia nelle relazioni con i Paesi terzi, contemplando un bilanciamento di fattori politici sia interni che esterni. Recentemente, la Corte di Giustizia dell'UE nella **causa C-441/19 del 14.1.2021**[20] ha precisato che lo Stato non può rimpatriare un minore non accompagnato senza aver prima valutato e accertato la presenza di un'accoglienza adeguata. La decisione ha visto quindi la Corte valutare come non conforme al superiore interesse del minore la normativa dello Stato olandese di imporre automaticamente ai minori, dai 15 anni ai 18, il rimpatrio a seguito di diniego di protezione internazionale, in quanto l'allontanamento senza previa valutazione delle condizioni nel Paese di rimpatrio potrebbe portare a "*situation of great uncertainty*". Non possono, secondo la Corte, farsi distinzioni a priori tra i MSNA in base all'età, essendo essi ricondotti alla categoria di minori ai quali deve essere predisposta la medesima accoglienza e l'accertamento del supremo interesse, in una prospettiva di benessere a lungo

[17] Come rilevato in una nota congiunta: *New Pact on Migration and Asylum: comments by Greece, Italy, Malta and Spain*.

[18] Maggiori informazioni: https://fra.europa.eu/en/project/2021/strengthening-guardianship-unaccompanied-children

[19] Secondo l'articolo: "1. Prima di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un minore non accompagnato è fornita un'assistenza da parte di organismi appropriati diversi dalle autorità che eseguono il rimpatrio tenendo nel debito conto l'interesse superiore del bambino. 2. Prima di allontanare un minore non accompagnato dal territorio di uno Stato membro, le autorità di tale Stato membro si accertano che questi sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio".

[20] CJUE, case C-441/19 - Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Retour d'un mineur non accompagné), 14 gennaio 2021, in https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&td=ALL&num=C-441/19

termine[21]. Come riaffermato dalla Corte, la decisione di rimpatriare non può avvenire con un procedimento automatico, in quanto ha un impatto troppo vasto nella vita del minore, impatto che deve essere valutato previamente e contemplando il particolare caso attraverso una procedura di determinazione del supremo interesse, anche questo punto dolente per molti Stati europei.

I rimpatri nei confronti dei minori stranieri non accompagnati considerati possibili dalle normative di molti Stati UE sono invece esclusi dalle leggi italiane in materia, come disposto dalla legge 47/2017 che afferma il diritto di ogni minore non accompagnato ad essere accolto e a vedersi rilasciato un permesso per minore età. L'ipotesi di una gestione più efficace e funzionale dei rimpatri nel quadro UE ha portato gli Stati e le istituzioni europee a valutare la possibilità di un **coinvolgimento di Frontex**, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. L'Agenzia è interessata sin dal 2019 da una riconsiderazione delle sue attività e da un ampliamento dei suoi obiettivi, non da ultimo nell'approvazione del budget settennale 2021 – 2027 ha visto un ulteriore incremento del finanziamento (più di 11 miliardi di euro, di cui 2,2 miliardi per l'acquisizione, la manutenzione e la gestione di risorse per la sorveglianza aerea, marittima e terrestre). Frontex sta infatti procedendo ad un percorso di evoluzione che la porterà ad acquisire nuovi compiti fra cui auspicabilmente il supporto dei rimpatri operati dagli Stati UE, assorbendo i vari progetti in tema di rimpatrio fra cui il progetto FAMI *European Return and Reintegration Network* (ERRIN), un'iniziativa di 15 Stati e della Commissione Europea, come espresso dal documento del Consiglio UE su EBCG 2.0 Regulation (aprile 2020)[22]. In tema di rimpatri di minori stranieri non accompagnati recentemente, benché la politica di Frontex fosse di non includere nelle sue attività di assistenza alle operazioni quelle riguardanti i minori non accompagnati, stante l'estrema vulnerabilità dei soggetti, si è valutata nei mesi scorsi la possibilità di una gestione dei rimpatri di MSNA più coordinata attraverso l'operato di Frontex. Nell'ottobre 2020, a seguito di una consultazione degli Stati, il Consiglio UE ha riconosciuto che la maggioranza degli Stati (18), che hanno partecipato alla consultazione sembra propendere per un supporto di Frontex nella fase post-rimpatrio. Secondo il documento del Consiglio UE pubblicato da Statewatch[23], i 18 Stati citati preferirebbero che Frontex supportasse i Paesi UE in alcune procedure particolarmente delicate, quali: la definizione delle procedure e delle condizioni per effettuare il rimpatrio dei MSNA, la conclusione di accordi con Stati terzi atti a definire le condizioni adeguate di accoglienza nei Paesi di origine, la predisposizione di un supporto nei Paesi di arrivo di personale dell'Agenzia e di un ufficio centrale responsabile per il rimpatrio. La questione assume particolare rilevanza proprio alla luce del recente processo portato avanti da alcune organizzazioni non governative e da alcune istituzioni europee per verificare l'azione dell'Agenzia a riguardo dei diritti fondamentali. Come evidenziato, con rapporto del luglio 2021[24], dal *Frontex Scrutiny Working Group* costituito nel quadro del Comitato LIBE del Parlamento Europeo, vi sono state nelle condotte di Frontex gravi lacune nel monitoraggio del rispetto dei diritti umani nelle operazioni alla frontiera[25], pertanto, ove si rendesse Frontex competente anche dei rimpatri volontari o forzati dei MSNA, tale gestione dovrà prevedere un'attenzione degli organi di controllo al rispetto dei diritti fondamentali dei minori.

---

[21] R. O'Donnell, *Spotlight on the Best Interests of the Child in Returns of Unaccompained Children & Reflections for the New Pact on Migration and Asylum*, in www.eumigrationlawblog.eu, 2021.

[22] Council of the EU, State of play of the implementation of the EBCG 2.0 Regulation in view of current challenges, 28 aprile 2020, in https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7607-2020-INIT/en/pdf

[23] Council of the EU, Presidency Paper on Member States' responses to the questions raised in the Presidency Paper "Enhancing cooperation between the Member States and Frontex under its expanded mandate in the field of returns" and possible next steps, 21 ottobre 2020, pubblicato da Statewatch in https://www.statewatch.org/media/1920/eu-council-frontex-deportations-minors-12092-20.pdf

[24] LIBE, Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations, 14 luglio 2021, in https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf

[25] Per un approfondimento: G. Bassetto,R. Vignola, *The European Parliament published its report on the work of Frontex and the violations of the rights of migrants. Numerous issues were highlighted*, in Osservatorio Balcani Caucaso, luglio 2021; M. Lunardini, F. Nasi, *Frontex: sicurezza e respingimenti di migranti ai confini dell'Unione Europea*, CeSPI, aprile 2021; Amnesty International, *Pushed to the Edge. Violence and Abuse Against Refugees and Migrants Along the Balkans Route*, 2019; Bellingcat, *Frontex at Fault: European Border Force Complicit in "Illegal" Pushbacks*, 2020.

Rimpatri in Afghanistan dall'Unione Europea

Nel quadro europeo il 41% di minori non accompagnati è arrivato nell'anno passato dall'Afghanistan, percentuale in aumento rispetto all'anno passato e seguita da quella dei minori provenienti dalla Siria (EASO Asylum Report 2021).

All'inizio del 2021, una **Dichiarazione congiunta fra UE e Afghanistan** ha visto la decisione dei due Stati di cooperare per facilitare il rimpatrio dei cittadini afghani sprovvisti delle condizioni per restare legittimamente nel territorio europeo. La collaborazione per i rimpatri forzati o volontari ha visto numerose organizzazioni della società civile evidenziare come la situazione nel paese asiatico fosse ancora troppo pericolosa e instabile per poter assicurare la sicurezza dei rimpatriati (Policy Paper, ECRE 2021). Il precipitare della situazione a Kabul, con la presa della città da parte dei talebani a metà del 2021, ha portato l'UNHCR a chiedere con forza **l'interruzione dei rimpatri forzati** verso l'Afghanistan. L'UNHCR chiede di garantire l'accesso al territorio per i civili in fuga ed il rispetto del principio di non-refoulement in ogni momento.

La Commissione ha richiesto al Parlamento e al Consiglio l'approvazione celere del **EU Resettlement Framework** proprio per far fronte alla difficile situazione degli afghani.

ALCUNI STRUMENTI DELLA SOLIDARIETÀ EUROPEA: RELOCATION, RESETTLEMENT E RICONGIUNGIMENTI FAMILIARI

La capacità dell'UE di sviluppare una vera solidarietà fra i Paesi membri passa dalla concreta realizzazione dei meccanismi di *relocation*, *resettlement* e di ricongiungimento familiare, vista l'estrema difficoltà politica di pervenire ad una modifica del principio dello Stato di primo ingresso. Ad oggi, tali meccanismi sono previsti in termini non vincolanti e poggiano sulla volontà del singolo Stato di farsi carico di parte del peso degli Stati di frontiera, specialmente quelli mediterranei come Italia, Grecia e Spagna. In altri casi, invece, si è preferito incentivare attraverso aiuti economici e finanziari la gestione dei migranti, molto spesso afghani e siriani, presso Stati terzi come ad esempio Bosnia-Erzegovina, Turchia e Marocco, cercando quindi di evitare lo spostamento verso l'UE. Anche a fronte di pesanti crisi come quella di Lipa (Bosnia) dell'inverno passato, l'UE ha preferito muoversi attraverso i programmi di aiuto al vicinato e portando risorse nei Paesi terzi per una gestione migliore delle migrazioni. Non da ultimo ha difatti stanziato € 2,5 milioni volti a sostenere le autorità locali della Bosnia-Erzegovina nella presa in carico dei migranti più vulnerabili come i minori stranieri non accompagnati[26], continuando un processo definito ormai da molti di esternalizzazione del fenomeno.

Nel difficile bilanciamento fra politiche europee e rapporti con i Paesi del vicinato sia nella frontiera orientale che in quella meridionale, l'UE fatica a sviluppare meccanismi di solidarietà con numeri quantitativamente rilevanti. Come evidenziato nella proposta di Patto, la Commissione europea è conscia della difficoltà di prevedere modalità obbligatorie di ricollocazione dei migranti stante l'indisponibilità di molti Stati UE a farsi partecipi della gestione dei migranti in arrivo a carico degli Stati di frontiera (si veda ad esempio la posizione del gruppo di Visegrád ma non solo). Il Patto, pertanto, prevede solamente che nelle varie forme di solidarietà previste, su base comunque non vincolante, ai minori non accompagnati venga data la priorità per la ricollocazione. Come evidenziato da EASO, nei ricollocamenti a seguito di operazioni di *search and rescue*, è necessario un meccanismo di solidarietà più incisivo e stabile per lo sbarco e il trasferimento onde evitare soluzioni estemporanee bensì più *predictable*[27]. In tema di minori non accompagnati, la *relocation*, seppure così deficitaria, si è resa di vitale importanza per far fronte a situazioni di presa in carico da parte di Stati membri insostenibili come quelle venutesi a creare in **Grecia**, ove nel settembre 2020 vi sono stati gravi eventi quali gli incendi che hanno distrutto il campo di accoglienza di Moria, sull'isola greca di Lesbo, lasciando più di 12.000 persone senza riparo. Una situazione colpevolmente reiterata nel tempo, che ha visto intervenire, a seguito degli incendi, la Commissione Europea, Organizzazioni Internazionali e le autorità nazionali con una *task force* dedicata. Le priorità della *task force* sono state quelle di porre fine al sovraffollamento attraverso il trasferimento di persone vulnerabili nel continente e la ricollocazione dei minori non accompagnati e accompagnati in altri Stati membri. Al settembre 2021, 4.307 persone sono state ricollocate dalla Grecia verso altri Stati, su base volontaria, inclusi 984 minori non accompagnati[28].

In tema di ***resettlement***, il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo ha mantenuto nei suoi intenti il reinsediamento come uno degli obiettivi da rafforzare nel panorama degli strumenti UE, pur non prendendo in considerazione la creazione e il rafforzamento di canali di ingresso legale in UE specie per i più vulnerabili come i minori soli. Oltre all'invito agli Stati a potenziare i programmi di reinsediamento, il patto pone un'enfasi particolare sulle ammissioni umanitarie e incoraggia lo sviluppo di programmi di sponsorizzazione della comunità attraverso sinergie più ampie con la società civile e le comunità locali. Benché i numeri non siano elevati, come evidenziato da UNHCR, l'UE rimane l'organizzazione regionale più attiva in termini di reinsediamento e, nell'ottobre 2020, l'UNHCR ha emesso una serie di

[26] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/eu-mobilises-additional-eu25-million-support-vulnerable-refugees-and-migrants-bosnia-and-herzegovina-2021-12-03_en

[27] EASO, *Asylum Report*, 2021, p. 47.

[28] European Commission, *Communication the Report on Migration and Asylum*, settembre 2021, p. 10.

raccomandazioni rivolte a Bruxelles sulle priorità per il 2021. Le Raccomandazioni per il 2021[29] hanno evidenziato la necessità di aumentare il numero di posti di reinsediamento (Raccomandazione 1), visto il mancato raggiungimento a livello globale dell'obiettivo di reinsediare 70.000 rifugiati nel 2020. L'UNHCR, infatti, ha chiesto ai 27 Stati UE di accogliere almeno 35.000 rifugiati nel 2021, oltre ai 30.000 che dovrebbero arrivare nel 2020, attestando così l'UE ad una quota di 40% del totale sui reinsediamenti. In aggiunta a ciò, UNHCR ha chiesto di aumentare il numero di Paesi di reinsediamento (Raccomandazione 2), in quanto a livello globale, negli ultimi due anni, solo 29 Paesi hanno accettato di far parte dei programmi di reinsediamento, un numero inferiore rispetto ai 35 del 2016. Il sostegno della Commissione europea è considerato dall'Agenzia delle Nazioni Unite fondamentale per rilanciare i programmi scaduti e aumentare il numero di Stati di reinsediamento dell'UE. Nelle raccomandazioni al Consiglio e al Parlamento europeo, relative al nuovo Patto, la Commissione dà priorità alla ricollocazione dei minori, prevedendo un incentivo finanziario (12.000 € circa) per gli Stati membri che si assumono la responsabilità della presa in carico dei MSNA, come suggerito dalla Proposta di regolamento sull'asilo e la gestione della migrazione[30], articolo 72. I reinsediamenti sono stati supportati dall'UE attraverso il programma FAMI, in cui la maggior parte dei fondi di reinsediamento è assegnata a programmi nazionali. La volontà UE di rafforzare i reinsediamenti, testimoniata dall'impegno congiunto con gli Stati Uniti, Canada e UNHCR (luglio 2021)[31], non ha ancora portato all'adozione della proposta di Regolamento per un Union Resettlement Framework[32], che considera fra le persone ammesse ai programmi di reinsediamento proprio i minori non accompagnati insieme ad altre categorie particolarmente vulnerabili[33]. La proposta è stata presentata dalla Commissione nel luglio del 2016, al fine di creare delle regole comuni e rafforzare il meccanismo del *resettlement* a livello europeo. Difatti, la proposta ha il fine di integrare gli attuali programmi nazionali e multilaterali di reinsediamento ad hoc, fornendo norme comuni dell'UE sull'ammissione di cittadini provenienti da Paesi extra-UE, armonizzando le procedure di reinsediamento, gli status che gli Stati membri devono accordare, il sostegno finanziario europeo al reinsediamento operato dagli Stati membri.

Un'ulteriore raccomandazione di UNHCR per l'UE, la numero 11, afferma la necessità per l'UE di sviluppare strumenti tesi a ricongiungere le famiglie dei migranti in maniera coordinata ed efficace, al fine di garantire il diritto di ogni individuo all'unità familiare e ai propri affetti[34]. Dal punto di vista dei **ricongiungimenti familiari**, tuttavia, molte sono le farraginosità e le inceppature del sistema che portano ad una pericolosa sfiducia nel meccanismo di coordinamento fra Stati. Ulteriore elemento critico, inoltre, riguarda l'ormai definitiva uscita del Regno Unito dall'Unione Europea che, proprio in tema di ricongiungimento familiare, ha disposto per legge la possibilità di ricongiungimento familiare solo quando la persona che vive nel Regno Unito abbia uno *status* di protezione internazionale (*status* di rifugiato o protezione sussidiaria), escludendo il ricongiungimento per i richiedenti asilo. Inoltre, in modalità ancora più restrittive proprio a riguardo dei minori non accompagnati, questi potranno ricongiungersi solo con i propri

[29] UNHCR, Recommendations to the European Union: resettlement needs and priorities for 2021, ottobre 2020, in https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5fb7e43a4.pdf

[30] European Commission, *Proposal on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation* (EU) XXX/XXX COM/2020/610 final, 23 settembre 2020, in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:610:FIN

[31] European Commission, Providing protection through joint leadership: stepping up resettlement and complementary legal pathways, luglio 2021, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_3628

[32] Commissione Europea, Proposta di regolamento che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, luglio 2016, in https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0468&from=EN

[33] "Saranno ammissibili al reinsediamento nell'ambito dei programmi mirati di reinsediamento dell'Unione persone che rientrano in almeno una delle seguenti categorie di vulnerabilità: donne e ragazze a rischio; bambini e adolescenti a rischio, compresi minori non accompagnati; persone sopravvissute a violenze e/o torture, anche inflitte per motivi di genere; persone con esigenze mediche o disabilità; persone bisognose di protezione legale e/o fisica; persone vulnerabili dal punto di vista socioeconomico" (p. 11).

[34] "Recommendation 11: Ensure the right to family unity: UNHCR calls on EU Member States to preserve the right to family unity and expand refugees' access to established procedures that allow refugees to reunite with immediate and dependent family members. While the right to family unity is enshrined in international and regional instruments, many legal and administrative obstacles to family reunification remain."

genitori e non con altri familiari[35]. In tale contesto, emergono possibili lesioni del diritto al rispetto della vita famigliare (art. 8 CEDU), convenzione che obbliga anche il Regno Unito, oltre a non essere in linea con i principi del *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* adottati da Londra a fine 2018[36]. Nel contesto italiano, il ricongiungimento familiare ha visto, nel primo semestre del 2021, 239 i minori non accompagnati richiedenti asilo inseriti nella procedura ex artt. 8 e 17, comma 2 del Regolamento Dublino. Tuttavia, andando a valutare nello specifico i numeri riportati dal Rapporto di Monitoraggio del Ministero del Lavoro, 22 sono le pratiche di *outgoing*, riguardanti i minori che hanno presentato domanda in Italia e che hanno segnalato la presenza di un familiare in un altro Stato UE. Ben 217 sono invece le pratiche di *incoming*, dei minori che hanno presentato domanda d'asilo in un altro Stato e segnalato la presenza di un familiare in Italia. Se le proporzioni sembrano quantomeno sorprendere, trovano parziale spiegazione nella considerazione che la quasi totalità delle domande risulta pervenuta dall'Unità Dublino della Grecia. Per quanto riguarda invece le pratiche di *outgoing* esaminate dall'Unità Dublino nel primo semestre del 2021, solo 6 sono state avviate nel semestre 2021, mentre le altre 16 sono state precedenti, di cui 3 fra il 2019 e il 2018. Un sistema quindi che nei fatti e nei numeri si mostra poco funzionale, come evidenziato anche dagli esisti delle pratiche con allontanamenti spontanei, rinunce e attese[37]. Il basso numero di minori *outgoing* è quindi il risultato di procedure di ricongiungimento farraginose che portano i minori molto spesso ad allontanarsi dal sistema di accoglienza in maniera autonoma, divenendo *missing children*, e affrontando in maniera autonoma e solitaria i rischi di uno spostamento verso i propri cari[38].

[35] InfoMigrants, *Brexit: What changes for migrants on January 1?* , dicembre, 2020. https://www.infomigrants.net/en/post/29374/brexit-what-changes-for-migrants-on-january-1

[36] Il Global Compact for Migration prevede inoltre che i minori non accompagnati e separati debbano essere protetti in tutte le fasi della migrazione, tra le altre misure attraverso l'istituzione di procedure specializzate per riunificazione familiare. Si veda: Council of Europe, *Family Reunification for Migrant Children*, aprile 2020.

[37] https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=2948

[38] J. Allsop, *Mind the gap: why are unaccompanied children disappearing in their thousands*?, OpenDemocracy, 2016, in https://www.opendemocracy.net/en/5050/mind-gap-why-are-unaccompanied-children-disappearing-in-thous/; OIM, *Missing Migrants*, in https://missingmigrants.iom.int/methodology; The National, *The long and lonely search for Europe's missing refugee children. Lack of co-ordinated search means thousands of migrant children are missing*, 2016, https://www.thenationalnews.com/the-long-and-lonely-search-for-europe-s-missing-refugee-children-1.185299

Il monitoraggio della normativa nazionale: attuazione della legge 47/2017

A livello nazionale vi sono state alcune recenti riforme importanti per il rilancio del settore della giustizia, così centrale nella realizzazione della legge sui minori non accompagnati. Recentemente, è stata approvata la Legge 26/11/2021, n. 206 che delega al Governo **la riforma del processo civile**, oltre alla revisione della disciplina e alla razionalizzazione del sistema. Si prevede l'abrogazione del Tribunale per i minorenni e l'introduzione di un Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, oltre ad una modifica della composizione collegiale dei giudici e una rimodulazione delle competenze del giudice onorario. Tali aspetti sono centrali nella realizzazione della Legge 47 e saranno oggetto di un monitoraggio attento rispetto alle modalità con cui il Governo deciderà di riformare il sistema. Rimane difatti necessario assicurare che il minore sia tutelato nell'accesso alla giustizia e nella relazione con gli organi che compongono l'autorità giudiziaria. Se da un lato quindi si procede ad un profondo cambiamento normativo, dall'altro la normativa in tema di minori non accompagnati vede delle consistenti inadempienze rispetto all'attuazione della legge stessa.

I DECRETI DI ATTUAZIONE MANCANTI: UNA LACUNA NORMATIVA REITERATA

A livello nazionale, l'approvazione della Legge 47/2017 ha portato ad una sistematizzazione delle disposizioni in tema di minori non accompagnati. Tuttavia, la completa realizzazione dei disposti normativi è impedita dalla **mancata approvazione di alcuni decreti di attuazione** che, come rilevato sin dal novembre 2017 dal Tavolo Minori Migranti(TMM), non sono stati approvati nei tempi prospettati. Ad oggi la situazione non si è modificata, palesando un grave e ingiustificato ritardo nell'azione istituzionale che si pone in violazione di quanto richiesto dalla Legge Zampa. Restano infatti le seguenti lacune nel panorama normativa in tema di MSNA:

- l'approvazione delle modifiche al Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in tema di permessi per il minore e neomaggiorenne affidato ai servizi sociali;
- le modifiche al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535;
- l'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che regoli la procedura relativa al primo colloquio della struttura di accoglienza con il minore.

Proprio le modifiche al Decreto 535/1999 riguardano l'importante regolamentazione del SIM – Sistema Informativo Nazionale dei minori stranieri non accompagnati – e delle cartelle sociali, finalizzate a raccogliere i dati anagrafici del minore e ad attuare quell'approccio integrato e multidisciplinare nella presa in carico, che è sotteso a molte delle disposizioni della Legge Zampa. Benché il SIM sia ad oggi in funzione, la mancata approvazione del decreto ostacola la piena affermazione delle cartelle sociali a cui si predilige spesso la compilazione di formulari specifici ai singoli centri di accoglienza.

A tali mancanze – ormai possiamo dire *ab origine* visto il decorso di ben 4 anni – si aggiunge il decreto che avrebbe reso realizzabili **le disposizioni a sostegno dei tutori volontari**, risorse che avrebbero quindi sostenuto uno dei pilastri della legge 47, l'art. 13. Difatti, all'interno della Legge di bilancio 2020, art. 1 commi 882 e 883, è previsto uno stanziamento di un milione di euro annui a partire dal 2020, ad incremento del Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Le attività che avrebbero beneficiato delle risorse aggiuntive sarebbero state finalizzate a rimborsare le spese sostenute e ad incentivare i datori di lavoro a rilasciare i permessi retribuiti, coprendo attraverso il fondo il 50% del costo, fino a 60 ore per tutore. Secondo il comma 883 dell'art. 1, per l'attuazione delle disposizioni precedenti è necessario un decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, da adottarsi entro due mesi ma che, anche questo inspiegabilmente, non è ancora stato approvato. Nell'aprile 2021, la stessa Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza ha sollecitato il Ministero dell'Interno[39] sull'approvazione

[39] AGIA, *La Garante nazionale sollecita rimborsi ai tutori volontari di minori stranieri non accompagnati*, aprile 2021, in https://www.garanteinfanzia.org/news/la-garante-nazionale-sollecita-rimborsi-ai-tutori-volontari-di-minori-stranieri-non

del necessario atto, sottolineando la funzione fondamentale dei tutori nella vita dei minori non accompagnati. Ad oggi, la previsione di forme di sostegno alla tutela volontaria, a livello nazionale, è stata attuata dal contratto collettivo nazionale dei chimici che ha previsto un permesso lavorativo per questa particolare situazione. A livello parlamentare nell'ottobre 2021, si è svolta un'interrogazione parlamentare sul tema[40].

In merito al sistema della tutela volontaria e alla sua gestione a livello nazionale, è importante richiamare il decreto 220/2017 che ha disposto la **competenza dell'Autorità Garante per l'Infanzia per il monitoraggio** sull'attuazione dell'art. 13 della 47 proprio in tema di elenchi dei tutori volontari presso i Tribunali per i Minorenni. Tale monitoraggio, stante l'insufficienza di risorse da parte dell'Autorità, è stato svolto attraverso la gestione di un progetto finanziato con i fondi FAMI di monitoraggio, attuato con l'istituzione di un sistema di reti diramate a livello locale, le cosiddette UOL (Unità Operative Locali). Il progetto che ha visto come partner Istituto Don Calabria, Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA) e l'Associazione Avvocato di Strada, ha previsto formazione aggiuntiva per i tutori, supporto a quest'ultimi (e ai Tribunali per i Minorenni) con la creazione di sportelli di aiuto presso gli organi giudiziari competenti, monitoraggio quantitativo e qualitativo del fenomeno[41]. Sebbene le criticità legate alla mancata partecipazione di alcune istituzioni, giudiziarie ma anche autorità regionali, il progetto ha svolto un ruolo cruciale per l'applicazione della Legge 47 e per il proseguimento della tutela volontaria nelle varie Regioni. Pertanto la conclusione dell'intervento e le incertezze legate al suo rinnovo o meno pongono dei seri quesiti sulla sostenibilità a lungo termine dell'iniziativa volontaria. Pur rimanendo ferma l'auspicabilità di un programma di monitoraggio più istituzionalizzato, la progettazione del Garante è quantomeno necessaria per un sostegno agli enti e alle persone coinvolti nella tutela.

IL CORTOCIRCUITO AL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DOVUTO AL COVID-19

La pandemia da virus Covid-19 ha portato le istituzioni a concertare modalità emergenziali per lo svolgimento della **quarantena dei migranti sia adulti che minori**. Per quanto riguarda i minori non accompagnati, le associazioni e le organizzazioni impegnate nella tutela dei minori non accompagnati hanno espresso forti critiche alla prassi delle autorità istituzionali di lasciare i migranti in quarantena all'interno di navi ormeggiate a largo, in centri di accoglienza non dedicati con una capienza eccessiva o in *hotspot*, in completa violazione delle norme a tutela dei minori stranieri specie se non accompagnati. La morte di tre minori tenuti in quarantena fiduciaria all'interno delle cosiddette navi-quarantena per complicanze mediche che avrebbero potuto potenzialmente essere trattate prima e con più efficienza ove fossero stati fatti sbarcare al momento dell'arrivo, ha sollevato proteste e ha portato al deposito di due esposti alle Procure presso i Tribunali per i Minorenni di Palermo e Catania. Le associazioni del terzo settore hanno espresso forti critiche all'operato delle istituzioni che soltanto il 5 ottobre 2020 hanno iniziato a valutare la presenza di numerosi minori sulle navi quarantena, a seguito della morte di Abou Dakite, quindicenne che era stato salvato in un'operazione SAR e che il 18 settembre era stato trasferito, seppure con segnalazione medica sulle sue condizioni, a bordo della GNV Allegra. Le associazioni parte del Tavolo Asilo e del Tavolo Minori Migranti hanno richiesto con forza l'interruzione della pratica, specialmente per i minori migranti, evidenziando come l'accoglienza in nave abbia portato alla lesione dei diritti dei minori non accompagnati, in primo luogo vista l'assenza di una nomina del tutore, secondo quanto stabilito dalla Legge 47/2017. Le circolari del Ministero dell'Interno, in primo luogo in data 18 Ottobre 2020, hanno disposto che le comunicazioni della presenza di MSNA avvengano prima della quarantena e che si nomini quale tutore *pro tempore* il Capo Missione della Croce Rossa in servizio. In secondo luogo, in data 21 Ottobre, è stata disposta l'esclusione dell'imbarco presso le navi quarantena di MSNA. Tuttavia, sebbene la pratica delle navi quarantena, in primo luogo per i minori non accompagnati, sia stata abbandonata, ancora a giugno 2021 l'accoglienza in pandemia veniva effettuata in molti casi in violazione delle norme di legge per i minori non accompagnati, in centri affollati come i CARA e senza l'assegnazione di un tutore e con una forte limitazione dei principali

[40] On. Brescia, Interrogazione parlamentare scritta 4-10390, ottobre 2021, in https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=4/10390&ramo=CAMERA&leg=18

[41] Per maggiori informazioni: https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/

diritti. Ad oggi, a seguito di mancati accertamenti della condizione di minore età, i minori non accompagnati sono ancora a rischio di quarantena nelle navi. Varie organizzazioni, fra cui ASGI, hanno denunciato[42] che la **mancata attuazione del Protocollo sull'accertamento dell'età** concordato fra Stato e Regioni, nei casi in cui la persona si palesi come minore, porta a gravi conseguenze contrastanti con quanto stabilito dalle normative internazionali e nazionali.

LEGGI, ATTI E PROTOCOLLI IN TEMA DI ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE

Il sistema cosiddetto SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati) prevedeva che i neomaggiorenni che erano stati accolti durante la minore età avevano diritto di restare nel progetto per minori fino a sei mesi dopo il compimento dei 18 anni[43]. Al termine dei sei mesi dopo il compimento della maggiore età, solo in alcuni precisi casi vi era la possibilità di essere trasferiti in un progetto SIPROIMI per adulti: nelle more della decisione della Commissione territoriale o ricorrenti se richiedenti asilo e fino alla definizione della domanda, se titolari dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria, se titolari di permesso di soggiorno per casi speciali, per cure mediche, per calamità o per atti di particolare valore civile, in caso di prosieguo amministrativo (caso in cui non era chiaro dalla norma se il minore resti nel Centro per minori o vada in quello degli adulti). Negli altri casi, i neomaggiorenni accolti da minori in comunità educative o altre strutture per minori gestite dai Comuni al di fuori del sistema centrale, in centri finanziati con fondi FAMI o in CAS per minori restavano nella struttura per minori solo fino al compimento dei 18 anni. Tuttavia, tale situazione è stata modificata con decreto legge n. 130/2020 convertito in l. n. 173/2020, che ha portato alla riformulazione del sistema di accoglienza con il passaggio dal SIPROIMI al Sistema di accoglienza e integrazione (SAI). Le riforme apportate dal decreto legge, benché abbiano per certi versi ampiamente modificato la strutturazione del sistema, con la re-inclusione dei richiedenti protezione internazionale, non hanno modificato la parte relativa all'accoglienza dei MSNA e neomaggiorenni affidati ai servizi sociali.

Nel marzo 2021, il Ministero dell'Interno, in collaborazione con EASO, ha pubblicato un vademecum per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati[44], che vede come destinatari gli operativi dei sistemi di accoglienza facenti parte del SAI e anche al di fuori di questo. Il documento è uno strumento che fornisce delle linee guida attente al rispetto dei diritti sanciti dalla normativa internazionale e nazionale, accompagnando le varie tappe della presa in carico del minore e spiegando alcuni strumenti innovativi per le prassi molto spesso consolidate degli operatori (come la cartella sociale), chiarendo inoltre le competenze rispetto a determinati passaggi, come ad esempio in tema di indagini famigliari e primo colloquio. Gli standard di accoglienza del sistema SAI prevedono l'erogazione dei seguenti servizi, secondo quanto disposto con decreto del 18 novembre 2019, art. 35[45], fra i quali:

- la mediazione linguistico-culturale;
- l'insegnamento della lingua italiana;
- l'inserimento scolastico e nella formazione professionale;
- l'orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, abitativo e sociale;
- l'accesso ai servizi del territorio;
- l'orientamento e accompagnamento legale;
- la tutela psico-socio-sanitaria.

L'accoglienza risulta ad ogni modo problematica in termine di capienza del sistema nazionale. Il sistema SAI, come evidenziato da alcune organizzazioni non governative, prevede meno posti rispetto al numero

[42] ASGI, *Ancora minori stranieri non accompagnati a bordo delle navi quarantena*, 9 marzo 2021, in https://inlimine.asgi.it/ancora-minori-stranieri-non-accompagnati-a-bordo-delle-navi-quarantena/
[43] Art. 36, co.2 decreto del Ministero dell'Interno del 10.08.2016
[44] Ministero dell'Interno, EASO, *Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, marzo 2021, in https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2021/03/vademecum_operativo_per_la_presa_in_carico_e_laccoglienza_dei_msna_def.pdf
[45] https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/04/19A07582/sg

effettivo di minori non accompagnati[46]. Questa situazione evidente per ogni singolo contesto regionale assume tuttavia carattere ancora più rilevante in territori di estremo bisogno quali ad esempio quello siciliano e anche quello pugliese. Deve essere precisato che, in caso di indisponibilità nei centri di prima accoglienza o in quelli di seconda accoglienza, l'intervento può essere assicurato dal Comune attraverso strutture idonee, le quali sono assoggettate non al rispetto della medesima normativa dei SAI ma a Regolamenti regionali e comunali. La situazione complessiva è quindi connotata da un carattere multiforme e multi-istituzionale visti i differenti enti interessati ed è ad oggi sconosciuto il totale complessivo dei posti che nei singoli territori sono messi a disposizione dei minori non accompagnati.

Sistema di accoglienza e crisi afghana

La situazione di emergenza dettata dalla rapida crisi in **Afghanistan**, con la presa del controllo del Paese da parte dei talebani, ha portato all'organizzazione di un'accoglienza specifica per gli afghani condotti nel nostro Paese. **La circolare del Ministero dell'Interno, del 24 agosto 2021**, ha espresso l'esigenza di individuare "strutture nell'ambito della rete CAS, nelle more del trasferimento nel Sistema di Accoglienza e Integrazione". Stante la solidarietà di molti enti pubblici e privati vista la grave situazione umanitaria in atto, si è tuttavia riscontrata l'assenza di sufficienti strutture SAI atte a coprire il fabbisogno del sistema stesso che in contesti emergenziali risulta ancora più compresso.

Nel caso specifico dei MSNA, vi è stato un certo impegno istituzionale per l'aumento del numero dei posti, con alcuni decreti del Ministero dell'Interno[47], a settembre 2021 il sistema SAI prevedeva un totale di 6.692 posti, di cui 1.532 creati con fondi FAMI e destinati quindi ad essere dismessi vista la progressiva chiusura delle progettualità FAMI prorogate solo a causa della pandemia in corso[48]. Al settembre 2021, i MSNA in Italia erano 9.661 secondo il report ufficiale del Ministero del Lavoro[49]. Per fronteggiare alcune delle criticità riscontrate dai Comuni è stato recentemente richiesto un tavolo di confronto interistituzionale, che veda la partecipazione sia degli enti locali, sia dell'ANCI e dei Ministeri coinvolti.

Tabella 1. Confronto fra presenza di MSNA e posti del SAI per MSNA ripartiti per regione[50]

Regioni	MSNA	Posti SAI
Abruzzo	108	166
Basilicata	163	273
Calabria	451	393
Campania	272	821
Emilia-Romagna	670	588
Friuli-Venezia Giulia	994	0
Lazio	320	89
Liguria	271	231

[46] Save the Children, *Nascosti in piena vista. Minori migranti in viaggio attraverso l'Europa*, 2021 in https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/nascosti-piena-vista.pdf
[47] Ad esempio: https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/realizzazione-progetto-organo-esecutivo-denominato-rafforzamento-capacita-accoglienza-inclusione-e-accompagnamento-allautonomia-dei-msna-nella-rete-siproimi
[48] https://www.retesai.it/i-numeri-dello-sprar/
[49] Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, *Report MSNA settembre 2021*, in https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-settembre-2021.pdf
[50] I posti del SAI comprendono anche i progetti con posti per MSNA finanziati dai FAMI.

Lombardia	984	674
Marche	190	163
Molise	73	138
Piemonte	299	206
Puglia	868	699
Sardegna	56	44
Sicilia	3.142	1.727
Toscana	393	329
Trentino Alto-Adige	97	17
Umbria	36	57
Valle d'Aosta	4	0
Veneto	270	77
Totale	**9.661**	**6.692**

(Fonte Ministero del Lavoro e Ministero dell'Interno, settembre 2021)

In tema di accoglienza, giova inoltre constatare la prosecuzione della collaborazione fra UNHCR e AGIA con la firma di un Protocollo nel marzo 2021 che segue il precedente sia per il focus sui MSNA, sia per l'attenzione ad alcune tematiche specifiche fra cui:

- "il diritto all'ascolto e alla partecipazione dei minori accolti nelle strutture d'accoglienza e negli insediamenti informali dal Nord al Sud Italia attraverso delle visite per valutare i loro bisogni e ascoltare le loro proposte;
- il supporto alla Consulta delle ragazze e dei ragazzi dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza[51], esempio pratico dell'applicazione del diritto all'ascolto del minore, per favorire l'inclusione dei minori richiedenti asilo e rifugiati;
- il rafforzamento delle conoscenze dei tutori volontari, con una specifica attenzione ai temi delle persone con esigenze particolari e sopravvissute alla violenza di genere."[52]

L'AGIA ha inoltre siglato un Protocollo con UNICEF[53] volto a rafforzare l'ascolto e partecipazione dei minorenni, le azioni di *advocacy*, la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza e per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere specie per i più vulnerabili, attività di prevenzione e contrasto alla povertà minorile, con particolare attenzione alla povertà educativa.

a. Leggi, atti e protocolli in tema di ingressi sicuri da Paesi terzi e cooperazione allo sviluppo

In tema di canali di ingressi sicuri e legali, vi sono state alcune recenti iniziative della società civile, supportate dalle autorità istituzionali.

La prima concerne la conclusione di un Protocollo[54] per la creazione di corridoi umanitari dall'Afghanistan, nel novembre 2021. Secondo il Protocollo d'intesa tra la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, la Tavola Valdese, la Cei-Caritas e il governo italiano, le associazioni invieranno in loco i propri volontari, che prenderanno contatti diretti con i rifugiati nei paesi interessati dal progetto, predisponendo una lista di potenziali beneficiari da trasmettere alle autorità consolari italiane.

[51] La Consulta si è costituita ed insediata nel marzo 2021 ed è composta da 26 ragazzi tra i 14 e i 17 anni – 14 maschi e 12 femmine, di origine italiana e straniera – consultati dalla Garante nazionale sui temi e sui diritti che riguardano la vita di bambini e adolescenti in Italia. La Consulta viene consultata periodicamente dal Garante una volta a settimana su temi riguardanti i giovani.

[52] Per il contenuto del Protocollo si legga il Comunicato ufficiale di UNHCR: https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/comunicati-stampa/autorita-garante-per-linfanzia-e-ladolescenza-e-unhcr-insieme-per-la-protezione-dei-minori-stranieri-non-accompagnati/

[53] UNICEF, *UNICEF e AGIA firmano Protocollo d'Intesa triennale sui Diritti dell'Infanzia*, Comunicato del 27 maggio 2021, in https://www.unicef.it/media/unicef-e-agia-firmano-protocollo-d-intesa-triennale-sui-diritti-dell-infanzia/

[54] Il Protocollo è stato pubblicato dal Ministero dell'Interno al seguente indirizzo https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-11/protocollo_corridoi.pdf

Queste ultime, previo controllo da parte del Ministero dell'Interno, rilasceranno dei visti umanitari validi solo per l'Italia e che permetteranno ai beneficiari di arrivare in Italia e presentare domanda di asilo.

Un altro meritevole progetto avente come beneficiari proprio i minori non accompagnati è l'oggetto del Protocollo promosso da Intersos e UNHCR per la creazione di corridoi umanitari dal Niger[55]. Il progetto prevede infatti l'ingresso in Italia con un visto per motivi di studio di 35 minori non accompagnati rifugiati in Niger, nel campo per famiglie e minorenni soli di Hamdallaye, a cui sono arrivati a seguito di evacuazione dalla Libia o dopo essere scappati autonomamente percorrendo il deserto del Sahara. Il progetto vede una buona parte dei beneficiari provenienti dal Sudan e sopperisce ad un vuoto dovuto alla considerazione che le persone coinvolte sono escluse dai canali umanitari tradizionali, mentre attraverso il protocollo possono invece accedere al visto per motivi di studio, previsto dalla normativa del Testo unico sull'immigrazione. Difatti principio cardine e cuore della proposta progettuale è che in presenza di condizioni ben precise, il diritto allo studio non possa essere negato e pertanto gli attori firmatari del protocollo si sono impegnati a preparare i ragazzi beneficiari in Niger alla creazione per ognuno di loro delle condizioni necessarie per l'esercizio di questo diritto[56].

Con riguardo all'azione di enti italiani, sia istituzionali che privati, svolta non in Italia ma nei Paesi di provenienza o transito, risultano di estremo interesse le linee guida elaborate dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo rivolte agli operatori della cooperazione nel momento di azione sul campo. Nello specifico le Linee Guida emanate hanno focalizzato l'attenzione sulle vulnerabilità legate all'infanzia e all'adolescenza[57], oltre che alle questioni di genere[58].

[55] Per una conoscenza delle attività del progetto, si veda https://altreconomia.it/al-via-pagella-in-tasca-cosi-i-ragazzi-rifugiati-potranno-arrivare-in-italia-per-vie-sicure/

[56] Per ulteriori informazioni: https://www.integrazionemigranti.gov.it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/1878/Pagella-in-tasca-in-Italia-i-primi-minori-soli

[57] AICS, *Linee Guida sull'infanzia e l'adolescenza*, 2021, in https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2021/02/Linee_Guida_Infanzia_e_Adolescenza.pdf

[58] AICS, *Linee Guida sulla parità di genere*, 2021, in ttps://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2021/10/LLGG_GENDER_XWEB.pdf

LEGGI, ATTI E PROTOCOLLI IN TEMA DI ISTRUZIONE

In tema di diritto all'istruzione, oltre alla firma di un Protocollo di intesa fra il Ministero dell'Istruzione e l'ong Save the Children nei primi mesi del 2021[59], rileva sottolineare che il Ministero dell'Istruzione ha di recente pubblicato i dati sulla presenza di minori stranieri nel sistema scolastico con riferimento all'anno 2019/2020, ma non è possibile fra questi individuare i minori stranieri non accompagnati[60]. L'Osservatorio MSNA del CeSPI collabora con il Ministero dell'Istruzione, fornendo supporto scientifico al fine di colmare la lacuna dell'indagine annuale sul sistema scolastico. Ci auguriamo che, grazie alla preziosa collaborazione con il Ministero, possano essere disponibili i primi dati.

LA GIURISPRUDENZA DEL CONSIGLIO DI STATO IN TEMA DI CONVERSIONE DEL PERMESSO

In tema di conversione del permesso per minore età al momento del passaggio alla condizione di adulto, il Consiglio di Stato, con la sentenza del 25 marzo 2021 n. 2525[61], si è espresso sottolineando alcuni punti fondamentali per la convertibilità del permesso riformando, nel caso concreto, la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto. Tale decisione del giudice di primo grado era a sua volta basata sulla decisione della Questura di Verona che aveva respinto la richiesta di conversione del permesso per minore età in uno per lavoro subordinato. Giova evidenziare che in primo grado si era rigettato il ricorso sostenendo che la decisione della Questura di diniego fosse "strettamente conseguente e vincolato al parere espresso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'art. 32 comma 1-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998". Il parere è difatti previsto dalla legge in alcuni casi ben determinati e proprio con Decreto Legge n. 130 del 2020 è stata reintrodotta la normativa secondo la quale nei casi in cui ai fini della conversione sia necessario il parere, il permesso di soggiorno alla maggiore età dovrà essere concesso anche qualora, a seguito della richiesta, la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione non abbia provveduto al rilascio. Nel caso oggetto della sentenza, la parte ricorrente ha ritenuto che "la Questura avrebbe dovuto valutare la condizione socio-lavorativa del minore anche prescindendo dal parere, ovvero ritenendosene non vincolata, quindi svolgendo indagini più approfondite circa il suo livello di radicamento e integrazione sociale" tali da dimostrare i positivi e importanti passi del ragazzo volto al raggiungimento di una buona integrazione ed autonomia nel contesto locale.

Nella decisione del Consiglio viene sottolineato che il parere della Direzione Centrale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione pur non presentando natura vincolante, oltre a non essere richiesto in taluni casi[62], comporta che la questura possa discostarsene solo in presenza di nuovi elementi forniti direttamente dal richiedente e relativi al percorso educativo, alla formazione, all'inserimento lavorativo, alla sua condotta in Italia, ai suoi legami familiari e sociali oltre all'inesistenza di pericolosità sociale. In ultimo, per il Consiglio è interesse della persona addure nuove argomentazioni tali per cui l'Amministrazione sarà chiamata ad eseguire approfondimenti istruttori prima di concludere il procedimento, altrimenti la decisione sarà basata sul solo parere. Difatti "se il giudizio negativo è derivato dall'insufficienza di elementi dai quali desumere la sufficiente integrazione civile e sociale del cittadino straniero, è preciso onere dell'interessato partecipare al procedimento allegando ulteriori elementi in modo da porre la Questura nella condizione di

---

[59] Ministero dell'Istruzione, *Protocollo di intesa fra Ministero dell'istruzione e Save the Children Italia onlus*, giugno 2021, in https://www.miur.gov.it/web/guest/-/protocollo-di-intesa-fra-ministero-dell-istruzione-e-save-the-children-italia-onlus

[60] MIUR, *Gli alunni con cittadinanza non italiana a.s. 2019/2020,* in https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=2990

[61] Consiglio di Stato, sez. III - 25/03/2021, sentenza n. 2525, in https://www.piemonteimmigrazione.it/images/news_materiali/Conversione_pse_minori_lavoro.pdf

[62] I seguenti casi non necessitano di parere: "il minore che è in Italia da almeno tre anni e ha seguito un progetto di integrazione sociale da almeno due anni; il minore che è affidato a un parente entro il 4° grado anche con un permesso di soggiorno per minore età; il minore per il quale il tribunale per i minorenni abbia ordinato il cosiddetto prosieguo amministrativo". Si veda: Save the Children, *Minori stranieri non accompagnati accolti in Italia: il rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età*, marzo 2021.

poter superare la criticità derivante dal parere negativo e pervenire ad una valutazione favorevole dell'istanza di conversione del titolo di soggiorno”.

Livello Regionale: una panoramica sulle principali novità giuridiche

Il contesto regionale è al centro dell'attenzione per quanto riguarda l'attuazione della Legge 47, in primo luogo vista l'approvazione nel luglio 2020 del Protocollo sull'accertamento dell'età, a cui ha fatto seguito o deve seguire l'impegno regionale ad attuare le disposizioni ivi previste. In secondo luogo, proprio recentemente – settembre 2021 – le Regioni hanno deciso di chiedere congiuntamente l'attivazione di un Tavolo interistituzionale per affrontare a livello nazionale l'accoglienza in alcuni casi complessi dei minori non accompagnati[63]. La Conferenza delle Regioni ha infatti deciso, su spinta della Regione Lombardia, che l'istanza della Ong Fict (Federazione Italiana Comunità Terapeutiche), volta a trovare soluzioni per alcune questioni critiche rispetto alla presa in carico dei minori stranieri non accompagnati, dovesse essere affrontata attraverso la costituzione di un tavolo fra istituzioni regionali e nazionali. Dal documento emerge il bisogno di un dialogo per affrontare la presa in carico anche nei casi più complessi, casi legati a difficoltà nel percorso di integrazione e problemi con la giustizia (riguardanti secondo il documento in particolare i minori tunisini): "in particolare, si ritiene utile sollecitare i Ministeri competenti affinché intervengano per assicurare un sostegno alle Strutture di accoglienza che sono prioritariamente coinvolte, parimenti agli enti locali, in tale fenomeno; ovvero per porre in essere azioni condivise, tese anche a rintracciare le famiglie di origine per valutare possibili rimpatri assistiti; e ancora, individuare buone prassi con i gestori dell'accoglienza (ad esempio basate sulla distinzione dei minori per fasce di età)". Si sottolinea con criticità l'approccio della Conferenza delle Regioni, volto a sottolineare pregiudizialmente e negativamente la provenienza dei minori non accompagnati da alcuni Paesi specifici e correlando tale provenienza a problematiche legate all'illiceità di talune condotte dei minori.

Per quanto riguarda i vari territori regionali, a seguito della ripresa cauta e problematica dall'interruzione dovuta alla pandemia (che tuttavia è ancora in corso), si evidenziano in varie regioni le attività dei Garanti regionali volte a riprendere la formazione interrotta e la nomina **di nuovi tutori volontari**, in un sistema che in alcune regioni ha subito le difficoltà di una diminuzione delle disponibilità. In Liguria, Lombardia, Puglia, Calabria sono stati programmati e/o attivati i nuovi corsi per aspiranti tutori, mentre in alcune regioni come la Sicilia, qui coordinati da UNICEF, e la Liguria, con l'impulso dell'organizzazione Defence for Children, i corsi di *mentoring* hanno portato nuovi aspiranti a candidarsi per supportare ex-MSNA ormai neomaggiorenni. In Toscana nel settembre 2021 è stato pubblicato il primo avviso della Garante regionale[64], di recente nomina da parte del Consiglio regionale toscano: sintomo di un progressivo rafforzamento delle istituzioni a garanzia dell'infanzia a livello sub-nazionale. Difatti, dall'approvazione della Legge Zampa, varie sono state le Regioni che non avendo istituito la figura o non avendo mai nominato una persona non hanno potuto adempiere a quanto richiesto specie in tema di tutela volontaria (si pensi oltre alla Toscana, Sardegna, Abruzzo e Molise ove il bando fu pubblicato dall'AGIA o al caso siciliano ove il Garante è stato dimissionario per molto tempo). Il 13 luglio 2017, la Regione Molise ha provveduto alla nomina del Garante dei diritti della persona, il 22 novembre 2017 è stata nominata la prima Garante per l'infanzia della Regione Sardegna, la cui nomina è avvenuta successivamente al primo corso di formazione per aspiranti tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Per quanto riguarda l'Abruzzo, la figura del Garante dei minori è stata istituita nel luglio 2018, ma per lungo tempo non ha visto nessuno ricoprire il ruolo fino ad una recente nomina. La Valle d'Aosta invece non si è adoperata per l'istituzione di una figura, tuttavia in considerazione anche dell'unica sede a Torino del Tribunale dei minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta, la tutela dei minori stranieri non accompagnati è stata delegata al Garante piemontese. In Toscana la nomina di una figura è avvenuta solo nell'aprile del 2019. Rileva inoltre, in aggiunta al progressivo consolidamento delle autorità regionali, anche la creazione di sinergie fra le organizzazioni internazionali

[63] Conferenza delle Regioni, Documento della Conferenza delle Regioni del 9 settembre, 2021, in http://www.regioni.it/newsletter/n-4139/del-13-09-2021/minori-stranieri-non-accompagnati-chiesto-un-tavolo-interistituzionale-23149/

[64] Garante Regione Toscana, *Avviso per la selezione di tutori*, 2021 in http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/GARANTEINFANZIA/documenti/AVVISO%20TUTORI%20MSNA.pdf

competenti in tema di minori stranieri non accompagnati e gli organi regionali: come dimostrato dal Protocollo fra UNICEF e il Garante per l'Infanzia dell'Emilia Romagna[65], fra il primo e la Prefettura della Regione Basilicata[66] e con il Garante della Regione Piemonte[67].

I contesti regionali risultano ad ogni modo ricchi di spunti innovativi sia legislativi che riferiti alle politiche implementate, basti pensare alle pratiche innovative in tema di *mentoring* e tutela sociale promosse dalla fondazione Never Alone e dalle organizzazioni e associazioni del settore civile in alcune regioni, quali Sicilia, Piemonte e Toscana. Proprio in Toscana e Sicilia, nei **Tribunali per i Minorenni di Firenze e Messina** vi sono state le prime decisioni dell'autorità giudiziaria che hanno visto, in sede di prosieguo amministrativo ex art. 13, confermare il ruolo del tutore, non più come rappresentante legale, ma con "attività di supporto al giovane nel percorso di inserimento socio-culturale, subordinatamente alla volontà dello stesso"[68].

In tema di **accertamento dell'età**, a seguito del Protocollo concordato fra Stato e Regioni del luglio 2020, nella realtà siciliana della città di Messina, è stato siglato un Protocollo interistituzionale[69] fra i principali attori coinvolti (fra cui autorità giudiziarie come la Procura e il Tribunale per i Minorenni, autorità locali, questura ed enti ospedalieri) per la strutturazione di un sistema coordinato di accertamento dell'età nei casi in cui la persona priva di documenti si dichiari tale, attuato attraverso la creazione di un'*équipe* multidisciplinare e multiprofessionale. Nella Regione Puglia invece con Delibera della Giunta dell'8 ottobre 2020, n. 1641[70], è stato approvato l'avvio della Rete regionale dei servizi, con l'accertamento sociosanitario dei MSNA a carico dei Centri Specialistici per la Cura Del Trauma Interpersonale e del Centro di Riferimento Regionale di III livello. Nella Regione Toscana con Delibera regionale n. 1007 del settembre 2020[71], la Regione ha recepito il Protocollo multidisciplinare e ha richiesto al competente Settore della Direzione Diritti di Cittadinanza e Coesione Sociale di costituire un gruppo di lavoro, "coordinato dal Centro di Salute Globale, e costituito da professionalità delle strutture sanitarie, per definire procedure operative uniformi nel territorio regionale per l'implementazione e la concreta applicazione delle disposizioni nazionali sopra citate, tenuto conto della specificità e dell'organizzazione dei servizi della Regione Toscana". Nel quadro dell'accertamento dell'età, hanno destato particolare attenzione alcune direttive della Procura del Tribunale per i Minorenni di Trieste[72], risalenti aagosto e dicembre 2020, e alcune prassi adottate nei confronti dei minori alla frontiera orientale che portavano a interpretazioni contrastanti con la normativa in primo luogo nazionale (legge 47/2017). È stato evidenziato che nel corso del 2020 sono state effettuate riammissioni anche nei confronti di coloro che si sono dichiarati minorenni alla frontiera. Le direttive della Procura sembravano suggerire che le forze dell'ordine potessero effettuare un accertamento dell'età delle

---

[65] https://www.assemblea.emr.it/garante-minori/notizie/protocollo-dintesa-tra-garante-e-unicef
[66] https://www.unicef.it/media/basilicata-accordo-unicef-prefettura-di-potenza-per-diritti-infanzia-sul-territorio/
[67] https://www.lagendanews.com/garante-infanzia-e-unicef-piemonte-siglano-protocollo-a-tutela-dei-minori/
[68] Si veda: https://minoristranieri-neveralone.it/news/riconoscimento-del-ruolo-del-tutore-sociale/
[69] Prefettura di Messina, *Protocollo di intesa finalizzato allo sviluppo e al consolidamento di buone prassi per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati*, 2020, in https://www.tribmin.messina.giustizia.it/FileTribunali/20413/Sito/Convenzioni%20e%20protocolli%20di%20intesa/Protocollo.pdf
[70] Deliberazione della Giunta Regionale 8 ottobre 2020, n. 1641, D.G.R. N. 1878/2016 "*LINEE GUIDA REGIONALI IN MATERIA DI MALTRATTAMENTO E VIOLENZA NEI CONFRONTI DELLE PERSONE MINORI PER ETA'*" - Avvio iter istitutivo della Rete Regionale dei Servizi. Adozione Manuale Operativo. https://www.regione.puglia.it/documents/50493/712762/DEL_1641_2020_Manuale+operativo+Linee+Guida+Minori.pdf/07b93edd-4ce9-b052-e578-47f1239b7e18?t=1603193135945
[71] Regione Toscana, Delibera regionale n. 1007 del settembre 2020, *Recepimento dei seguenti accordi nazionali in materia di tutela dei migranti: 1) Linea guida per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza; 2) Controlli sanitari all'arrivo e percorsi di tutela nei centri di accoglienza; 3) determinazione età MSNA*, in https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=norma&urn=urn:nir:regione.toscana:delibera.giunta:2020-07-27;1007
[72] Procura della Repubblica di Trieste presso il Tribunale per i Minorenni di Trieste, *Rintraccio di sedicenti di minori stranieri non accompagnati*, 2020 in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/02/Direttiva_Procura_Minori_Sett2020-1.pdf

persone intercettate al confine italo-sloveno con una valutazione *de visu*: la polizia avrebbe potuto quindi considerare i migranti come maggiorenni se non fossero sorti dubbi apparenti sull'età, indipendentemente dalla dichiarazione di minore età e il conseguente controllo giurisdizionale previsto dalla legge. L'accertamento deve essere infatti svolto con un esame multidisciplinare che non può svolgersi alla frontiera e la competenza per l'attivazione della procedura deve rimanere in capo alla Procura che dispone l'accertamento ove la persona si dichiari tale e non vi siano documenti atti a dimostrare la sua identità; tale accertamento deve avvenire in coordinamento con le istituzioni sociosanitarie adibite a ciò. Le associazioni del terzo settore hanno, a seguito di alcune segnalazioni, evidenziato le loro preoccupazioni con lettera inviata alle competenti istituzioni[73].

In tema di **accoglienza** a livello regionale, in Piemonte sono stati approvati nel 2020 i nuovi requisiti strutturali[74], di accesso e organizzativi, che devono possedere le strutture "Gruppo Appartamento per adolescenti e giovani" e "Accoglienza Comunitaria", ospitanti o meno MSNA, anche in via non prevalente. I requisiti sono stati redatti in sinergia con le osservazioni di alcune associazioni della società civile oltre ad ANCI, Associazione regionale del Piemonte e Alleanza delle Cooperative Italiane e riguardano le strutture sia facenti parte del sistema SAI che non. La nuova normativa revoca quindi le disposizioni del DGR n. 3-210 del 30.8.2019. In Friuli-Venezia Giulia, continua l'impegno della Regione l'art. 14 della l.r. 31/2015, per sostenere economicamente i Comuni che accolgono minori non accompagnati, e neomaggiorenni in prosieguo amministrativo, con la copertura totale delle spese che restano a carico degli stessi al netto dei contributi richiesti al Ministero dell'Interno. Tuttavia, la Regione ha palesato nel 2021 la difficoltà dei Comuni friulani di farsi carico dell'accoglienza dei minori non accompagnati, vista la necessaria quarantena dei minori in pandemia, ed ha deciso di indire, attraverso la Centrale unica di committenza, un bando per individuare direttamente le strutture dedicate al loro accoglimento togliendo tale prerogativa ai Comuni. Tale decisione eviterebbe il "verificarsi speculazioni per l'organizzazione di servizi e la messa a disposizione di strutture dei quali le amministrazioni cittadini sono tenuti per legge a farsi carico" secondo quanto dichiarato dalle autorità competenti a livello regionale nel giugno 2021[75]. La Regione, sin dal Piano immigrazione del 2019, ha istituito, con l'intervento 2.6, un Tavolo regionale MSNA composto dalla Regione, dalle Prefetture, dagli Enti locali e dai rappresentanti delle strutture di accoglienza, avente fini di proposta, monitoraggio e indirizzo strategico. L'azione della Regione verso i minori non accompagnati è palesata anche dall'attenzione verso gli Stati di provenienza come il Kosovo, individuato come uno dei territori maggiormente interessati e interessanti per l'afflusso in Friuli. Difatti, la Regione ha finanziato due progetti volti, fra i vari obiettivi, a creare sinergie con gli Stati di origine nell'ambito della cooperazione e gestione del fenomeno migratorio.

In merito alla cooperazione fra differenti istituzioni rileva la firma di un protocollo[76] fra il Tribunale per i Minorenni di Roma e il Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse per contrastare la fuoriuscita volontaria e conseguente **scomparsa dei minori non accompagnati** dal sistema di accoglienza. Il recente documento prevede fra i vari obiettivi che "in caso di allontanamento di MSNA per i quali sia stata richiesta o sia già intervenuta la nomina di un tutore, il Presidente del Tribunale per i Minorenni di Roma o il Giudice Tutelare delegato ne dia immediata comunicazione all'Ufficio del Commissario straordinario del

---

[73] Associazioni varie, *Situazione dei minori stranieri non accompagnati in arrivo dalla c.d. "rotta balcanica" e direttive della Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Trieste del 31.8.2020 e del 21.12.2020*, febbraio 2021, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/02/Lettera-MSNA-in-arrivo-dalla-rotta-balcanica-e-Direttive-Procura-presso-il-Tribunale-per-i-Minorenni-di-Trieste.pdf

[74] Giunta Regionale, *Deliberazione della Giunta Regionale 6 marzo 2020, n. 4-1088 Strutture residenziali per l'autonomia e per l'accoglienza di minori e giovani adulti e di minori stranieri non accompagnati. Revoca della DGR n. 3-210 del 30.8.2019 e modifica alla DGR n. 43-8952 del 16.5.2019*, in http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2020/11/attach/dgr_01088_1050_06032020.pdf

[75] Giunta Regionale, *Immigrazione: Roberti, strutture accoglienza minori individuate da Cuc*, 25 giugno 2021, in https://www.regione.fvg.it/rafvg/comunicati/comunicato.act;jsessionid=7AB5BC7279B04A0B974E44BCE405DE05?dir=/rafvg/cms/RAFVG/notiziedallagiunta/&nm=20210625155447009

[76] *Protocollo di intesa tra il Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse e il Presidente del Tribunale per i minorenni di Roma, di seguito denominate parti*, in https://commissari.gov.it/media/1570/protocolo-con-il-tribunale-per-i-minorenni-di-roma.pdf

Governo per il sollecito interessamento delle Amministrazioni coinvolte nelle attività di ricerca; a tal fine, l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse si impegna a istituire, ai fini delle ricerche, un apposito registro dei MSNA sottoposti a Tutela che si sono allontanati dal luogo di accoglienza; analoga comunicazione verrà data dal Presidente del Tribunale per i Minorenni di Roma o dal Giudice Tutelare delegato all'Ufficio del Commissario straordinario del Governo in caso di rintraccio di MSNA da parte delle Forze dell'Ordine, dopo l'avvenuto affidamento dello stesso in un centro di accoglienza dedicato". La scomparsa dei minori non accompagnati è una questione che interessa non solo il contesto romano, ma anzi assume caratteri nazionali ed europei come attestato dai numeri: in 12 Stati europei secondo Lost in Europe, dal 2018 al 2020, sono almeno 18.292 i minori stranieri scomparsi e in Italia 5.775 tra il 2019 e il 2020. Il problema dei minori scomparsi è reso ancora più complesso da una mancanza di dati uniformi e da un'assenza di coordinamento fra i diversi livelli e fra le differenti autorità interessate ed in tal senso il Protocollo è un importante passo verso una gestione istituzionale più consapevole della problematica.

In tema di **supporto ai minori e alla tutela** rileva invece la creazione di uno sportello per l'assistenza legale gratuita ai minori, attraverso la firma di un protocollo di intesa tra Save the Children Italia, Camera minorile di Ancona e l'impresa sociale Polo9. Lo sportello, attivo dal 27 ottobre 2021, prevede la consulenza legale rivolta non solo ai minori non accompagnati ma a tutti i minori che ne abbiano bisogno con particolare attenzione per i più vulnerabili fra cui proprio i minori non accompagnati. In aggiunta a ciò Save the Children garantirà un supporto socio-educativo per i minori a rischio di marginalità sociale.

Per quanto riguarda la tutela volontaria, vista l'inottemperanza delle istituzioni nazionali che non hanno provveduto all'approvazione del decreto per le **forme di sostegno economico e i permessi lavorativi per i tutori**, nella Regione Puglia è stata approvata la legge regionale 10/2021[77] che ha previsto forme di sostegno alla tutela. La Regione ha previsto "nelle more dell'attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, commi 882 e 883, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 - legge di stabilità 2020)" di rimborsare gli oneri sostenuti per la stipula di polizze assicurative contratte in favore di tutori volontari di minori stranieri non accompagnati in ragione della loro funzione, impegnandosi per l'esercizio finanziario 2021 con una somma di 80mila €.

[77] Legge Regionale 26 maggio 2021, n. 10 "*Interventi a favore dei soggetti fragili per l'accesso all'istituto di Amministrazione di sostegno e dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati*", Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 72 suppl. del 27-5-2021, in http://www.grusol.it/informazioni/23-06-21.PDF

Conclusioni

Dal 2020 si riscontrano, nei differenti livelli di approfondimento esposti, alcune tendenze e difficoltà vissute dagli organi istituzionali. È ad esempio un dato comune che **la situazione emergenziale e la gestione della pandemia hanno rallentato per alcuni versi l'azione delle istituzioni che in molti casi non hanno portato avanti o hanno peggiorato alcuni processi di grande importanza per l'accoglienza dei minori non accompagnati**. È possibile forse addurre a tale motivazione lo stallo in cui versano ormai ingiustificatamente i decreti di attuazione richiesti dalla Legge 47/2017 o quello a sostegno dei tutori volontari previsto dalla Legge di bilancio del 2020. Mentre la pandemia ha sicuramente portato ad un sostanziale aggravamento di criticità preesistenti come quella legata alla capacità a livello nazionale del sistema dei centri, sia legati al sistema SAI che non.

Proprio la pandemia ha portato all'attuazione di alcune prassi gravemente lesive dei diritti dei minori come quella delle navi quarantena, per cui è stato necessario adottare atti ministeriali correttivi che non hanno appianato alcune violazioni dei diritti come quelle relative all'assegnazione rapida di un tutore volontario. In questo senso la pandemia non ha semplicemente interrotto la macchina del sistema di accoglienza ma ha, nella situazione emergenziale, portato ad adottare pratiche disfunzionali che sarà necessario correggere e che potenzialmente continueranno ad avere effetti negativi sui minori in arrivo in Italia ancora per molto.

Dal punto di vista europeo, **le istituzioni hanno avviato una nuova riflessione sulla protezione dei minori**, cercando di adottare una strategia basata sull'assistenza alle situazioni di emarginazione sociale a cui i minori non accompagnati, vista la doppia vulnerabilità a loro connaturata, incorrono troppo spesso specie una volta divenuti neomaggiorenni. Tale attenzione dovrà essere attentamente monitorata nell'attuazione di tale strategia, di modo che rilevi pur in un'ottica unitaria la particolare condizione di questo determinato gruppo. Se da un verso quindi il rilancio di una strategia per i minori è un impegno europeo positivo ed energico, dall'altro la difficoltà di riformare il sistema di asilo e migrazione è un fattore che connota anche l'azione di questa nuova Commissione UE che eredita tutti i limiti che dal 2016 in poi hanno impedito modifiche alla normativa attuale. **Temi come *relocation, resettlement* e ricongiungimenti familiari restano quindi critici e non regolati in maniera incisiva anche nell'azione della nuova Commissione.**

La ripresa del sistema dalla situazione dell'anno precedente, dovuta ad un lockdown necessario, riporta le istituzioni sia nazionali che regionali a dover rilanciare l'attuazione della Legge 47/2017. Come riscontrato dalle attività nelle varie Regioni, sono difatti ripartiti i corsi per gli aspiranti tutori volontari e la creazione di *équipe* multidisciplinari volte all'applicazione del Protocollo del luglio 2020, mentre in alcuni casi le Regioni si sono fatte promotrici di disposizioni volte a riempire le lacune normative nazionali, come nel caso della legge pugliese in tema di sostegno ai tutori volontari nelle loro attività. È tuttavia necessario risolvere con un dialogo fra i diversi livelli alcuni nodi centrali come quello ad esempio dell'accoglienza che proprio le regioni e i comuni hanno recentemente sollevato e che, a seguito della crisi afghana, si è evidenziato come un tema critico per la realizzazione delle disposizioni della 47. Mentre grande spunto può essere preso da alcune attività che a livello regionale sono state implementate con normative o politiche in tema di formazione (sia per tutori che per operatori), supporto ai tutori e sostegno a nuove forme di affidamento famigliare, pratiche che se sostenute a livello nazionale possono portare ad interessanti evoluzioni ed interpretazioni dell'accoglienza ed integrazione dei MSNA in linea con la Legge Zampa del 2017.