Centro Studi di Politica Internazionale
CeSPI

Osservatorio Nazionale sui Minori Stranieri non Accompagnati

Approfondimento n. 6/luglio 2020

La normativa e le basi giuridiche a tutela dei MSNA: un'analisi fra Unione Europea, Italia e Regioni

a cura di

Marianna Lunardini

CeSPI

Con il sostegno di

Fondazione Compagnia di San Paolo

INTESA SANPAOLO

Never Alone
PER UN DOMANI POSSIBILE

FONDAZIONE CON IL SUD

Sommario

Riferimenti europei e genesi della legge Zampa 4
Introduzione 4
Il Sistema europeo comune di asilo e i minori stranieri non accompagnati 5
La mancanza di uniformità nelle politiche europee e nazionali in tema di MSNA 8
La mancanza di coordinamento UE e i deficit del SECA nei confronti dei MSNA 13
Relocation dei MSNA 14
Ricongiungimento familiare 16
Minori scomparsi 17
Conclusioni 17
Bibliografia 19
Attuazione della legge 47 21
Introduzione 21
I decreti di attuazione ed il Protocollo sull'accertamento dell'età dal 2017 ad oggi: quali passi in avanti? 24
Il Protocollo sull'accertamento dell'età 28
Le disposizioni a seguito del COVID-19 31
Le circolari ministeriali di attuazione e ulteriori atti amministrativi 34
Leggi, Atti, Protocolli e sentenze in tema di Accoglienza e Integrazione 35
Leggi, Atti, Protocolli e sentenze in tema di Frontiere e Cooperazione fra Stati 39
Leggi, Atti, Protocolli in tema di Istruzione 41
Leggi, Atti, Protocolli in tema di Salute 42
Leggi, Atti, Protocolli in tema di procedimenti giudiziari ed amministrativi 43
La giurisprudenza del Consiglio di Stato sulla conversione del permesso di soggiorno 43
Conclusioni 44
Atti a livello nazionale 45
Bibliografia 48
Attuazione legge Zampa – Regionale 50
Introduzione 50
Area Nord 50
Liguria 50
Emilia-Romagna 52
Trento e Bolzano 53
Veneto 54
Friuli-Venezia Giulia 56
Piemonte e Valle d'Aosta 58
Lombardia 59
Area Centro 60
Lazio 60
Toscana 62
Umbria 64

Abruzzo 64
Marche 65
Sud e Isole 66
Molise 66
Puglia 67
Basilicata 69
Campania 70
Calabria 71
Sardegna 73
Sicilia 74
Conclusioni 76
Bibliografia 78

Riferimenti europei e genesi della legge Zampa

In collaborazione con Francesca Morgano

Introduzione

Nel 2019, circa 613.000 persone hanno richiesto asilo in uno dei Paesi parte dell'Unione Europea. Di questi, circa 13.800 richiedenti asilo sono stati considerati minori stranieri non accompagnati, con numeri in calo complessivamente rispetto al 2018 di quasi il 20% (16.800), continuando la tendenza discendente iniziata dopo il picco del 2015 (92.000)[1]. Secondo questi dati, nel 2019 il numero più alto di richiedenti asilo considerati come minori non accompagnati è stato registrato in Grecia, con un totale di 3.300 persone, seguita dalla Germania con 2.700, il Belgio con 1.200 e i Paesi Bassi con 1.000. La maggior parte dei MSNA in cerca di asilo è arrivata dall'Afghanistan, tuttavia sono rilevanti anche le provenienze dalla Siria, dal Pakistan, dall'Iraq, dalla Guinea e dalla Somalia.

Osservando la progressione del fenomeno dal 2015 al 2019, è possibile constatare che sebbene metà dei richiedenti abbia un'età compresa fra i 18 ed i 34 anni, con una percentuale di donne relativamente ridotta ma in crescita, il *range* di età 0-18 anni è una quota preponderante: circa il 25% delle domande sono state presentate da minori di 14 anni. Dei richiedenti, tuttavia, nel 2019 solo il 2% delle domande è stato presentato da minori non accompagnati[2].

Gli Stati dell'Unione Europea sono tutti firmatari delle principali Convenzioni in tema di protezione internazionale e difesa dei diritti dell'Infanzia: la Convenzione di Ginevra relativa allo statuto dei rifugiati del 1951 e la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 sono stati ratificati dagli Stati UE e sono pertanto obbligatori. Vi sono inoltre altri strumenti internazionali vincolanti per l'Italia e che concernono la tutela dei minori quali ad esempio la Convenzione dell'Aja del 1996[3], su competenza, legge applicabile, riconoscimento, esecuzione e cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, la Convezione europea di Lussemburgo del 1980[4], in materia di affido e ristabilimento dell'affido, la Convenzione europea di Strasburgo del 1996[5] sull'esercizio dei diritti per i minori specie nei procedimenti che lo concernono.

L'attenzione a livello europeo nei confronti dell'infanzia e delle persone in età evolutiva, sia nel Consiglio d'Europa sia all'interno dell'Unione Europea, si rivela inoltre in vari diritti sanciti dalle Carte fondamentali, quali ad esempio la Carta di Nizza e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU).

L'insieme di tali strumenti nel contesto europeo mostra il tentativo degli Stati di un coordinamento e di una gestione dei minori che sia basata su principi comuni orientati al supremo interesse del fanciullo. Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, pertanto, rientra nel quadro europeo da un lato nella gestione delle frontiere esterne e delle domande di asilo in maniera coordinata da parte delle istituzioni UE, dall'altro nella tutela dei diritti dei minori che sia il più possibile uniforme all'interno del territorio europeo, nella garanzia comune dei diritti fondamentali ratificati.

---

[1] 2020 Eurostat on UAMs, April 2020, in https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10774034/3-28042020-AP-EN.pdf/03c694ba-9a9b-1a50-c9f4-29db665221a8

[2] EASO, Asylum Report 2020, in https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020.pdf p. 58.

[3] Ratificata dall'Italia con legge 18 giugno 2015 n. 101 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2016. L'autorità centrale designata è la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[4] Ratificata dall'Italia con legge 15 gennaio 1994, n. 64

[5] Entrata in vigore il 1° luglio 2000, è stata ratificata dall'Italia con legge n. 77 del 20 marzo 2003.

Proprio la tutela su due binari è sintomo della doppia vulnerabilità del minore straniero non accompagnato e comporta un meccanismo di collaborazione interno di difficile attuazione, stante le discrepanze rilevanti sia a livello normativo che nelle politiche pubbliche di welfare. Il presente scritto evidenzia come l'attuazione del sistema europeo di accoglienza non riesca a garantire simmetricamente? Alcuni dei principali diritti dei minori stranieri sanciti dalle Convezioni citate. I dispositivi normativi europei vengono infatti attuati in maniera differenziata, così come il principio del supremo interesse del minore viene applicato concretamente in maniera discrezionale dai singoli Stati, comportando materialmente delle interruzioni nella tutela dei minori non accompagnati all'interno del territorio europeo.

Il Sistema europeo comune di asilo e i minori stranieri non accompagnati

Nel 1999 l'Unione Europea istituiva il Sistema europeo comune di asilo, anche a seguito dell'emergenza creatasi in quegli anni nell'area balcanica. La questione era stata precedentemente oggetto di una discussione interna all'UE, basata sulla concezione che una politica interna di frontiere aperte dovesse comportare necessariamente il gestire l'ingresso dai confini esterni in maniera coordinata. Il tentativo di costituire un insieme uniforme di leggi relative al processo di asilo adeguatamente sviluppato, un "approccio comune che garantisca elevati standard di protezione per i rifugiati"[6] come definito dall'UE, può essere ricondotto già al Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993, che aveva fatto dell'asilo una questione europea ma oggetto di cooperazione intergovernativa. Dal 1999, con il Trattato di Amsterdam, l'asilo e l'immigrazione sono invece competenza sovranazionale dell'UE, solo con questo passaggio di competenze è possibile iniziare a discutere di un sistema europeo comune di asilo. Il Trattato di Amsterdam specificava in alcuni articoli le fondamenta giuridiche di tale sistema e la necessaria conformità delle misure adottate dal Consiglio ogni 5 anni alla Convenzione di Ginevra relativa allo stato dei rifugiati, ma anche alle altre Convenzioni attinenti[7].

Ad oggi, il **Common European Asylum System** (CEAS) si compone di fonti di diritto primarie e di legislazione derivata. Il diritto primario è costituito dal Trattato sull'Unione Europea (TUE), dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e dalla Carta di Nizza. La legislazione derivata è composta dai due Regolamenti – Dublino III e EURODAC – e dalle seguenti direttive: la Direttiva Qualifiche, la Direttiva sulle Condizioni di Accoglienza, la Direttiva sulle Procedure di Asilo e la Direttiva sulla Protezione Internazionale. Oltre a tali norme parte del CEAS, sono state adottate altre norme che comportano disposizioni rilevanti per la materia asilo: la Direttiva sul Ricongiungimento Familiare del 2003, la Direttiva sui soggiornanti di lungo periodo del 2003 e la Direttiva sui Rimpatri del 2008.

A seguito delle modifiche di Lisbona, attualmente, la base giuridica specifica per la normativa UE in materia di asilo è contenuta nel capo 2 del TFUE, specificatamente all'articolo 78[8], mentre gli articoli 77 e da 79 a 80 forniscono la base per le successive disposizioni derivate. Nello specifico, l'art. 80 richiama un principio solidaristico di condivisione fra gli Stati europei che deve guidare ogni politica UE in tema, difatti dispone che "Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario".

6https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en

7 Sin dal 1967 con un Protocollo gli Stati UE avevano ampliato la competenza della Convenzione del 1951 sia per i limiti temporali sia per quelli territoriali, ricomprendendo anche i rifugiati al di fuori dell'area europea.

[8]Art. 78, par. 1, "L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti"

Non vi sono strumenti appositi che concernono i minori stranieri non accompagnati, ma questi sono ricompresi all'interno delle varie normative come destinatari di particolari riguardi o di procedure differenziate atte a proteggere la loro vulnerabilità maggiore. Il **Regolamento Dublino III** dispone infatti 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.

Il Supremo Interesse del Fanciullo e della Fanciulla
Il concetto di **Best Interest of the Child** (BIC) non ha una definizione univoca, dipendendo dal contesto e dalla situazione personale del minore nel momento in cui viene rintracciato dalle autorità competenti. Sebbene questo principio non si applichi esclusivamente al fenomeno della migrazione internazionale di minori, in particolare di minori non accompagnati, esso è fondamentale per fornire un'assistenza adeguata ad ogni singolo minore.
Il principio del BIC è dichiarato espressamente nella **Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia del 1990 (CRC) del 1990**. L'articolo 3, par. 1, afferma che "in tutte le azioni relative ai minori, intraprese da istituti di assistenza sociale pubblici o privati, tribunali di diritto, autorità amministrative o organi legislativi, **l'interesse superiore del minore deve essere una considerazione preminente**". Il concetto è ripreso dalla *Carta dei diritti fondamentali UE* nell'articolo 24, par. 2, sui diritti del minore: "In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente."
Il Comitato, istituito nel quadro della Convenzione sui diritti del fanciullo, ha pubblicato il *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (art. 3, para. 1). Lo strumento di *soft law* delinea, sia nella sfera pubblica che in quella privata, i requisiti necessari affinché l'interesse superiore di un minore sia considerato prioritario. Il Comitato definisce l'interesse superiore di un minore come un concetto avente **triplice natura**: di **diritto sostanziale**, come garanzia che l'interesse superiore sarà una priorità nello sviluppo di un bambino, di **principio giuridico interpretativo**, per cui qualsiasi azione legale intrapresa per conto di un bambino deve servire al suo interesse e di **regola procedurale,** per la quale qualsiasi processo decisionale che includa la vita di un bambino deve valutare eventuali esiti positivi o negativi derivanti dalla decisione. Secondo il Comitato il procedimento per valutare il BIC è complesso e basato su un approccio multidisciplinare ed olistico, con una analisi dello specifico caso.
Di conseguenza, la valutazione del BIC è orientata alla soluzione migliore che garantisca a lungo termine una protezione completa ed efficace. Secondo il Comitato, tra gli elementi da prendere in considerazione vi sono: le opinioni del minore; l'identità del minore; la conservazione dell'ambiente familiare ed il mantenimento dei rapporti familiari; l'assistenza, la protezione e la sicurezza del bambino; le condizioni di vulnerabilità; il diritto alla salute ed il diritto all'istruzione.
Fondamentali per la comprensione del BIC sono inoltre i rapporti di istituzioni quali UNHCR, EASO e FRA, oggetto di specifica lungo l'elaborato.

La **Direttiva Qualifiche 2011/95/EU** stabilisce le norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione e definisce fra questi, all'art. 2(I), il minore non accompagnato come: "minor who arrives on the territory of an EU Member unaccompanied by the adult responsible for them by law or by the practice of the EU Member State concerned, and for as

long as they are not effectively taken into the care of such a person; or who is left unaccompanied after they have entered the territory of the EU Member State[9]". Il capo 7 individua i diritti di cui godono i beneficiari dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria per quanto riguarda i permessi di soggiorno, l'accesso all'istruzione, l'assistenza sanitaria, i provvedimenti nei confronti di minori non accompagnati, l'accesso all'alloggio, la libera circolazione nel territorio dello Stato membro, l'accesso agli strumenti di integrazione e l'assistenza al rimpatrio. La Direttiva specifica che gli Stati membri hanno l'obbligo di preservare l'unità del nucleo familiare dei beneficiari di protezione internazionale (art. 23, par. 1), tuttavia, gli Stati membri non sono tenuti a concedere ai familiari lo stesso status riconosciuto al beneficiario di protezione internazionale, ma devono garantire che il familiare abbia diritto ad essere ammesso ai benefici di cui agli articoli da 24 a 35, compreso il rilascio di un permesso di soggiorno (art. 24).

La **Direttiva Procedure 2013/32/UE,** sin dai considerando, esprime la preoccupazione di rispecchiare le esigenze dei richiedenti nei casi di particolare vulnerabilità ivi compresi, per espressa citazione, i MSNA, come visibile nei considerando da 29 a 33[10]. Il considerando 29 richiama la necessità di individuare nel minor tempo possibile i soggetti che presentano caratteristiche di vulnerabilità ed in tal senso, riferendosi ai MSNA, il riconoscimento di questi deve avvenire prima della decisione di primo grado. Proprio su questo punto una procedura di accertamento dell'età tempestiva nei casi di dubbio è fondamentale e come vedremo in seguito gli Stati, attuando con disposizioni nazionali il contenuto della Direttiva, non presentano un procedimento conforme o uniformato. La norma UE dispone anche garanzie supplementari per i richiedenti che necessitano di protezione particolare (art. 24) e garanzie supplementari per i minori non accompagnati (art. 25), quali: diritto ad un rappresentante, obbligo che i colloqui siano condotti da persone con la competenza necessaria a trattare i bisogni dei minori, necessità di valutare l'interesse superiore del minore.

La Direttiva sulle Condizioni di Accoglienza 2013/33/UE definisce le disposizioni generali sulle condizioni di accoglienza, fra questi ha esplicitato gli obblighi in materia di informazione, di documentazione, residenza e libera circolazione, trattenimento. Rileva notare come, anche in questa Direttiva, si richiami il principio di unità del nucleo familiare all'articolo 12 e alcuni dei principali diritti che riguardano anche i minori come il diritto alla scolarizzazione e istruzione (art. 14), all'assistenza sanitaria (art. 19), oltre che al lavoro (articolo 15), alla formazione professionale (art. 16), alle condizioni materiali di accoglienza e assistenza sanitaria (art. 17).

[9] "Un minore che arriva nel territorio di uno Stato dell'UE non accompagnato da un adulto responsabile come designato dalla legge o dalla pratica dello Stato membro interessato, fino a che non è effettivamente preso in carico da tale persona; o che, pur essendo inizialmente accompagnati, dopo essere entrati nel territorio dello Stato membro dell'UE sono abbandonati" (Trad. delle autrici).

[10] Il considerando 29: "Taluni richiedenti possono necessitare di garanzie procedurali particolari, tra l'altro, per motivi di età, genere, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità, grave malattia psichica o in conseguenza di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per individuare i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari prima che sia presa una decisione in primo grado. A tali richiedenti è opportuno fornire un sostegno adeguato, compreso tempo sufficiente, così da creare i presupposti necessari affinché accedano effettivamente alle procedure e presentino gli elementi richiesti per istruire la loro domanda di protezione internazionale."

La legittimità delle sanzioni sulle condizioni di accoglienza

La **Corte di Giustizia dell'Unione europea**, grande sezione, sentenza 12 novembre 2019, C – 233/18 – ZubairHaqbin contro Federal agentschapvoor de opvang van asielzoekers, ha deciso in merito alle **sanzioni che revocano, seppur temporaneamente, le condizioni materiali di accoglienza per i richiedenti come alloggio, vitto o vestiario.** La Corte ha richiamato il principio di proporzionalità, oggettività ed imparzialità, notando che revocando tali condizioni si decide per la revoca di uno standard di vita dignitoso poiché priva il richiedente della possibilità di soddisfare i bisogni primari. Per tal motivo, tali sanzioni relative alle condizioni materiali **non possono essere accordate ed in caso di sanzioni a richiedenti MSNA si deve sempre tenere in considerazione il supremo interesse del minore.**

La mancanza di uniformità nelle politiche europee e nazionali in tema di MSNA

Come espresso in precedenza, i MSNA sono considerati un caso speciale per la peculiare vulnerabilità nel quadro delle politiche UE sulla migrazione e l'asilo o di altre forme di protezione internazionale. Difatti, come minore non accompagnato sprovvisto di tutela, si ritiene che egli o ella presenti un grado notevolmente maggiore di rischio, collegato a vari pericoli: traffico sessuale, violenza fisica, malattia mentale, malattia fisica, contrabbando ed altri. Il primo approccio integrato a livello di policy UE risale al 2010, la Commissione Europea ha infatti promosso un "Piano d'azione per i minori non accompagnati (2010-2014)"[11] come tentativo di creare un quadro completo e armonico fra gli Stati membri UE. Secondo il Piano, ogni MSNA dovrebbe essere preso in carico dalle autorità competenti in un adeguato lasso di tempo dal momento in cui il minore viene ritrovato all'interno o lungo la frontiera dell'UE. Tale documento è basato su dieci principi atti ad assistere le istituzioni dell'UE e gli Stati membri, tuttavia poiché il Piano d'Azione non è un atto vincolante, ma è considerato come un punto di partenza per una discussione comune, molte normative nazionali di Paesi UE risultano ancora deficitarie nell'esplicitare la speciale necessità di protezione dei minori non accompagnati.

Secondo la Relazione del 2018 del EMN[12], che descrive in dettaglio le azioni intraprese dall'UE e dalla Norvegia in merito ai MSNA a seguito della determinazione dello status, tutti gli Stati membri considerano il ***Best Interest of Child*** (BIC) di un minore non accompagnato in termini di cura e protezione, ma solo sei Stati membri, nel 2018, hanno messo in atto procedure specifiche atte a determinare il supremo interesse in ogni casistica individuale. Nel 2019 11 Stati (Belgio, Bulgaria, Svizzera, Cipro, Estonia, Danimarca, Spagna, Svezia, Irlanda, Francia, Lettonia) presentano un vero e proprio procedimento formale per valutare il BIC nel quadro della procedura di asilo. Mentre il BIC è una considerazione preminente nell'ambito della procedura di asilo in Paesi quali Austria, Danimarca, Italia, Portogallo e Norvegia ma non oggetto di un processo formale separato. In alcuni Paesi non è stato stabilito un processo formale di valutazione del BIC, ma esistono alcune garanzie, ad esempio in Olanda, qualora via sia la necessità di valutazione, si dispone il coinvolgimento della ong NIDOS e del Consiglio per la protezione dell'infanzia[13]. La maggior parte degli Stati (Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Croazia, Finlandia, Francia, Ungheria, Islanda, Italia, Lituania, Lettonia, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia, Svezia, Slovacchia e Norvegia) ha richiamato nella

[11]https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/action_plan_on_unacompanied_minors_en_1.pdf

12 European Migration Network, Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination in the EU plus Norway, 2018, in https://ec.europa.eu/home%20affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_synthesis_report_unaccompanied_minors_2017_en.pdf

[13]EASO, Practical guide on the best interests of the child in asylum procedures, 2019, p. 18, in https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Practical-Guide-Best-Interests-Child-EN.pdf

propria Costituzione o legislazione nazionale (come nel caso italiano) il supremo interesse del minore, pur non presentando delle specifiche relative all'integrazione dei minori non accompagnati, applicandosi in maniera paritaria a tutti i minori stranieri.

La discrezionalità con cui viene inteso il supremo interesse del minore comporta una rilevante variazione tra le disposizioni normative degli Stati membri che si traduce spesso proprio nell'incapacità di mantenere in primo piano l'interesse superiore di un ragazzo o di una ragazza. Tale concreta conseguenza presenta riflessi pericolosi per il futuro dei minori non accompagnati che cercano un futuro nell'Unione Europea. In primis, i minori non accompagnati a seconda dello Stato in cui sono ospitati avranno diritto a tipologie di permessi differenti che presentano quindi garanzie diverse e possibilità differenti di essere convertiti. In secondo luogo, anche la prospettiva di rimanere nello Stato di arrivo non è garantita al minore straniero non accompagnato. Il Report 2018 di EMN ha elaborato i dati dei vari Paesi fra il 2014 ed il 2017 mostrando come – ad eccezione di due Stati – la maggioranza dei Paesi UE ritiene compatibile il rimpatrio del minore con il suo supremo interesse, pur essendo parte del procedimento di valutazione del BIC proprio l'ascolto del minore. Nella pratica, nel periodo segnato, solo il 16% dei MSNA è stata oggetto di decisioni di diniego che hanno previsto il rimpatrio o la concessione di permessi temporanei, non garantendo alcuna possibilità di integrazione o di presa in carico con ad esempio l'assegnazione del tutore. Tali minori, al compimento dei 18 anni, sono facilmente oggetto di decisione di rimpatrio.Nel Regno Unito, prima della Brexit, rimanere nel paese non era considerato parte dell'interesse superiore di un MSNA, pertanto non erano definite delle procedure di integrazione all'interno delle politiche rivolte ai minori succitati.

Sul supremo interesse e l'espulsione di minori per reati commessi

La Corte di Strasburgo si è espressa in molte occasioni sul tema dell'espulsione di minori stranieri che hanno commesso reati ribadendo che il dover tener in conto **l'interesse superiore del minore comporta il supporto delle istituzioni per il reinserimento del minore**. Richiamando l'art. 40 della Convenzione sui diritti dell'infanzia, si evidenzia che il reinserimento è un obiettivo di giustizia per i minori. Secondo la Corte, tale fine non può essere raggiunto se i legami familiari e sociali sono recisi dall'espulsione subitanea del minore, che deve perciò rimanere una **misura di ultima istanza** (Sentenza del 23 giugno 2008, Maslov c. Autriche, req. n° 1638/03). Tale misura può essere presa in casi di commissione di reati violenti, casi Hizir Kilic v. Danimarca, n. 20277/05, e Ferhat Kilic c. Danimarca, n. 20730/05, del 22 gennaio 2007.

La mancanza di coordinamento tra gli Stati membri dell'UE incide in modo particolare sulla capacità di valutare correttamente il BIC. Come evidenziato dall'UNHCR nel 2017[14], nelle procedure di Dublino non è chiaro quale Stato sia il più competente a valutare il supremo interesse in ogni caso specifico, inoltre le procedure, seppur esistenti, spesso non tengono conto delle opinioni dei minori e della stessa voce diretta: spesso infatti le autorità nazionali che concretamente decidono prendono solo informazioni di seconda mano da rapporti scritti piuttosto che direttamente dal minore. Sebbene tutti gli Stati membri, secondo quanto riferito all'UNHCR, conducano valutazioni sul best interest nelle procedure di Dublino, queste non sono sistematiche e pertanto circa la metà delle relazioni non menziona nello specifico come sia stato integrato o considerato il supremo interesse del minore. Non è quindi chiaro nelle valutazioni singole il ragionamento e/o le

[14]UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation, 2017, in https://www.refworld.org/docid/59d5dcb64.html

modalità con cui è stato fatto l'*assessment*, non permettendo di analizzare il corretto bilanciamento dei fattori presi in considerazione. Quando effettuate, queste valutazioni non menzionano gli elementi indicati all'articolo 6, par. 3, mancando in chiarezza e trasparenza, come ricordato nel Commento Generale del 2013, del Comitato CRC, ogni decisione riguardante il minore deve essere motivata, giustificata e spiegata per garante il BIC. La Corte di Giustizia dell'UE ha stabilito che il BIC deve essere preso in considerazione nei casi di movimenti secondari per i quali il minore si trova in uno Stato diverso dal primo Stato UE di arrivo ed ha chiesto protezione internazionale nel secondo Stato UE[15]. La vulnerabilità del minore deve essere presa in considerazione per evitare il trasferimento del MSNA nello Stato di primo arrivo preservando quindi il suo benessere.

L'identificazione efficace e rapida delle vulnerabilità continua ad essere un punto dolente nel sistema UE, soprattutto per quanto riguarda le vulnerabilità non visibili, come conseguenze psicologiche di tortura o trauma, traffico di esseri umani o orientamento sessuale e identità di genere. L'accertamento dell'età non è ancora attuato in maniera uniforme o garantendo in tutti gli Stati le stesse procedure multi-disciplinari ed olistiche, rispetto a visite invasive (come quelle ai genitali) o a radiografie del polso, difatti, la prassi UE indica ancora notevoli differenze. La sentenza del marzo 2019 della Corte Costituzionale francese[16] evidenzia tali differenze. Il caso concerneva un richiedente dichiaratosi minorenne ma riscontrato maggiorenne con la radiografia al polso. Benché la Corte riconosca il margine di errore, non ritiene tale esame come lesivo dei diritti dei richiedenti asilo, palesandola differenza con l'approccio italiano che riconosce la non attendibilità della mera radiografia come accertamento dell'età.

Il decreto ungherese sull'accertamento dell'età

Il decreto del gennaio 2019 -277/2018. (XII. 21.) - ha definito che l'accertamento dell'età rientra fra gli atti amministrativi che il minore può svolgere senza la presenza di un tutore, con la semplice richiesta di consenso al minore per la valutazione della salute e dell'età. Prima della nomina del tutore, il personale medico che in Ungheria è un medico militare, può effettuare esami fisici e misurazioni sul corpo del minore o della minorenne per vagliare segni di maturità, anche con visite considerate invasive. In Ungheria non vi è ancora stata l'approvazione di un protocollo di valutazione dell'età ed inoltre stante il carattere endoprocedimentale, non è possibile impugnare i soli risultati di una valutazione dell'età se non dopo la decisione negativa sull'asilo. Si veda in tal senso la recente giurisprudenza italiana, di indirizzo contrario, in tema di impugnazione dei risultati della procedura di accertamento.

In tema di vulnerabilità non visibili, le organizzazioni della società civile hanno sottolineato la necessità di migliorare o istituire procedure operative standard per l'identificazione di queste in Austria, Portogallo, Irlanda e Croazia. Il *Council of Europe Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings* (GRETA) ha visitato nel 2019 Stati come la Germania e l'Italia, riscontrando carenze nei meccanismi di identificazioni di vulnerabilità legate alla tratta[17].

[15] MA, BT, DA v. Secretary of State for the Home Department, C-648/11, Court of Justice of the European Union, 6 June 2013, available at: http://www.refworld.org/docid/51b0785e4.html

[16] Constitutional Council [Conseil constitutionnel], Mr. Adama S., 21/03/2019, https://caselaw.easo.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=692

[17] EASO, Asylum Report, 2020, p. 98, in https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020.pdf

I MSNA che sono riconosciuti come rifugiati o a cui viene accordato un altro tipo di protezione internazionale presentano condizioni di accoglienza e possibilità di integrazione maggiori, nella comparazione fra le disposizioni dei vari Paesi, rispetto a chi ottiene un permesso di lungo o corto termine o di chi viene semplicemente tollerato nella presenza fino al compimento dei 18 anni. Ad esempio, in Germania, si riscontra la pratica di soggiorno tollerato per i minori non accompagnati che hanno esaurito tutti i rimedi legali pur essendo ancora minorenni e necessitano di attendere il rimpatrio il ritorno o non possono essere sono rimpatriati nel loro Paese di origine in virtù dell'art. 10 della *Return Directive*. Mentre in stati come Belgio e Portogallo, viene concessa una residenza temporanea con specifiche procedure di residenza fino a che non sia trovata una soluzione a lungo termine come il ricongiungimento familiare o il rimpatrio verso il Paese d'origine.

Stante la disparità tra gli Stati membri per quanto riguarda la protezione garantita nei riguardi dei MSNA, rileva come una delle questioni più importanti la differenza di trattamento tra MSNA che richiedono il riconoscimento dello status di rifugiato o di altra protezione rispetto a quelli che non vengono riconosciuti tali. In base ad alcune delle leggi nazionali vigenti, tuttavia, solo i MSNA che ottengono il riconoscimento dello status beneficiano di questi diritti. Alcuni Stati membri differenziano in maniera concreta anche l'accoglienza disposta, offrendo alloggi abitativi diversificati a secondo dello status del minore. Secondo il Report EMN del 2018, Austria, Belgio, Finlandia, Ungheria e Polonia hanno disposto modalità di alloggio diverse ai MSNA con richiesta di asilo rispetto agli altri minori: ad esempio, la legge austriaca consente l'accesso al sistema di welfare del paese solo dopo che un minore ha ottenuto lo status di protezione[18].

UNHCR ed il Best interest del minore

Nel 2018, l'UNHCR ha pubblicato *Guidelines for the assessment and Determination of best interest* specificando le misure che gli operatori dell'UNHCR devono adottare per garantire il rispetto di tale principio. Ogni minore deve essere oggetto di una procedura definita *Best Interest Assessment* (BIA) e, in casi specifici ove la BIA non è ritenuta sufficiente, deve essere attivato la *Best Interest Determination* (BID). La differenza maggiore fra BIA e BID consiste nel fatto che la **BIA è una valutazione fatta dallo staff** secondo alcuni criteri, mentre **la BID è un procedimento formale con delle garanzie procedurali rigide, il BID deve presupporre in ogni caso la partecipazione del minore in ogni fase.** La BIA si applica nei seguenti casi: avvio delle indagini familiari, fornitura di cure temporanee, avvio del ricongiungimento familiare, attuazione di soluzioni durature per i bambini separati, reinsediamento di un bambino con un solo genitore, sviluppo di piani di assistenza per i bambini a rischio. Nel caso in cui si ritenga che il supremo interesse del MSNA non sia di essere ricondotto al genitore o caregiver, l'UNHCR suggerisce una BID anziché una BIA. Rileva che l'UNHCR consideri **i giovani adulti** (dai 18 ai 21 anni) in alcuni casi -come ad esempio l'arrivo nel Paese ospitante poco prima dei 18 anni - come soggetti a BIA.

Nel Report del 2018 del EMN, sei Stati (Austria, Belgio, Finlandia, Lettonia, Paesi Bassi e Polonia) hanno sottolineato la particolare responsabilità del tutore legale del minore non accompagnato nel garantire il rispetto dell'interesse superiore del minore, tuttavia la natura del tutore e le procedure di assegnazione differiscono enormemente in Europa. Differisce la denominazione della figura fra Stati che lo definiscono come *guardian* e/o *representative*, ad ogni modo un tutore è una figura indipendente e qualificata che garantisce e promuove i diritti dei minori non accompagnati e separati. Il tutore, secondo EASO, deve avere esperienza con i minori, capacità e competenza nella

[18]EMN, EU Synthesis Report, 2018, p. 27

protezione specifica di bambini e ragazzi[19]. Il tutore è inteso quindi sia come colui che sostiene moralmente e mentalmente il minore, sia come un rappresentante designato nei procedimenti giudiziari/amministrativi con funzioni di consulenza. Non sempre gli Stati intendono la figura come comprensiva di entrambe le modalità di interpretazione, difatti solo in cinque Stati UE i termini *representative* e *guardian* sono utilizzati in maniera indistinta: Irlanda, Italia, Portogallo, Estonia, Ungheria[20]. In alcuni Stati sono state riscontrate situazioni di connivenza fra le due figure parimenti esistenti: in Austria, Germania, Finlandia, Francia, Lituania, Norvegia, Svezia differenziando la rappresentanza dinanzi ai procedimenti dalla figura di ricordo genitoriale responsabile per la cura del ragazzo/ragazza. In alcuni Stati sono presenti figure aggiuntive più propriamente legali come gli avvocati in Olanda e Norvegia.

Anche i tempi di nomina e assegnazione del tutore variano enormemente fra i vari Stati: in 8 Stati fra cui Italia, Belgio, Danimarca e Ungheria il tutore è nominato alla notizia dell'identificazione del minore come MSNA da parte delle competenti autorità. In altri casi come in Francia, la nomina avviene prima dell'apertura della procedura di protezione internazionale mentre si svolge in una fase successiva alla presentazione della domanda in Stati come Bulgaria, Cipro, Norvegia, Romania. In Olanda e Finlandia, il minore solo al momento dell'arrivo nella struttura di accoglienza ottiene la nomina del tutore.

Chi può divenire tutore volontario negli Stati UE?

Una delle novità ampiamente riconosciuta a livello europeo della **legge italiana 47/2017** è stata quella di istituire una figura di **tutore volontario**.

La novità si inscrive in un contesto europeo estremamente vario rispetto alla qualifica del tutore richiesta dagli altri Stati. La maggioranza degli Stati UE, fra cui Austria, Bulgaria, Estonia, Francia, Ungheria, Irlanda, Lituania, Lettonia, Olanda, Norvegia, Polonia, Romania e Slovacchia richiedono un **professionista o operatore sociale** con esperienza in protezione dei minori. In Belgio, Danimarca, Spagna, Finlandia, Italia, Portogallo, Svezia il tutore può essere un **privato che abbia seguito una formazione specifica**. In Italia si cerca di non assegnare la tutela agli operatori dei Centri di accoglienza che hanno in custodia il minore, mentre in Ungheria ciò è possibile. La nomina di un privato come tutore può essere soggetta ad alcuni limiti temporanei, come in Francia dove la persona è nominata solo per alcuni mesi prima della nomina dei tutori. Alcuni Stati, come la Germania e Grecia, accettano come tutore ogni persona che abbia **ricevuto l'approvazione dell'autorità giudiziaria**. Nel Paese ellenico, parenti od operatori di ONG possono essere nominati come tutori e/o rappresentanti, così come in Lettonia e Slovacchia.

La nomina del tutore inoltre, variando così tanto in termini di qualifiche si riflette anche nella **qualità della tutela**. Non in tutti gli Stati viene tenuta in considerazione la quantità di tutele tenute dalla specifica persona, a maggior ragione nei casi di tutela assegnati a persone con funzioni pubbliche. Se da un lato la professionalità di persone con esperienza permette una maggiore conoscenza delle procedure e delle modalità con cui approcciarsi al MSNA e ai tutori, dall'altro il tutore volontario proprio per la tutela che spesso è rivolta ad uno solo MSNA, bilancia il rapporto di efficacia rispetto alla mancanza di esperienza.

[19]EASO, Asylum Report, 2020, p. 23.

[20]EASO, Report on Asylum procedures for children, 2019, p. 11, in https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Report-asylum-procedures-for-children-EN.pdf

L'autorità che dispone la nomina del tutore varia molto all'interno degli Stati e non vi è preponderanza per un modello specifico. Vi sono alcuni Stati come l'Italia che hanno assegnato tale competenza ad un'autorità giudiziaria, mentre altri hanno assegnato tale funzione all'autorità competente per il welfare, o ad autorità regionali o locali, mentre altri Stati hanno disposto che fosse competenza del Servizio per la tutela.

Il monitoraggio atto alla valutazione regolare della tutela e all'adozione di misure correttive specifiche per la garanzia del minore e del buon andamento della tutela stessa sono state adottate da quasi tutti gli Stati UE, ripartendo la funzione o all'autorità di nomina o all'autorità giudiziaria. **Solamente l'Italia, la Norvegia e la Bulgaria non hanno previsto per legge una procedura di monitoraggio**.

La procedura di infrazione nei confronti dell'Italia nel 2014

A seguito del riscontro sul mancato rispetto reiterato delle norme minime europee in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, **la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione contro l'Italia ex art. 258 TFUE.** Il rilievo della Commissione era che le istituzioni nazionali e locali italiane non adempissero agli obblighi europei non garantendo un accesso effettivo alle procedure di asilo per i MSNA. Difatti i minori si ritrovavano in strutture di prima accoglienza per svariati mesi, sorpassando ampiamente i limiti temporali prescritti dalla legge. **La nomina di un tutore avveniva dopo lungo tempo e non permetteva ai MSNA di poter iniziare il procedimento di richiesta d'asilo o protezione internazionale**. Il risultato era un forte danno concreto nei confronti dei MSNA, impossibilitati a compiere alcun atto amministrativo o giuridico che permettesse loro una vera accoglienza e integrazione. Le organizzazioni umanitarie, come Save the Children, Defence for Children e Medici senza frontiere, denunciavano la mancanza di servizi ed un numero elevatissimo di minori scompariva dai centri di accoglienza. **La procedura di infrazione 20142171 è stata chiusa solamente nel gennaio 2018**, a seguito dei passi in avanti a livello legislativo per la pronta nomina di un tutore e per la riduzione dei tempi nell'accoglienza.

La mancanza di coordinamento UE e i deficit del SECA nei confronti dei MSNA

Il sistema europeo di asilo presenta notevoli criticità dovute al mancato coordinamento fra gli Stati in una gestione integrata e partecipata dei richiedenti asilo. Tale mancanza è riscontrata nella reiterata difficoltà ad approvare una modifica delle norme che lo regolano, specialmente del Regolamento di Dublino III, che dispone i criteri di ripartizione dei richiedenti asilo e quindi la competenza degli Stati a valutare le domande.

In tal senso i minori non accompagnati soffrono di tali criticità che compromettono il loro stesso percorso migratorio o che potenzialmente li portano a mostrare evidente sfiducia nelle istituzioni accoglienti e nel sistema UE nel suo complesso. Difatti fra i principali problemi riscontrabili a livello UE, oltre ai precedenti difetti di armonizzazione citati, vi sono anche le criticità riconnesse alla *relocation* dei minori, la procedura di ricongiungimento familiare e il fenomeno dei minori scomparsi.

Relocation dei MSNA

L'annoso problema del **trasferimento dei migranti** e, considerata la vulnerabilità, dei minori non accompagnati nello specifico, attiene ai difetti insiti del sistema di ripartizione di Dublino. Per far fronte a tale mancanza strutturale, la base giuridica a livello europeo sembra riconducibile alla procedura speciale dell'art. 78 TFUE[21]. Sono stati attivati a livello UE tre tipologie di meccanismi di ricollocazione: il primo è lo European Emergency Relocation Mechanism, il secondo sono gli accordi bilaterali specifici per i MSNA, il terzo è il trasferimento volontario delle persone soccorse in mare[22].

Nel primo caso nel 2015, gli Stati membri hanno formalmente istituito un meccanismo europeo emergenziale di ricollocazione per i richiedenti asilo dalla Grecia e dall'Italia, in risposta al gran numero di arrivi alle loro frontiere. Il meccanismo ha consentito il trasferimento di quasi 35.000 richiedenti asilo ma solo 823 erano i MSNA. Nel secondo caso gli accordi bilaterali per i minori non accompagnati, tra il 2016 e il 2019, sono stati limitati alla volontà di alcuni Stati membri: principalmente questo è il caso del Regno Unito che ha adottato un emendamento legislativo (l'emendamento Dubs) al proprio Immigration Act, sulla spinta delle sentenze di condanna dell'autorità giudiziaria nazionale, portando in UK 480 MSNA dalla Francia, Grecia e dall'Italia. Il Portogallo ha accolto 5 minori dalla Grecia, mentre l'Irlanda ha trasferito nella sua nazione 40 minori dalla Francia, sull'onda dell'orrore dei campi di Calais, otto minori dalla Grecia nel 2019-2020. Nel terzo caso, il ricollocamento volontario per le persone soccorse in mare, ha portato tra il 2018 ed il 2019 al trasferimento di 16 minori tra Malta e Italia[23].

Le operazioni di soccorso in mare e ricollocamento volontario vedono la presenza dell'EASO che promuove il cosiddetto Modello Messina[24] per stabilire procedure chiare e proteggere i diritti dei richiedenti asilo durante gli sbarchi. In base al modello, il personale EASO è coinvolto immediatamente per svolgere colloqui, fornire informazioni, registrazione e preselezione, sostenere i minori non accompagnati e altri gruppi vulnerabili in termini di valutazioni della vulnerabilità, assistere nei programmi di ricollocazione in altri Stati membri. Gli standard operativi procedurali di EASO del 2019[25] prevedono, oltre alla ripartizione in fasi e per competenze, un riferimento a requisiti aggiuntivi applicabili alle ricollocazioni di MSNA, come la nomina del tutore legale e il BID per i minori.

Tali meccanismi sono sì meritevoli ma deficitari nella presa in carico dei MSNA rispetto ai numeri di arrivo, potendo gestire solo una porzione limitata. La maggior parte delle autorità nazionali lamenta incapacità di provvedere ai bisogni speciali di accoglienza a causa delle capacità di alloggio limitate. Ad esempio, anche nell'esperienza positiva del sistema Dubs in UK, il coordinamento fra l'autorità inglese e le autorità regionali o locali per il collocamento di minori non accompagnati risultava difficile, connotato da resistenze da parte di questi ultimi.[26]

---

[21] L'articolo 78 (3):"Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo".

[22] Joint declaration of intent on a controlled emergency procedure – voluntary commitments by member states for a predictable temporary solidarity mechanism (Malta Declaration), 23 September 2019.

[23] EU FRA, Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes, 2020, p. 10

[24] https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Note%20on%20the%20%E2%80%98Messina%20Model%E2%80%99%20applied%20in%20the%20context%20of%20ad%20hoc%20relocation%20arrangements%20following%20disembarkation.pdf

[25] Standard operating procedures for ad hoc relocation exercises in application of the Joint Declaration of Intent on a controlled emergency procedure, agreed in Malta on 23 September 2019, adopted on 22/11/2019', internal working document, para. 4.

[26] EU FRA, Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes, 2020, p. 12

Dubs Amendment e Brexit

Nel gennaio 2020, il governo del Regno Unito ha votato contro l'emendamento Dubs che avrebbe garantito la continuazione dei ricongiungimenti familiari dei minori non accompagnati in Europa con i familiari nel Regno Unito dopo la Brexit. L'emendamento Dubs ha fornito un percorso sicuro e legale per riunire i MSNA con i familiari nel Regno Unito, riducendo rischio di ricorso ai trafficanti o contrabbandieri. Al momento, non vi è alcuna chiara proposta da parte del governo del Regno Unito di rinegoziare questo emendamento, o atti simili, con le istituzioni UE. L'emendamento Dubs è uno dei migliori esempi di accordo bilaterale attuato dagli Stati membri per supportare il diritto all'unità familiare, come stabilito dalla Convenzione europea per i diritti umani (art. 8). Il Commissario indipendente per la lotta alla schiavitù del Regno Unito ha dichiarato che l'emendamento Dubs "ha aperto una via legale importante e sicura per rifugiarsi nel Regno Unito per i bambini rifugiati non accompagnati".

La **situazione greca** connota in tal senso tutte le criticità sistemiche: per diversi anni, le isole greche hanno visto un numero schiacciante di migranti arrivare ai loro confini, portando ad un sovraffollamento nei centri di accoglienza e nei campi e all'esaurimento delle risorse essenziali (specialmente durante il COVID-19). Il 15 maggio 2020, l'E.K.K.A. Il National Center for Social Solidarity ha pubblicato un aggiornamento che indica che in Grecia vi sono **5.028 minori non accompagnati**[27]. Di questi, 2074 sono attualmente in alloggi di lunga durata o temporanei, 21 minori si trovano in alloggi di emergenza, 1431 sono in centri di accoglienza e identificazione, 274 sono in custodia, 261 sono in strutture di alloggio temporaneo aperte e 967 vivono in condizioni abitative insicure. La situazione nelle isole è particolarmente critica, dei quasi 40.000 richiedenti asilo nei campi delle isole greche, circa 1.800 sono minori non accompagnati. Le condizioni di vita sono critiche e dannose per la loro stessa salute. Nel marzo 2020, la Commissione Europea ha pubblicato un piano d'azione per contribuire a facilitare il trasferimento di migranti in altri Stati membri dell'UE. Nello stesso mese, Croazia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Portogallo e Svizzera si sono impegnate a consentire il trasferimento di alcuni minori nei loro paesi[28].

La mancanza di impegni consistenti da parte degli Stati e dei governi nazionali comporta un forte rischio di assenza di tutela e protezione dei minori, poiché gli Stati di frontiera nei casi di afflussi massicci e repentini non sono stati, non sono e non saranno probabilmente in grado di garantire un'accoglienza adeguata.

Nel Rapporto dell'Agenzia EU per i Diritti Fondamentali viene espressa l'esigenza di concordare e applicare uniformemente dei criteri di ammissibilità per la ricollocazione da parte di tutti gli Stati membri dell'UE per evitare pratiche discriminatorie. Tali pratiche sono basate su preferenze particolari dello Stato che accoglie e, in alcuni casi, hanno portato a criteri troppo rigidi che hanno ostacolato, fino a rendere non praticabile, il trasferimento dei minori. Si possono citare ad esempio i

[27]E.K.K.A. National Center for Social Solidarity, "Situation Update:Unaccompanied Children (UAC) in Greece," 15 May 2020, available at: http://www.ekka.org.gr/images/ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ_2020/EKKA%20Dashboard%2015-5-2020.pdf

[28]https://www.unhcr.org/news/press/2020/4/5e9707ed4/un-agencies-welcome-first-relocation-unaccompanied-children-greece.html

casi di minori coniugati o di minori separati accompagnati da adulti che non siano i genitori o i rappresentanti legali[29].

Ricongiungimento familiare

In linea con le norme della direttiva sul **ricongiungimento familiare** emanata nell'Unione Europea nel 2003, i MSNA con protezione internazionale hanno il diritto al ricongiungimento con la propria famiglia in 25 Stati membri, esclusi Belgio e Ungheria (nonché l'Irlanda pre-Brexit). Il capitolo 5, articolo 10, par. 3, dispone che in caso di MSNA "lo Stato membro autorizza l'ingresso e la permanenza ai fini del ricongiungimento familiare dei suoi parenti di primo grado; del suo tutore legale; o di qualsiasi altro membro della famiglia nei casi in cui il minore non abbia familiari nella linea ascendente diretta o tali parenti non possano essere rintracciati". Ai sensi del regolamento Dublino III, art. 6, par. 4, lo Stato membro in cui l'UAM ha presentato domanda di asilo dovrebbe immediatamente intervenire per rintracciare eventuali membri della famiglia, tenendo presente l'interesse superiore del minore.

Il procedimento di *family tracing* è parte integrante del BIA per i minori non accompagnati, tuttavia permangono nette differenze nell'approccio degli Stati membri. La maggior parte di questi non ha una Procedura operativa standard attuata a livello nazionale per il rintracciamento familiare secondo le Linee guida dell'UNHCR. Il Regolamento di Dublino, art. 6.4, afferma l'importanza delle indagini familiari, ma la collaborazione concreta tra gli Stati non è ancora strutturata in modo chiaro e uniforme. In alcuni casi, gli Stati si affidano alle sole conoscenze del minore su dove si trovi la sua famiglia per iniziare la procedura. Tale approccio risulta criticabile almeno nell'efficacia, in quanto pone le sue basi sulla memoria di un minore con tutte le difficoltà legate alle migrazioni e ai possibili traumi subiti, affidando a lui tutta la responsabilità del buon esito. Il Regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014, che stabilisce la presenza di familiari in un altro Stato membro mediante prove probatorie e circostanziali, fornisce orientamenti agli Stati membri in merito ai mezzi di prova e alle prove circostanziali, valutando la presenza della famiglia in altri Stati membri[30]. Tuttavia, secondo il Rapporto UNHCR 2018, l'uso pratico dell'atto del 2014 non è troppo comune.

Negli ultimi anni, in risposta all'afflusso di migranti nell'UE, molti Stati membri hanno apportato modifiche alle loro leggi esistenti in materia di ricongiungimento familiare all'interno dei propri territori. Ad esempio, l'Austria ha introdotto un periodo di attesa di tre anni tra il momento in cui al minore non accompagnato viene concesso lo status di protezione sussidiaria e la domanda di ricongiungimento familiare. La Norvegia ha introdotto una modifica alla propria legge nazionale sull'immigrazione, consentendo alle autorità di negare il diritto al ricongiungimento con la famiglia del minore nei "casi in cui la vita familiare può essere esercitata in un paese sicuro al quale la famiglia è generalmente più strettamente collegata, in quanto lo sponsor (ovvero il minore non accompagnato) può risiedere legalmente in quel paese "[31].

Il procedimento di *family tracing* è complesso e di difficile esito, sia per i lunghi periodi di attesa che possono avere un pesante risvolto emotivo sul minore, sia nei casi di conclusione del lungo iter con una decisione negativa. Recentemente la Corte di Giustizia dell'UE ha stabilito che un MSNA che raggiunge la maggiore età (18 anni) durante il processo di richiesta di asilo conserva ancora il diritto a richiedere il ricongiungimento familiare con una procedura apposita per i MSNA. Difatti, considerando gli elementi di vulnerabilità del MSNA, la lunga procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato non può comportare ulteriori effetti negativi sulla vita del migrante[32].

[29]EU FRA, Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes, 2020, p. 22.
[30]Si possono consultare la List A e B dell'Allegato II al Regolamento.
[31]EMN, EU Synthesis Report of 2018, p. 37.
[32]EU Court of Justice 550/16 – A e S / Staatssecretaris van Veiligheid, 12 April 2018.

In definitiva, ai sensi del Regolamento di Dublino, rintracciare familiari dei minori non accompagnati rimane una sfida di difficile attuazione. Nella pratica, oltre alla difficoltà nel rintracciare i parenti, gli sforzi per riunire il minore con i familiari sono limitati ai casi in cui vi sono prove concrete della parentela con le persone indicate[33].

Minori scomparsi

Secondo un rapporto del 2020 della Rete Europea sulle Migrazioni (EMN) intitolato "In che modo gli Stati membri dell'UE trattano i casi di minori non accompagnati scomparsi?"[34], il fenomeno della scomparsa di minori non accompagnati è un fattore di preoccupazione sempre più crescente nel contesto europeo. Nel gennaio 2020, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha approvato una risoluzione[35] in cui riconosce che il fenomeno dei minori scomparsi è dovuto a molteplici fattori e che gli Stati devono attivarsi al fine di evitare le cause profonde e prevenire futuri casi di scomparsa. Ad esempio, le attività criminali, le condizioni di accoglienza al di sotto degli standard, la paura della detenzione, il rimpatrio o i respingimenti sommari oltre all'assenza di un tutore sono fattori possono spiegare la scomparsa di minori che sperano di raggiungere la destinazione desiderata da soli o in piccoli gruppi.

Nel contesto europeo non esiste una definizione comune di minore scomparso, tuttavia ci sono diversi elementi comuni che gli Stati membri considerano nel definire un minore scomparso: a) il ragazzo o la ragazza è scomparso dalla struttura di accoglienza, b) la sua ubicazione è sconosciuta, c) il minore è improvvisamente irraggiungibile, d) la scomparsa non ha spiegazioni possibili. La scomparsa di un MSNA dovrebbe essere trattata con la stessa urgenza e attenzione di un minore scomparso con cittadinanza europea. La raccolta di dati relativi a MSNA scomparsi è complessa per l'assenza di procedure uniformi fra i vari Stati: alcuni non provvedono a raccoglierli e altri ritengono di non avere una casistica del fenomeno. Nella relazione condotta da EMN, solo 15 Stati sono stati in grado di fornire dati per gli anni 2017-2019 e alcuni di questi solo relativi ad uno degli anni del periodo considerato.

Conclusioni

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati a livello europeo presenta notevoli carenze strutturali sia nella gestione delle istituzioni europee, sia nel difetto di coordinamento fra gli Stati membri. Le differenze nelle tutele e nelle garanzie sono riscontrate sia a livello di qualità dell'accoglienza, sia nella definizione delle modalità di presa in carico e di accesso al welfare sociale. **Gli strumenti normativi europei necessitano di una modifica che permetta un coordinamento effettivo ed efficace, che sia ragionevole non solo nei numeri ma anche nella tempistica** che per il singolo minore non accompagnato è determinante in molti aspetti per l'effettivo godimento dei suoi diritti. Risulta inoltre manchevole a livello europeo un riconoscimento comune della preminenza della condizione di vulnerabilità come minore rispetto alla connotazione come migrante che spesso porta al depauperamento nell'accoglienza ed integrazione del minore. Si è citata l'integrazione, tuttavia anche su tale frangente molto deve essere fatto a livello nazionale e europeo per un'effettiva promozione dell'integrazione del minore non accompagnato e nella considerazione di un reale supremo interesse frutto di un ascolto concreto delle istanze del minore.

Il fenomeno dei minori non accompagnati in ultimo mostrai faticosi tentativi di promozione di politiche *child-oriented*, ma anche tutte le sue debolezze. A farne le spese sono i minori, i quali

[33]European Commission (2015), Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation: final report, Brussels, p. 18; UNHCR (2017), Left in limbo: UNHCR study on the implementation of the Dublin III Regulation, p. 75.
[34] EMN, How Do EU Member States Treat Cases Of Missing Unaccompanied Minors?, 2020
[35] http://www.assembly.coe.int/LifeRay/MIG/Pdf/TextesProvisoires/2019/20191203-MissingChildren-FR.pdf

subiscono in molti casi la compressione dei propri bisogni e diritti in spazi di azione ristretti che non soddisfano le giuste esigenze individuali, in primis alla vita intesa il più estensivamente possibile. Si riscontra quindi dalle evidenze portate la **necessità di un'armonizzazione concreta delle procedure nazionali e di un miglioramento degli strumenti europei**, auspicato nei recenti processi di revisione delle politiche UE in tema di asilo e migrazione.

Bibliografia

Constitutional Council [Conseil constitutionnel français], 2019.Mr. Adama S., 21/03/2019.

Council of Europe, Parliamentary Assembly, 2016, Harmonising the protection of unaccompanied minors in Europe.

Council of Europe, Parliamentary Assembly, 2019. Les disparitions d'enfants réfugiés ou migrants en Europe.

Diop, M., 2009. Unaccompanied Minors' Rights within the European Union: Is the EU Asylum and Immigration Legislation in line With the Convention on the Rights of the Child?

EASO, 2019. Report on Asylum procedures for children, 2019.

EASO, 2019. Practical guide on the best interests of the child in asylum procedures.

EASO, 2020. Asylum Report.

E.K.K.A. National Center for Social Solidarity, 2020. Situation Update: Unaccompanied Children (UAC) in Greece.

Eurostat, 2020. Almost 14,000 Unaccompanied Minors Among Asylum Seekers Registered In the EU in 2019.

European Commission, 2010. Action Plan on Unaccompanied Minors (2010-2014).

European Commission, 2014. Reference Document On Unaccompanied Children.

European Commission, 2018. Approaches to Unaccompanied Minors following Status Determination in the EU Plus Norway.

European Commission, Migration and Home Affairs, 2018. Common European Asylum System, visited on 2 July 2020, site: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we do/policies/asylum_en.

European Commission, European Migration Network, 2020. Annual Report On Migration And Asylum 2019.

European Commission, European Migration Network, 2020. How Do Eu Member States Treat Cases Of Missing Unaccompanied Minors?

European Union Agency for Fundamental Rights, 2017. Guardianship for unaccompanied children in Italy.

European Union Agency for Fundamental Rights, 2020. Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes.

EU Court of Justice 550/16 – A e S / Staatssecretaris van Veiligheid, 12 April 2018.

International Rescue Committee, UK, 2020. What is the Dubs Amendment?). Retrieved July 02, 2020, from https://www.rescue-uk.org/article/what-dubs-amendment.

Lelliott, J., 2018. Italy's 'Zampa' law: increasing protection for unaccompanied children.

MA, BT, DA v. Secretary of State for the Home Department, C-648/11, Court of Justice of the European Union, 6 June 2013.

Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 604/2013 as regards determining the Member State responsible for examining the application for international protection of unaccompanied minors with no family member, sibling or relative legally present in a Member State', Official Journal. C 12/69.

Papademetriou, T., 2014. Library of Congress: European Union: Status of Unaccompanied Children Arriving at the EU Borders.

Recast Qualification Directive 2011/95/EU on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for

refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted(2011) Official Journal. L337/9.

Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), 29 June 2013, OJ L. 180/31-180/59; 29.6.2013, (EU)No 604/2013.

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 May 2013, CRC /C/GC/14.

UN Commission on Human Rights, Convention on the Rights of the Child., 7 March 1990, E/CN.4/RES/1990/74.

UNHCR, 2016. UN refugee agency supporting French authorities in transferring refugees from Calais 'Jungle'. Retrieved from https://refugeesmigrants.un.org/un-refugee-agency-supporting-french-authorities-transferring-refugees-calais-%E2%80%98jungle%E2%80%99

UNHCR, 2017. Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation, p. 82.

UNHCR, 2018. Guidelines on Assessing and Determining the Best Interests of the Child.

UNHCR, 2020. UN agencies welcome first relocation of unaccompanied children from Greece, retrieved from https://www.unhcr.org/news/press/2020/4/5e9707ed4/un-agencies-welcome-first-relocation-unaccompanied-children-greece.html.

UNICEF, 2017. UNICEF hails new Italian law to protect unaccompanied refugee and migrant children as model for Europe, retrieved from https://www.unicef.org/media/media_95485.html.

UNICEF, 2019. Protecting Children in Migration Across the European Union: Learning from Practices, retrieved from https://www.unicef-irc.org/article/1896-protecting-children-in-migration-across-the-european-union-learning-from-practices.html

Attuazione della legge 47

A cura di Marianna Lunardini

Introduzione

La legge 47 è stata approvata il 7 aprile 2017 con l'obiettivo di prevedere una tutela e un'accoglienza specifica nei confronti dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). L'atto normativo regola e sistematizza tutti gli aspetti legati alla protezione dei minori ed è il risultato di un lungo processo di riconoscimento da parte delle Istituzioni italiane della peculiare vulnerabilità dei MSNA in quanto particolarmente a rischio, sia per la loro condizione di minori sia per la condizione di stranieri. La legge è orientata al riconoscimento del MSNA in quanto minore e come tale soggetto partecipe del proprio futuro, pur necessitando di sostegno da parte del sistema nel suo complesso e specialmente dal tutore volontario ex art. 11 della Legge. Importante riconoscimento della legge è quello riguardante l'uguaglianza sostanziale fra minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e non, stante il diritto di ognuno di questi ad ottenere il permesso per minore età e il pari accesso al sistema di welfare. Il processo di arrivo alla legge cosiddetta Zampa, dal nome dell'onorevole che l'ha promossa, non è stato semplice ed ha visto l'Italia incorrere in plurime e reiterate carenze sistemiche alle principali convenzioni internazionali e normative europee nei confronti dell'accoglienza ai minori. In tal senso era stata aperta dal 2014 una procedura di infrazione ex art. 258 TFUE[36], proprio sulla questione della tutela pubblica, che solamente nel gennaio 2018, proprio a seguito dei progressi legislativi, è stata chiusa dalla Commissione Europea.

La legge è stata riconosciuta come una *promising practice* nel contesto europeo da parte dell'Agenzia UE per i diritti fondamentali, in quanto istituisce un sistema di tutela flessibile ed economicamente vantaggioso rispetto all'istituzione di una tutela riservata a professionisti, prospettando quindi un coinvolgimento diretto della società civile[37].Sebbene una legge così innovativa sia stata approvata, non è certo possibile ritenere che dalla semplice approvazione vi sia stata in maniera automatica una trasformazione del sistema nel suo complesso e un'immediata pratica di applicazione pedissequa del disposto normativo. Vi sono ad oggi vari fattori da tenere in considerazione per valutare la corretta realizzazione dei diritti stabiliti dalla legge: in primo luogo la legge stessa disponeva la necessità di vari decreti di attuazione che andassero a modificare o regolare alcuni punti fondamentali per la realizzazione dei principi ivi disposti; in secondo luogo l'attuazione della legge si basa sull'applicazione concreta da parte di varie istituzioni sia nazionali che non.

Sul primo punto, come rilevato sin dal novembre 2017 dal Tavolo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati[38], non sono state disposte nei tempi prospettati dalla legge le modifiche richieste. Ad oggi la situazione non si è modificata, palesando un grave ritardo nell'azione istituzionale in contravvenzione a quanto richiesto dalla legge 47. Pertanto **restano a livello legislativo le seguenti lacune**: modifiche al Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394; 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. Un ulteriore documento fondamentale per la corretta attuazione della legge è rappresentato da un Protocollo per l'accertamento dell'età del minore nei

[36] Si veda nel presente Rapporto la sezione "Riferimenti europei e genesi della legge Zampa".

[37] EU FRA Agency, Guardianship for unaccompanied children in Italy, 2017 in https://fra.europa.eu/en/news/2018/innovative-italian-legislation-updates-approach-guardianship.

[38] Osservazioni e raccomandazioni del Tavolo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati sull' attuazione della L. 47/2017 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", 7 novembre 2017, visionabili al sito: https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/Attuazione%20Legge%20Zampa.pdf.

casi di dubbio fondato relativo a quanto dichiarato, aggiornato alla disciplina disposta dalla legge 47/2017 all'art. 5 che ha modificato il d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, inserendo l'art. 19*bis*.

Per quanto riguarda il secondo punto, possiamo dire che sono state riscontrate nel corso del tempo delle **discrepanze fra le prassi adottate da alcune istituzioni locali e quanto dettato dal disposto normativo**, sicuramente anche dovute all'assenza dei decreti di attuazione menzionati. Si rileva inoltre che, ai fini dell'attuazione pratica della legge, è utile valutare la promozione di linee guida, circolari ministeriali, protocolli di intesa ed accordi di collaborazione fra organi istituzionali su vari livelli e fra istituzioni e organizzazioni della società civile. In tal senso, molte intese sono state siglate al fine di promuovere la legge, tuttavia anche tale pratica non è omogenea e non ricopre tutti gli ambiti previsti, determinando anche in tal senso una difficoltà di reale attuazione dei diritti dei MSNA.

Rilevano per una comprensione estesa della disciplina normativa regolante il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati il **decreto legislativo 220 del 2017**, il quale ha disposto il passaggio di competenze dal giudice tutelare al Tribunale per i Minorenni, sebbene le pratiche aperte dal giudice tutelare prima della modifica del dicembre 2017 non siano state trasferite al Tribunale per i Minorenni, anche in considerazione del possibile aggravio quantitativo del lavoro di quest'ultimo. Fra le altre modifiche, riguardanti ad esempio il sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si evidenzia l'assegnazione all'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza del monitoraggio dello stato di attuazione della legge e la modifica dell'art. 11 (il quale tratta dell'Elenco dei tutori) riconducendo la tutela non al Titolo IX del Codice Civile – sulla responsabilità genitoriale – bensì più propriamente al Titolo X, Capo I, sulla tutela del minore.

Il decreto legge 113 del 2018, cosiddetto **Decreto Sicurezza**, ha portato delle modifiche rilevanti per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati, sia con il passaggio dal sistema SPRAR al sistema SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati) per quanto riguarda la seconda fase dell'accoglienza, da predisporre obbligatoriamente dopo un massimo di 30 giorni trascorsi nei centri di prima accoglienza secondo la legge Zampa[39], sia per la regolamentazione che concerne il delicato passaggio dalla minore alla maggiore età. Proprio su questo punto numerosi sono stati i rilievi e le preoccupazioni delle organizzazioni non governative a seguito della pubblicazione del decreto legge[40]. Difatti, in tema di richiesta di rilascio del permesso di soggiorno per studio, accesso al lavoro, ovvero per lavoro subordinato o autonomo, al momento della maggiore età, quindi nel momento di conversione del permesso per minore età in una di queste categorie, viene richiesto in buona parte dei casi un parere alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (prima del 2012 tale parere era richiesto all'estinto Comitato Minori Stranieri) *ex* articolo 32, comma 1*bis* del d.lgs. 286/1998, così come modificato dal D.L. 89/2011 convertito con la L. 129/2011. Tale parere è ritenuto un atto endoprocedimentale, obbligatorio e non vincolante per la decisione sulla conversione del permesso[41]. Le modifiche della legge 47/2017 sono state soppresse dal Decreto Sicurezza, precisamente sono stati eliminati dal testo normativo gli ultimi due periodi del comma 1-bis dell'art. 32 del d.lgs 286/1998 che prevedevano l'illegittimità del rifiuto per la conversione del

[39] Articolo 4, legge 47/2017, che modifica l'articolo 19, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

[40] Si vedano ad esempio: Intersos, L'isola dei minori, l'accoglienza dei minori non accompagnati in Sicilia, Rapporto, 2019; Save the Children Italia, Cosa cambia per i minori con il decreto sicurezza?, Articolo su web 29 novembre 2018, ASGI e INTERSOS, Quali percorsi per i Minori non accompagnati in seguito all'abrogazione del permesso per motivi umanitari?Scheda per i tutori e gli operatori che seguono minori non accompagnati, 2018, Openpolis e ActionAid, La sicurezza dell'esclusione, 2019.

[41] Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Linee Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età (articolo 32, comma 1 bis del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286), 24 febbraio 2017, in http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Linee-guida-parere-art-32-co-1-bis-doc.pdf.

permesso di soggiorno nei casi di mancato rilascio del parere e l'applicazione del silenzio assenso. Tale modifica comporta rilevanti conseguenze nel procedimento di conversione, rendendolo più difficile sia per l'ottenimento del parere positivo nei giusti tempi che nella buona riuscita della conversione del permesso stesso.

Ulteriore modifica apportata dal Decreto Sicurezza, al sistema di protezione ed accoglienza dei migranti, è quella relativa alla soppressione del permesso per motivi umanitari. Tale modifica ha reso più ostico per il minore non accompagnato il passaggio alla maggiore età, difatti i MSNA richiedenti asilo, come rilevato dalle organizzazioni del settore[42], spesso nella pratica accedevano a tale tipo di permesso. La soppressione di questa forma e il contemporaneo restringimento nell'accesso all'accoglienza del sistema SPRAR divenuto SIPROIMI ha comportato un forte rischio per molti minori nel passaggio alla maggiore età, facendoli ritrovare nell'indisponibilità ad essere accolti in un centro di accoglienza della rete e con prospettive minime di una conversione del permesso di soggiorno. Proprio per i neomaggiorenni, tale Decreto Sicurezza ha destato fra gli operatori preoccupazioni in considerazione della disposizione ivi contenuta che non permette l'iscrizione all'anagrafe con la presentazione del permesso di soggiorno per richiedenti asilo, modificando il d.lgs 142/2015, art. 4. L'impossibilità di non potersi iscrivere all'anagrafe comporta un concreto depauperamento nelle possibilità di accedere a dei servizi spesso vitali per i richiedenti se non essenziali. La giurisprudenza in plurime occasioni ha dato un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, nel senso di interpretare il testo letterale secondo i principi della Carta Costituzionale di modo che, pur nel rispetto del significato delle parole usate dal legislatore, queste non assumano un significato contrastante con i principi costituzionali non da ultimo quelli di uguaglianza formale e sostanziale. Proprio la Corte Costituzionale ha esaminato le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai Tribunali di Milano, Ancona e Salerno su tale punto del d.l. 113/2017 e, in data 9 luglio 2020, ha comunicato il contenuto della sentenza di prossimo deposito: la norma secondo i giudici costituzionali, non viola l'art.77 nei caratteri di urgenza, bensì viola l'art. 3 della Costituzione "sotto un duplice profilo: per irrazionalità intrinseca, poiché la norma censurata non agevola il perseguimento delle finalità di controllo del territorio dichiarate dal decreto sicurezza; per irragionevole disparità di trattamento, perché rende ingiustificatamente più difficile ai richiedenti asilo l'accesso ai servizi che siano anche ad essi garantiti"[43].

[42] Intersos, L'isola dei minori, l'accoglienza dei minori non accompagnati in Sicilia, Rapporto, 2019, p. 7.
[43] Ufficio Stampa della Corte Costituzionale, Comunicato del 9 luglio 2020, in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20200709165957.pdf

I trasferimenti secondo il Regolamento Dublino III ed il Decreto Sicurezza

L'adozione del Decreto Immigrazione e Sicurezza in Italia alla fine del 2018 ha avuto conseguenze per quanto riguarda l'approccio di alcuni Stati Membri nei confronti dei trasferimenti in Italia secondo le regole di Dublino. Una Circolare, inviata l'8 gennaio 2019, informava gli Stati Membri che **le famiglie con minori oggetto di trasferimento non sarebbero state più accolte negli SPRAR**, ma nei centri di prima accoglienza o nei centri d'emergenza come gli altri richiedenti asilo. Come riportato da EASO, nel Report 2020, gli Stati hanno reagito in maniera differente: Stati come la Danimarca e la Svezia, hanno valutato la lettera come un'adeguata forma di rassicurazione confermando le decisioni di trasferimento nelle Commissioni preposte. Il Consiglio svizzero per i rifugiati ha continuato i rimpatriati di Dublino ma ha attivato un Progetto di monitoraggio nel 2019, incentrato sull'impatto delle modifiche legislative italiane per le persone trasferito ai sensi del regolamento Dublino III. Mentre la Corte olandese ha riscontrato che, prima di un trasferimento verso l'Italia di famiglie con minori, devono essere richieste e ottenute specifiche garanzie perché le autorità olandesi "could not suffice with the mere reference to the general guarantees in the circular letter from the Italian authorities of 8 January 2019, since **it does not indicate under what conditions families with minor children will be taken care of and how the care offered in the CAS or CARA reception locations in Italy meet the special needs of minor children**"[44]. La Corte olandese ha riscontrato quindi la necessità, pur accordando il trasferimento, di proseguire il monitoraggio delle singole situazioni indagando la situazione una volta arrivati in Italia.[Court of The Hague [RechtbankDen Haag], Applicants (Nigeria) vs State Secretary for Justice and Security (Staatssecretaris van JustitieenVeiligheid), 28.06.2019].

Sul punto si richiama la sentenza Jawo della Corte UE di Giustizia, 19 marzo 2019 avente ad oggetto un trasferimento verso l'Italia, accordato nel caso specifico ma con la specifica che: "L'articolo 4 della Carta [di Nizza] deve essere interpretato nel senso che esso non osta a un trasferimento siffatto del richiedente protezione internazionale, a meno che il giudice investito del ricorso avverso la decisione di trasferimento non constati, **sulla base di elementi oggettivi, attendibili, precisi e opportunamente aggiornati** e in considerazione del livello di tutela dei diritti fondamentali garantito dal diritto dell'Unione, l'esistenza di tale rischio per il richiedente a causa del fatto che, in caso di trasferimento, quest'ultimo si verrebbe a trovare, indipendentemente dalla sua volontà e dalle sue scelte personali, in una situazione di estrema deprivazione materiale."

I decreti di attuazione ed il Protocollo sull'accertamento dell'età dal 2017 ad oggi: quali passi in avanti?

L'art. 22 della legge 47/2017 disciplina che: "Entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede ad apportare le modifiche necessarie ai regolamenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535." Dall'aprile 2017 al luglio 2020 non è stata ancora data attuazione all'art. 22, per quanto riguarda i singoli decreti richiamati da tale disposto, ognuno di questi ha avuto un iter peculiare.

[44]Alle autorità olandesi "non può essere sufficiente il semplice riferimento alle garanzie generali contenuto nella Circolare inviata dalle autorità italiane l'8 gennaio 2019, dal momento che non indica a quali condizioni saranno accolte le famiglie con minori e in quali termini l'assistenza offerta nei CAS o nei CARA in Italia soddisfano le esigenze speciali dei minori" (Trad. dell'autrice)

Le proposte di modifica del d.P.R 394 del 1999, Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, sono state approvate Il 21 dicembre 2019 dal Consiglio dei Ministri[45]. Il Regolamento modifica e integra la disciplina vigente e, nello specifico, chiarisce le modalità e le condizioni del **rilascio dei permessi di soggiorno** e della conversione degli stessi al raggiungimento della maggiore età. Senza il citato Regolamento non è ad oggi chiaro quale tipologia di permesso deve essere rilasciata al minore e con quale tipologia di documenti deve essere fatta la richiesta, inoltre il Regolamento andrebbe a colmare la lacuna rispetto al passaggio alla maggiore età nello specifico dei casi di prosieguo amministrativo ex art. 13 della legge 47/2017. Senza regolamento non è ad oggi definito la tipologia di permesso e le procedure con cui ottenerlo, lasciando che i minori stranieri diventino adulti in uno stato di non chiarezza che ostacola una transizione alla maggiore età già complessa.

Il Regolamento dà pertanto attuazione alla legge 47/2017, art. 10, in cui si chiarisce che al minore è rilasciato un permesso per minore età, salvo che sia affidato o posto sotto la tutela di un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante con il quale conviva, caso in cui sarà rilasciato un permesso per motivi familiari, in questa ultima ipotesi viene quindi incluso anche l'affidamento cosiddetto di fatto ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della l. 184/1983. Tale articolo di legge deve essere interpretato in combinato disposto con l'art. 10 della legge 122/2016 che, recependo una normativa europea, elimina la distinzione fra minori di 14 anni e minori ultraquattordicenni, i primi infatti in precedenza non ricevevano un permesso di soggiorno individuale ma venivano iscritti nel permesso di soggiorno della persona a cui erano affidati. Pertanto, il Regolamento non prevede una distinzione fra le due tipologie di minori ma riconduce entrambi ai casi menzionati. Prima dell'approvazione della legge Zampa, al minore straniero poteva essere rilasciato anche un permesso detto per integrazione sociale e civile ai sensi dell'art. 32, commi 1bis e 1ter, del Testo Unico sull'Immigrazione, nei casi di partecipazione del minore a progetti sociali della durata di due anni. La disciplina della Legge Zampa comporta, quindi, una maggiore chiarezza e semplificazione delle procedure ripartendo la casistica in due principali tipologie- per minore età, per affidamento – con una prospettiva incentrata sulla preminenza della caratteristica di minore rispetto ad altre vulnerabilità. Chiaramente, il minore che faccia domanda per la protezione internazionale è pienamente legittimato e riceverà un permesso come richiedente asilo. Il Regolamento chiarirebbe inoltre che entrambe le tipologie di permesso consentono comunque di svolgere attività lavorativa e formativa finalizzata all'accesso al lavoro.

Al compimento della maggiore età, ai titolari dei permessi di soggiorno si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sulla possibilità di conversione del permesso di soggiorno. Le disposizioni, una volta approvate, secondo il testo presentato al Consiglio dei Ministri nel dicembre 2019, comporterebbero una modifica dell'art.11, comma 1, lett. c sexies, del d.P.R. 394/1999, disponendo che il **permesso per integrazione** è concesso ai minori affidati ai servizi sociali secondo le modalità dell'art. 13, comma 2, l. 47/2017 che disciplinano il prosieguo amministrativo.

Importante modifica al d.P.R 394/1999 è inoltre quella che andrebbe ad aggiungere all'art 14 il comma 1-bia in tema di conversione del titolo di soggiorno del minore non accompagnato richiedente asilo che, avendo ottenuto il diniego della Commissione territoriale, si ritrova neomaggiorenne senza alcuna forma legale per restare nel territorio italiano. In tal senso, sarebbe prevista, una volta approvato il nuovo Regolamento, la possibilità di convertire il permesso per motivi di studio, lavoro o attesa occupazione, ove ve ne siano i presupposti ai sensi dell'art. 32 del Testo Unico. La possibilità prevede un termine massimo entro il quale il richiedente, che ha ricevuto il diniego, può chiedere la conversione.

[45] http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Minori-stranieri-non-accompagnati,-governo-vara-regolamento-attuativo.aspx

Come richiamato dal parere favorevole dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA), lo schema di decreto riprende delle disposizioni contenute nelle Linee Guida della Direzione Generale Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del 24 febbraio 2017 sul rilascio del parere ai sensi dell'art. 32, comma 1 bis, nei casi di conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età[46]. Tale aspetto risulta importante perché permette di coprire un'ulteriore lacuna normativa coperta ad oggi da un atto avente natura amministrativa[47].

Lo schema di Decreto ha quindi ricevuto fra il 2019 ed il 2020 l'approvazione del Consiglio dei Ministri, il parere favorevole dell'AGIA, nel febbraio 2020 della Conferenza Unificata Stato, Regioni ed Enti locali, arrivando al Consiglio di Stato, che ha emesso parere in data 5 marzo 2020. Il parere del Consiglio di Stato n. 546 del 2020 ha richiesto delle modifiche nell'iter procedurale di approvazione delle modifiche al decreto ed ha portato dei rilievi sostanziali alle disposizioni del testo. In particolare, ha riscontrato necessario il passaggio Parlamentare, secondo il principio del *contrarius actus*, prevedendo che le modifiche al regolamento debbano essere apportate con lo stesso iter procedimentale che ha visto l'approvazione dell'atto originale. Quindi il regolamento all'art. 22 l. 47/2017 deve essere emanato seguendo la disposizione normativa dell'art. 17, comma 1, l. 400 del 1988. Sono stati quindi richiesti i pareri delle Commissioni parlamentari competenti, Affari Costituzionali e Bilancio, la prima si è già espressa in maniera favorevole pur ponendo condizioni ed osservazioni che pertanto necessitano di puntuale risposta. Fra le Osservazioni apportate dalla Commissioni Affari Costituzionali della Camera, oltre al richiamo al Governo per l'approvazione dei decreti di attuazione, rileva inoltre la preoccupazione rispetto ai minori irreperibili, alla mancanza di supporto ai tutori volontari con permessi di lavoro, alla necessità di integrare le disposizioni al comma 1, art. 28 del d.P.R., facendo esplicito riferimento anche ai casi di divieto di respingimento oltre che ai casi di divieto di espulsione, alla necessità di introdurre i soppressi periodi del comma 1 bis dell'articolo 32 d.lgs. 286/1998, sulla natura del parere della D.G. nei casi di mancato invio[48]. Il Consiglio di Stato ha inoltre rilevato proprio sul parere ex art. 32 e sul permesso per i minori delle criticità in tema di modifiche apportate da un Regolamento a norme di fonte primaria, comportanti il non rispetto della gerarchia delle fonti. Il Governo, una volta ricevuto il parere del Consiglio, è tenuto a rispondere nei punti rilevati, mentre è ancora in attesa del parere del Parlamento per le Commissioni Bilancio[49].

Lo schema di Decreto che modifica il **d.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535**, recante il Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, d.lgs. 286/1998, è al vaglio del Consiglio di Stato. Il Comitato per i Minori Stranieri secondo l'art. 33, comma 1, aveva il compito di "vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate". In tal senso, al Comitato erano assegnate le seguenti competenze dall'art. 2, comma 2, del Decreto del 1999: vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori; deliberare sull'ingresso di minori accolti nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi; accertare lo status del minore non accompagnato; promuovere l'individuazione dei familiari dei minori presenti non accompagnati,

[46] Il parere non è richiesto nei seguenti casi:
-per minori stranieri non accompagnati che risultino presenti in Italia da almeno tre anni, ammessi ad un progetto di integrazione sociale e civile per un periodo non inferiore a due anni;
- per minori stranieri affidati a parenti entro il 4° grado, anche se in possesso del permesso di soggiorno per minore età;
- per minori stranieri non accompagnati per i quali il Tribunale per i minorenni abbia ordinato il prosieguo amministrativo delle misure di protezione e di assistenza oltre il compimento del 18esimo anno di età;
- per minori stranieri non accompagnati che al compimento del 18esimo anno di età siano in possesso di un permesso di soggiorno per asilo, per protezione sussidiaria o per motivi umanitari.

[47] AGIA, Schema di d.PR. recante modifiche al d.PR 31 agosto 1999, n. 394, in attuazione dell'art 22 della legge 7 aprile 2017, recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

[48] Camera dei Deputati, XVIII legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Affari costituzionali, Allegato I, 7 luglio 2020.

[49] Il termine per la Commissione Bilancio era assegnato al 27 giugno 2020.

anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi; adottare il provvedimento di rimpatrio assistito dei minori presenti non accompagnati; provvedere al censimento dei minori presenti non accompagnati. Il Comitato per i Ministri è stato abolito dalla legge 135 del 2012[50], all'art.12, Soppressione di Enti e Società, comma 20, il quale in un'ottica di *spending review* ha disposto che: "A decorrere dalla data di scadenza degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, in regime di proroga ai sensi dell'art. 68, comma 2, del decreto legge 2 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133, le attività svolte dagli organismi stessi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operano". Le funzioni del Comitato sono state svolte dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tuttavia, il testo normativo del d.p.c.m. non è stato modificato e necessita di un aggiornamento per un corretto funzionamento degli organi istituzionali.

La mancata approvazione ad oggi del decreto comporta anche la non attuazione piena dell'art. 9 della legge 47/2017 sulla creazione del SIM – Sistema Informativo Nazionale dei minori stranieri non accompagnati – e del sistema delle cartelle sociali, finalizzate a raccogliere i dati anagrafici del minore e ad attuare quell'approccio integrato e multi-disciplinare nella presa in carico, che è sotteso a molte delle disposizioni della legge Zampa. Il Garante per la protezione dei dati personali si è espresso sin dal settembre 2019, con Parere n. 172, portando alcune considerazioni fra cui quella relativa alla necessità di specificare il termine massimo di conservazione, da parte delle amministrazioni pubbliche, dei dati dei minori una volta raggiunta la maggiore età, oltre alla considerazione che il SIM avrebbe gestito il trattamento di dati comportante un rischio per i diritti dei soggetti, non solo i minori ma anche per i tutori e gli affidatari. Raccomanda, pertanto, elevata attenzione e si è riservato di esprimere un parere ad hoc sul decreto ministeriale che avrebbe regolato operativamente il SIM.

L'articolo 5 della legge Zampa prevede inoltre l'approvazione di un **decreto da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla procedura di attuazione del primo colloquio** da parte del personale della struttura di accoglienza, andando a modificare il Testo Unico con l'aggiunta dell'art. 19bis[51], in tema di identificazione dei minori. Tale disposizione richiede l'emanazione del citato d.p.c.m. entro il termine di 120 giorni dalla pubblicazione della legge 47/2017, pertanto è ampiamente decorso anche questo termine di legge e le istituzioni pubbliche restano al momento inadempienti. Il d.p.c.m. risulta essere ancora in esame presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dopo aver ricevuto il parere del Garante per la protezione dei dati personali nell'aprile 2020. Il d.p.c.m. deve disporre norme per l'individuazione delle strutture di accoglienza preposte all'espletamento del colloquio, per la disciplina delle condizioni in cui deve essere svolto rispetto sia ai luoghi sia alle persone che vi partecipano, variando tali elementi e le modalità a seconda dell'età e del grado di maturità del minore. Nello specifico, nel corso del colloquio, gli operatori devono poter acquisire informazioni riguardanti i dati anagrafici del minore, elementi del vissuto familiare e del percorso migratorio, appartenenza ad una minoranza linguistica o etnica, percorso scolastico effettuato fino al momento di arrivo, al fine di poter essere correttamente accolto ed ottenere la stesura di un Progetto individuale realmente attinente alla sua identità. Lo schema di regolamento prevede all'art.3, comma 3, l'analisi dello stato di particolare emotività o di

[50] La legge 7 Agosto 2012, n. 135, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.

[51] Art. 19 bis, comma 1: "Nel momento in cui il minore straniero non accompagnato è entrato in contatto o è stato segnalato alle autorità di polizia, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale o all'autorità giudiziaria, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale competente e coadiuvato, ove possibile, da organizzazioni, enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori, un colloquio con il minore, volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione, secondo la procedura stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Al colloquio è garantita la presenza di un mediatore culturale."

vulnerabilità riscontrati sul minore, derivanti anche da violenze psichiche o fisiche o dall'essere stato vittima di tratta o altre forme di sfruttamento. Su tale articolo, il Garante aveva espresso la necessità di prevedere norme compatibili con il Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali e sensibili, richiedendo l'espressa menzione di un titolare per il trattamento dei dati e di procedure di verifica della correttezza del trattamento. Inoltre il Garante, ricordando il lungo periodo trascorso dal settembre 2019 data in cui ha emesso il parere sul decreto riguardante il SIM senza l'approvazione del decreto , ha richiesto che le misure siano armonizzate con quelle da stabilire, in attuazione dell'articolo 22 della citata legge n. 47 del 2017, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di "adeguare il vigente quadro regolamentare alle disposizioni legislative in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati e, in particolare, con quelle volte a disciplinare gli aspetti tecnico organizzativi del Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati (SIM) istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 9, comma 1, della medesima legge n. 47".

Il Protocollo sull'accertamento dell'età

L'art. 5 della legge 47/2017 dispone che nel procedimento di identificazione del minore, solo ove vi siano fondati dubbi su quanto dichiarato, le autorità di pubblica sicurezza, con il supporto di mediatori qualificati, provvedono all'accertamento dell'identità, in presenza di un tutore nominato o di un tutore provvisorio, in via preliminare con il supporto di documentazione anagrafico. Le autorità si avvalgono della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari solo nei casi in cui non vi sia possibilità che il minore richieda la protezione internazionale o nei casi in cui il minore palesi la volontà di non avvalersi del supporto delle autorità del Paese d'origine o nei casi in cui vi sia possibile rischio di persecuzione del ragazzo o della ragazza. Se, a seguito di tale iter, permane il dubbio sull'età del minore viene attivata una procedura socio-sanitaria che è stata definita dalla legge Zampa all'art. 5, comma 6[52]. L'esame, di cui il minore deve ricevere previamente ogni spiegazione, è descritto in termini di multi-disciplinarietà, con l'obbligo di presenza di un mediatore, connotato da caratteri di non invasività e rispettoso della maturità e dello stato psico-fisico del minore stesso. Il risultato deve essere oggetto di comunicazione al minore e dell'esercente potestà tutelare ed è oggetto di possibile reclamo alle autorità giudiziarie, in caso di dubbio persistente, ad ogni modo viene presunta l'età minore della persona oggetto dell'esame.

Proprio il 9 luglio 2020, la Conferenza Unificata, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c, d.lgs. 281/1997, tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali, ha approvato il Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati[53]. Fino all'entrata in vigore del nuovo Protocollo, l'ultimo documento di riferimento per l'operato delle équipe sanitarie è stato il Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati approvato dalla Conferenza nel 2016. Altri importanti documenti in tema di accertamento dell'età sono il parere del Consiglio Superiore della Sanità del 2009[54] e le raccomandazioni dell'UNHCR del 2014[55].

Il Protocollo di accertamento dell'età del 2016 prevede che, nel rispetto del principio del superiore interesse del minore, la valutazione si svolga solo ove vi sia stata una nomina per la tutela. La presenza di un'équipe multidisciplinare porta l'esame ad essere caratterizzato secondo tre fasi, da

[52] Secondo il quale: "L'accertamento socio-sanitario dell'età deve essere svolto in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati e, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Non devono essere eseguiti esami socio-sanitari che possano compromettere lo stato psico-fisico della persona".

[53] Conferenza Unificata, Accordo sul Protocollo Multidisciplinare la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, 9 luglio 2020, in http://www.statoregioni.it/media/2751/p3-cu-atto-rep-n-73-9lug2020.pdf

[54] Parere del Consiglio Superiore della Sanità sull'accertamento dell'età, 2009.

[55] UNHCR, Raccomandazioni in tema di accertamento dell'età, 2014.

svolgersi sempre alla presenza del mediatore culturale: la prima comporta il colloquio sociale, la seconda fase è la visita pediatrica-auxologica, svolta dal pediatra il quale "con le dovute cautele per la sensibilità del presunto minore, nel rispetto del suo genere e sesso, cultura e religione, può anche effettuare una valutazione dello sviluppo puberale, avendo chiesto ed ottenuto il suo assenso"[56], la terza fase è la valutazione neuropsichiatrica/psicologica, "effettuata attraverso un colloquio approfondito, tenendo presente che attualmente non sono disponibili test psicologici specifici per valutare il livello di maturazione psicologica del presunto minore straniero". Il Protocollo rileva la figura fondamentale del pediatra sottolineandone "il valore e l'importanza della valutazione del pediatra che ha competenze uniche che permettono di dare un importante contributo nell'approccio olistico multidisciplinare.

Il Protocollo del 2016 necessitava di un aggiornamento stante l'evoluzione medica e la considerazione, confermata da alcuni professionisti nel settore medico intervistati, che il ruolo del pediatra è stato nel corso del tempo ridimensionato rispetto alle altre figure, per due principali ragioni. In generale deve essere considerata l'età media dei MSNA in ingresso nel nostro Paese, che supera i 16 anni, tale da considerare il pediatra una figura forse non propriamente consona ad una valutazione su un ragazzo prossimo ai 18 anni. Inoltre, alcune prassi attuate hanno rilevato la subalternità della valutazione del pediatra, che interviene in ultimo solo ove vi sia una discrepanza di opinioni fra le prime due figure, proprio per evitare le visite invasive che la legge Zampa richiama nell'articolo citato. Un ulteriore punto critico è relativo all'ultimo comma dell'articolo 5 che non prevede che per l'esecuzione dell'esame sia possibile disporre nuovi oneri per la finanza pubblica, mentre il Protocollo specifica che la valutazione è compiuta nel contesto e dal personale della SSR regionale. In tal senso, ogni SSR dispone e compone l'équipe multidisciplinare secondo le proprie disponibilità di organico, specialmente nelle figure del neuropsichiatra e dello psicologo che molto spesso sono viste come alternative, lasciando una composizione ridotta ai minimi termini. Anche la figura del mediatore non è presente fra le risorse umane della SSR pertanto, non potendo disporre la chiamata di un mediatore a pagamento, si ricorre a forme di accordo con il centro di accoglienza e/o con altre istituzioni pubbliche. Gli esperti hanno consigliato una figura di mediatore esterna ad entrambi gli organi per una maggiore terzietà e supporto al minore, tuttavia senza previsioni di oneri risulta impossibile non sopperire con personale di altri enti.

In molteplici occasioni, AGIA si è espressa richiedendo, oltre all'approvazione dei decreti di attuazione, anche l'approvazione di un protocollo che accerti l'età "in ossequio al principio della dignità della persona, in particolar modo vietando la determinazione dell'età attraverso metodi invasivi quali, primo fra tutti, lo sviluppo puberale delle parti genitali"[57]. Chiaramente deve ritenersi che l'esame radiologico del polso sia non attendibile e da evitare, stante la prassi italiana, ma non solo, che ha visto l'uso dell'esame come unico metodo di attestazione dell'età. Tale metodo è ampiamente criticato e proprio l'Italia è oggetto di un ricorso presso la Corte di Strasburgo[58] per tale metodo, mentre anche il Comitato Europeo per i Diritti Sociali si è espresso nei confronti della Francia per la violazione dell'art. 17, comma 1, della Carta Sociale Europea[59]. L'approvazione del Protocollo aggiornato permette un monitoraggio più stretto sulle prassi potenzialmente contrastanti la legge Zampa per ciò che concerne le modalità di valutazione, riducendo la discrezionalità dell'operato degli attori amministrativi. Inoltre, è doveroso constatare come la presenza di documenti che attestino l'età anagrafica sia in alcuni casi impossibile da richiedere: nel mondo,

[56]Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati, approvato dalla Conferenza delle Regioni nel 2016, p. 19.

[57]AGIA, I movimenti dei minori stranieri non accompagnati nelle frontiere settentrionali, Documento di studio e proposta, febbraio 2019, p. 50

[58]Richiesta no 5797/17 Ousainou DARBOE e Moussa CAMARA c. Italia 18 gennaio 2017, sul caso si veda E. Rozzi, L'accertamento dell'età e l'accoglienza dei minori non accompagnati all'esame della Corte Edu, in Minorigiustizia, 3/2017, p. 226.

[59] Comitato Europeo per i Diritti Sociali, EUROCEF c. France, 15 giugno 2018, n° 114/2015.

quasi 230 milioni di bambini con meno di 5 anni non sono mai stati registrati, provenienti fra il 59% dall'Asia e per il 37% dai Paesi dell'Africa sub-sahariana[60].

Il Protocollo di accertamento dell'età 9 luglio 2020

La procedura del 2019 prevede gli stessi passaggi di quella definita nel 2016, connotandoli ad ogni modo in maniera "sequenziale ed incrementale", tenendo anche conto delle notizie raccolte. Il carattere sequenziale conferma quindi l'ordine di successione fra colloquio sociale, visita psicologica/neuropsichiatrica e visita pediatrica-auxologica. Ogni fase del processo deve essere supportata dal mediatore. La visita psicologica vaglia in particolare il grado di maturazione del soggetto e la coerenza rispetto alle dichiarazioni rese al momento dell'identificazione. In tale fase, il neuropsichiatra e/o lo psicologo possono suggerire al pediatra eventuali circostanze che sconsigliano la visita fisica per attestare lo sviluppo puberale. Il protocollo, nella parte esplicativa relativa all'esame del pediatra, riconosce che tale terza fase è necessaria per appurare l'età del minore solo se persistono ancora fondati dubbi da parte dei professionisti che hanno valutato nelle precedenti fasi la persona.

La valutazione deve essere compiuta entro 3 giorni dalla richiesta del Tribunale per i Minorenni per l'accertamento dell'età ed il risultato deve essere emesso in massimo 20 giorni dalla valutazione, sebbene di preferenza si richieda la conclusione entro 10 giorni. Ognuna delle figure redige un parere, mentre la valutazione finale sarà collegiale ed oggetto di una relazione multidisciplinare finale.

Il minore deve avere comunicazione della relazione multidisciplinare con modalità congruenti alla sua maturità e livello di alfabetizzazione, in una lingua a lui comprensibile.

Il protocollo dettaglia per ogni fase della valutazione delle linee guida da utilizzare come traccia per la conduzione della procedura multidisciplinare.

Secondo il documento di EASO del 2018, tre sono le principali modalità di accertamento dell'età: quella medica, quella non medica che prevede la valutazione della documentazione arrecata dal minore, un colloquio e un esame visivo delle caratteristiche del ragazzo o della ragazza, quella multi-disciplinare che integra, in una prospettiva dialettica fra le varie professionalità, le precedenti due[61]. Sulla valutazione del minore non-medica, ad esempio nel Regno Unito, se la persona viene ritenuta di aspetto più grande di 25 anni, viene consigliato agli operatori di trattarla come un adulto, inoltre nelle valutazioni "fisiche", viene considerato anche il comportamento del minore come fonte da cui trarre considerazioni: le maniere, la postura del corpo, il linguaggio non verbale, il contatto visivo, l'attitudine nei confronti del personale, i vestiti portati, la risposta del minore alla valutazione[62].

In ognuno dei metodi descritti il margine di errore non può essere soppresso e difatti il Protocollo del 2020 e la legge Zampa prevedono che sia citato all'interno della relazione come uno degli elementi essenziali della valutazione stessa. Il margine di errore corrisponde a molteplici fattori di difficile sintesi precisa, è possibile citare varianti di natura biologica, sociale, etnica e/o culturale[63], deve essere considerato come un principio a garanzia della persona e parte del nucleo di regole imprescindibile a tutela del MSNA, insieme alla possibilità, previa notifica, di agire in giudizio contro la decisione sull'età. Il Protocollo del 2020 precisa che il margine di errore è nel 95% dei casi di circa più o meno 2 anni, mentre nel 5% dei casi può essere maggiore a questo.

[60] M.A. Kenny, M. Loughry, Addressing the limitations of age determination for unaccompanied minors: A way forward, in Children and Youth Services Review, 92, 2018, p. 17.
[61] EASO, Practical Guide on Age Assessment, 2018, pp. 39 e ss.
[62] UK Home Office, Age assessment, last update 23 may 2019, p. 14.
[63] J. Moyersoen, Minori non accompagnati: l'articolata ed ostica questione dell'accertamento dell'età, in Minorigiustizia, 3/2017, p. 89.

La legge è riconosciuta come garanzia di standard elevati, tuttavia sono state rilevate delle possibili criticità sia nell'applicazione che per lacune nel disposto normativo: la competenza relativa alla attestazione, la giurisdizione competente in sede di ricorso, il coordinamento con la disciplina in materia di vittime di tratta[64]. L'accertamento dell'età non è solo un atto amministrativo di natura endoprocedimentale, come ad esempio è definito in Ungheria, bensì è un atto da cui possono scaturire molteplici effetti, i quali possono incidere a più livelli sulla situazione giuridica della persona, in primo luogo per l'accesso o meno al sistema di accoglienza espressamente dedicato ai minori[65]. Come infatti recentemente deciso dai giudici ermellini, l'accertamento della minore età effettuato dal Tribunale per i minorenni, è destinato ad avere effetti anche al di fuori dell'applicazione degli istituti previsti dalla medesima legge. Con la sentenza del 9.3.2020, n. 6520[66], la Suprema Corte ha avuto modo di precisare che la procedura con cui si accerta l'età comporta dei riverberi in ogni altro procedimento amministrativo e giudiziario che vede come soggetto il minore straniero, al di là del contesto di accoglienza che è direttamente toccato dalla questione.

Misure necessarie per l'attuazione della l.47/2017

- **Decreto di modifica alle disposizioni del d.P.R. 394 del 1999**
- **Decreto di modifica al d.P.C.M. 535 del 1999**
- **Decreto che approvi la procedura di attuazione del primo colloquio ex art. 5 l. 47/2017**
- **Protocollo di accertamento per l'età ex art. 5 l. 47/2017**

Delle misure di attuazione necessarie solo il <u>Protocollo per l'accertamento dell'età</u> è stato approvato il 9 luglio 2020 dalla Conferenza Stato Regioni

Le disposizioni a seguito del COVID-19

Il 31 gennaio è stato dichiarato lo stato di emergenza dal Governo Italiano relativamente alla diffusione del virus COVID-19. A partire da fine febbraio, vari sono stati i decreti legge adottati che hanno riguardato la condizione dei MSNA in Italia.

Sin dal d.l. 8 marzo 2020, n. 11, e poi con il d.l. 17 marzo 2020, è stata decisa **la sospensione dell'attività giudiziaria**, che l'art. 83 del secondo d.l. ha stabilito dal 9 marzo al 15 aprile (prorogato **al 11 maggio dall'art. 37 d.l. 23/2020**) con l'eccezione dei procedimenti riguardanti i

[64] S. Penasa, L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati: quali garanzie? Un'analisi comparata e interdisciplinare, in Federalismi, n.2/2019.
[65] FRA, Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures, 2018, p. 10
[66] La sentenza è consultabile in https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/allegati/fascicolo-n-1-2020-2/549-cass-6520-2020/file

MSNA presso il Tribunale per i Minorenni. Pertanto, il decreto legge ha previsto che le procedure riguardanti i MSNA come quelle riguardanti la tutela, la convalida delle misure di accoglienza, le procedure di accertamento dell'età, le richieste di prosieguo amministrativo dovessero continuare ad essere espletate dai Tribunali per i Minorenni. In tema di udienze, il Consiglio Superiore della Magistratura, il Consiglio Nazionale Forense e la Direzione generale sistemi informativi automatizzati hanno concordato un **protocollo per le udienze civili tramite collegamento da remoto** presso il Tribunale per i Minorenni, come disposto all'art. 83 lett. f) d.l. 18/2020[67]. Il Decreto Legge n. 23 del 2020, art. 37, ha disposto **la proroga dell'efficacia degli atti amministrativi in scadenza e della sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi pendenti** alla data del 23.02.2020 o iniziati successivamente (art. 103, comma 1, D.L. n. 18/20) fino al 15 maggio 2020.

La legge n. 27 del 24 aprile 2020 (di conversione del Decreto Cura Italia) ha disposto la proroga dei permessi di soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi sino al 31 agosto 2020 (art. 103 co. 2 e 2-quater), ad eccezione dei permessi rilasciati per lavoro stagionale, in scadenza fra il 23 febbraio e il 31 maggio 2020, i quali sono stati prorogati sino al 31 dicembre 2020 (art. 78 co. 3-sexies). I termini di presentazione delle richieste di conversione dei permessi di soggiorno da motivi di studio a lavoro subordinato e da stagionale a lavoro subordinato-non stagionale sono prorogati al 31 agosto 2020. Le tessere sanitarie scadute sono state prorogate fino al 30 Giugno 2020, mentre i documenti di riconoscimento e di identità scaduti dal 31 gennaio restano validi sino al 31 agosto 2020. Consegue alla proroga dei permessi di soggiorno sino al 31 Agosto, la proroga di tutti i diritti acquisiti, connessi con il regolare soggiorno nel Paese perciò anche le misure di accoglienza e la permanenza nei centri.

La Circolare del Ministero dell'Interno n. 3393 del 18 marzo 2020 richiama la necessità di evitare la diffusione e il contagio rispetto all'emergenza Coronavirus, pertanto dispone la prosecuzione "anche a coloro che non hanno più titolo a permanere nei centri". La previsione ha consentito di mantenere in accoglienza le persone già presenti nella struttura con la possibilità di riammettere all'interno dell'accoglienza le persone a cui è stata revocata per vari motivi. Le persone in ingresso in Italia, come confermato anche dal d.P.C.M. del 10 aprile 2020, art. 4, hanno avuto l'obbligo di effettuare un periodo di isolamento e osservazione di 14 giorni atto a vagliare l'eventuale presenza del virus e prevenire la diffusione se in forma asintomatica. La **Circolare 3728 del Ministero dell'Interno del 1 aprile 2020** avente ad oggetto Interventi di prevenzione della diffusione del virus COVID-19 nell'ambito del sistema di accoglienza[68], richiedeva ai Commissari e ai Prefetti di vigilare affinché si assicurasse il rispetto delle misure di contenimento e dell'obbligo di rimanere all'interno delle strutture di accoglienza "onde evitare l'esposizione ai rischi di contagio per i migranti accolti e per gli operatori, nonché di generare situazioni di allarme sociale dovute al mancato rispetto, da parte dei primi, dell'obbligo di rimanere all'interno delle rispettive strutture". Inoltre, auspicava per il contenimento della diffusione del virus che i migranti fossero sottoposti prioritariamente al previsto screening da parte delle competenti autorità sanitarie, e, richiamando la Circolare n. 3393, l'applicazione delle misure di sorveglianza sanitaria e di isolamento per un periodo di quattordici giorni. Solo al termine delle due settimane e nei casi di non contagio, la Circolare dispone il trasferimento in altra struttura di accoglienza, previo rilascio di apposita certificazione sanitaria. Al fine di poter applicare le misure di isolamento menzionata, la Circolare dispone la creazione nei centri di accoglienza di zone predisposte con la facoltà di ricorrere nei casi necessari al potere di requisizione, previsto dall'art. 6, commi 7 e 8, del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020[69].

---

[67] Il Protocollo è consultabile sul sito del C.N.F. https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/677549/protocollo+udienze+minori.pdf/391e3e4a-cb6e-4d8b-a9a3-73e0fd22fae2

[68] Ministero dell'Interno, Circolare 3728/2020.

[69] Così anche Ministero dell'Interno, Circolare n. 3420, del 19 marzo 2020.

L'art. 16, decreto legge 34/2020 del 19 maggio 2020[70], ha legiferato in tema di misure straordinarie di accoglienza, disponendo che i posti disponibili all'interno del sistema SIPROIMI possano essere utilizzati per accogliere le persone che hanno più titolo a restarvi, per un termine non superiore ai sei mesi successivi alla cessazione dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020. Al luglio 2020, l'attuale disposizione in tema di stato di emergenza prevede che le condizioni materiali di accoglienza siano garantite sino al 31 gennaio 2021, tuttavia le discussioni nell'Esecutivo sono attualmente in corso per un prolungamento dello stato. Come rilevato dal Report AIDA per l'Italia, ad ogni modo, tali persone potranno beneficiare dei servizi forniti dai Centri nazionali e dai CAS[71].

L'art. 103 del d.l. 18 del 17 marzo 2020ha disposto la chiusura degli Uffici immigrazione delle Questure. Gli uffici rimangono sono rimasti aperti per la ricezione delle richieste di riconoscimento della protezione internazionale e per le espulsioni nei casi in cui queste ultime siano concretamente eseguibili, vista la situazione emergenziale. Tuttavia è stata rilevata in innumerevoli casi l'impossibilità a depositare la domanda di riconoscimento, pertanto varie organizzazioni, si cita ad esempio il CIR[72], hanno consigliato di manifestare la volontà di chiedere la protezione internazionale inviando una mail certificata. La riapertura delle Questure, al momento di scrittura del presente documento, è in corso ed ognuna di queste ha adottato una prassi ed una procedura differente anche nella data di riapertura al pubblico. Nelle sezioni successive del Rapporto si avrà modo di approfondire il tema.

Anche le Commissioni Territoriali hanno interrotto il loro lavoro di intervista ai richiedenti protezione internazionale fino al 11 maggio 2020, i membri hanno proseguito nelle abitazioni con lavoro amministrativo rispetto a fascicoli già aperti. Secondo interviste svolte, è stato possibile in pochi casi eccezionali il riconoscimento della protezione internazionale, casi in cui era conclamato lo status di rifugiato e non si necessitava di prolungate e complesse verifiche. L'interruzione del lavoro delle Commissioni Territoriali o l'estremo rallentamento delle loro attività ha comportato delle criticità nel caso di MSNA richiedenti asilo divenuti maggiorenni durante l'emergenza i quali si sono visti oggetto di un diniego ricevuto solo dopo il compimento dei 18 anni. In tale eventualità, potenzialmente viene a crearsi un ostacolo al neomaggiorenne per una sicura via di conversione del permesso di soggiorno secondo le disposizioni ex art. 32 del Testo Unico in materia di Immigrazione. Le organizzazioni del settore hanno richiesto l'introduzione di una norma che consenta in tali casi la conversione secondo le regole già disposte dal TU Immigrazione per la conversione del permesso di soggiorno per minore età[73]. Proprio in tema di conversione del permesso alla maggiore età, nei casi rientranti nelle disposizioni all'art. 32, comma 1 bis, necessitanti quindi di un parere da parte della D.G. dell'Immigrazione e delle politiche all'integrazione, si rileva che difficilmente potrebbero non essere tenute in considerazione le conseguenze di un periodo di totale interruzione di qualsivoglia attività educativa o professionale.

Proprio in virtù dell'ostacolo alla prosecuzione del percorso di inserimento sociale per il minore, alcune organizzazioni hanno ipotizzato la richiesta di un provvedimento di prosieguo amministrativo ex art. 13 l. 47/2017, che permette ai servizi sociali di continuare la presa in carico pur non definendo con quali misure di accoglienza[74]. Sul punto saranno analizzate, nelle parti successive del presente scritto, alcune buone prassi dei Tribunali per i Minorenni che in mancanza di direttive a livello nazionale hanno agito nei territori di competenza.

---

[70] https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/05/19/20G00052/sg

[71] AIDA, Asylum Information Database, Country Report Italy (a cura di ASGI), 2019 update ma con dati del 2020, p. 14.

[72] CIR, Emergenza Covid-19 e Protezione dei minori stranieri non accompagnati, Scheda Tecnica e Nota legale, 2020; CIR, Tabella Emergenza Covid-19 e MSNA, 2020.

[73] Ibidem, p. 5.

[74] ASGI, Emergenza Covid-19 e percorsi dei minori non accompagnati dopo i 18 anni, 2020.

In ultimo, con il d.P.C.M. **26 aprile 2020** a partire dal 4 maggio, il Governo, pur mantenendo i vincoli per la circolazione delle persone sul territorio nazionale, ha consentito gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità o di salute nella Regione di residenza. Fra le necessità ha ritenuto che rientrassero gli spostamenti per incontrare i congiunti, tuttavia l'interpretazione del disposto non ha portato le autorità e gli operatori a ritenere che i tutori volontari fossero considerabili come tali. Sebbene successivamente la circolazione delle persone sia ripresa senza restrizioni con la ripresa delle visite, è doveroso notare che, al tempo, non è stata presa in considerazione la caratteristica dei MSNA come minori privi di figure genitoriali nel suolo italiano, la cui figura più prossima è potenzialmente proprio quel tutore o tutrice, simbolo come più volte ribadito di genitorialità sociale.

Le circolari ministeriali di attuazione e ulteriori atti amministrativi

Dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Legge 47/2017, varie sono state le Circolari Ministeriali di attuazione degli articoli della legge Zampa.

La Circolare del 28 agosto 2017del Ministro dell'Interno diretta alle Questure e ai Dirigenti delle sedi della Polizia di Frontiera avente ad oggetto l'attuazione delle disposizioni della legge Zampa. Tale circolare richiama la disposizione normativa in tema di divieto di respingimento dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere, oltre che per i minori stranieri adottati non muniti di visto. La Circolare richiama anche le limitazioni all'approvazione da parte dell'autorità giudiziaria dell'espulsione del minore non accompagnato e conferma il rilascio negli altri casi di un permesso per minore età o per affidamento. Nel caso di prosieguo amministrativo definisce il rinnovo del permesso per affidamento per una durata di due anni massimo fino ai 21 anni. Si dispone inoltre che la Questura rilasci il permesso per minore età su richiesta del minore, anche senza la nomina del tutore volontario o del responsabile del centro di accoglienza come facente funzioni. Si dispone inoltre, richiamando la Circolare del 24 marzo del medesimo anno, che il titolo sia concesso anche senza l'esibizione del passaporto da parte del minore. Le criticità rispetto ad una corretta attuazione sono riportate da una nota di AGIA al Ministero dell'Interno del 30.11.2018, in cui la Garante ha evidenziato la presenza di una prassi diversa e disomogenea, contraria alla legge Zampa, in tema di esibizione del passaporto o di altro documento equipollente, qualora essi non siano nella immediata disponibilità. L'Autorità aveva promosso in precedenza un Protocollo d'Intesa con il Ministero dell'Interno ed il Dipartimento della Polizia di Stato, siglato il 28 gennaio 2014, che aveva portato ad un **Vademecum per le forze di polizia**[75]. Si ritiene che un aggiornamento di tale Vademecum a seguito della legge 47/2017 (ma anche in considerazioni di altre leggi rilevanti per l'infanzia) possa essere di rilevante utilità.

Precedentemente alla legge dell'aprile 2017, la Direzione Generale competente del Ministero dell'Interno ha promosso delle **Linee Guida per chiarire le modalità e i casi in cui doveva essere richiesto il parere** per la conversione del permesso di soggiorno dei MSNA al raggiungimento della maggiore età, secondo l'articolo 32, comma 1 bis, d.lgs. 286/1998[76]. Le Linee Guida sono ancora ad oggi uno strumento fondamentale, sebbene non abbiano valenza normativa ma semplicemente siano un atto amministrativo del Ministero, in tal senso si ribadisce la necessità di

[75] AGIA, Ministero dell'Interno, Garantire i diritti dei minorenni, Vademecum per le forze di polizia, 2014 in https://www.interno.gov.it/sites/default/files/vademecum_insieme_per_la_tutela_dei_minori.pdf

[76]Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Linee – Guida – Dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età (articolo 32, comma 1 bis del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286), Febbraio 2017, in https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Linee-guida-parere-art-32-co-1-bis-doc.pdf

approvare le modifiche al d.P.R. 394/1999. Secondo il testo della D.G. il parere non deve essere richiesto nei seguenti casi:

"-per MSNA che risultino presenti in Italia da almeno tre anni, ammessi ad un progetto di integrazione sociale e civile per un periodo non inferiore a due anni;

- per minori stranieri affidati a parenti entro il quarto grado, anche se in possesso del permesso di soggiorno perminore età;

- per MSNA per i quali il Tribunale per i minorenni abbia ordinato il prosieguo amministrativo delle misure di protezione e di assistenza oltre il compimento del 18esimo anno di età;

- per MSNA che al compimento del 18esimo anno di età siano in possesso di un permesso di soggiorno per asilo, per protezione sussidiaria o per motivi umanitari."

Chiarisce inoltre i termini per l'invio del parere, non prima dei 90 giorni precedenti il compimento della maggiore età e, comunque, non oltre i 60 giorni successivi alla scadenza del permesso di soggiorno, tale lasso temporale non è vincolante ed è previsto l'invio anche successivamente ai 60 giorni con l'aggiunta di giustificati motivi al ritardo della richiesta. Il documento specificando la natura del parere endoprocedimentale, esprime la preferenza dell'invio della richiesta da parte dei Servizi Sociali di riferimento per il minore ma ammette l'invio anche da parte del minore e del tutore con notifica ai Servizi Sociali competenti.

Per quanto riguarda i tempi di rilascio del parere, la Direzione Generale è soggetta alle disposizioni che regolano la Pubblica Amministrazione, l. 241/1990, pertanto come richiamato dalla stessa nelle Linee Guida, i termini sono di 20 giorni, ex art. 16 della legge del 1990. Si evidenzia come non di rado, ma anzi piuttosto regolarmente, i tempi non siano mai rispettati secondo il disposto normativo, compromettendo potenzialmente la buona riuscita del passaggio del minore alla maggiore età[77].

La **Circolare del Ministero Giustizia del 26 febbraio 2018**, avente ad oggetto l'istituzione del registro delle tutele dei minori ex art. 19 comma 5 d.lgs. 142/2015 e art. 47 disp.att.c.c., ha recepito le disposizioni del n.220 del 2017 ed ha richiesto l'istituzione presso il Tribunale per i Minorenni del registro delle tutele dei minori. In conformità ai tempi prescritti dalla legge, di trenta giorni dalla pubblicazione del decreto legislativo avvenuta nel gennaio 2018, si richiede l'operatività dei registri dal 2 marzo 2018. Il registro tenuto dal Tribunale per Minorenni è ricondotto alla disposizione dell'art. 47 disp.att.c.c., che disciplina l'istituzione di un registro delle tutele presso il giudice ordinario, secondo il principio per cui alla garanzia previste dalla legge deve corrispondere "un'equivalenza di servizio" che verrebbe meno in assenza di un registro di tutele presso il Tribunale per i Minorenni[78].

Leggi, Atti, Protocolli e sentenze in tema di Accoglienza e Integrazione

Successivamente alla legge Zampa, sono state approvate dal Ministero del Lavoro delle **Linee di indirizzo per l'accoglienza residenziale dei minorenni,** le quali, nella consapevolezza di un quadro normativo regionale molto vario, propongono dei principi comuni tesi ad armonizzare le varie regolamentazioni. Le Linee di indirizzo sono state approvate a seguito di un processo di dialogo e confronto che ha visto attori istituzionali sia locali che nazionali interagire, con il contributo di enti specializzati e dediti al supporto ai minori[79]. In merito ai MSNA, ha pronunciato le seguenti raccomandazioni:

[77] In tal senso si ricorda che prima del Decreto Sicurezza del 2018, la legge Zampa aveva disposto qualificato la mancata risposta nei tempi citati come silenzio-assenso della P.A.

[78] Ministero di Giustizia, Circolare del 27 febbraio 2018, prot. n. 40356.

[79] Il tavolo istituzionale ha visto collaborare rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, del Ministero della Giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, della Conferenza delle Regioni e delle

- Il sistema di accoglienza per i minorenni stranieri non accompagnati garantisce l'appropriatezza e il rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione;
- L'attivazione straordinaria di strutture ricettive temporanee, esclusivamente dedicate a minorenni stranieri non accompagnati, assicura che: l'accoglienza è esclusivamente rivolta a minorenni nella fascia di età 14-17; la capienza massima di 50 posti è preferibilmente riferita a strutture diverse al fine di evitare contesti con numeri eccessivamente elevati; la permanenza in queste strutture è contenuta in un tempo breve non superiore a trenta giorni, all'interno del quale l'identificazione, si deve concludere entro dieci giorni; la stretta connessione con il "sistema ordinario dell'accoglienza"; il rispetto dei requisiti e degli standard di qualità e la definizione di contesti collaborativi con gli Enti locali e le organizzazioni della società civile del territorio su cui si realizza la struttura di accoglienza temporanea;
- Il sistema dell'accoglienza per minorenni stranieri non accompagnati presta particolare attenzione ai giovani adolescenti;
- Un'attuazione adeguata delle azioni di tutela e accoglienza richiede uno specifico monitoraggio di dati e informazioni affidabili sui minorenni stranieri non accompagnati."[80]

Le Linee di indirizzo richiamavano, inoltre, le istituzioni regionali a facilitare, per i minori di 16 e 17 anni, percorsi di autonomia che facilitassero l'inclusione sociale dei ragazzi e favorissero l'ingresso nella maggiore età, con riferimento ai percorsi di autonomia abitativa ritenuti sicuramente una buona pratica da supportare. Al fine di garantire i diritti internazionalmente riconosciuti, le Linee specificano inoltre alcune raccomandazioni alle autorità, fra cui la partecipazione del minore al progetto di accoglienza promuovendo interventi e strumenti utili a informare e coinvolgere il minore, ad opera del servizio sociale locale e degli Enti gestori, la creazione di un'informativa in varie lingue della Carta dei servizi da parte dell'Ente gestore, la definizione di protocolli atti a rendere più celeri le procedure di nomina del tutore.

In tema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, la **Circolare n. 22146 del 27 dicembre 2018 del Ministero dell'Interno**[81] ha definito i cambiamenti apportati dal Decreto Sicurezza, rispetto al passaggio dal sistema SPRAR al sistema SIPROIMI. Il Sistema, si chiarisce nel testo, non avrebbe subito alcun ridimensionato e avrebbe provveduto ad accogliere i MSNA e i neomaggiorenni in prosieguo amministrativo, pur non chiarendo in quale sistema sarebbero stati accolti se quindi sarebbero stati considerati come adulti o come minori, contribuendo a determinare un generalizzato stato di incertezza in tali casi. La Circolare chiarisce che confluiscono nel sistema SIPROIMI, i minori non accompagnati provenienti da strutture temporanee attivate dai Prefetti ai sensi dell'art. 19, comma 3bis, d.lgs. 142/2015; minori provenienti strutture di prima accoglienza finanziate dal fondo FAMI; minori provenienti da strutture comunali ai sensi dell'art. 19, comma 3, d.lgs. 142/2015. Per i primi due casi è prevista la progressiva chiusura di tali esperienze, specie per i centri FAMI, considerando che la legge Zampa ha previsto la permanenza del MSNA per massimo 30 giorni, la Circolare ha considerato la scadenza degli 8 progetti rimasti attivi al 9 giugno 2020. La disposizione normativa, secondo il Report di AGIA e UNHCR, relativa al limite dei 30 giorni nei centri di prima accoglienza è in molteplici occasioni disattesa, comportando per i minori il sostare

---

Province autonome, dell'Associazione nazionale Comuni italiani, dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, da esperti indicati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Il gruppo di lavoro di base è stato integrato operativamente da coordinamenti nazionali: Cnca, Cismai, Progetto Famiglia, Sos Villaggi dei Bambini, Cncm, Agevolando, Papa Giovanni XXIII.

[80] Ministero del Lavoro, Linee di indirizzo per l'accoglienza residenziale dei minorenni, 2017, pp. 73-75.

[81] Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale dei Servizi per l'Immigrazione e l'Asilo, Ministero dell'Interno, Circolare n. 22146, 27 dicembre 2018.

in tali centri sino alla maggiore età, con un depauperamento nelle possibilità di inclusione ed integrazione sociale[82].

Anche nel caso delle strutture gestite dai Comuni, la Circolare dispone ai Prefetti e ai Commissari di richiamare l'attenzione dei Sindaci sul trasferimento dei minori nel sistema SIPROIMI. Si ritiene interessante citare che la Conferenza delle Regioni, in data 5 maggio, 2016 aveva approvato un Accordo sui requisiti minimi per la seconda accoglienza, finalizzata alla gestione di strutture con un massimo 16 minori di età compresa fra i 16 e i 18 anni[83]. Secondo un Report dell'ANCI, a febbraio 2018, le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Puglia, Sardegna e Sicilia avevano attivato tale tipologia di struttura[84].

Affido Familiare

L'affido familiare è regolato normativamente dalla l. 184 del 1983 e richiamato dalla l. 47/2017 all'art. 7, come forma di accoglienza da preferire alla residenza in Centro. La legge 173/2015 ha portato modifiche al testo del 1983, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare. La promozione dell'affido familiare è disciplinata alla legge 23 dicembre 2014, n. 190, per la quale viene effettuato il rimborso delle spese per l'affidamento agli Enti Locali da parte dello Stato attraverso il Fondo Nazionale per l'Accoglienza dei MSNA, gestito dal Ministero dell'Interno.

Proprio il **Decreto del 18 novembre 2019 del Ministero dell'Interno, richiamato in questa sezione, art. 35,** i partner dei progetti finanziati dal Fondo nazionale per le politiche ed i servizi all'asilo e per la gestione del SIPROIMI hanno la responsabilità di promuovere "attività di sostegno agli affidamenti familiari, full-time e part-time, in linea con il progetto educativo individualizzato del minore, come intervento anche complementare all'accoglienza in struttura". La responsabilità è quindi sia del servizio sociale che dei partner di progetto. A livello nazionale è inoltre attivo il Tavolo sull'affido composto da organizzazioni non governative specializzate.

Mancano degli aggiornamenti alle Linee di Affido nazionali approvate ormai nel lontano 2013, oltre ad un'effettiva rete istituzionale che promuova l'affido familiare così poco conosciuto.

La Circolare del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, **del 3 gennaio 2019,** dispone che potranno accedere al SIPROIMI i minori stranieri non accompagnati a prescindere che siano richiedenti asilo. In quest'ultimo caso, al compimento della maggiore età, rimangono nel Sistema fino alla definizione della domanda di protezione internazionale, secondo l'art. 12, comma 5 bis, d.l. 113/2018, e, nel caso di concessione della protezione internazionale, per il tempo riservato alla permanenza dei beneficiari. La prassi instauratasi all'interno del sistema SIPROIMI porta i minori stranieri non accompagnati ad una permanenza all'interno del Centro per un tempo di 6 mesi successivo al raggiungimento della maggiore età. Tale prolungamento non avviene nelle altre tipologie di accoglienza già descritte.

Con **Decreto del 18 novembre 2019**, il Ministero dell'Interno ha regolato le modalità di accesso degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo e di funzionamento del Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI)[85].

[82] AGIA e UNHCR, L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia, 2019, p. 24.
[83] Conferenza delle Regioni, Accordo sui requisiti minimi per la seconda accoglienza, 2016.
[84] https://www.siproimi.it/wp-content/uploads/2018/02/MSNA-scheda-strutture.pdf
[85] https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/04/19A07582/sg

La **Commissione Nazionale per il diritto d'Asilo si è espressa con Parere il 21 agosto 2017**[86] in merito ai poteri del responsabile della struttura di accoglienza in relazione al procedimento di protezione internazionale del minore non accompagnato, laddove il tutore non sia stato ancora nominato. Nello specifico, si è espressa sulla modifica all'art. 25, comma 5, d.lgs. 25/2008 da parte della legge 47/2017.L'organo ha osservato che, nelle more della nomina del tutore, il responsabile può solo confermare la volontà del minore al momento della nomina ma non può sostituirsi nelle restanti fasi al tutore.

Minori Scomparsi

In riferimento al fenomeno dei minori scomparsi che concerne direttamente i minori stranieri non accompagnati che scompaiono dal centro di accoglienza senza farvi più ritorno, le istituzioni italiane hanno iniziato un lavoro di coordinamento delle proprie azioni. A fine 2019 erano 5.383 i minori irreperibili, vale a dire minori stranieri non accompagnati per i quali è stato segnalato dalle autorità competenti l'allontanamento e nei primi 5 mesi del 2020 si sono registrate circa 420 segnalazioni.

Il **26 aprile 2017, il capo della Polizia, Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e il Segretario Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno sottoscritto un protocollo d'intesa** per la condivisione delle informazioni sui minori stranieri non accompagnati. Il documento ha lo scopo di agevolare uno scambio e condivisione di dati per una più rapida identificazione dei MSNA.

Il 18 gennaio 2018 è firmato il Protocollo d'intesa fra il Commissario del Governo per le persone scomparse e la Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, riguardante la condivisione dei dati del SIM in merito alle denunce di scomparsa di minori stranieri comunicate dai Prefetti al Commissario, ai sensi dell'articolo 1, comma 4 della legge 14 novembre 2012 n. 203.

Il Report del 2020 dell'European Migration Network (EMN) conferma che **a livello europeo non vi è un meccanismo uniforme di cooperazione nei casi di scomparsa dei minori**, nei casi di simulazione effettuati con il progetto Interact, solo pochi Paesi UE hanno diramato un'allerta nel sistema SIS – Schengen Information System, mentre Stati come l'Italia, insieme alla Francia e alla Grecia, non hanno attuato tale procedura. Inoltre, nessuno degli Stati, al momento del ritrovo di un minore, compie una ricerca su tale sistema.

Fra gli accordi di intesa firmati fra organi istituzionali e/o organizzazioni in tema di supporto per l'accoglienza e integrazione dei minori non accompagnati, si evidenziano:

- **Il Protocollo della durata di due anni, a partire dal giugno 2018, fra l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'adolescenza e l'UNICEF**, per un coordinamento nella comune azione di sostegno ai minori atto a favorire il processo di inclusione sociale, partecipazione e promozione dei loro diritti. AGIA e UNICEF hanno operato in maniera congiunta con attività di informazione e sensibilizzazione rivolte ai MSNA a proposito dei diritti sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Si rileva che tale protocollo rispecchia le raccomandazioni delle Linee di indirizzo del 2017, menzionate in precedenza;
- la **Convenzione 5 dicembre 2019 fra Ministero dell'Interno e Save the Children Italia** al fine di sviluppare in collaborazione azioni atte ad assicurare ai minori stranieri in arrivo nel territorio protezione, supporto e orientamento informativo e legale.

[86]Ministero dell'interno, Commissione nazionale per il diritto di asilo, Parere n. prot. 6425 del 21 agosto 2017.

I Minori Stranieri e lo Sport

Circolare della FIGC 22 febbraio 2018, Federazione italiana giuoco calcio, che recepisce le disposizioni della legge di bilancio 2018, n. 205 (27.12.2017) in materia di tesseramento: i minori cittadini di paesi terzi, anche non in regola con la documentazione, se iscritti da almeno un anno in una qualsiasi classe dell'ordinamento scolastico italiano, possono essere tesserati a società o associazioni affiliate, sono richiesti in aggiunta alla normale documentazione il provvedimento di nomina del tutore e un'autocertificazione del tutore sulle condizioni di dimora e cura del minore. La Circolare segue un **Protocollo di intesa del 13 maggio 2016** fra Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) e Ministero dell'Interno di durata triennale per "La diffusione, la pratica e l'implementazione di attività sportive a favore dei minori stranieri ospiti nel sistema di accoglienza nazionale".

Leggi, Atti, Protocolli e sentenze in tema di Frontiere e Cooperazione fra Stati

L'art. 3 della legge 47/2017 dispone il divieto di respingimento ed espulsione dei minori stranieri non accompagnati, in particolare sul tema di respingimento dei MSNA, modifica il Testo Unico sull'Immigrazione, aggiungendo il comma 1 bis, all'articolo 19, secondo il quale "In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati». In tema di espulsione dispone che solo in alcuni specifici casi può essere disposta da parte del Tribunale per i minorenni con apposito provvedimento l'espulsione del minore, "a condizione comunque cheil provvedimento stesso non comporti un rischio di danni gravi per il minore". Storicamente può essere richiamata, per l'importanza e le conseguenze avute, la sentenza Hirsi della Corte di Strasburgo che ha visto la condanna dell'Italia per la violazione del principio di *non refoulement*, sentenza in cui si specifica che il divieto di espulsione collettive si applica anche alle violazioni del principio di non refoulement, con un'interpretazione estensiva del termine espulsione[87].

Le navi Diciotti e Sea Watch - 3

- Agosto 2018, la nave "Diciotti", pattugliatore della Marina Militare italiana, resta per alcuni giorni ormeggiata nel porto di Catania senza possibilità di sbarco.
- Gennaio 2019, la nave battente bandiera olandese "Sea Watch - 3" ormeggiata nei pressi di Siracusa ha atteso settimane prima dello sbarco.

Con l'azione di sensibilizzazione nei confronti del Governo di più organi fra cui AGIA, AINMMF e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Catania, si è ottenuto lo sbarco di 27 minori non accompagnati rispetto alle altre persone presenti sulla nave. Nel secondo caso la vicenda è stata oggetto di due decisioni n. 5504/19 e 5604/19 della Corte EDU, ex art. 39 del Regolamento, secondo cui l'Italia, non era obbligata allo sbarco, bensì ad "adottare tutte le misure necessarie, al più presto possibile, per fornire agli istanti adeguate cure mediche, cibo, acqua e provviste necessarie" per i MSNA richiedeva che fosse prontamente assegnato un tutore ai minori oltre alla garanzia di un'assistenza giudiziaria. Solo dopo diciannove giorni veniva autorizzato lo sbarco di tutti i passeggeri nel vicino porto di Catania, anche in virtù di un accordo che prevedeva la distribuzione in ambito europeo in deroga al Regolamento di Dublino.

A seguito dell'emergenza sanitaria, è stato approvato il decreto n. 150 07 aprile 2020 da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Interno e del Ministero della Salute. Tale decreto dichiarava che l'Italia non poteva più assicurare necessari requisiti per la classificazione e definizione di *Place of safety*, secondo la definizione della Convenzione di

[87] Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza Hirsi Jamaa c. Italia, 23 febbraio 2012.

Amburgo. L'accoglienza di persone eventualmente anche in situazioni di contagio non poteva garantire l'assenza di rischi alla vita, soddisfacimento di beni primari e accesso a servizi essenziali[88]. L'organizzazione OIM ha richiamato l'attenzione sulle preoccupanti prassi di respingimenti di navi verso la Libia da parte di autorità nazionali degli Stati UE[89]. I migranti soccorsi dall'Italia durante la quarantena sono stati soggetti alla procedura di isolamento atta a prevenire diffusioni possibili del virus.

Nella parte del presente documento, dedicata al coordinamento con gli Stati Membri dell'Unione Europea, sono state analizzate le procedure e le normative europee messe in campo per la gestione coordinata del fenomeno migratorio, anche nello specifico dei MSNA[90]. Pertanto, per le considerazioni riguardanti atti dell'Unione Europea e riflessi sulle disposizioni italiane si rimanda a tale sezione. In questa parte, si descriveranno in particolare gli strumenti internazionali estranei al sistema UE, ratificati dall'Italia, e i principali organi internazionali di supporto all'Italia nella promozione di una cooperazione fra Stati nella gestione dei MSNA.

In particolare, si richiama l'importanza della **Convenzione dell'Aja del 1996, Sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minor**i, ratificata in Italia con legge 18 giugno 2015 n. 101 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2016. L'autorità centrale designata in Italia, per il coordinamento con le altre autorità degli Stati Membri, è la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Secondo l'art. 4(j), la Convenzione non si applica alle decisioni che concernono il diritto di asilo e l'immigrazione, che ricadono nella discrezionalità di ogni Stato Membro, così come le forme di accesso ai servizi del welfare come scuola e salute. Tuttavia, solo le decisioni sulle questioni di asilo sono escluse mentre "the protection and representation of children who are applying for asylum or for a residence permit fall, to the contrary, within the scope of the Convention". Così come ricadono nella Convezione le disposizioni di assegnazione del minore ad una particolare scuola o ad un particolare servizio sanitario.[91] In relazione ai minori non accompagnati o separati la Convenzione promuove la cooperazione, con la realizzazione di un meccanismo di revisione di una misura di protezione(art. 34), richieste di ricollocamento in Stati in cui il minore abbia un più stretto legame (art. 32) le procedure di consultazione per un collocamento transfrontaliero (art. 33)[92]. La Convenzione richiama le autorità preposte alla cooperazione internazionale nella protezione internazionale a collaborare in maniera più coordinata con i referenti, sia nazionali che internazionali, quali servizi sociali e autorità giudiziarie in tema di minori e famiglia. Sull'applicazione della Convenzione nel territorio italiano non si hanno riscontri rilevanti, tuttavia si ritiene che possa essere uno strumento di rilievo per la promozione della collaborazione fra Stati, sebbene ancora molti Stati debbano ratificare l'atto[93].

A seguito della sentenza della Corte di Strasburgo nel caso Sharifi, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha attuato il monitoraggio sull'esecuzione della sentenza da parte della Grecia e dell'Italia. La sentenza stabiliva la violazione italiana per l'espulsione collettiva di 4 immigrati con rischio di violazione dei diritti fondamentali. Il Comitato richiede informazioni sul sistema di accoglienza nella parte adriatica, nello specifico di Bari, richiedendo inoltre risposta dalla Grecia e dall'Italia per le notizie di respingimenti collettivi di migranti via mare[94]. La sentenza del 2014 ha condannato infatti l'Italia per violazione dell'art. 4, Protocollo n.4, sul divieto di espulsione

[88] Circolare interministeriale del 7 aprile 2020.
[89] https://www.iom.int/news/iom-alarmed-return-migrants-libya-maltese-waters
[90] Si veda la sezione "Riferimenti europei e genesi della legge Zampa" del presente Rapporto.
[91] HCCH, Prel. Doc. No 7 of February 2020 - The application of the 1996 Hague Child Protection Convention to unaccompanied and separated children, p. 10.
[92] Tomai G., Minori stranieri non accompagnati fra tutela ed accoglienza, in MinoriGiustizia, 2019, p. 5
[93] La lista degli Stati: https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=70
[94] Committee of Ministers, H46-14 Sharifi and Others v. Italy, Application No. 16643/09, Supervision of the execution of the European Court's judgments, March 2020, in https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809cc879

collettiva, art. 3 CEDU divieto di trattamenti inumani e degradanti e art. 13 diritto ad un rimedio effettivo. Il Governo italiano effettua i rimpatri verso la Grecia (dalla parte adriatica) applicando **l'accordo bilaterale di riammissione tra Italia e Grecia adottato nel 1999**. In base a tale accordo, le parti sono tenute ad accettare il rimpatrio dei migranti privi di documenti che si sono spostati irregolarmente da un paese all'altro. Secondo ASGI, che ha attivato un progetto di monitoraggio apposito[95], il rimpatrio avviene con procedure formali che non valutano i diritti delle persone e le condizioni individuali, inoltre non considerano le condizioni critiche dell'accoglienza, anche nello specifico dei MSNA, in Grecia, specificatamente a Patrasso.

L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) collabora con la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso il Ministero del Lavoro in tema di indagini familiari e valutazioni delle condizioni e dei contesti nei paesi di origine o di residenza della famiglia, al fine di identificare la migliore e più duratura soluzione per salvaguardare gli interessi del minore, per il ritorno volontario assistito e le procedure di reinserimento se il ricongiungimento familiare è richiesto dal minore stesso[96]. L'OIM ha promosso un accordo di cooperazione con le autorità egiziane per lo svolgimento delle indagini familiari in Egitto, secondo quanto riportato dall'EMN[97].

L'Ufficio UE per il supporto alle procedure di asilo, EASO, supporta dal 2013 il lavoro delle istituzioni nazionali quali Direzione Generale per l'Immigrazione, Ministero dell'Interno, Commissione nazionale per l'asilo, Unità di Dublino, AGIA in materia di trasferimento dei minori, inoltre dal 2019 supporta il Ministero della Giustizia, su espressa richiesta del C.S.M., per la gestione dei casi pendenti riguardanti richieste di asilo[98]. In tema di trasferimenti dei minori l'Operating Plan EASO 2020, riguardante sia l'Italia che la Grecia, ha visto l'aggiunta di nuove Relocation Measures per la gestione delle attività collegate al programma relocation.

Leggi, Atti, Protocolli in tema di Istruzione

UNHCR nel 2019 mostrava estrema preoccupazione per il diritto all'istruzione dei minori migranti, sottolineando che "la maggior parte dei bambini e dei giovani nati al di fuori della regione UE+50 che nel 2017 era senza un impiego, un'istruzione o una formazione si trovava in Grecia, Italia, Croazia, Spagna e Francia"[99]. La legge Zampa ha promosso il diritto all'istruzione all'art. 4, definendo che a decorrere dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza, le istituzioni scolastiche devono attivarsi per promuovere l'istruzione scolastica del ragazzo o della ragazza, attraverso la collaborazione di mediatori che facilitino il processo di inserimento scolastico oltre che di possibili apprendistati.

Nel maggio 2017 è stato sottoscritto un **Protocollo per la garanzia di pari opportunità nell'istruzione** per le persone minori d'età, dalla Ministra dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dalla Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. Il **12 dicembre 2017 le medesime parti hanno approvato le Linee guida per il diritto allo studio** delle alunne e degli alunni fuori dalla

[95] ASGI, The Game-legal inspection in Patras (Greece) on readmission of migrants and asylum seekers from Italy to Greece based on summary procedures, 2019 in https://sciabacaoruka.asgi.it/en/the-game-legal-inspection-in-patras-greece-readmissions-of-migrants-from-italy-to-greece/

[96] https://italy.iom.int/it/aree-di-attivit%C3%A0/assistenza-gruppi-vulnerabili-e-minori/family-tracing

[97] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/15a_italy_annual_policy_report_part2_2018_en.pdf https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_arm2019_synthesis_report_final_en_0.pdf

[98] EASO, Italy Operating Plan for 2020, Measure 3.

[99] UNHCR, Viaggi disperati: I minori rifugiati e migranti in arrivo in Europa e come rafforzare la loro protezione, 2019. P. 15.

famiglia di origine[100], tale documento concerne non solo i MSNA ma anche altre tipologie di minori che, per motivazioni differenti, si trovano ad essere allontanati dalla propria famiglia, come ad esempio nei casi di ragazzi o ragazze presenti in strutture di protezione o sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Le Linee Guida precisano il dovere del tutore o del responsabile della struttura, facente funzioni in caso di mancata nomina, di iscrivere il minore in qualsiasi momento dell'anno scolastico anche dopo la normale scadenza dei termini, provvedendo ad inviare la richiesta nella scuola previamente identificata, anche senza effettuare la procedura on-line. La classe e le tempistiche di riferimento vengono decise dal Dirigente scolastico che si coordina con il tutore volontario, nella premessa che la condizione di minore fuori famiglia sia considerata una priorità nell'inserimento nella scuola. La scuola secondaria è incoraggiata a concludere accordi di intesa con i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti(CPIA), nei casi di MSNA che non abbiano concluso il ciclo primario di studi. Ai CPIA riservati agli adulti, secondo la normativa art 3 del d.P.R. 263 del 2012, possono essere iscritti anche i minori che abbiano più di 16 anni e privi di titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione, anche minori di almeno 15 anni in presenza di particolari e comprovate esigenze, previo accordo con gli Uffici regionali preposti.

Leggi, Atti, Protocolli in tema di Salute

In tema di diritto alla salute, la legge Zampa dispone all'art. 4, la modifica dell'art. 34 del Testo Unico sull'Immigrazione, aggiungendo espressamente che i minori stranieri non accompagnati rientrano fra le tipologie di persone che devono essere iscritte al Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Specifica al comma 2 che l'iscrizione al SSB è richiesta "dall'esercente, anche in via temporanea, la responsabilità genitoriale o dal responsabile della struttura di prima accoglienza". Si è riscontrato che tale articolo ha avuto una difficile attuazione, in quanto le esperienze dei minori che hanno visto l'iscrizione al SSR è ammessa soltanto dopo il rilascio del permesso di soggiorno, anche a causa di motivi burocratici come la mancanza di un codice fiscale. Nella prassi i minori, se non iscritti al SSN, riescono ad ottenere un codice STP previsto per gli Stranieri Temporaneamente Presenti, che permette solo l'accesso alle cure emergenziali ed ospedaliere, non dando accesso all'assegnazione di un medico di base o pediatra[101].

Il 18 marzo 2017 è stato pubblicato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2017 con i nuovi Livelli essenziali di assistenza – LEA.

La **Legge di bilancio 2020**, legge n. 160 del 27 dicembre 2019, ha previsto all'art. 1, comma 334 che dal 1 gennaio 2020 sono esentati dal pagamento del ticket per farmaci e prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio e di altre prestazioni specialistiche i minorenni privi di un sostegno familiare.

La Circolare del 16 agosto 2017 del Ministero per la Salute ha disposto l'attuazione del decreto legge73/2017, in tema di obbligo di vaccinazione dei minori dai 0 ai 16. Nei casi di minore straniero non accompagnato, il tutore deve provvedere alla vaccinazione ed i certificati devono essere presentati al momento dell'iscrizione ad un istituto scolastico.

Con **Circolare n. 168 del 20 maggio 2020,** il Ministero della Salute ha concluso un accordo di collaborazione con la Società Italiana di Pediatria (SIP) e Save the Children Italia per l'educazione alla prevenzione e alla salute rivolta a bambini, adolescenti e genitori. Tale accordo assume particolare importanza per un'azione di ostacolo alla diffusione del virus Covid-19.

[100] Le Linee Guida sono consultabili sul sito del Ministero dell'Istruzione: https://www.miur.gov.it/web/guest/-/scuola-fedeli-e-albano-firmano-le-linee-guida-per-il-diritto-allo-studio-delle-alunne-e-degli-alunni-fuori-dalla-famiglia-di-origine.

[101] Save the Children Italia, Atlante Minori Stranieri non Accompagnati, Crescere lontano da casa, 2018, p. 156.

Leggi, Atti, Protocolli in tema di procedimenti giudiziari ed amministrativi

Il **Consiglio Superiore della Magistratura, in data 23 maggio 2018**, ha approvato con Delibera di plenum, le "Modalità di selezione, trattamento e inoltro dei provvedimenti finalizzati al popolamento e alla consultazione dell'area del portale del CSM destinata alla Protezione Internazionale". In collaborazione con il Ministero dell'Interno ha disposto ad uso riservato ai magistrati che ne necessitino nei casi di protezione internazionale, i dati in merito alle richieste di asilo e i relativi esiti per sesso, fascia d'età, area geografica; alle richieste di asilo relative ai minori non accompagnati, gli esiti e i pendenti per sesso, fascia d'età, area geografica e commissione territoriale; alle richieste di asilo e i pendenti per ciascuna commissione territoriale, con lo stato delle pratiche pendenti; alle decisioni assunte per ciascuna commissione territoriale. Inoltre, sono messi a disposizione dei Presidenti dei tribunali e delle sezioni specializzate in tema di protezione internazionale informazioni in merito alle richieste, definizioni e pendenze dei procedimenti di richiesta di protezione internazionale proposti dinanzi alle Commissioni territoriali.

Il 24 aprile 2018, AGIA e UNHCR hanno sottoscritto un **accordo per sostenere e realizzare il diritto dei minorenni stranieri non accompagnati a essere ascoltati** e a prender parte alle decisioni che li riguardano. Tale patto integra il protocollo sottoscritto nel 2017 tra i medesimi attori e prevede una durata di due anni, ormai scaduta e prossima al rinnovo. Il Report ha mostrato come il 30% degli intervistati non avesse conosciuto il proprio tutore di persona e come tale situazione fosse fonte di frustrazione, mentre il 40% ha dichiarato di non sentirsi coinvolto nelle procedure amministrative che lo concernono[102]. Nel 2019 la collaborazione ha portato ad un progetto in quattro città italiane per incentivare l'espressione e la comunicazione dei minori stranieri e italiani con attori istituzionali sul tema dei principi della Convenzione di New York.

Il **25 luglio 2018** è stato firmato un **protocollo d'intesa tra il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali (CNOAS) e UNHCR** per attività in collaborazione che promuovano la conoscenza e il pieno rispetto della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, il coinvolgimento dei richiedenti asilo in attività di interesse comune con particolare attenzione al sostegno all'ascolto e alla partecipazione, l'analisi di pratiche positive per l'accesso ai servizi di tutela sul territorio[103].

La giurisprudenza del Consiglio di Stato sulla conversione del permesso di soggiorno

Come richiamato dall'art. 13 della Legge Zampa, sulle misure di accompagnamento alla maggiore età, il rinnovo del permesso di soggiorno è disciplinato dall'art. 32 del Testo Unico dal 2017.Al luglio 2020 il Consiglio di Stato si è espresso chiarendo alcune questioni oggetto di giudizio presso i Tribunali Amministrativi Regionali. Di seguito alcune sentenze e/o ordinanze di rilievo per la materia[104], fermo restando che la disamina delle pronunce di alcuni Tribunali Amministrativi Regionali è oggetto di analisi nella sezione che considera le realtà regionali, a cui pertanto si rimanda.

- Ordinanza 1575/2019, ex minore albanese contro un rigetto da parte del T.A.R. Liguria dell'istanza cautelare per la sospensione del rigetto del permesso di soggiorno da parte della Questura di Genova. Il Consiglio ha ritenuto che, ad un primo esame, tuttavia il provvedimento fosse idoneamente motivato per le seguenti ragioni: "**il comportamento aggressivo dell'istante, il mancato inserimento, la frequentazione di persone 'negative'**, nonché al deferimento all'autorità giudiziaria per porto d'armi". Richiama

[102] AGIA e UNHCR, L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia, 2019, p. 52.
[103] https://www.minori.gov.it/it/node/6550
[104] Le sentenze e ordinanze del Consiglio di Stato sono consultabili presso https://www.giustizia-amministrativa.it/

inoltre la comparazione degli interessi che vede premiare la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

- Sentenza 7742/2019, nel caso in cui il neomaggiorenne **subisca una condizione di lavoro non regolato a causa del mancato pagamento dei contributi** da parte del datore di lavoro, egli, che" è cresciuto e si è formato integrandosi pienamente all'interno del tessuto socioeconomico del Paese", non può vedersi rigettata l'istanza per il rinnovo del permesso di soggiorno.
- Sentenza 03493/2020, riguardante il diniego della Questura di Brescia per la **conversione del permesso di soggiorno di un neomaggiorenne in ritardo** rispetto ai termini definiti dalle disposizioni vigenti. Il Consiglio di Stato da ragione al ricorrente che chiede la riforma della sentenza del T.A.R. per la Lombardia, in ragione della particolare situazione di straniero appena entrato in Italia del ricorrente. Al contrario di quanto affermato dal primo giudice, difatti, il Consiglio di Stato ritiene che **in assenza del rilascio di un titolo che recasse specificamente l'indicazione della sua scadenza, al minore straniero non fosse possibile conoscere il procedimento** necessario per ottenere il rinnovo o la conversione né la documentazione richiesta.

Conclusioni

A livello nazionale, proprio nel mese di luglio 2020, è stato concordato il **Protocollo di accertamento dell'età dalla Conferenza Stato Regioni**, strumento necessario per un'armonizzazione delle discipline a livello regionale e locale. Si auspica che tale strumento renda le prassi così difformi maggiormente unitarie nella volontà di tutelare i minori non accompagnati, con un vero approccio multidisciplinare ed olistico ed il passaggio da antiquate procedure mediche a forme più articolate e tutelanti gli interessi del ragazzo o della ragazza. Difatti, prendendo in esame i Protocolli locali ad oggi attivi le differenze sono rilevanti, alcune strutture sanitarie prevedono esami con un'équipe multidisciplinare in conformità a quanto espresso dalla comunità scientifica mentre altri Protocolli prevedono la figura del medico legale e l'esame del polso sinistro con la radiografia ossea, considerata unanimemente come un esame non attendibile. Anche la definizione del margine di errore, necessario secondo la legge Zampa, risulta essere difforme da Regione a Regione variando dai 6 mesi ai 2 anni. Un margine troppo elevato che ha portato alcuni intervistati a parlare di una "lotteria" per il minore non accompagnato, il quale, a seconda del territorio dove si trova al momento dell'identificazione, avrà un determinato tipo di esame mentre in un altro territorio potenzialmente, a causa di un esame diverso, potrebbe avere un risultato differente.

Sebbene si plauda per l'approvazione del Protocollo sull'accertamento dell'età**, vi sono ancora tre decreti da emanare per l'attuazione della legge 47/2017**. Senza tali decreti, la legge Zampa resta incompleta ed in alcune parti attuata in modalità differenti, come ad esempio per quanto riguarda la prassi di conversione del permesso di soggiorno alla maggiore età. La stessa legge ha subito, proprio su tale aspetto, modifiche legislative nel 2018 che hanno portato ad una complicazione nell'iter procedurale per la conversione, stante la cancellazione del silenzio-assenso rispetto al parere ex art. 32 del Testo Unico sull'Immigrazione. Proprio in tal senso, il parere negativo o positivo non obbliga ad una decisione corrispondente da parte della Questura che deve valutare autonomamente il percorso di integrazione del minore per la decisione sulla conversione. Alcune sentenze dei T.A.R. evidenziano invece che, a livello regionale, la caratteristica del parere come atto endoprocedimentale sia considerata in maniera non uniforme all'interno del territorio italiano da parte degli organi di pubblica sicurezza.

A livello nazionale sono da evidenziare come **positive l'approvazione dell'esenzione dal ticket sanitario con la Legge di bilancio del 2020 e la collaborazione fra alcuni organi istituzionali**, come il Commissario Straordinario per le persone scomparse e il Ministero del Lavoro e delle

Politiche Sociali per la gestione e lo scambio di informazioni e dati sui MSNA scomparsi, con la condivisione di dei contenuti del SIM – Sistema Informativo Minori. Sarà importante monitorare ed effettuare un bilancio relativo ai risultati di tale condivisione, promuovendo inoltre una più decisa collaborazione a livello europeo con l'utilizzo di strumenti del sistema Schengen. **L'Italia deve promuovere un maggior coordinamento con gli Stati Terzi** e Stati UE, come richiesto dalla legge l. 47/2017, per una gestione coordinata sia nelle pratiche di ricongiungimento familiare che in quelle relative alle indagini familiari, con l'utilizzo di accordi internazionali già ratificati dallo Stato come la Convenzione dell'Aja del 1996.

La **collaborazione istituzionale e lo scambio di dati** sulla tematica dei minori non accompagnati è ancora deficitario e necessita di un impegno maggiore da parte degli organi istituzionali. In considerazione delle singole disposizioni contenute nella legge Zampa, alcuni articoli, corrispondenti ad altrettanti diritti del minore, **necessitano di una maggiore volontà di realizzazione come per l'art.7 in tema di affidamento familiare**, considerato come preminente rispetto alle forme di accoglienza presso i Centri. Sebbene la normativa, anche pregressa alla legge, definisca e regoli le procedure e i casi di affido, si ritiene mancante una maggiore collaborazione fra organi istituzionali anche regionali e locali per una promozione della pratica ed una reale identificazione di famiglie e persone disponibili.

In ultimo risulta necessario una **promozione maggiore e più determinata di pratiche di ascolto dei minori non accompagnati nei procedimenti giudiziari** con la definizione di intese ed accordi in tal senso da parte degli organi della magistratura e dell'avvocatura. Un coordinamento fra organi giudiziari e organismi competenti per le procedure di asilo e per l'accoglienza potrebbe favorire e attuare il diritto all'ascolto che è, nel quadro della legge Zampa, un diritto espresso esplicitamente all'art. 15, ma in realtà sotteso a tutto il disposto normativo. L'intesa fra UNHCR e AGIA mostra come la realizzazione di tale principio sia complessa e spesso non considerata in maniera adeguata da parte degli attori istituzionali. L'ascolto è cruciale per una comprensione del minore non accompagnato e del suo vissuto e permette che non permanga il rischio che il minore percepisca le aule giudiziarie come luoghi di timore e paura per il futuro.

Atti a livello nazionale

Legislazione	Area di attinenza	Articolo legge 47/2017	Destinatari
Legge 18 giugno 2015 n. 101	Cooperazione internazionale	Art. 20	Minori
Legge di bilancio 2020,art. 1, comma 334	Salute	Art. 15	MSNA
d.l. 8 marzo 2020, n. 11	COVID-19		
d.l. 18 del 17 marzo 2020	COVID-19	/	/
d.l. 23/2020	COVID-19	/	/
Legge n. 27 del 24 aprile 2020	COVID-19	/	/

Atti amministrativi	Area di attinenza	Articolo legge 47/2017	Destinatari
Vademecum forze di polizia AGIA, 2014	Identificazione	Art. 5	MSNA
Linee Guida , D.G.	Parere conversione	Art. 13	MSNA

Immigrazione, febbraio 2017	permesso		
Circolare del 28 agosto 2017 del Ministro Interno	Respingimento, Identificazione, Permesso, Conversione del Permesso	Artt, 3, 5, 10 e 13	MSNA
Linee guida per il diritto allo studio MIUR – 12 dicembre 2017	Istruzione	Art. 14	Minori lontani dalla famiglia
Linee di indirizzo per l'accoglienza residenziale dei minorenni – Ministero del Lavoro - 2017	Accoglienza	Art. 4 e 12	Minori lontani dalla famiglia
Circolare Ministero Salute - 16 agosto 2017	Salute	Art. 14	Minori
Parere CNA - 21 agosto 2017	Rappresentanti dei Centri e Tutori	Art. 11	MSNA
FIGC - 22 febbraio 2018	Integrazione	Art. 1	MSNA
Circolare Ministero Giustizia del 26 febbraio 2018,	Elenco dei Tutori	Art. 11	MSNA
Protocollo CSM -24 aprile 2018	Protezione internazionale	Art. 18	Richiedenti Asilo
Circolare n. 22146 del Ministero dell'Interno 27 dicembre 2018	Seconda Accoglienza/ SIPROIMI	Art. 12	Richiedenti Asilo e MSNA
Circolare Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, 3 gennaio 2019	Seconda Accoglienza/ SIPROIMI	Art. 12	MSNA
Decreto Ministero Interno del 18 novembre 2019	Seconda Accoglienza/ SIPROIMI	Art. 12	Richiedenti Asilo e MSNA
Circolare del Ministero dell'Interno n. 3393 del 18 marzo 2020	COVID-19	/	/
Circolare 3728 del Ministero dell'Interno - 1 aprile 2020	COVID-19	/	/
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2020	COVID-19	/	/
D.P.C.M. del 26 aprile 2020	COVID-19	/	/
Circolare n. 168 Ministero Salute - 20 maggio 2020	Salute	Art. 14	Minori
Decreto n. 150 Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Interno e del Ministero della Salute - 07 aprile 2020	Salute, Accoglienza, Respingimento	Artt. 3, 4 e 14	Migranti
Protocollo per l'accertamento dell'età Conferenza Stato Regioni – 9 luglio 2020	Accertamento età	Art. 5	MSNA

Accordi/Intese	Area di attinenza	Articolo legge 47/2017	Destinatari
Protocollo di intesa del 13 maggio 2016 – CONI e Ministero dell'Interno	Inclusione	Art. 1	MSNA
Protocollo d'intesa Ministero Lavoro e Direzione Generale della Pubblica Sicurezza – 26 aprile 2017	Identificazione	Art. 5	MSNA
Protocollo MIUR e AGIA – maggio 2017	Istruzione	Art. 14	Minori Stranieri
Protocollo d'intesa Commissario del Governo per le persone scomparse e la D.G. Immigrazione – 18 gennaio 2018	SIM	Art. 9	MSNA scomparsi
Accordo AGIA e UNHCR- 24 aprile 2018	Ascolto	Art. 15	Minori Stranieri
Protocollo AGIA, UNICEF giugno 2018	Inclusione, Ascolto	Art. 1 e 15	MSNA
Protocollo d'intesa tra il CNOAS e UNHCR – 25 luglio 2018	Ascolto, Partecipazione	Art. 15	MSNA
Collaborazione EASO – Ministero del Lavoro e Ministero dell'Interno	Cooperazione internazionale – Protezione internazionale	Artt. 18 e 20	Migranti e MSNA
Collaborazione OIM – Ministero del Lavoro e Ministero dell'Interno	Indagini Familiari	Art. 6	MSNA
Convenzione Ministero dell'Interno e Save the Children Italia – 5 dicembre 2019	Ascolto e Tutela legale	Artt. 15 e 16	MSNA
Protocollo CNF, CSM, D.G. Sistemi Informativi udienze civili tramite collegamento da remoto presso il Tribunale per i Minorenni	Ascolto	Art. 15	Minori

Bibliografia

AGIA, I movimenti dei minori stranieri non accompagnati nelle frontiere settentrionali, Documento di studio e proposta, febbraio 2019

AGIA e UNHCR, L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia, 2019

AIDA, Asylum Information Database, Country Report Italy (a cura di ASGI), 2019

ASGI e INTERSOS, Quali percorsi per i Minori non accompagnati in seguito all'abrogazione del permesso per motivi umanitari? Scheda per i tutori e gli operatori che seguono minori non accompagnati, 2018

ASGI, The Game-legal inspection in Patras (Greece) on readmission of migrants and asylum seekers from Italy to Greece based on summary procedures, 2019

ASGI, ASGI chiede l'immediata revoca del decreto interministeriale del 7 aprile 2020. L'Italia è sempre vincolata all'obbligo di fornire un porto sicuro alle persone salvate in mare, 15 Aprile 2020

ASGI, Emergenza Covid-19 e percorsi dei minori non accompagnati dopo i 18 anni, 2020

Carletti P., Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati, 2017

CIR, Emergenza Covid-19 e Protezione dei minori stranieri non accompagnati, Scheda Tecnica e Nota legale, 2020

CIR, Tabella Emergenza Covid-19 e MSNA, 2020

CISMAI, Requisiti minimi per la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati, 2020

Di Iella D., I minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza, Rivista Familia, 2019

Di Napoli E., Riflessioni a margine della nuova procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art. 5 l. 47/2017, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo 3/2017.

EASO, Practical Guide on Age Assessment, 2018

EASO, Asylum Report, 2020

EASO, Italy Operating Plan, 2020

EU FRA, Guardianship for unaccompanied children in Italy, 2017

EU FRA, Age assessment and fingerprinting of children in asylum procedures, 2018

EMN, Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination in the EU plus Norway, Synthesis Report, 2018

EMN, EU Inform Unaccompanied Minors, 2020

HCHH, The application of the 1996 Child Protection Convention to unaccompanied and separated children, Febbraio 2020

Intersos, L'isola dei minori, l'accoglienza dei minori non accompagnati in Sicilia, Rapporto, 2019

ISMU, A un bivio. La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia, Report Integrale, UNICEF – UNHCR – OIM, Milano, 2019

ISMU, La scuola incontra i minori stranieri non accompagnati, Soggetti, compiti e diritti, 2020

Kenny M.A., Loughry M., Addressing the limitations of age determination for unaccompanied minors: A way forward, in Children and Youth Services Review, 92, 2018

Melting Pot, Manuale di sopravvivenza per il minore straniero non accompagnato e per il suo tutore, 2020.

Micela F., I tutori volontari: il senso di un ruolo, in Minorigiustizia, 2019

Moyersoen J., Minori non accompagnati: l'articolata ed ostica questione dell'accertamento dell'età, in Minorigiustizia, 3/2017

NAGA-SIMM, Attuale legislazione sanitaria italiana per gli immigrati irregolari e attuale fruibilità di tale legislazione a livello regionale, 2019

Openpolis e ActionAid, La sicurezza dell'esclusione, 2019

Penasa S., L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati: quali garanzie? Un'analisi comparata e interdisciplinare, in Federalismi, n.2/2019

Polito A., Rioli M. L., Manuale per la presa in carico psicosociale dei Minori Stranieri Non Accompagnati. Médecins du Monde, UNICEF, 2018

Rozzi E., L'accertamento dell'età e l'accoglienza dei minori non accompagnati all'esame della Corte Edu, in Minorigiustizia, 3/2017

Save the Children Italia, Cosa cambia per i minori con il decreto sicurezza? Articolo su web 29 novembre 2018

Save the Children Italia, Atlante Minori Stranieri non Accompagnati, Crescere lontano da casa, 2018

Save the Children Italia, Superando le barriere, percorsi di accoglienza ed inclusione dei giovani migranti, 2020

Savio G., Accesso alla procedura di asilo e poteri "di fatto" delle Questure, in Questione Giustizia, 2019

Sciacovelli E., Minori stranieri non accompagnati: criticità e nuovi sviluppi giurisprudenziali, in Studi sull'integrazione Europa, n. 2 2018

Segatto B., De Masi D., Surian A. (a cura di), L'ingiusta distanza. I percorsi dei minori stranieri non accompagnati dall'accoglienza alla cittadinanza, FrancoAngeli, Milano, 2018

Tavolo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati sull'attuazione della L. 47/2017 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", Osservazioni e raccomandazioni, 7 novembre 2017

Tomai G., Minori stranieri non accompagnati fra tutela ed accoglienza, in Minorigiustizia, 2019

UK Home Office, Age assessment, last update 23 may 2019

UNHCR, Viaggi disperati: I minori rifugiati e migranti in arrivo in Europa e come rafforzare la loro protezione, 2019

Wenke D., Age assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration, 2017

Attuazione legge Zampa – Regionale

A cura di Marianna Lunardini

Introduzione

La legge 47/2017 ha comportato a livello regionale l'approvazione di disposizioni normative ed amministrative in attuazione della normativa nazionale, anche in ragione dell'assenza di attuazione in alcune aree della legge a livello nazionale, con riferimento ai decreti attuativi. Sono di seguito evidenziate le attività e gli atti adottati dalle istituzioni regionali ripartiti per Regione, focalizzando l'analisi su alcuni focus importanti per l'attuazione della legge Zampa: Accoglienza, Conversione dei Permessi, Tutori, Accertamento dell'età, e solo parzialmente in tema di Salute e Istruzione. Gli atti regionali sono presentati con una divisione schematica rappresentativa della ripartizione geografica in tre macro-aree:

- quella del Nord che comprende Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige[105], Veneto e Friuli-Venezia Giulia;
- quella del Centro che comprende: Toscana, Lazio, Umbria, Marche, Abruzzo
- quella del Sud e delle Isole che comprende: Molise, Puglia, Basilicata, Campania, Calabria, Sardegna e Sicilia.

Sono tenuti in considerazione gli atti delle Giunte e dei Consigli regionali, le leggi, le delibere e le risoluzioni adottate; i Piani di azione approvati in tema di immigrazione e minori; Circolari e Regolamenti, Determine comunali di particolare importanza, i Protocolli, le Linee Guida e le Intese con organi istituzionali o del terzo settore.

Area Nord

Liguria

Leggi regionali di riferimento

L.R. 20 febbraio 2007, n. 7. Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati.

L.R. 9 aprile 2009, n. 6. Promozione delle politiche per i minori e i giovani.

D.G.R. 535/2015, Linee regionali di indirizzo per l'affido familiare.

La Legge regionale del 7/2007 richiama espressamente fra i principi quello di "garantire la tutela dei minori stranieri, con particolare attenzione per quelli non accompagnati" (punto h).

La legge regionale 9/2017, all'art . 2h, disciplina le procedure e i requisiti per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale con fini sociali. In allegato alla legge il manuale requisiti secondo l'Azienda Sanitaria della Regione Liguria (A.Li.sa).

La **D.G.R. 535 del 2015** adotta in una prospettiva di armonizzazione della normativa degli Standard Strutturali, Organizzativi e Qualitativi dei servizi e delle strutture per minorenni e nuclei genitore-bambino.

La Determinazione Dirigenziale n. 2017-147.0.0.-61 del **Comune di Genova**, ha avviato la programmazione per gli anni 2017, 2018, 2019 con l'avvio di nuove procedure di accesso all'accreditamento di strutture per minori, giovani.

Il **Comune di Savona** con Determinazione Dirigenziale n. 2152 del 29 giugno 2017 ha approvato le strutture qualitativamente accreditate delle quali gli Assistenti Sociali comunali possono avvalersi

[105] Il Trentino Alto - Adige è considerato per le Province Autonome di Trento e Bolzano.

per l'individuazione di luoghi di accoglienza dei minori anche oltre la minore età (in caso di prosieguo amministrativo). L'elenco è aperto e aggiornato nel corso del tempo.

Il **Comune di La Spezia nel 2017**, constatando l'assenza di un servizio di accoglienza rivolto ai minori stranieri non accompagnati conclude una **Convenzione con la Cooperativa "La Casa sulla Roccia"**. Il Comune della Spezia ha affidato alla Cooperativa la realizzazione di un servizio per l'accoglienza temporanea, di tipo residenziale, rivolta a MSNA.

Il 13 dicembre 2017, l'associazione **ASGI ha inviato una lettera aperta al Prefetto di Imperia** denunciando la mancata accoglienza dei MSNA in centri nell'area di Ventimiglia. I minori erano o collocati in centri per adulti o presenti in stato di abbandono nei pressi di aree rurali, ad oggi persistono carenze nell'accoglienza della città[106].

È iniziato un dialogo nel 2020 fra Garante Regionale, Tribunale per i Minorenni e Servizi Sociali Regionali al fine di giungere ad una ripartizione e definizione dei rispettivi ruoli fra Tutore, Centri di Accoglienza e Servizi Sociali per il rafforzamento delle sinergie e delle collaborazioni fra tutti gli attori citati.

Su impulso dell'organizzazione Defence for Children Italia, il Tribunale per i minorenni di Genova ha deciso la **prosecuzione dell'affidamento ai Servizi Sociali** dei MSNA per 6 mesi dal momento del compimento dei 18 anni, durante il periodo di **lockdown**, applicando quindi l'art. 13 l.47/2017.

Tutela

Il 20 giugno 2017 è stato pubblicato il Bando pubblico, per la ricerca e la formazione di aspiranti tutori volontari da MSNA, da parte del Difensore Civico. La formazione prevede 3 moduli da 8 ore oltre ad aggiornamenti nel tempo, fatta con collaborazione di associazioni esperte del settore, università, enti locali, ordini professionali.

Successivamente alla legge Zampa, il 24 ottobre 2017, è stata siglata una **Convenzione fra l'organizzazione Defence for Children Italia e la Regione Liguria** per estendere l'attività oggetto di una precedente Convenzione fra la medesima organizzazione ed il Comune di Genova per attività di formazione e supporto a tutori e affidatari (nel contesto del Progetto Elfo).

Accertamento dell'età e Salute

La Deliberazione del 27.3.2014 ha approvato l'Accordo del Comune di Genova con la ASL 3 Genovese ed il documento tecnico sulle "Procedure professionali e modalità operative nella presa in carico integrata socio sanitaria a tutela di minori in situazione di rischio o pregiudizi e nell'affidamento familiare e l'adozione".

L'art. 18 della legge n. 7/2007 prevede la tutela della salute del minore attraverso una completa assistenza sociosanitaria anche ai minori in attesa di regolarizzazione.

Istruzione

A Genova, precedentemente alla legge Zampa, la Conferenza cittadina delle istituzioni autonome scolastiche ha promosso le Linee Guida per l'Accoglienza e inserimento dei bambini di origine straniera nelle scuole del primo ciclo di istruzione.

Il territorio dell'ISA 2 del Comune di La Spezia ha concluso un Protocollo di intesa per l'accoglienza degli alunni stranieri, concernente tutte le scuole del territorio, che corrisponde alla 1° circoscrizione del Comune della Spezia, quartieri di: Pegazzano, Rebocco, zona "2 Giugno" fino al viale Aldo Ferrari, confinante con il quartiere Umberto I.

[106]Si rimanda all'apposita parte del presente Report in tema di MSNA e frontiera italo-francese.

Emilia-Romagna

Legge di riferimento

L.R. n. 5/2004, "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati", con l'obiettivo di favorire una maggiore coesione sociale.

D.G.R 1904/2011, Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità.

Nel novembre 2017, la Giunta Regionale ha approvato l'accordo di collaborazione istituzionale con ANCI Emilia-Romagna per la formazione degli operatori degli enti locali rispetto ai servizi di accoglienza e integrazione dei minori stranieri non accompagnati nella Regione, in applicazione della Deliberazione 1103/2015.

Nel novembre 2017, la Giunta Regionale ha approvato l'assegnazione e concessione di finanziamento al Comune di Reggio Emilia per il Progetto "Ponti verso la Cittadinanza".

Il progetto di promozione sociale favorisce l'integrazione sociale dei cittadini stranieri ai sensi della delibera 649/2017, i partner sono il Comune di Reggio Emilia e l'associazione "Mondinsieme".

Con **Determinazione 204 del 2017**, la Regione affida per il triennio 2017 – 2019 la gestione dei servizi di accoglienza tutela e integrazione di richiedenti asilo e MSNA all'Azienda pubblica di Servizi alla Persona (ASP Unificata).

Prima della legge del 2017, l'**Assemblea Legislativa ha adottato una Risoluzione in data 11.10.2016** che esprimeva alcune considerazioni sui MSNA e richiami alla Giunta Regionale. Nello specifico si è richiesta l'azione dell'esecutivo sul piano diplomatico ed internazionale per contrastare l'esodo di MSNA verso l'Italia, con la specifica ipotesi di organizzare una missione diplomatica in Albania a tale scopo. Si è evidenziata la necessità di procedere il più rapidamente possibile all'identificazione dei MSNA, fino dal momento della prima accoglienza, di ridurre al termine massimo previsto dalla legge il trattenimento dei minori nelle strutture di prima accoglienza.

L'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio[107] nel 2019 ha analizzato la condizione dei cittadini stranieri in Emilia-Romagna, con specifico focus sulla tratta di esseri umani e grave sfruttamento: rileva la presenza ormai da anni **della rete di supporto "Oltre la strada"**, all'interno della quale è stato previsto uno stretto coordinamento tra i servizi comunali che si occupano di minori stranieri non accompagnati e di vittime di tratta. Da lungo tempo in ogni territorio è in corso un lavoro in equipe tra il referente della tratta e il referente per i MSNA. Nell'impostazione del progetto "Oltre la strada", i minori vittime di tratta sono seguiti con assistenza specialistica dalle equipe anti-tratta, ma – anche per una questione di risorse economiche – rimanendo comunque inseriti nelle strutture di accoglienza del sistema MSNA e risultando quindi formalmente in carico al citato sistema. Le prese in carico di minori nell'ambito delle strutture sostenute dalle risorse dei programmi articolo 18 sono infatti da intendersi solo per periodi limitati e per circostanze eccezionali.

In tema di lotta alla tratta, nel novembre 2017, è stata approvata la **Risoluzione da parte dell'Assemblea Legislativa** per un maggiore impegno della Giunta per la lotta alla tratta, sia a livello regionale che nazionale, e per il sostegno al progetto "Oltre la strada"[108].

[107] L'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio, istituito nel 2004, produce materiali di analisi e statistici sui migranti presenti in Emilia-Romagna.

[108] La Risoluzione è consultabile sul sito della Regione https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:attoindirizzo:X;5710

Tutela

Sin dal 2013 sono presenti nella Regione esperienze pregresse in tre Comuni, Bologna, Reggio Emilia e Ferrara, per la creazione di tutori per minori, non sono rivolta ai casi di MSNA.

È attivo nella Regione il **Protocollo di intesa 19.7.2017 fra Garante e Tribunale per i minorenni di Bologna** per disciplinare la creazione dell'Elenco ex art. 11della l. 47/2017 e la formazione degli aspiranti tutori. Per promuovere e facilitare la nomina dei Tutori volontari vengono stipulati accordi tra il Garante per l'infanzia e l'adolescenza ed i Comuni, che organizza la formazione dei tutori, ad esempio a Modena è stato affidato il servizio di formazione dei tutori all'associazione ASVM.

Istruzione

A Modena si segnala l'accordo di rete tra Scuole secondarie 1° e 2° grado, USRER, CPIA, il Comune di Modena, Assessorato al Welfare e Assessorato alla Pubblica Istruzione, strutture e famiglie per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati per il diritto all'istruzione e alla formazione di questi.

La Conversione del Permesso di soggiorno e alcune sentenze dei T.A.R.

La sentenza n. 329/2019 rigetta il ricorso per il diniego alla conversione del permesso di soggiorno motivando che il ricorrente ha fatto ingresso la prima volta nel territorio italiano quando era ancora minore di età e quando mancavano appena nove mesi al raggiungimento del diciottesimo anno di età, periodo oggettivamente troppo breve per potere esprimere una seria valutazione circa l'inserimento e integrazione del minore straniero nel tessuto sociale italiano (v. T.A.R. Emilia – Romagna –BO- sez. I 15 gennaio 2018 n. 6). "**Il collegio evidenzia che consentire la conversione del permesso di soggiorno in difetto dei sopra descritti requisiti comporterebbe una scelta interpretativa che avrebbe l'effetto di incoraggiare l'immigrazione clandestina di minori in procinto di raggiungere la maggiore età**" (v. T.A.R. Emilia – Romagna –BO- sez. I, 19/7/2018 n. 582).

La sentenza n. 136/2019 precisa che il parere del Comitato **è un atto endoprocedimentale di cui deve farsi carico l'Amministrazione e non è un requisito posto a carico dell'istante** (TAR Lombardia 1166/2018, 2550/2018, TAR Lazio 26/2016, TAR Toscana 534/2018). Pertanto il T.A.R. annulla il provvedimento.

Trento e Bolzano

Atti di riferimento

La Giunta provinciale di Trento nel 2012 vara le linee di indirizzo per la definizione del Protocollo di procedura per l'accoglienza in provincia di Trento dei MSNA.

Legge provinciale di Trento del 2 maggio 1990, n. 13, Interventi nel settore dell'immigrazione straniera extracomunitaria.

Legge Provinciale n. 12 del 28 ottobre 2011 Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige, Integrazione dei cittadini e delle cittadine straniere.

Successivamente all'approvazione della legge Zampa, che richiedeva l'attivazione dei Garanti Regionali per l'Infanzia per le disposizioni relative alla tutela, l'art. 9 della Legge della Provincia di Trento 20 dicembre 1982, n. 28, è stato modificato per inserire la nuova competenza come Garante per l'Infanzia al Difensore Civico.

Il Consiglio provinciale ha adottato nel 2017 una modifica alla legge provinciale 3 ottobre 2007, n. 15 (legge provinciale sulle attività culturali). Dopo la lettera j) del comma 1 dell'articolo 2 della legge provinciale sulle attività culturali 2007 è inserita la seguente:

"j bis) favorire, attraverso l'attività delle istituzioni culturali, la costruzione di percorsi di cittadinanza nell'ambito dei processi di inclusione sociale per gli stranieri che risiedono stabilmente sul territorio provinciale, mediante iniziative finalizzate all'apprendimento della lingua italiana, dei costumi locali e delle leggi statali e provinciali che disciplinano la civile convivenza;"..

Per l'accoglienza dei MSNA nella Provincia Autonoma di Trento è possibile accedere ai Centri di pronta accoglienza, a seguito di provvedimento dell'Autorità giudiziaria o dell'accompagnamento delle forze dell'ordine. **La Provincia ha attivato anche esperienze di coabitazione per minori** (non solo MSNA) in gruppi di 6-8 persone. L'inserimento nelle strutture avviene su proposta del Servizio sociale con il consenso dei genitori o del tutore, altrimenti dal Tribunale per i Minorenni[109].

Il Servizio Integrazioni Sociali provvede all'accoglienza dei MSNA nella prima fase, propedeutica per una valutazione delle esigenze del minore, tale prima accoglienza "consiste nella soddisfazione dei bisogni primari dei minori stranieri non accompagnati, i quali si presentano sul territorio della Provincia Autonoma di Bolzano […] L'accoglienza avviene in un centro di prima accoglienza per una permanenza massima (di norma) di 6 mesi".[110]

A Trento, è presente un disegno di legge n. 28 in esame, mirante a modificare la disciplina del Difensore civico del 1982 in modo da restituire al Garante dei diritti minori la facoltà, prima prevista e poi esclusa dalla normativa provinciale che nel 2017, di incontrare e ascoltare direttamente anche bambini e adolescenti sui casi in cui sono coinvolti[111].

Tutela

A Trento il 14 giugno 2017 **il Difensore civico, il Tribunale per i minorenni di Trento e i Tribunali ordinari di Trento e Rovereto hanno concordato l'intesa sui tutori volontari**, per l'istituzione dell'elenco dei tutori volontari per i minori stranieri non accompagnati. Nella Provincia Autonoma dal 2015 è presente un elenco di tutori volontari in adempimento dell'art. 2 ter, comma 4, lett.e) della legge provinciale 20 dicembre 1982 n. 28 a disposizione dei Tribunali da due anni da parte della Difensore Civico. I volontari di tale elenco sono stati formati anche per i minori stranieri non accompagnati e al momento dell'intesa già erano state effettuate 78 nomine di tutori volontari[112]. A Bolzano il Bando per le candidature degli aspiranti volontari è stato pubblicato il 15 giugno 2017.

Veneto

Legge di riferimento

La **legge regionale n. 9/1990** prevede attività di orientamento professionale, di prima formazione e riqualificazione a favore degli immigrati al fine di consentire un graduale inserimento nel contesto socio-lavorativo del territorio veneto.

D.G.R. n. 3791 del 2 dicembre 2008, in tema di affidamento familiare.

Con **D.G.R. n. 249 dell'8 marzo 2019**, la Regione Veneto ha incaricato la Direzione Servizi Sociali di definire, attraverso la costituzione di un Gruppo di lavoro ad hoc, i requisiti e gli standard di riferimento di nuova unità d'offerta denominata "Gruppo appartamento per minori stranieri non accompagnati", rivolta a MSNA quasi maggiorenni con più di 16 anni di età.

[109] http://www.trentinosociale.it/index.php/Servizi-ai-cittadini/Guida-ai-servizi/per-destinatari/Minori/Avere-accoglienza-all-esterno-del-proprio-domicilio-o-in-situazioni-di-urgenza/Gruppo-appartamento-per-minori

[110] https://www.aziendasociale.bz.it/system/web/gemeindebetrieb.aspx?menuonr=225088654&sprache=3&detailonr=225062073

[111] https://www.consiglio.provincia.tn.it/news/giornale-online/Pages/articolo.aspx?uid=180563

[112] https://www.consiglio.provincia.tn.it/news/giornale-online/Pages/articolo.aspx?uid=179263

Nella fase di accoglienza iniziale si procede ad un'osservazione del minore per valutarne l'assenza di problematiche e l'attitudine a partecipare alla tipologia di accoglienza in semi-autonomia.

Tale accoglienza in un Centro apposito ha durata di due mesi e prevede una valutazione di un team di professionisti. La **seconda fase** si svolge in strutture residenziali e semiresidenziali, per favorire l'autonomia del minore, non tutti accedono alla seconda fase nei Gruppi appartamento a causa della valutazione effettuata nella prima.

Con D.D.R. n. 15 del 3 marzo 2020, è stata approvata la sperimentazione di interventi in favore di coloro che al compimento della maggiore età vivono fuori dalla famiglia d'origine sulla base di un provvedimento dell'Autorità giudiziaria. La sperimentazione è stata attivata anche nel 2018 e nel 2019, come intervento di durata triennale. In tale contesto, **la D.G.R. n. 1980 del 21 dicembre 2018 ha** istituito un Tavolo Regionale di Coordinamento[113].

Con D.G.R. n. 1329 del 18 settembre 2019, la Regione ha approvato il bando per l'assegnazione di contributi a favore di Comuni con popolazione non superiore ai 20.000 abitanti, di Aziende ULSS e di Unioni di Comuni, se delegate -per la sola quota relativa ai Comuni con popolazione non superiore ai 20.000 abitanti - per le spese sostenute nel corso dell'anno 2018 per l'inserimento di minori in comunità di accoglienza a carattere residenziale[114].

Tutela

Nella Regione del Veneto la formazione e il supporto di persone idonee a svolgere attività di tutela a vantaggio di minori d'età è competenza al Garante regionale dei diritti della persona, secondo l'art. 13, c. 1 lett. a, l.r. 24 dicembre 2013, n. 37.

Il giorno 8 marzo 2018 viene firmato il **Protocollo fra il Tribunale per i Minorenni ed il Garante regionale** che modifica il precedente Protocollo d'intesa 29 giugno 2017, ai sensi dell'art. 11 L. 7 aprile 2017, n. 47

Protocollo sottoscritto in data 29 giugno 2017, finalizzato a promuovere e facilitare la nomina di tutori volontari per minori stranieri non accompagnati. Con termine al luglio 2020 AGIA e Garante regionale del Veneto hanno firmato un Protocollo di intesa per il supporto nella formazione e selezione dei tutori volontari nel territorio veneto.

Accertamento dell'età

Con D.G.R. n. 19 del 11 gennaio 2018, la Giunta Regionale ha approvatolo schema di **Protocollo d'Intesa tra la Prefettura di Venezia e la Regione del Veneto** per l'esecuzione degli accertamenti previsti a favore dei richiedenti protezione internazionale.

Istruzione

Con D.G.R. n. 1000 del 27 giugno 2017, la Giunta Regionale ha approvatolo schema di Protocollo d'Intesa tra Regione Veneto e Ufficio Scolastico Regionale per il Veneto.

[113] La normativa è disponibile al seguente link: https://www.regione.veneto.it/web/sociale/normativa-tutela-minori
[114] https://www.regione.veneto.it/web/sociale/pubblicazioni-tutela-minori

Friuli-Venezia Giulia

Legge di riferimento

L. r. 9 dicembre 2015 n. 31, Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere.

Piano triennale 2019-2021 degli interventi nel settore dell'immigrazione.

D.G.R. 1115 del 12 giugno 2015, Linee Guida Regionali sull'**affidamento familiare**.

Il **Piano triennale 2017-2019**, ha previsto in tema di accoglienza **degli Obiettivi Strategici per i MSNA**, fra i quali: ricognizione qualitativa delle strutture esistenti con un monitoraggio periodico degli standard, favorire l'accoglienza dei MSNA negli SPRAR, aumentando anche il numero dei posti se necessario, avviare la sperimentazione di modalità di accoglienza poco diffuse, come l'affido familiare, sostenere o proporre iniziative di formazione specifica per gli operatori dell'accoglienza, istituire e divulgare l'elenco regionale dei mediatori culturali.

Il **Piano di Immigrazione annuale del 2018** dispone la previsione del **rimborso della quota spesa dagli Enti locali per l'accoglienza dei MSNA**, previa garanzia che gli Enti locali svolgano un lavoro di promozione e di impulso nei confronti dei Centri per attività educative finalizzate ad orientare i MSNA in percorsi di crescita dell'identità personale e sociale favorendone la progressiva responsabilizzazione e autonomia. Il Piano si pone poi gli obiettivi quali l'alfabetizzazione dei MSNA, dispone inoltre un'indagine conoscitiva sui MSNA affidata all'area Welfare dell'A.A.S. n. 2 "Bassa Friulana – Isontina", al fine di definire successivamente le procedure standardizzate per le strutture di accoglienza. Il Documento del 2018 ha disposto il recepimento di un Regolamento recante requisiti e criteri minimi strutturali e organizzativi per la realizzazione e l'esercizio, nonché le procedure per l'autorizzazione dei servizi residenziali di seconda accoglienza per minori non accompagnati. Inoltre, il Piano Immigrazione ha previsto la stesura di **Linee guida per la presa in carico dei MSNA** per definire in modo chiaro il processo e le modalità di presa in carico attuate dai soggetti pubblici, per la messa a disposizione ai minori di percorsi chiari e integrati.

In tema di rimborsi agli Enti Locali, **la Legge regionale 9 maggio 2017**, art. 1, prevede il rimborso delle spese sostenute dai Comuni per buona parte del 2017 per i centri di accoglienza MSNA, l'anno seguente con **Delibera n. 1655 del 2018**, sono state coperte le medesime spese oltre a quelle per favorire l'istruzione dei neomaggiorenni.

La Programmazione 2019, con un impegno di 5.067.894,39 euro, **predispone un'azione regionale di supporto al sistema SIPROIMI.** L'obiettivo è quello di costruire una competenza tra gli Enti locali distribuita, per una rete amministrativa in grado di fornire supporto trasversale alla presentazione e realizzazione di progetti per MSNA nell'ambito del sostegno al nuovo sistema di accoglienza SIPROIMI. Partecipano al sistema di accoglienza e tutela l'Autorità giudiziaria minorile, i servizi sanitari delle Aziende sanitarie, gli Istituti scolastici e formativi, le Prefetture e le Forze dell'Ordine, i Tutori (qualora nominati). In particolare, ogni Ente Locale è chiamato a disporre degli accordi ad hoc per garantire ai minori stranieri non accompagnati l'osservanza dei doveri e l'esercizio dei diritti di cui sono portatori.

Il **Piano Immigrazione 2019 ha visto la costituzione di un Tavolo di lavoro dedicato ai minori stranieri non accompagnati**, il Tavolo MSNA ha natura istituzionale ed è composto dalla Regione, dalle Prefetture, dagli Enti locali e dai rappresentanti delle strutture deputate all'accoglienza. Il Tavolo ha competenza nella realizzazione delle strategie operative definite dallo Stato e dalla Regione, può inoltre formulare proposte su questioni riguardanti l'accoglienza dei MSNA e contribuire al monitoraggio del sistema di accoglienza regionale.

La Regione ha approvato nel 2019 un progetto proposto **dall'Università di Udine** con **Decreto n. 3581/AAL del 13.11.2019**, che vede fra i suoi obiettivi, oltre ad un'analisi puntuale sulla realtà dei MSNA e sulla formazione degli operatori, quello di prospettare possibili linee di azione per un approccio *right-based*.

L'Intervento 2.5 della Programmazione regionale per il 2019 ha previsto la definizione di un progetto dell'Università di Trieste, approvato dalla Regione Friuli con **Decreto n. 3581/AAL del 13/11/2019** che prevede la definizione di **possibili piani di raccordo bilaterale tra Friuli Venezia Giulia ed il Kosovo** nel quadro della cooperazione multilaterale europea.

Secondo la Programmazione Immigrazione 2019, la Regione, nell'ambito del c.d. "prosieguo amministrativo", interviene per sostenere gli Enti locali che risultano affidatari di neomaggiorenni. Gli Enti locali che intendono accedere al contributo per "neomaggiorenni", devono assicurare, mediante apposite attestazioni fornite dalle Comunità di accoglienza, che le stesse, congiuntamente alle altre istituzioni coinvolte, perseguono gli obiettivi definiti dal Tribunale per i minorenni e che, per il completamento del percorso, intendono prevedere anche attività di contrasto alle condotte devianti con il controllo e il monitoraggio dell'intero percorso, nonché la conclusione immediata qualora si conseguano anticipatamente gli obiettivi prefissati.

Tutela

Al 31 luglio 2017 risale il **Protocollo di intesa tra il Presidente del Tribunale per i Minorenni di Trieste e il Garante regionale dei diritti della persona della Regione Friuli Venezia Giulia** per l'istituzione dell'elenco dei tutori volontari, con la pubblicazione del contestuale avviso per la selezione degli aspiranti tutori, diffusi a tutti gli ordine professionali pertinenti.

Nella città di Udine, in collaborazione con gli enti istituzionali, l'Associazione Centro Caritas diocesana di Udine ha attivato lo sportello per tutori volontari di minori stranieri non accompagnati, con un servizio di affiancamento destinato ai tutori volontari relativamente questione economiche o socio-pedagogiche.

Accertamento dell'età

Con **Delibera n. 1290 del 2019, è stata approvata la Procedura per l'accertamento multidisciplinare dell'età dei minori stranieri non accompagnati**, presso le strutture SSR della Regione. La Procedura viene concordata con la Procura del Tribunale dei minori di Trieste e prevede una équipe multidisciplinare composta da: un assistente sociale, un pediatra con competenze auxologiche, un neuropsichiatra infantile o uno psicologo dell'età evolutiva, un mediatore culturale, un case manager (ruolo che potrà essere ricoperto da una delle figure di cui sopra). Si prevede un colloquio congiunto dell'assistente sociale e del neuropsichiatra/psicologo, successivamente la visita pediatrica auxologica sempre alla presenza e con l'ausilio di un mediatore.

Conversione del Permesso di Soggiorno e T.A.R.

Il T.A.R. Trieste con sentenza n. 290 del 2019si è espresso sul caso di un minore con lo zio affidatario a cui non è mai stata data risposta per la richiesta di riconoscimento familiare, riconoscendo che il ricorrente ha fatto tutto quanto poteva e che **le criticità amministrative non possono ricadere sul minore,** accoglie il ricorso contro il diniego della Questura alla conversione del permesso da minore età a lavoro.

Con sentenza n. 334 del 2017 il T.A.R. Trieste afferma che la disciplina contenuta nell'articolo 32 D.Lgs. n. 286/1998 **non trova applicazione nei casi in cui il minore straniero, prima del compimento della maggiore età, soggiorni nel territorio nazionale per un periodo inferiore a quello ivi richiesto**. Secondo il Tribunale la Questura ha errato sia nel ritenere che quello emesso dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione fosse un parere negativo, avendo piuttosto tale organo dichiarato di non avere elementi sufficienti per emettere un qualsivoglia parere, sia nel ritenere che il diniego fosse, alla luce della posizione espressa dall'organo ministeriale, un atto vincolato.

Piemonte e Valle d'Aosta[115]

Leggi di riferimento

D.G.R. n. 79-11035/2003, linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori"

Con D.G.R. 8952 del 16 maggio 2019, Strutture residenziali per l'autonomia per l'accoglienza di minori e giovani adulti e di minori stranieri non accompagnati, la Regione Piemonte ha portato modifiche e integrazioni alle DDGR n. 25-5079 del 18 Dicembre2012, n. 41-642 del 24 novembre 2014 e n. 58-1707 del 6 luglio 2015. Nella Delibera dispone che le Accoglienze Comunitarie e i Gruppi Appartamento per adolescenti e giovani sono le uniche tipologie idonee ad ospitare minori stranieri non accompagnati di età compresa tra i 16-21 anni.

Inoltre, con la Deliberazione approva i nuovi requisiti strutturali, 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 e rientranti o meno nella rete SIPROIMI.

Tutela

Nel luglio 2017 è stato pubblicato il Bando pubblico per la selezione e la formazione dei tutori volontari per i Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA), da inserire nell'elenco presso il Tribunale per i minorenni del Piemonte e della Valle d'Aosta.

La **Deliberazione della Giunta Regionale 22 giugno 2018, n. 19-7076 ha approvato convenzione triennale tra Regione Piemonte, Garante Regionale infanzia e adolescenza, Consiglio regionale del Piemonte, Reg. Autonoma Valle d'Aosta, ANCI, Università di Torino e del Piemonte Orientale, Fondazioni CRT, CRC e Compagnia di San Paolo**, per attività a favore dei tutori volontari con un contributo annuale euro 20.000,00 a favore dell'Università di Torino[116].

Accertamento dell'età

Con D.G.R. n. 68-6173 del 15.12.2017[117] si è disposta l'adozione di un **Protocollo di intesa regionale per l'accertamento dell'età dei MSNA** presenti nel territorio con l'individuazione delle Strutture Sanitarie Aziende Locali ed Ospedaliere preposte all'attuazione dei previsti procedimenti. Con D.G.R. 658 del 2018, la Giunta Regionale ha approvato il Protocollo Tecnico per l'accertamento dell'età, elencando le Strutture Sanitarie preposta. Inoltre, dispone che le prestazioni sanitarie in argomento sono ricomprese nei LEA di cui al DPCM 12.1.2017 e pertanto, dall'attuazione del Protocollo Tecnico Regionale di cui all'allegato A) parte integrante e sostanziale della presente, non derivano nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale.

Il percorso specifico (A) rivolto ai MSNA prevede che il Medico Legale della struttura ricevente:

- "acquisisce il consenso dell'interessato e nel rispetto dei criteri di invasività progressiva, procede alla visita ed ai rilievi antropometrici ivi inclusa la formula dentaria;

[115]Stante la competenza del Tribunale per i Minorenni della Regione Piemonte nei confronti del territorio valdostano, tali Regioni sono trattate congiuntamente.

[116]http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/28/attach/dgr_07076_1030_22062018.pdf

[117] In precedenza: "Protocollo d'intesa per l'accertamento di entità dei sedicenti minori" adottato dalla Procura minorile di Torino il 17.10.2014, con esecuzione dell'esame radiologico della mano sinistra con metodo Greulich Pyle e di una visita medico legale.

- richiede l'esame Rx mano-polso sinistro e, ove necessario, orto panoramica dentaria, la consulenza di pediatra auxologo o di altro medico specialista a seconda delle esigenze del caso specifico;

- redige refertazione finale degli accertamenti sanitari eseguiti che consegna all'Ente richiedente.

In tema di margine di errore, il Protocollo non precisa ed è stata rilevata una forte mancanza di omogeneità fra le aziende sanitarie coinvolte e le autorità giudiziarie: "con riferimento al territorio della Provincia di Torino, l'ASL TO4 – Chivasso propende per l'indicazione dei ± 2 anni, mentre l'ASO Città della Salute e della Scienza va da ± 6 mesi e ± 1 anno, continuando tra l'altro ad effettuare accertamenti anche fuori dai casi di urgenza che sarebbero stati attribuiti alla sua competenza sulla base del Protocollo del 2018"[118].

Lombardia

Leggi di riferimento

Legge regionale del 4 luglio 1988, n. 38 "Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie"

D.G.R. n. IX/1772/2011, Linee guida per l'affidamento familiare

Nel 2019 l'Amministrazione Comunale di Milano in collaborazione con Farsi prossimo Onlus, Spazio aperto servizi Onlus Società Cooperativa Sociale e Save the Children Italia ha inaugurato un centro polifunzionale sperimentale denominato "**Centro Servizi Minori Stranieri non Accompagnati"**, predisposto alla prima accoglienza dei minorenni non accompagnati presenti sul territorio cittadino.

Tutela

Il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Lombardia ha pubblicato sul Bollettino Ufficiale n. 29 del 19 luglio 2017 l'Avviso pubblico per la ricerca e la selezione di tutori volontari per minori stranieri non accompagnati della Lombardia, secondo quanto previsto dalla Legge n. 47 del 7 aprile 2017. Nel 2020, il Garante ha riportato la presenza di 369 tutori attualmente iscritti negli Elenchi regionali ex art. 11 l. 47/2017. Il percorso formativo, stimato in 26 ore d'aula, prevede dei crediti di formazione per tutori volontari appartenenti a determinate categorie, come: assistenti sociali (crediti formativi FcoAS), psicologi o con profili sanitari (ECM) e avvocati (crediti formativi rilasciati dall'Ordine Avvocati).

Nel 2017 il **Garante per l'infanzia e l'adolescenza ha sottoscritto un protocollo d'intesa con** i Presidenti dei Tribunali per i Minorenni e, "prerogativa tipicamente lombarda", i Tribunali Ordinari di Bergamo, Brescia, Busto Arsizio, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Milano, Monza, Pavia, Sondrio e Varese, con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori, nonché degli enti locali, dei consigli degli ordini professionali e delle università.[119]

Il Garante Regionale per l'Infanzia della Lombardia ha sottoscritto un **accordo per la formazione dei tutori volontari per MSNA con la Città Metropolitana di Milano**, sono stati così attivati alcuni progetti dedicati ai tutori volontari e agli stessi MSNA. All'interno del Tribunale per i Minorenni di Milano esiste un Punto informazioni dedicato, gestito dalla Cooperativa sociale Spazi aperti, che fornisce orientamento e supporto ai tutori volontari.

[118] L. Mondo, R. Rusciani, E. Rozzi, O. Fiore, O. De Salvo, I minori stranieri non accompagnati in Italia: definizioni, numeri e identificazione, Regione Piemonte Direzione Coesione Sociale Settore Politiche per le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale, 2018, p.9.

[119] Garante Regionale dell'infanzia, Relazione annuale 2017, p. 11.

Accertamento dell'età

Il Comune di Milano ha approvato in data 14 novembre 2017 un **Protocollo per l'accertamento dell'età** con gli enti coinvolti, quali Procura della Repubblica, Tribunale per i minorenni di Milano, Servizio Sociale e Polizia Giudiziaria, Laboratorio di Antropologia e Odontologia Forense LAANOF della Sezione di Medicina Legale del Dipartimento di Scienze Biomediche per la Salute dell'Università di Milano. La procedura dell'età comporta le seguenti prestazioni: visita preferibilmente medico – legale o pediatrica o auxologica, accertamento radiologico della mano sinistra. Per il consenso informato il Comune di Milano si impegna alla traduzione della documentazione indicata.

Conversione del Permesso di Soggiorno e T.A.R.

Il T.A.R. rigetta l'istanza del ricorrente perché "non sopperisce alla carenza di un affidamento qualificato o di un provvedimento di tutela il parere favorevole del Ministero del lavoro", inoltre, il fatto che egli sia entrato "in Italia solo nove mesi prima del compimento della maggiore età e che [sia] titolare di un passaporto emesso dal Paese di origine poco prima dell'arrivo sul territorio nazionale" **costituiscono "circostanze atte ad ingenerare dubbi sul suo effettivo stato di abbandono**, considerato anche che egli si è presentato autonomamente alla Questura di Trieste per chiedere assistenza ed ospitalità". (Sentenza n. 873/2019 il T.A.R. Lombardia – Sezione staccata di Brescia).

Area Centro

Lazio

Leggi di riferimento

Legge regionale n. 11 del 10 Agosto 2016 "Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali del Lazio", definisce programmaticamente l'integrazione e l'inclusione sociale dei cittadini stranieri immigrati residenti e di altre minoranze.

Legge regionale n. 10 del 14 luglio 2008 "Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati".

Il **Piano Integrato Lazio** in materia di inserimento lavorativo e integrazione sociale dei migranti prevede un'azione specifica per l'inserimento socio lavorativo dei minori stranieri non accompagnati in fase di transizione verso l'età adulta.

Progetti promossi dalla Regione:

- Realizzazione di Scuole di Alta Formazione
- Sperimentazione del Contratto di Ricollocazione
- Creazione del network PORTA FUTURO
- Interventi per contrastare i rischi di povertà e di esclusione sociale
- Percorsi di formazione finalizzati alla creazione di lavoro con sostegno al reddito, rivolti anche a soggetti in particolari condizioni di fragilità e sussidi per la frequentazione di percorsi di formazione.

La Legge regionale 14 Luglio 2008, n. 10, prevede fra i soggetti destinatari anche MSNA e vittime di tratta, fra gli articoli, l'art. 17 (Tutela dei minori) dispone la concessione di aiuti a enti locali per protezione e all'inserimento sociale dei minori immigrati non accompagnati anche post maggiore età.

La **Deliberazione 9 aprile 2019, n. 193**, Regione Lazio concerne la ripartizione agli Enti locali dei fondi per finalità di integrazione dei soggetti accolti nel SIPROIMI, con lo specifico focus sulle situazioni di vulnerabilità fra cui ex-MSNA. La somma di € 1.200.000 è ripartita in base a due fattori: numero Centri di accoglienza nel Comune ed estensione territoriale del Comune stesso.

Il 1 marzo 2016 la Prefettura di Roma, il Ministero dell'Interno e l'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per le persone scomparse hanno sottoscritto un protocollo con Roma Capitale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Roma, il Tribunale Ordinario di Roma, l'Università degli Studi di Roma Sapienza e l'ANCI.

Il 12 ottobre 2018 viene siglato un **accordo tra Questura di Roma, Dipartimento politiche sociali del Comune di Roma e Polizia Locale** che prevede l'istituzione di un Centro di Primissima Accoglienza (CPsA), per l'accoglienza dei MSNA identificati e la gestione coordinata dell'accoglienza dei minori identificati dalle autorità di sicurezza.

Il **Protocollo fra il Garante per l'infanzia regionale e il Comune di Roma, Assessora alla Persona, Scuola e Comunità Solidale del 9 luglio 2018** in tema di preparazione dei tutori, prevede l'organizzazione di incontri periodici fra gli attori istituzionali ai fini di sviluppare un coordinamento efficiente. Inoltre, il Protocollo ha la finalità di sviluppare una sede di raccordo permanente, anche con il coinvolgimento del Tribunale per i Minorenni, prevede l'organizzazione di incontri periodici di coordinamento ed assistenza tecnica presso la sede del Dipartimento delle Politiche sociali, propone la definizione pratica di un monitoraggio con visite ai centri di accoglienza per minori.

Il Protocollo fra il Garante per l'infanzia regionale, il Tribunale di Roma ed il Comitato italiano per UNICEF del 18 agosto 2018 prevede la collaborazione nel progetto UNICEF "Inclusione sociale dei migranti" con riferimento specifico ai minori non accompagnati. Il Garante per l'Infanzia ha inoltre stretto Accordi con le Università di Roma Sapienza e Tor Vergata per la diffusione dei diritti dei minori e MSNA attraverso attività congiunte.

In tema di **Affido Familiare**: con **D.G.R. 90 del 2019**, approvato il **Regolamento per l'affido familiare**.

Il Regolamento regionale 4 marzo 2019 n. 2 comprende fra i soggetti destinatari anche i MSNA, inoltre chiarisce il passaggio di competenze fra tutore e affidatari (solo per l'esercizio legato agli aspetti ordinari della gestione del quotidiano, come gli ordinari rapporti con l'istituzione scolastica e sanitaria) oltre a richiedere la costituzione di Protocolli fra il Servizio Distrettuale e TM art. 11. La Regione Lazio ha il compito di monitorare, mentre la Città di Roma Capitale ha competenza per le attività di sensibilizzazione, (art. 14). Il Regolamento prevede inoltre la promozione dell'albo cittadino degli organismi operanti nel settore dell'affidamento.

Lotta alla Tratta

Deliberazioni 576/2017 e 18/2019: partecipazione al Bando nazionale per mezzo di soggetto proponente, attraverso Laziocrea, per attività che assicurino condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e dell'integrazione sociale

Con **Deliberazione del Consiglio Regionale 24 gennaio 2019**, la Regione promuove l'assistenza e l'erogazione di servizi per i minori stranieri non accompagnati con la presenza di mediatori culturali, la predisposizione di un sistema integrato, omogeneo e sostenibile di servizi e interventi appropriati, la stipula di appositi protocolli d'intesa con le prefetture, per contrastare il fenomeno della scomparsa dei minori.

Sono state inoltre presentate delle proposte di legge in tema di minori stranieri non accompagnati al Consiglio Regionale, la n. 132 del 2019, interventi a favore di MSNA, che prevede all'art. 2 l'istituzione della Consulta regionale per i minori stranieri non accompagnati e la proposta di legge 186 del 2019 che prevede la creazione dell'Osservatorio sulla tutela dei diritti degli MSNA.

Tutela

Il Garante regionale ha pubblicato l'Avviso pubblico per la selezione dei tutori il 19 luglio 2017. Il 12 settembre 2017 è stata conclusa la **Convenzione fra il Garante Regionale e l'Istituto giuridico Jemolo** per la fornitura dei corsi di preparazione. È inoltre attivo un Protocollo fra il Garante per l'infanzia regionale ed il Comune di Roma.

L'Ordine degli Avvocati di Roma ed il Tribunale per i Minorenni hanno siglato un Protocollo di intesa in data 6 giugno 2018 per l'attivazione di uno sportello informativo e di consiglio presso il TM con avvocati due volte a settimana.

Già nel 2015 era attivo nel territorio romano un Protocollo di intesa[120] per la presa in carico di minori in condizioni di particolare vulnerabilità (come le vittime di tratta e di sfruttamento o i richiedenti asilo), per favorirne un'adeguata assistenza psicologica, l'integrazione sociale, scolastica e lavorativa anche attraverso l'affido familiare e l'istituzione della figura dei "tutori volontari" adeguatamente formati.

Accertamento dell'età e Salute

Con **D.G.R. n. 590 del 2018**, sono state approvate le indicazioni e procedure in tema di accoglienza e tutela sanitaria dei richiedenti protezione internazionale, oltre alle procedure per l'accertamento dell'età dei MSNA.

Con Nota del 25 gennaio 2019 in tema di nuovi permessi a seguito delle modifiche legislative del 2018la Regione Lazio ha disposto che non vi sarebbero stati cambiamenti rispetto all'iscrizione al SSN in quanto tale iscrizione può avvenire anche con la dichiarazione di effettiva dimora (per i richiedenti protezione internazionale).

Toscana

Legge di riferimento

La l.r. n. 29/2009, Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana

La l.r. 41/2005, Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale

La Regione Toscana con **D.G.R. n. 1303 del 2017** ha approvato l'adesione alla "**Carta Europea di San Gimignano per i diritti dei minori stranieri non accompagnati**"[121] promossa dall'Associazione di Volontariato e Cooperazione Internazionale "Carretera Central" in partenariato con il Comune di San Gimignano e con la rete di soggetti privati e del privato sociale costituita.

La Delibera regionale, al fine di attuare la Carta nel territorio toscano, dà inoltre mandato al Settore competente in materia di politiche di immigrazione e di tutela dei minori della Direzione generale "Diritti di cittadinanza e coesione sociale" per mettere in campo tutte le iniziative necessarie a sostanziare tale adesione.

La **Delibera n. 1304 del 2017**ha approvato il Libro Bianco sulle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo politico e titolari di protezione internazionale o umanitaria ed il Piano di indirizzo integrato per le politiche sull'immigrazione, due interventi in attuazione della legge regionale

[120] Fra Roma Capitale in persona dell'Assessore alle Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute, La Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Roma, il Tribunale Ordinario di Roma, l'Università degli Studi di Roma "Sapienza", ANCI Lazio.

[121] La Carta è a disposizione al sito: http://www.cartadisangimignano.eu/homepage-carta-europea-di-san-gimignano/

29/2009. **La D.G.R. 19 dicembre 2017**, n. 1471, ha invece adottato misure di rafforzamento e qualificazione della rete di servizi rivolti a richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati. Ha pertanto portato delle modifiche ed integrazioni alle attività, rafforzando le misure di sostegno alla qualificazione e allo sviluppo della rete di servizi rivolti ai richiedenti asilo, ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati.

La **Questura di Firenze**, in data 6 ottobre 2017, in applicazione della disposizione normativa nazionale, ha emesso una **nota esplicativa** riguardante la legge Zampa, in particolare in tema di permessi e conversione del permesso oltre al ribadire il divieto di respingimento per i MSNA. Rileva ad ogni modo notare che il sito apposito per divulgare informazioni sulla richiesta del passaporto per minore età, così come in altre Regioni non è aggiornato, difatti prevede fra i documenti richiesti l'esibizione del passaporto, richiamando una precedente circolare n. 400 del 2017 del Ministero dell'Interno[122].

La **D.G.R. n. 316 del 2018** conferma il Regolamento approvato con Decreto del Presidente della Giunta regionale del 9 gennaio 2018 n. 2/R in merito alla nuova pratica riferita alla tipologia di struttura sociale denominata "**Appartamenti per l'autonomia per adolescenti e giovani**". Il D.P.G.R. 9 gennaio 2018, n. 2/R. disciplina i requisiti per le strutture soggette ad autorizzazione e a comunicazione di avvio attività, i livelli di formazione scolastica e professionale degli operatori del sistema integrato sociale, i criteri per la composizione e il funzionamento della commissione multidisciplinare, la composizione e la procedura per la nomina della Commissione regionale per le politiche sociali.

Il Tribunale per i Minorenni di Firenze ha disposto il 12 marzo 2020 l'interruzione delle visite e dei rientri in famiglia, per i minori inseriti in Comunità e in famiglie affidatarie, a causa dell'emergenza COVID-19, promuovendo l'utilizzo di mezzi telematici per proseguire le relazioni con i minori (Circ. prot. 800 del 2020).

Affido familiare e Gruppi appartamento: le prassi di Firenze

Secondo il Rapporto 2018 *Migranti*, del Comune di Firenze, nel corso del 2017, il Servizio sociale del Comune di Firenze ha seguito 400 minori, di cui 131 sono stati accolti nei Progetti SPRAR, dopo un primo periodo di inserimento all'interno di un centro di prima accoglienza. La maggioranza dei MSNA (343 del totale) sono stati inseriti nei gruppi appartamento (afferenti anche ai Progetti SPRAR) e nelle comunità educative, mentre per 26 MSNA sono stati attivati un affido intra-familiare. A Firenze l'affido familiare è disciplinato da un Regolamento approvato con Delega nel 2011. Già dal 2003, è stato approvato uno dei primi Protocolli per la presa in carico di minori in difficoltà, da Comune di Firenze, Asl di Firenze e Tribunale per i minorenni fiorentino.

Tutela

Pubblicato l'Avviso pubblico dell'AGIA per la selezione di tutori il 12 luglio 2017, stante l'assenza della figura regionale di riferimento, che è stata nominata con delibera del Consiglio regionale 25/2019 il 2 maggio. Nel settembre 2019 il Garante Regionale nominato ha firmato un Protocollo d'Intesa con l'Autorità Garante Nazionale, finalizzato a stabilire la disciplina transitoria di svolgimento della competenza sussidiaria di quest'ultima.

[122] https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=procedimentiamministrativi&procedimento=1918&pa_prov=FI

Umbria

Atti di riferimento

Legge regionale n.18 del 18 aprile 1990, Interventi a favore degli immigrati extracomunitari

Piano Sociale Regionale 2017-2019

Piano integrato degli interventi in materia di migrazione 2017-2019

Regolamento Regionale del 4 dicembre 2017, n. 7, in tema di Disciplina dei servizi residenziali a favore dei minorenni[123]. Secondo l'art. 8, i servizi di accoglienza per minori non accompagnati devono garantire un servizio di mediazione linguistica e culturale commisurato al numero di minori stranieri presenti che consenta anche l'esercizio del diritto all'ascolto; fornire un servizio di orientamento all'apprendimento della lingua italiana, supportare le autorità competenti al fine del completamento delle procedure volte alla identificazione e all'accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato, garantire informazione, orientamento e supporto legale al minore non accompagnato, assicurare la realizzazione di interventi miranti a valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta o di altre particolari condizioni di vulnerabilità.

Il**10 maggio 2019**, in tema di integrazione e accompagnamento al lavoro, è stato firmato il **Protocollo d'intesa su percorsi di apprendistato di primo livello per l'inserimento al lavoro di minori stranieri** non accompagnati, dalla Regione, dal Tribunale dei minori di Perugia, dall'Anci, dall'Ufficio scolastico regionale, da Anpal servizi spa e da Arpal, con il supporto di Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Umbria[124].

Il 31 gennaio 2019, la Regione Umbria, con l'approvazione della Giunta Regionale, ha notificato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il ricorso che solleva la questione di costituzionalità di fronte alla Corte Costituzionale del Decreto Sicurezza[125].

Abruzzo

Atti di riferimento

Legge regionale n. 46 del 13 dicembre 2004, art. 1 La Regione riconosce e favorisce l'integrazione degli stranieri immigrati nel pieno rispetto della loro identità culturale, sociale e religiosa.

Il **20 maggio 2018** è stato concordato un **protocollo istituzionale per la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati**, fra i seguenti attori: la Prefettura di Teramo, il Tribunale per i Minorenni di L'Aquila, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di L'Aquila, dalla Questura, la Direzione generale della A.S.L. di Teramo, l'Ufficio scolastico provinciale di Teramo. Il protocollo prevede, inoltre, l'istituzione presso la prefettura, del Tavolo MSNA a fini di coordinamento e dialogo fra le parti coinvolte ed altri enti, associazioni o altre istituzioni pubbliche interessati agli argomenti in trattazione.

Nel 2017, in considerazione della crescita del fenomeno negli anni proprio nel contesto abruzzese, il Consiglio Regionale ha richiesto un maggiore impegno della Giunta Regionale per il supporto ai

[123] https://www.regione.umbria.it/documents/18/15429986/Regolamento+n+7+del+2017/0ef103f6-f30a-4db1-a392-1fdfabd3ffad

[124] Approvato con D.G.R. 11 aprile 2019, n. 432, in https://inapp.org/sites/default/files/NORMATIVA/2019/Regionale/UM_DGR%20n.432%20del%2011-04-19.pdf

[125] https://www.regione.umbria.it/dettaglionotizie/-/asset_publisher/lU1Y2yh4H8pu/content/decreto-sicurezza-la-regione-umbria-notifica-ricorso-a-presidenza-consiglio-dei-ministri?read_more=true

Comuni al fine di individuare e stanziare maggiori risorse finanziarie da destinare agli Enti locali per le attività e i servizi nel settore sociale relativamente all'affido dei minori non accompagnati[126].

Tutela

La Nota del 5 maggio 2017 dell'AGIA, nelle more della istituzione del Garante Regionale, chiede la designazione di un referente istituzionale per la collaborazione fra AGIA e le gli enti istituzionali abruzzesi.

Il 12 luglio 2017 sul sito dell'Autorità per l'infanzia e l'adolescenza è stato pubblicato l'avviso pubblico di selezione degli aspiranti tutori volontari dei minori non accompagnati nelle regioni di Toscana, Sardegna, Abruzzo e Molise[127].

Marche

Atti di Riferimento

L.R. 13 del 26 maggio 2009 Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati

D.G.R. n. 865/2012, Interventi in favore dei minorenni allontanati temporaneamente dalla propria famiglia

La D.G.R. del 12/1 012015, n. 857 ha portato all'approvazione dello schema di Protocollo d'Intesa tra la Regione Marche, le Prefetture e l'ANCI, per interventi di accoglienza e integrazione atti a fronteggiare il flusso straordinario di cittadini provenienti da Paesi terzi. L'art. 20 dispone che la retta per i MSNA è a carico del Comune nel cui territorio i minori sono stati ritrovati.

La D.G.R. n. 603/2016, indica i requisiti strutturali e gestionali per le strutture di prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati[128]. I centri, secondo la delibera possono avere una capienza massima di 50 posti (ma preferibilmente 30 posti) e devono provvedere a fornire assistenza legale e sanitaria al minore.

Oltre a predisporre il trasferimento del MSNA verso un centro di seconda accoglienza, con indicazione per il sistema SPRAR, l'equipe multidisciplinare, composta da persone con esperienza di almeno 3 anni, devono supportare il minore nella fase iniziale che si prevede duri, secondo D.G.R., un massimo di 60 giorni.

Il 18 luglio 2019, è stata firmata una Convenzione Quadro triennale tra la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Ancona e l'Università Politecnico delle Marche. La convenzione prevede lo sviluppo condiviso di buone pratiche e la predisposizione di progetti specifici anche attraverso l'utilizzo di tecnologie informatiche. Costituisce la cornice per la realizzazione del progetto pilota "Ti accompagno io", che vede la predisposizione di un corso online, sotto forma di video-lezioni e di contenuti scaricabili, accessibile sia da computer che da cellulare.

[126] http://bura.regione.abruzzo.it/2017/Ordinario_11_4.html

[127] https://www.garanteinfanzia.org/news/minori-stranieri-non-accompagnati-bando-diventare-tutore-volontario-toscana-sardegna-abruzzo-e

[128] La Delibera è consultabile al https://drive.google.com/file/d/0B5np1shdvaJqeHdHRFJXSFA4Wnc/view

Molise

Leggi di riferimento

Statuto, Art. 5, lettera e), "riconoscimento del valore umano, sociale e culturale dell'immigrazione e al pieno inserimento nella comunità regionale dei migranti"

Non presente una normativa regionale in tema di immigrazione.

L'articolo 22, comma 1, della legge regionale 6 maggio 2014[129], numero 13, pone in capo alla Regione l'attività di verifica per il controllo dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi sul territorio con una definizione dei termini e modalità di sospensione o revoca dell'autorizzazione all'esercizio dei servizi, nei casi di inosservanza degli indici oggettivi di qualità e dei requisiti strutturali e assistenziali, nonché di violazione delle leggi.

Affido

Il Garante Regionale dei Diritti della Persona al fine di promuovere l'affido familiare nel territorio molisano, collabora, nel progetto Family, con l'associazione GRETA ed ha firmato un **Protocollo d'intesa con l'Associazione Molisana Famiglie Adottive e Affidatarie**, oltre ad un **Protocollo d'intesa con il Presidente del Tribunale per i Minorenni di Campobasso**.

Tutela

Il 12 luglio 2017 l'AGIA ha pubblicato l'Avviso per la partecipazione al Bando per tutori volontari di Minori stranieri non accompagnati, nei territori della Toscana, Sardegna, Abruzzo e Molise. Il primo corso è stato effettuato il 28 maggio 2018, mentre nel maggio 2019, è stata realizzata la seconda edizione del corso di formazione riservato ai "Tutori volontari per Minori Stranieri Non Accompagnati", e nell'autunno 2019 il terzo corso.

Il 23 gennaio 2019 (in sostituzione del precedente del 5 luglio 2017) **il Garante ha sottoscritto un Protocollo d'Intesa con l'Autorità Garante per Infanzia e Adolescenza** finalizzato a stabilire la disciplina transitoria di svolgimento della competenza sussidiaria dell'Autorità garante, i termini di vigenza dell'Avviso pubblico predisposto dall'Autorità garante nella Regione Molise, i rapporti tra l'Autorità garante e il Garante regionale in materia di sensibilizzazione, promozione, selezione e formazione degli aspiranti tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. Secondo il Protocollo, la campagna di sensibilizzazione e promozione della figura del tutore volontario è realizzata dal garante regionale con la possibilità della collaborazione dell'Autorità garante, che può utilizzare strumenti e personale propri e/o messi a disposizione da EASO.

Protocollo di intesa con Comitato UNICEF

Il **Garante Regionale**, il 17 dicembre 2018, ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con il Comitato Unicef della Regione Molise. Con l'accordo le parti decidono di procedere in modo condiviso all'adozione di azioni che, nel rispetto delle Osservazioni rivolte all'Italia dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, intendono promuovere e realizzare sul territorio regionale **una serie di attività di sensibilizzazione** della materia al fine di dare applicazione alle norme vigenti.

Con decreto del Presidente del Tribunale del 13 luglio 2017 è stato istituito, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 47/2017 - recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati - l'elenco dei tutori volontari per minori stranieri non accompagnati.

[129] Legge regionale 6 maggio 2014, 13, Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali.

Puglia

Leggi di riferimento

L. r. 10 luglio 2006, n.19, art 34. Comma 3 doveri della Regione garantire, nell'ambito delle proprie competenze, percorsi di assistenza e tutela rivolti a MSNA, nonché di reinserimento di minori dimessi da istituti penali minorili;

L.r. 4 dicembre 2009, n. 32, Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia.

La Delibera 6 del 2018,Piano triennale 2016-2018, ha approvato interventi a favore dell'integrazione e di contrasto alla dispersione scolastica degli stranieri. Inoltre, è stata prevista linea di intervento per neo maggiorenni per supportarne l'integrazione e l'autonomia lavorativa.

Nel 2018, è stato creato un Osservatorio sull'immigrazione e sul diritto all'asilo, con modifiche all'articolo 8 della l.r. 32/2009, tramite legge regionale 51 del 2018.

Lecce: Il **Protocollo di intesa territoriale del 28 giugno 2017, con durata di un anno,** per la semplificazione ed il coordinamento delle modalità di presa in carico dei minori stranieri non accompagnati fra Prefetto, Questore, Presidente della Commissione per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Lecce, dal Presidente della Sezione Civile presso il Tribunale per i Minori, dal Procuratore della Repubblica e dal Presidente del Tribunale per i Minori di Lecce , dal Sub Commissario del Comune di Brindisi e dal Direttore Generale della Asl, e poi da Ufficio Scolastico regionale e dal Garante regionale per i diritti dei Minori.

Lecce: Il Protocollo del 14 febbraio 2019, fra il Garante dei diritti del minore dell'infanzia, il Ce.F.A.S.S. (Centro formazione per l'Assistenza Socio Sanitaria – Lecce), il Tribunale dei Minorenni di Lecce, la Procura della Repubblica per i Minori di Lecce, per una gestione concertata e coordinamento delle modalità di presa in carico dei MSNA, prevedendo inoltre la creazione di una albo dei mediatori interculturali.

Bari: **Vademecum della Prefettura di Bari del 5 ottobre 2012**, oltre a fornire definizioni e specifiche, delinea l'iter concernente la presa in carico dei MSNA. A Bari, per ogni minore straniero non accompagnato, o comunitario non residente che versa in situazione di abbandono morale o materiale, è previstala segnalazione all'Ufficio immigrazione presso la Ripartizione Servizi alla Persona, dalle Forze dell'Ordine, dal Pronto Intervento Sociale che provvedono all'immediato collocamento in luogo protetto.

In tema di Affido Famigliare: con Avviso pubblico 95 del 2019 il Consiglio Regionale approva l'iniziativa Porte Aperte, un'attività promossa dal Garante, e dispone la selezione di progetti che promuovano la sperimentazione di forme di accoglienza alternativa "famiglie d'appoggio". A Taranto è stato inoltre avviato il progetto "Ti prendo in Affido", coordinato dal Tribunale per i Minori di Taranto, l'Arcidiocesi ed il Comune, finalizzato all'individuazione e alla formazione di famiglie affidatarie.

Lotta alla Tratta

La Legge regionale 14 del 2019, Testo unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza, all'art 21, prevede la definizione di politiche di sostegno per le vittime di tratta e sfruttamento connesso alla criminalità, oltre alla creazione di sportelli legali.

Il **Protocollo anti-tratta del 2015 è valido solo per la Provincia di Bari**, siglato da Prefettura, Questura, Regione Puglia, Comune di Bari, ASL Bari, OIM, Caps, Giraffa, Micaela, Oasi 2 (Progetto regionale le città invisibili), Caritas Bari, Fondazione "Opera ss. Medici Cosma e Damiano", CSV San Nicola Bari, Auxilium.

Il **Tribunale di Bari R.G. 7212/2018** ha disposto il riconoscimento della protezione internazionale ad una ragazza quasi maggiorenne nigeriana, come rifugiata, in quanto vittima di tratta. Accoglimento del ricorso contro la decisione della Commissione territoriale, disposto sul fondato timore di essere perseguitata da chi l'aveva portata a prostituirsi, se fosse ritornata in Nigeria.

Tutela nella Regione Puglia

Come precedentemente evidenziato[130], la Regione Puglia aveva già attivato esperienze di tutela volontaria[131],prima che l'art. 11 della Legge Zampa predisponesse la creazione di Elenchi volontari presso i Tribunali per i Minorenni regionali, con Protocollo di intesa fra Garante Regionale e Tribunale per i Minorenni di Bari per la preparazione di una lista di aspiranti tutori previamente istruiti. Nel 2017, la Regione Puglia ha approvato la creazione di una Banca Dati MSNA informatizzata che fornisce servizi e informa TM, Garante, tutori ed aspiranti. Possibile espansione nelle altre province, oggetto di **Protocollo fra Garante Regionale per l'Infanzia ed il Tribunale per i Minorenni di Bari nel 2017[132].**

Salute e Accertamento dell'età

La Regione Puglia ha recepito, nel 2013, le indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni, frutto di accordo in Conferenza Stato Regioni[133].

Bari: la **Convenzione 22 febbraio 2018** siglata presso l'ufficio del Procuratore della Repubblica per i Minorenni, di durata triennale, fra il Comune di Bari, il Tribunale per i Minorenni, la A.S.L. di Bari e l'Ospedale pediatrico "Giovanni XXIII" dispone delle procedure in tema di accertamento dell'età a seguito della legge 47/2017. La Convenzione definisce l'istituzione della commissione multidisciplinare incaricata della valutazione composta da pediatri, psicologi, assistenti sociali e radiologi, tale commissione deve assicurare consulenza sociale e psicologica, esame auxologico e, solo in ultima analisi, esame radiologico per la valutazione dell'età scheletrica. Il Comune di Bari provvederà a disporre i mediatori e gli esperti per il supporto delle attività della Commissione. Si richiama, inoltre, che il Vademecum di Bari del 2012, in precedenza richiamato, disponeva la prevalenza della visita medica per l'accertamento dell'età.

Conversione del Permesso di Soggiorno

In tema di conversione del permesso di soggiorno nel passaggio dalla minore alla maggiore età, si citano:

- Ordinanza cautelare di rigetto n. 140 del 2019, nel caso di minore albanese accompagnato dallo zio provvisto di procura notarile dei genitori, pochi mesi prima di divenire maggiorenne;

- Ordinanza Cautelare di rigetto n. 107 del 2019, nel caso di minorenne accompagnata in Italia dalla madre e da questa affidata ad un parente, poiché la sua condizione non sembra assimilabile a quella di minore non accompagnato affidato ai sensi dell'art. 2 della legge 4.5.1983, n. 184 ovvero sottoposto a tutela, inoltre la motivazione prende in considerazione l'assenza di un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 32 del d.lgs. n. 286/1999.

---

[130] M. Lunardini, Approfondimento n.2 dell'Osservatorio CeSPI sui Minori Stranieri Non Accompagnati, in https://www.cespi.it/it/ricerche/osservatori/osservatorio-minori-stranieri-non-accompagnati

[131] Determinazione del Segretario Regionale, n. 25 del 2012 per la creazione di tutori legali volontari.

[132] Si veda il Rapporto di attività per l'anno 2017/2018 del Garante per l'Infanzia Regione Puglia.

[133] D.G.R. n.987 del 2013 in https://www.sanita.puglia.it/documents/25619/31639992/ASSISTENZA+AI+CITTADINI+STRANIERI.pdf/9a6ce017-56b0-4e7f-a0d3-57f286206b1a

Basilicata

Legge di riferimento
L.R. 14 febbraio 2007, n. 4 Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale
L.R. 1 del 2003, Consulta Regionale di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori

La Deliberazione della Giunta Regionale 9 agosto 2016, n. 931, in riferimento al Decreto Legislativo 22 aprile 2016 n. 6715, definisce l'approvazione di requisiti strutturali e gestionali relativi alla prima accoglienza delle strutture per minori stranieri non accompagnati.

Nella Regione è stato costituito il **Gruppo di Lavoro presso l'UNICEF Basilicata**, composto dalla Presidente UNICEF Basilicata, la Direttrice ISTAT Basilicata, ISTAT Basilicata, Prefettura di Potenza e Prefettura di Matera.

Secondo i dati del V Rapporto del Gruppo di Lavoro, a maggio 2019, i minori sono distribuiti nelle Strutture di accoglienza dei Comuni nelle province di Potenza e Matera, in numero di 3, 5 a Campomaggiore, 4 a Marsico Nuovo, 4 a Pignola, 1 a Sant'Arcangelo, 2 a Policoro, 6 a Salandra. Negli SPRAR, 11 a San Chirico Raparo, 15 a San Fele, 10 a Sant'Arcangelo, 7 a Rionero in Vulture, 3 a Salandra, 11 a Gorgoglione. Nel FAMI, 4 a Nova Siri[134].

Il **16 novembre 2017**, è stato firmato il **Protocollo per la semplificazione ed il coordinamento delle modalità di presa in carico dei minori stranieri non accompagnati durante la loro permanenza nelle strutture di prima accoglienza**, tra Prefettura – U.T.G. di Potenza, Tribunale per i Minorenni di Potenza, Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Potenza, Ufficio del Giudice Tutelare presso il Tribunale di Potenza, Questura di Potenza, Garante Regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza della Basilicata, i Comuni di Potenza, di Rapone e di San Fele, le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale di Salerno e di Crotone, Ufficio Scolastico Regionale di Basilicata e l'A.S.P- Azienda Sanitaria Locale di Potenza.

Recentemente, la **Regione Basilicata** ha concordato con **UNICEF Italia il supporto** del sistema di accoglienza dei MSNA nella Regione e della tutela volontaria.

Tutela

In tema di tutela, la Legge regionale 18/2009 prevede all'art. 2, lett. 1) la competenza per la Garante dell'Infanzia, ad organizzare corsi per tutori di minori. Il Protocollo di intesa del 19 luglio 2017 fra il Garante dell'Infanzia ed il Tribunale per i Minorenni di Potenza ha definito lo svolgimento di attività di selezione, formazione ed iscrizione dei tutori volontari.

La **Nota del 22 maggio 2018** del Presidente del **Tribunale dei Minorenni di Potenza** comunica la mancanza dei tutori volontari disponibili nella zona campana Sala Consilina – Sapri, rientrante nella giurisdizione del Tribunale lucano. Con **Nota del 28 agosto 2018, l'AGIA** conferma la disponibilità a reperire presso le debite istituzioni delle risorse al Garante regionale lucano per assicurare le attività di formazione.

Il **12 ottobre 2018** è stato concluso l'accordo tra il Tribunale per i Minorenni di Potenza ed il Garante Regionale per la creazione dello **Sportello per i tutori presso la sede del Tribunale**, il quale ha messo a disposizione la professionalità dei giudici onorari del Tribunale stesso per l'orientamento dei tutori. Il Garante Regionale segnala 40 tutori attualmente iscritti nell'Elenco ex art. 11 l.47/2017.

[134] https://www.unicef.it/doc/9026/resi-noti-i-dati-del-5-rapporto-su-minori-stranieri-non-accompagnati-in-basilicata.htm

Tratta

Il Protocollo di intesa del 23 maggio 2017 fra la Regione e il Cestrim ha visto la collaborazione dei due enti, per la partecipazione ad un progetto per le vittime di tratta. La Regione, in particolare, ha confermato la messa a disposizione delle strutture fino alla comunicazione. Il Cestrim ha inoltre concluso un Protocollo di intesa con la Prefettura Potenza per la presentazione e realizzazione del progetto denominato "Persone, non schiave" in attuazione del Bando 2/2017 Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Campania

Atti di riferimento

L.r. 8 febbraio 2010, n.6, Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania.

Piano sociale regionale 2019-2021, principi di indirizzo e coordinamento per la programmazione e la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali in Campania.

Il 21 febbraio 2019, è stato istituito un **Tavolo operativo della prefettura di Napoli per snellire la gestione dei minori stranieri non accompagnati nelle strutture di accoglienza.** Il Tavolo è frutto di un **Protocollo d'intesa firmato** in Prefettura per la semplificazione e il coordinamento delle modalità di presa in carico dei minori stranieri non accompagnati durante la loro permanenza nelle strutture di accoglienza.

La Deliberazione di Giunta Comunale n.148 del 06/04/2018 ha approvato le Disposizioni per l'accoglienza dei bambini collocati fuori dalla famiglia ed il documento "Spunti metodologici sull'esercizio della funzione di tutela nei Servizi Sociali del Comune di Napoli".

I firmatari rappresentano la Prefettura, il Comune di Napoli, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Napoli, la Questura, l'Ufficio scolastico regionale per la Campania, il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Campania, le Aziende Sanitarie Locali Napoli 1 Centro, Napoli 2 Nord, Napoli 3 Sud, l'Azienda ospedaliera di Rilievo Nazionale "Santobono-Pausillipon" e le Sezioni I e II della Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale.

Il Tribunale di Napoli, con l'ordinanza dell'11 dicembre 2018, ha concluso il **riconoscimento della protezione umanitaria** tenendo conto nel caso di specie della minore età del ricorrente egiziano al momento dell'espatrio, considerando questo aspetto una "**condizione di vulnerabilità**" meritevole di tutela[applicando la legislazione precedente al Decreto Sicurezza]. Il medesimo Tribunale in varie decisioni (ad esempio ordinanza del 29 aprile 2019)ha accertato il **comportamento *contra legem* della Questura di Napoli**, per gli ostacoli posti all'invio della domanda di protezione internazionale, come procedura di inoltro telematico disponibile solo un solo giorno a settimana.

Nel 2017 a seguito degli sbarchi a Napoli, ai sensi della Direttiva del 27/05/2017 l'Assessore al Welfare disponeva che i Centri fornissero la primissima accoglienza da realizzarsi nei primi 30 giorni e finalizzata alla realizzazione di tutti gli interventi necessari al soddisfacimento delle esigenze di ricovero, vitto e bisogni materiali e della effettuazione delle procedure relative all'eventuale accertamento dell'età anagrafica, allo screening sanitario e di primo orientamento, informazione e accompagnamento. Superato tale periodo, la Direttiva rinvia a quanto stabilito dalla delibera di G.C. 796 del 6 novembre 2014, decidendo chela seconda accoglienza avesse luogo di

preferenza in tipologie quali Comunità Alloggio e Gruppo Appartamento, prevedendo la possibilità di prolungamento oltre il 18esimo anno, ai sensi dell'art. 25 e ss del R.D.L. 1404/1934.

Il 21 novembre 2019 è stata firmata la **Convenzione tra Comune di Caserta e l'associazione Cidis Onlus** per l'avvio del progetto Siproimi per Minori stranieri non accompagnati a Caserta[135].

Tutela

Con Delibera del Consiglio Regionale, n. 51 del 26 giugno 2017, è stato approvato l'avviso pubblico per la selezione dei tutori volontari[136], previa formazione organizzata dal Garante Regionale per l'Infanzia presso il Consiglio Regionale, in collaborazione con il Tribunale per i Minorenni di Napoli. L'associazione Cidis nel corso delle sue attività aveva già precedentemente svolto delle attività di formazione rivolte ad aspiranti tutori volontari (e anche possibili affidatari).

Il Tribunale dei Minorenni di Napoli ha inoltre attivato una collaborazione con l'Associazione Nazionale Oltre le Frontiere – ANOLF[137], per attività di mediazione interculturale.

Accertamento dell'età e Salute

L'Associazione ANOLF in accordo con le ASL campane svolge attività di mediazione linguistica-culturale per facilitare le attività ospedaliere.

In tema di accertamento dell'età, a **Napoli**, è stato realizzato nel 2013 precedentemente alla Legge Zampa[138], il **Protocollo per l'Accertamento dell'età dei minori** non accompagnati privi di documenti attestanti ed identificativi, frutto di una collaborazione fra organizzazioni istituzionali locali, Polizia di Stato, arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Prefettura, Procura e Tribunale per i Minorenni di Napoli, la Cooperativa Dedalus, UNICEF, AORN Santobono.

Calabria

Leggi di riferimento

Statuto della Regione Calabria, art. 2.

Legge regionale 12 giugno 2009, n. 18, Accoglienza dei richiedenti Asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali.

La legge regionale 12 giugno 2009, n. 18,definisce che lo Strumento di Programmazione è il Piano regionale il quale, per ogni annualità, individua le strategie, gli obiettivi, le linee di intervento, i soggetti ammissibili, le risorse finanziarie, tecniche e organizzative e il sistema di monitoraggio e valutazione. Prevede inoltre il sostegno alle comunità locali per attuare programmi che contrastino lo spopolamento e l'istituzione del Comitato dei garanti dei richiedenti asilo e dei rifugiati, il comma 1 ter, come modificato dalla l.r. 16 maggio 2018, dispone la relazione annuale del Comitato.

La legge regionale 1 febbraio **2017**, n. 2,ha disposto l'istituzione dell'**Osservatorio regionale per i minori**.

[135] http://www.stranieriincampania.it/new/viaggio-negli-sprar-siproimi-della-campania-in-partenza-a-caserta-il-siproimi-per-msna/

[136] Reperibile sul sito: http://www.tribunale.napolinord.giustizia.it/allegatinews/A_14696.pdf

[137] Il sito ufficiale dell'ANOLF- Campania: http://www.anolf.it/index.php?option=com_content&view=article&id=497%3Acampania&catid=1%3Aattivita-del-2010&Itemid=3

[138] Il Protocollo del 2013 è consultabile sul sito: http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1221/accertamento_eta_minori_non_accompagnati.pdf

La legge regionale 26 aprile 2018, n. 9,ha disposto gli interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della ‘ndrangheta e per la promozione della legalità, dell’economia responsabile e della trasparenza. Con disposizioni sulla promozione del marchio etico, del lavoro certificato senza uso di manodopera minorile, in particolare, l’articolo 11 prevede interventi regionali per la prevenzione della marginalità sociale e culturale a favore di minori provenienti da contesti familiari pregiudizievoli o disgregati.

Il **Decreto del Presidente della Regione n. 44 del 15 febbraio 2019** ha costituito il **Comitato dei garanti dei richiedenti asilo e dei rifugiati,** previsto dall’art. 5 della legge del 2009 richiamata.

Il D.G.R. n. 242 del 2019 approvazione della Programmazione triennale ex legge 2009, per gli anni 2019-2021, ha promosso il **Comitato di Studio Regionale sull’immigrazione** del quale fanno parte oltre alla Regione Calabria, l’Istat, l’Inail, ilRe.co.sol, INPS, UPI Unioncalabria Istat Calabria, lo sviluppo di attività di preparazione per gli operatori pubblici e privati per un’azione di capacity building, la partecipazione a reti transnazionali e interregionali come il Progetto con Sicilia, Basilicata, Puglia, Calabria Com.in.3.0.

La Prefettura di Reggio Calabria ha promosso già nel 2013 delle linee guida per l’accoglimento dei minori stranieri non accompagnati.

Con D.G.R. n. 342 del 6 agosto **2014** è stata prevista la creazione di un **Elenco di mediatori interculturali** da parte della Regione Calabria.

Affido Familiare

La l.r. 9 novembre 2007, n. 706, Linee Guida sull’affidamento familiare.

È inoltre attivo **l’Accordo di collaborazione tra il Comune di Reggio Calabria e il Centro comunitario Agape di Reggio Calabria,** finalizzato a promuovere la ricerca di nuclei familiari di appoggio, disponibili all’affidamento diurno nei confronti di minori in situazioni di fragilità seguiti dai servizi sociali comunali. In aggiunta sono attivi uno sportello *informaffido* e incontri mensili con famiglie.

Istituito l’Albo delle famiglie affidatarie a Catanzaro, a Crotone e Reggio Calabria.

Delibera del Consiglio Comunale di Rossano, n. 65 del 17/11/2017, con la quale è stato approvato il **Regolamento per l’affidamento familiare dei minori**, il quale prevede, all’art. 3, la predisposizione dell’albo comunale delle famiglie affidatarie.

Tutela

Il **Protocollo d’intesa fra Garante Regionale per l’Infanzia ed il Tribunale per i Minorenni** di **Catanzaro** del 23 giugno 2017 ha definito la creazione dell’Elenco dei tutori volontari ex art. 11 l.47/2017 e la formazione degli aspiranti da parte del Garante Regionale, con un corso di 24 ore, nello stesso giorno anche il Tribunale per i Minorenni di **Reggio Calabria** conclude il medesimo accordo.

È stata siglata tra il **Garante** per l’Infanzia e l’Adolescenza per la Calabria e **l’UNICEF**, in data 17 aprile 2018, una **Convenzione per promuovere la formazione, il sostegno e il monitoraggio dei tutori volontari** per i minorenni stranieri non accompagnati nella regione. Già nel 2017, infatti, d’intesa con il Garante regionale e **l’Università Mediterranea di Reggio Calabria**, l'UNICEF ha organizzato corsi di formazione per tutori di minorenni stranieri non accompagnati, con 250 cittadini che hanno completato il percorso formativo. Nell'ambito di questa nuova convenzione è stato istituito un Comitato scientifico e sono state promosse attività di supporto e monitoraggio per i tutori volontari.

Sardegna

Leggi di riferimento

L.R. 46/1990, Norme di tutela di promozione delle condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari in Sardegna.

L.R. n. del 25 gennaio 1988, Riordino delle funzioni socio-assistenziali.

Legge regionale 23 dicembre 2005, Sistema integrato dei servi alla persona

La legge regionale 23 dicembre 2005 disciplina gli interventi messi in atto a favore dei minori comunque presenti sul territorio regionale, specie se in condizioni di abbandono a seguito di circostanze che mettono a repentaglio la loro sicurezza e la loro vita.

La **legge regionale 13 aprile 2017** promuove la realizzazione di attività straordinarie e di emergenza in attuazione del piano 2017 per l'accoglienza dei flussi migratori non programmati, con particolare riferimento alle attività di accoglienza in porto, alla protezione dei minori stranieri non accompagnati ed alle attività urgenti di primo rifugio ed integrazione.

Con Delibera della Giunta Regionale n.5/27 del 28 gennaio 2016[139], la Regione Sardegna ha definito i requisiti organizzativi, strutturali e di personale delle strutture di prima accoglienza per minori stranieri non accompagnati.

La **D.G.R. n. 38_14 del 24.7.2018** specifica i requisiti per le singole tipologie di strutture sociali e disposizioni su autorizzazioni, accreditamento, predisponendo delle Linee guida che definiscono le necessarie risorse, strutturali, personali ed organizzative dei Centri oltre alle procedure di autorizzazione.

Il 12 febbraio **2019** è stato firmato il **Protocollo** tra la Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Cagliari, la Città di Cagliari, la Provincia di Cagliari, il Centro Regionale per la Giustizia minorile per la creazione dell'**Ufficio Interventi Civili** con lo scopo di assicurare maggiore funzionalità alle attività della Procura in materia civile e per la tutela dei diritti dei minori.

Il Garante Regionale

Solo con Deliberazione n. 229 del 14.03.2018 dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Sardegna, è stato approvato il Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento dell'Ufficio del Garante ai sensi del 4 comma dell'articolo 10 della legge regionale 7 febbraio 2011.n.8.

Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza vigila sul rispetto dei diritti dei minori nel territorio regionale.

La Regione Sardegna finanzia progetti di accompagnamento all'autonomia rivolti a giovani stranieri di età compresa tra i 18 e i 25 anni, nell'ambito del programma di supporto e integrazione della popolazione migrante. Tale programma è previsto ai sensi dell'art. 17 della L. R. n. 4 del 2006[140]. La Regione, nell'ambito dell'art.25 bis della L.R. 23/2005, interviene per sostenere finanziariamente l'inserimento in struttura di MSNA o l'affidamento etero familiare.

Dal 2017, nella Città Metropolitana di Cagliari è attivo il Protocollo del Centro Affidi cagliaritano promosso dalle istituzioni pubbliche al fine di collaborare per l'attivazione di un **Tavolo di lavoro sull'affido di MSNA** - minori stranieri non accompagnati.

---

[139] La D.G.R. 46/16 del 10.8.2016, recante "L.R. n. 23/2005 – Decreto Presidente Regione n. 4/2008 – Strutture transitorie dedicate all'ospitalità dei minori stranieri non accompagnati che, dopo lo sbarco, si trovano in situazioni di particolare "straordinarietà" ha definito i requisiti delle strutture destinate a fronteggiare situazioni di emergenza e particolari condizioni riconducibili alle procedure di accertamento olistico dell'età, all'iter di identificazione e profilassi sanitarie destinate ai MSNA. La D.G.R. 32/8 del 31 maggio 2016 recante "L.R. n. 23/2005, art. 25-bis "Finanziamenti straordinari a carattere di urgenza e di inderogabilità per l'affidamento di minori, anziani e minori stranieri non accompagnati disposti dall'Autorità giudiziaria", ha disposto l'incremento del contributo riconosciuto dal Ministero dell'Interno ai Comuni che predispongono le misure di accoglienza a valere sul Fondo Nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in quanto, tale quota, è ritenuta insufficiente a garantire tutti i servizi previsti in favore dei minori.

[140] L.R. 11 maggio del 2006, Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazioni della spesa, politiche sociali e di sviluppo.

Tutela

Nel 2017, in collaborazione con l'EASO (European Asylum Support Office), AGIA ha avviato i primi due corsi formativi per aspiranti tutori di minori stranieri non accompagnati. Mentre nel Novembre 2018 si è dato supporto tecnico nella realizzazione del 4° corso formativo per aspiranti tutori di MSNA all'Ufficio del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Il Consiglio Regionale della Sardegna ed il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza con Decreto n. 6 del 07 novembre 2018 hanno approvato l'Avviso per la Selezione candidati aspiranti a svolgere le funzioni di tutore volontario a titolo gratuito di minori stranieri non accompagnati.

Il Protocollo di Intesa fra Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Sardegna e Tribunale per i Minorenni di Cagliari, per la formazione dei tutori volontari ed il coordinamento nelle attività di iscrizione agli Elenchi ex art. 11, è stato firmato il 2 luglio 2018. Con il Tribunale per i Minorenni di Sassari il 4 luglio 2018. L'Avviso Pubblico per la selezione di soggetti idonei a svolgere, a titolo gratuito, le funzioni di tutori volontari di minori stranieri non accompagnati (art. 11 legge 7 aprile 2017, n. 47) è stato pubblicato il 10 settembre 2018.

Accertamento dell'età e Salute

La **Determinazione della Regione Sardegna n. 631 del 23 giugno 2017** ha previsto l'approvazione delle **Linee di indirizzo regionali per l'accertamento dell'età** dei minori stranieri non accompagnati. Le ASL di Cagliari svolgono inoltre un Corso di Aggiornamento per gli operatori in tema di minori stranieri non accompagnati, l'accoglienza sanitaria del minore migrante e l'accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato.[141]

Istruzione

Con D.D. prot. N. 1144 del 09 novembre 2017 sono stati approvati dei progetti di integrazione rivolti a minori stranieri non accompagnati e studenti stranieri di recente immigrazione[142].

Sicilia

Leggi di riferimento

La Regione non dispone di una legge regionale che disciplini il fenomeno immigratorio. Un disegno di legge è al vaglio dell'Assemblea Regionale.

Con D.P. 513 del 18/01/2016, la Sicilia ha approvato gli standard strutturali e organizzativi per le strutture di accoglienza di II livello. L'Ordinanza 513/2016 determina il pagamento di una retta pro die pro capite per i minori italiani stranieri presenti in Centri di accoglienza[143].

Al **2016** risale inoltre il **Protocollo per la Presa in carico dei MSNA nella città di Palermo**, fra attori istituzionali relativi ai settori rilevanti per la tutela dei diritti fondamentali del minore: Questura, Prefettura, A.S.P. Palermo, Comune, Ufficio Scolastico Regionale, Garante per l'Infanzia comunale, Tribunale civile e Tribunale per i Minorenni, Comune di Palermo, l'Università di Palermo.

Il **31 maggio 2108, UNICEF Italia, il Consorzio Sol.Co. – Rete di Imprese sociali siciliane e Fondazione Èbbene hanno firmato un protocollo di intesa** a sostegno dei progetti di prima e seconda accoglienza in Sicilia per i minorenni migranti arrivati in Italia.

---

[141] https://www.aslcagliari.it/index.php?xsl=52&v=7&s=8&n=10&na=1&ftt=1&ftb=1&fte=1&es=271,272,273,274,275,276&k=ecm&p=2&f=20

[142] http://www.sardegna.istruzione.it/integrazione_alunni_stranieri.shtml

[143] SI rimanda al focus Palermitano per osservazioni sul tema e sull'esperienza a Palermo pregressa al 2017.

I tre partner collaborano al fine di promuovere iniziative e percorsi di formazione, sensibilizzazione, con attività di ricerca e progettazione, al fine di favorire l'integrazione dei bambini e giovani migranti arrivati nel nostro paese, sebbene le attività siano aperte anche a giovani italiani. Le attività di UNICEF, nel quadro della collaborazione, sono inoltre volte a sostenere la formazione degli operatori nei Centri di accoglienza interessati, con affiancamento del personale dei centri nella realizzazione di attività di sostegno psicosociale, orientamento legale e sostegno di percorsi educativi individualizzati.

Il 24 gennaio 2018, è stato firmato il Protocollo di intesa per le "Buone Prassi per l'Accoglienza e l'integrazione sociale dei minori stranieri non accompagnati" presso la Prefettura di Siracusa. Gli attori implicati dall'atto sono la Prefettura, la Questura- Ufficio Immigrazione, la Procura della Repubblica ed il Tribunale per i Minorenni, le Strutture di Accoglienza, l'Ente Locale-Servizio Sociale comunale, A.S.P. e aziende ospedaliere, Organizzazioni umanitarie autorizzate e Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza. Il Protocollo, che prevede fra i vari doveri e procedure il costante aggiornamento del SIM da parte di tutti gli enti coinvolti, è stato firmato solo da: Prefetto, Questore, Commissario A.S.P. SR, Sindaco di Siracusa, Sindaco di Solarino.

Il Regolamento sull'Affido Familiare è disciplinato in Sicilia con D.A. n. 481 del febbraio 2005[144], di gran pregio è invece il Progetto Terreferme dell'UNICEF che ha portato alla collaborazione di differenti attori istituzionali per promuovere l'affido di MSNA dalla Sicilia verso famiglie in Lombardia e Veneto. Tale collaborazione è strutturata attraverso un Tavolo Politico Istituzionale con Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ANCI, AGIA e ANMMF, non vi sono rappresentanze regionali.

Tutela

Stante la difficoltà del Garante Regionale per un'effettiva operatività in tema di organizzazione e formazione dei tutori volontari, i corsi sono stati organizzati secondo modelli e attori diversi a seconda delle Città coinvolte. Il Garante Regionale, nel giorno 1 agosto 2017, ha concluso un Protocollo d'intesa con il Tribunale per i Minorenni di Messina, prot. 34/17, per la creazione degli Elenchi di tutori ex art. 11 e la formazione dei tutori. Il 10 luglio 2017 il Garante ha firmato l'accordo di intesa con il Tribunale per i Minorenni di Catania. Al momento, si specifica che il Garante Regionale è formalmente dimissionario.

A **Catania, gli Uffici Minorili e Save the Children** Italia hanno sottoscritto un **Protocollo di Intesa in data 19 aprile 2018** per attività di orientamento socio-legale sui diritti dei MSNA rivolta ai tutori volontari, ai servizi sociali e ai responsabili delle strutture d'accoglienza. Il 21 settembre 2018, il Tribunale per i Minorenni ha comunicato l'apertura di uno sportello di orientamento a tale scopo presso i propri locali.

Protocollo d'Intesa tra il Tribunale per i Minorenni di Palermo, il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Sicilia e il Garante del Comune di Palermo, avente ad oggetto la realizzazione di un sistema di supporto e monitoraggio ai Tutori Volontari. Inoltre, a Palermo è attivo uno **sportello di supporto** e orientamento nel quadro dell'Ufficio Monitoraggio Tutori, coordinato dall'**Unicef**, presso la sede del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza del Comune di Palermo.

Istruzione

A Palermo, l'UNICEF collabora con la Scuola di Lingua italiana per Stranieri (ItaStra)[145] dell'Università degli Studi di Palermo l'Istituto per le Tecnologie Didattiche del Consiglio

[144] https://lineediattivita.dipartimento-famiglia-sicilia.it/images/documenti/2015/da481.pdf
[145] http://www.unipa.it/strutture/scuolaitalianastranieri/

Nazionale delle Ricerche (ITD-CNR) per realizzare attività di inclusione sociale con il patrocinio dell'Ufficio Scolastico Regionale (USR) per la Sicilia[146].

Conclusioni

Dall'analisi della legislazione e delle politiche svolta emergono differenti considerazioni che si aggiungono a quanto in precedenza rilevato a livello europeo e nazionale. In primo luogo, rileva la presenza di un fenomeno, come quello che concerne la migrazione di minori non accompagnati, che necessita di un coordinamento multi-livello che affronti su diversi punti la presa in carico di tali minori. In secondo luogo, emerge forte la notevole frammentazione di normative e pratiche in tema di minori non accompagnati tanto nella comparazione fra Stati che in quella fra Regioni.

Le considerazioni esposte sono l'una interdipendente con l'altra essendo connesse ed, in un certo senso, presupposto l'una dell'altra, difatti senza un forma di coordinamento non si può arrivare ad un'armonizzazione delle politiche locali e nazionali, mentre una forte diversità di queste rende molto più complessa una collaborazione efficiente fra gli organi istituzionali.

A livello regionale, oltre a quanto già espresso, dall'analisi emergono **alcune pratiche positive** che hanno portato ad un coordinamento maggiore fra organi istituzionali e non. In alcune Regioni sono infatti attivi, a partire dalla Legge Zampa, ma anche in alcuni casi precedentemente alla legge, dei **protocolli integrati** fra Prefetture, Comune, Questure, Tribunali, Servizi Sociali, Aziende Sanitarie e Uffici Scolastici. Tale pratica potrebbe favorire una presa in carico più efficace ed efficiente nei confronti dei MSNA. In altre Regioni sono invece stati istituiti **Tavoli di lavoro istituzionali e Osservatori**, specifici o rivolti più in generale al fenomeno migratorio: si evidenzia la positività di tale esperienza se combinata con un'effettiva operatività decisionale. Si evidenzia come una potenziale pratica positiva la **creazione della Banca Dati sui MSNA** da parte del Garante Regionale della Puglia in coordinamento con gli organi giudiziari per facilitare il monitoraggio ed il lavoro delle autorità e dei tutori per la presa in carico dei minori.

Alcune Regioni hanno ipotizzato in maniera più autonoma **l'avvio di un dialogo con alcuni degli Stati di provenienza dei minori** come nel caso del Friuli-Venezia Giulia e dell'Emilia Romagna, in tal senso, si propone di monitorare gli sviluppi di tali iniziative. Nella valutazione regionale, si evidenzia inoltre il **forte ruolo in molti contesti delle organizzazioni internazionali di riferimento** come UNICEF e UNHCR per l'implementazione della legge Zampa, sia in **collaborazione con attori del terzo settore** sia in supporto agli organi istituzionali. Il lavoro di promozione dei diritti dei minori non accompagnati da parte delle organizzazioni non governative in molti contesti regionali e locali ha avuto effettivi positivi e propulsivi rispetto alle realtà più istituzionali, sia svolgendo un ruolo di monitoraggio dell'attuazione della legge sia divenendo parte integrante dell'effettiva realizzazione del contenuto normativo. Difatti, in alcuni territori, ad un'attenuazione dell'azione istituzionale locale, le realtà dell'associazionismo hanno promosso attività di accoglienza e integrazione.

In definitiva vi sono alcuni aspetti della legge Zampa a cui è stata data attuazione anche grazie **a lavoro coordinato fra AGIA, Garanti Regionali, EASO e organizzazioni non governative**, come ad esempio la tutela volontaria ex art. 11, che è stata avviata in ognuna delle Regioni seppure con iniziali difficoltà e partenze differenziate. Difatti alcune Regioni non avevano al tempo le risorse umane (a partire dalla figura del Garante in alcuni casi) ed economiche per avviare i corsi e la formazione, tuttavia con una volontà comune si è arrivati alla nomina dei tutori in tutti i territori. Invece, **altri articoli della legge necessitano di una volontà collaborativa maggiore come ad esempio nel caso dell'affido familiare, della cooperazione internazionale -art. 20, dell'istruzione dei minori non accompagnati – art. 14 e delle forme di accompagnamento alla**

[146] https://www.unicef.it/doc/8193/studiare-migrando-innovazione-per-inclusione-sociale-minori-stranieri-palermo.htm

maggiore età – art. 13. Da realizzare anche in un'ottica inter-regionale e, a dimostrazione di ciò, si fa riferimento al Progetto sull'affido familiare Terreferme promosso da UNICEF ma che vede la partecipazione di quasi tutti gli attori istituzionali di riferimento coinvolti.

La cooperazione fra Regioni potrebbe infatti promuovere buone pratiche e meccanismi di equilibrio atti a colmare potenziali difformità nell'accoglienza e nell'integrazione dei minori dovute ai differenti contesti regionali socio-economici.

Bibliografia

AGIA e UNHCR, L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia, 2019

AGIA, La selezione e formazione di aspiranti tutori volontari di minori non accompagnati. Compendium sull'attività svolta dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza con il supporto di EASO, 2018

AGIA, L'attività dei tribunali per i minorenni, I Report di Monitoraggio, 2019

AGIA, L'attività dei garanti regionali e delle province autonome, I Report di Monitoraggio, 2019

Bianchi D., Moretti E., Bambini e ragazzi in accoglienza in Italia. Esiti dell'indagine campionaria sull'affidamento familiare e l'assistenza familiare, Istituto degli Innocenti, 2019

Carletti P., Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati, 2017

CISMAI, Requisiti minimi per la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati, 2020

Defence for Children, Orientamenti formativi sulla tutela volontaria di persone minorenni straniere non accompagnate, 2018

Di Iella D., I minori stranieri non accompagnati tra vulnerabilità e resilienza, Rivista Familia, 2019

Di Napoli E., Riflessioni a margine della nuova procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art. 5 l. 47/2017, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo 3/2017.

Garante Regionale dei Diritti della Persona, Friuli Venezia Giulia, I minori stranieri non accompagnati. Guida pratica alla normativa. Quaderni dei diritti - Dicembre 2017

Garante Regionale per l'Infanzia, Regione Puglia, Relazione annuale di attività, anno 2017-2018

Intersos, L'isola dei minori, l'accoglienza dei minori non accompagnati in Sicilia, Rapporto, 2019

ISMU, La scuola incontra i minori stranieri non accompagnati, Soggetti, compiti e diritti, 2020

Lebboroni G., Minori stranieri e minori stranieri non accompagnati, in Magistratura Indipendente, aprile 2020

Lorenzini E., MSNA: quale diritto alla famiglia? Esiti da una ricerca qualitativa in Emilia Romagna, in Rivista italiana di Educazione Famigliare, 2019

Melting Pot, Manuale di sopravvivenza per il minore straniero non accompagnato e per il suo tutore, 2020.

Micela F., I tutori volontari: il senso di un ruolo, in Minorigiustizia, 2019

Mondo L., Rusciani R., Rozzi E., Fiore O., De Salvo O., I minori stranieri non accompagnati in Italia: definizioni, numeri e identificazione, Regione Piemonte Direzione Coesione Sociale Settore Politiche per le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale, 2018

Moyersoen J., Minori non accompagnati: l'articolata ed ostica questione dell'accertamento dell'età, in Minorigiustizia, 3/2017

NAGA-SIMM, Attuale legislazione sanitaria italiana per gli immigrati irregolari e attuale fruibilità di tale legislazione a livello regionale, 2019

Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio, L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna, Report 2019

Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in provincia di Torino, Report 2018

Polito A., Rioli M. L., Manuale per la presa in carico psicosociale dei Minori Stranieri Non Accompagnati. Médecins du Monde, UNICEF, 2018

Rozzi E., L’accertamento dell’età e l’accoglienza dei minori non accompagnati all’esame della Corte Edu, in Minorigiustizia, 3/2017

Save the Children Italia, Atlante Minori Stranieri non Accompagnati, Crescere lontano da casa, 2018

Save the Children Italia, Superando le barriere, percorsi di accoglienza ed inclusione dei giovani migranti, 2020

Savio G., Accesso alla procedura di asilo e poteri “di fatto” delle Questure, in Questione Giustizia, 2019

Sciacovelli E., Minori stranieri non accompagnati: criticità e nuovi sviluppi giurisprudenziali, in Studi sull'integrazione Europa, n. 2 2018

Segatto B., De Masi D., Surian A. (a cura di), L’ingiusta distanza. I percorsi dei minori stranieri non accompagnati dall’accoglienza alla cittadinanza, Franco Angeli, Milano, 2018g 2019

Tribunale per i Minorenni di Catania, Relazione sull'amministrazione della giustizia per il periodo 1° luglio - 30 giugno 2018 sull'andamento della Giustizia Minorile ed in particolare dell'attività del Tribunale per i Minorenni del Distretto, 2018

UNHCR, Viaggi disperati: I minori rifugiati e migranti in arrivo in Europa e come rafforzare la loro protezione, 2019

UNICEF, V Rapporto sui Minori Stranieri non Accompagnati in Basilicata, 2020