



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto
Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Il sistema di accoglienza e assistenza dei minori stranieri non accompagnati

a.a. 2022/2023

Relatrice:

chiar.ma prof.ssa Elisa de Belvis

Laureanda:

Sara Camerini

Matricola n. 615478

*Alla mia famiglia
e ai miei amici, vecchi e nuovi,
che contro ogni buon senso, e fino alla fine,
mi sono rimasti accanto in questo lungo viaggio.
Ce l'abbiamo fatta.*

Indice

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1

I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

1. Inquadramento del fenomeno.....	13
2. Dati statistici.....	15

CAPITOLO 2

IL PROFILO NORMATIVO

1. L'asilo nel diritto internazionale.....	21
2. L'asilo nel diritto comunitario.....	24
3. Il “Sistema Dublino”.....	26
4. La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.....	33
5. Il principio di non-refoulement.....	40

CAPITOLO 3

PRINCIPI GENERALI

1. Il quadro normativo italiano.....	43
2. Il decreto legislativo 142/2015, c.d. “Decreto Accoglienza”.....	44
3. La legge 47/2017, c.d. “Legge Zampa”.....	48
4. Il decreto legislativo 220/2017.....	51
5. Il decreto legge 113/2018, c.d. “Decreto Sicurezza”.....	55
6. I diritti riconosciuti al minore straniero non accompagnato.....	59
6.1 I divieti di respingimento e di espulsione.....	59
6.2 Il diritto all'identificazione.....	61

6.3 Il diritto all'accertamento socio-sanitario dell'età.....	62
6.4 Il diritto all'istruzione.....	68
6.5 Il diritto alla salute.....	69
6.6 L'accoglienza del minore straniero non accompagnato.....	70
6.7 L'affidamento familiare	72
6.8 Il diritto alla partecipazione e all'ascolto.....	73
6.9 Il diritto all'assistenza legale e al gratuito patrocinio.....	78
6.10 Le indagini familiari e il diritto al ricongiungimento familiare.....	78
6.11 Il rimpatrio assistito e volontario.....	82
7. L'interesse superiore del minore.....	82

CAPITOLO 4

LA PROCEDURA DI ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

1. Il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI).....	93
2. La procedura di presa in carico a seguito del rintraccio sul territorio.....	96
3. La procedura di presa in carico a seguito di sbarco.....	99
4. Le azioni a favore del minore durante la sua permanenza nelle strutture di prima accoglienza.....	103
5. L'affido familiare.....	106
6. I percorsi per l'ottenimento del permesso di soggiorno.....	108
6.1 Il permesso per minore età.....	108
6.2 Il permesso per motivi familiari o affidamento.....	109
6.3 La conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età.....	110
6.4 Il prosieguo amministrativo.....	113
6.5 Il permesso per richiesta di asilo.....	114
6.6 La procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.	115
6.7 La giurisprudenza in materia di protezione internazionale.....	117

CAPITOLO 5

LE FIGURE FONDAMENTALI NELLA TUTELA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

1. Il tutore volontario.....	121
2. La procedura per diventare tutore volontario.....	124
3. L'esperienza di Francesco.....	125
4. Il mediatore interculturale.....	131

CAPITOLO 6

RIPERCUSSIONI CONCRETE DEL FENOMENO

1. La tratta dei minori.....	135
2. Uno sguardo all'emergenza ucraina.....	140
3. Alcuni spunti critici.....	144

CONCLUSIONI.....	151
-------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	157
--------------------------	------------

INTRODUZIONE

Siamo ormai abituati a sentir parlare in maniera costante del fenomeno migratorio, conosciamo le condizioni per cui queste persone si trovano ad affrontare viaggi disagiati e pericolosi, spesso mettendo a repentaglio addirittura la loro vita o quella dei loro cari.

Ci si concentra sul disagio che sbarchi, ingressi clandestini e soggiorni di cittadini stranieri possono portare all'economia, all'ordine e alla sicurezza del nostro Paese, senza però riflettere sul fatto che le vere parti deboli in questa realtà sono proprio coloro che sono costretti a lasciare il loro Paese, fuggendo da conflitti e condizioni di vita svantaggiate.

Benché i dati riguardanti gli adulti migranti siano preoccupanti, in quanto moltiplicati negli ultimi anni, è rilevante notare come non si possa negare che lo stesso avvenga per i minori, accompagnati e non, che si trovano per di più in posizione ulteriormente penalizzata, e come l'origine di tale andamento risalga a non più di qualche decennio fa.

È un fenomeno, infatti, in crescita di cui è collocabile l'inizio alla fine del 1960, e riconducibile a tre diverse situazioni: quella dei minori rifugiati in quanto oggetto di persecuzione politica, minori che fuggono dal loro Stato per motivi di disagio economico e minori che si trovano sul territorio europeo in seguito ad eventi bellici, rivoluzioni, evacuazioni dal Paese d'origine¹, di cui abbiamo avuto un esempio eclatante nell'ultimo anno e mezzo con il conflitto ucraino.

L'impreparazione della società internazionale e degli Stati membri a reagire efficacemente al fenomeno migratorio minorile e la crescente portata numerica di tale questione ha portato l'attenzione delle istituzioni europee sul problema. La sfida è quella di creare innanzitutto uno standard comune europeo di accoglienza e trattamento dei minori non accompagnati che assicuri la parità di trattamento in tutti gli Stati membri; in particolare, nell'ottica di creare uno standard comune europeo di garanzia e protezione, si deve e si dovrà sempre tenere conto del principio dell'interesse superiore del minore, fondamentale nel

¹ Beghè Loreti A., *“Minori stranieri rifugiati e non accompagnati. Aspetti di diritto internazionale e di diritto interno.”* in (a cura di) Beghè Loreti A., *La tutela internazionale dei diritti del fanciullo*, Cedam, 1995, pag. 412 e seguenti.

momento in cui oggetto di un provvedimento, di una norma o di una decisione sia un minore. Ed è quello che negli ultimi anni stanno cercando di fare l'Unione Europea e, nel suo piccolo, il legislatore italiano, che ha conseguito un risultato senza precedenti, per il momento, nella tutela dell'accoglienza nei confronti dei minori stranieri non accompagnati.

Obiettivo di questo elaborato sarà fare, nei primi capitoli, una panoramica dal punto di vista prima internazionale ed europeo, ed in seguito anche italiano, sulla normativa in tema di accoglienza dei minori non accompagnati, nonché del percorso, anche dal punto di vista storico, che ha condotto al riconoscimento, nei loro confronti, della protezione internazionale, con uno sguardo alla giurisprudenza in materia.

Nel terzo capitolo si delinea la disciplina italiana degli ultimi anni in materia di tutela ed accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, con un particolare sguardo alla L. 47/2017, c.d. Legge Zampa, che è diventata da subito un esempio di coerenza e sistematicità nel panorama europeo. Saranno anche analizzati i diritti riconosciuti al minore non accompagnato, una volta giunto sul nostro territorio, con qualche accenno giurisprudenziale a sottolineare come la disciplina, nonostante ritenuta esemplare, non sia, nel concreto, scevra di elementi critici.

Nel quarto capitolo sarà posta attenzione totale sulla procedura vera e propria di accoglienza del minore straniero non accompagnato: la presa in carico del minore in caso di rintraccio sul territorio o di sbarco, le procedure di prima e seconda accoglienza, l'affidamento familiare, le dinamiche previste per il rilascio del permesso di soggiorno. Fondamentali in questa fase dell'accoglienza sono varie e determinate figure, tra le quali si è scelto di porre un focus sul tutore volontario ed il mediatore interculturale, che comprendono il quinto capitolo.

Per valorizzare la figura del tutore, si è ritenuto pertinente avere un colloquio con un giovane tutore volontario, che ha raccontato la sua esperienza con il primo minore affidatogli, tra lati positivi e negativi, che solo vivendo la realtà dei fatti possono emergere.

Nel capitolo finale sono stati evidenziati dei lati che, tuttora, rimangono critici di questa disciplina, come i trattamenti disumani che i migranti, e nello specifico, i

minori, subiscono nel corso dei loro viaggi; i pericoli in cui incorrono per arrivare in Europa, che spesso trasformano la loro fuga in tragedia; un excursus su come l'Italia ha gestito, nell'ultimo anno e mezzo, la crisi migratoria dovuta allo scoppio della guerra russo-ucraina; ed, infine, una piccola provocazione a proposito dei recenti interventi legislativi che, pur mirando a innovare la disciplina, finiscono per creare ancora più confusione e disapprovazione, soprattutto nella giurisprudenza.

In conclusione, viene ripercorsa brevemente l'analisi, svolta nell'elaborato, del sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nella sua interezza, fornendo degli spunti di riflessione sulle tematiche rimaste, tuttora, più controverse.

CAPITOLO 1

I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Sommario: 1. Inquadramento del fenomeno; - 2. Dati statistici

1. Inquadramento del fenomeno

Il crescente numero di minori non accompagnati che fuggono dal loro Paese di origine e arrivano nel territorio europeo in cerca di protezione e migliori prospettive di vita, ha posto la comunità internazionale di fronte alla sfida di proteggere e fornire adeguate garanzie ad un gruppo svantaggiato tre volte: in quanto composto da soggetti minori, stranieri e non sostenuti da nessuna guida adulta.

Chi sono i minori stranieri non accompagnati?

Il concetto di “minore non accompagnato” fa il suo ingresso nel panorama legislativo internazionale nel 1997 in una Risoluzione del Consiglio dell’Unione Europea² in cui all'art. 1 si definiscono i minori non accompagnati come:

“quei cittadini di stati terzi d’età inferiore ai 18 anni che facciano ingresso nel territorio degli Stati membri dell’Unione Europea non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non siano effettivamente presi in custodia da tali soggetti”.

Parzialmente diversa è invece la definizione fornita dall’UNHCR, per la quale il minore straniero non accompagnato è

“il bambino al di sotto dei 18 anni di età, a meno che, ai sensi

² Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di Paesi terzi, Gazzetta ufficiale n. C 221 del 19/07/1997, pag. 23 – 27

della legge applicabile al minore, la maggiore età sia raggiunta prima, che è separato da entrambi i genitori e che non è sottoposto alla tutela di un adulto che, in base alla legge o alla consuetudine, sia responsabile per farlo”.

L'espressione “minore straniero non accompagnato”, invece, fa il suo ingresso nello scenario legislativo italiano nel 1993 in una circolare del Ministero dell'Interno, la quale finalmente considera l'entità e la peculiarità del problema prevedendo la priorità dell'intervento della Magistratura minorile rispetto ai provvedimenti della pubblica amministrazione e prevedendo il rilascio di un permesso di soggiorno provvisorio per questi soggetti valutando, inoltre, l'importanza del loro inserimento sociale, scolastico, lavorativo.

La definizione fornita dal Consiglio dell'Unione Europea è quella che poi viene ripresa dalla legislazione italiana, la quale all'art. 1 del DPCM 535/99 definisce il minore straniero come:

“il minore non avente cittadinanza italiana o d'altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda d'asilo, si ritrova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o d'altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti dell'ordinamento italiano”.

Nuovamente, nella Direttiva sulla protezione temporanea³, all'art. 2 i minori non accompagnati sono definiti come:

“i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in

3 Direttiva 2001/55/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 212 del 7 agosto 2001.

base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri.”

Quest'ultima definizione è quasi interamente riportata infine nel testo dell'art. 2 lett. e) della Direttiva europea 2013/33/UE⁴ che, con “minore non accompagnato”, intende:

“il minore che entri nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o per prassi dello Stato membro interessato, fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri.”

2. Dati statistici

I dati statistici relativi alla presenza di minori stranieri non accompagnati in Italia sono collocati all'interno di una banca dati istituita e gestita dal Comitato minori stranieri non accompagnati, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Comitato è operativo dal 2000, anno in cui per la prima volta sono stati raccolti in modo sistematico i dati relativi ai minori non accompagnati.

L'ultimo Rapporto⁵ di monitoraggio semestrale a cui fare riferimento è datato 31 dicembre 2022.

Tale Rapporto, oltre a fornire dati statistici su tale fenomeno, li pone a confronto con i Rapporti di monitoraggio precedenti in modo da restituire un quadro

4 Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

5 Il Rapporto è stato realizzato in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 33 del D.Lgs. n. 286/1998 (Testo Unico Immigrazione), dall'art. 19, co. 5 del D.Lgs n. 142/2015, nonché dagli artt. 2 e 5 del DPCM n. 535/1999.

complessivo in un'ottica comparata.

Secondo tale documento, il numero complessivo dei minori non accompagnati presenti in Italia è aumentato considerevolmente negli ultimi due anni, ammontando a 7.080 nel 2020 e a 20.089 nel 2022, con un aumento del 183,7% (Tabella 1).

Tab. 1. Variazione delle presenze di MSNA al 31 dicembre – anni 2020, 2021 e 2022

PERIODO DI RILEVAZIONE	NUMERO MSNA PRESENTI	INCREMENTO PRESENZE RISPETTO AL PERIODO PRECEDENTE
31-12-2020	7.080	-
31-12-2021	12.284	63,5%
31-12-2022	20.089	183,7%

Fonte: Rapporto di approfondimento semestrale “I minori stranieri non accompagnati in Italia” del 31 dicembre 2022

Per quanto riguarda la provenienza dei minori stranieri non accompagnati il Report mette in luce come, sebbene negli scorsi anni ci fossero variazioni abbastanza ridotte nelle nazionalità dei minori non accompagnati presenti nel territorio italiano, con una predominanza di Paesi quali Egitto, Albania, Tunisia, Bangladesh, nel 2022, a causa del conflitto russo-ucraino, si può rilevare un decisivo cambiamento nelle nazionalità dei minori che hanno fatto ingresso in Italia.

Il primato non è più, infatti, di Bangladesh ed Egitto, e si registra un aumento rilevante dell'Ucraina, tanto da diventare il Paese da cui proviene la maggioranza di minori non accompagnati, (5.042 presenze, pari al 25,1% del totale), seguita dall'Egitto e dalla Tunisia (Tabella 2).

Tab. 2. Distribuzione per cittadinanza dei MSNA – anni 2020, 2021 e 2022

CITTADINANZA		31/12/22	31/12/21	31/12/20
UCRAINA	N	5.042	5	7
	%	25,1	0,0	0,1
EGITTO	N	4.899	2.221	696
	%	24,4	18,1	9,8
TUNISIA	N	1.800	1.560	1.084
	%	9,0	12,7	15,3
ALBANIA	N	1.347	1.186	972
	%	6,7	9,7	13,7
PAKISTAN	N	1.082	784	574
	%	5,4	6,4	8,1
AFGHANISTAN	N	866	446	178
	%	4,3	3,6	2,5
COSTA D'AVORIO	N	706	460	244
	%	3,5	3,7	3,4
GAMBIA	N	667	232	100
	%	3,3	1,9	1,4
GUINEA	N	610	359	242
	%	3,0	2,9	3,4
BANGLADESH	N	571	2.843	1.558
	%	2,8	23,1	22,0
ERITREA	N	417	263	77
	%	2,1	2,1	1,1
KOSOVO	N	237	175	163
	%	1,2	1,4	2,3
MALI	N	230	203	128
	%	1,1	1,7	1,8
ALTRE	N	1.615	1.547	1.057
	%	8,0	12,6	15,0
TOTALE	N	20.089	12.284	7.080
	%	100	100	100

Fonte: Rapporto di approfondimento semestrale “I minori stranieri non accompagnati in Italia” del 31 dicembre 2022

Anche relativamente all'età dei minori non accompagnati, a differenza degli anni precedenti, si può notare un cambiamento notevole nei valori rilevati.

Se fino al 2021 l'andamento delle percentuali era più o meno costante nel passare degli anni, con una preponderanza di minori di età compresa tra i 16 e i 17 anni, nel 2022 nuovamente le percentuali subiscono un mutamento, con un abbassamento rilevante dell'età media dei minori non accompagnati (Tabella 3). Tale redistribuzione è imputabile principalmente alla presenza di minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina, che da sola rappresenta quasi il 60% dei minori stranieri con età inferiore a 15 anni.

Tab. 3. Distribuzione per fasce d'età del MSNA presenti – anni 2020, 2021 e 2022

ETÀ (ANNI)	31/12/20		31/12/21		31/12/22	
	N	%	N	%	N	%
17	4.735	66,9	7.633	62,1	8.926	44,4
16	1.540	21,8	2.930	23,9	4.828	24,0
15	467	6,6	1.043	8,5	2.263	11,3
7 ≤ 14	308	4,4	647	5,3	3.523	17,5
≤ 6	30	0,4	31	0,3	549	2,7
TOTALE	7.080	100	12.284	100	20.089	100

Fonte: Rapporto di approfondimento semestrale "I minori stranieri non accompagnati in Italia" del 31 dicembre 2022

Per quanto riguarda il genere, si può notare infine anche in questo ambito uno stravolgimento dei valori, rispetto agli anni precedenti.

Nel corso del 2021, del 2020 e degli anni precedenti la maggioranza dei minori stranieri non accompagnati che facevano il loro ingresso in Italia era di sesso maschile, rispettivamente il 96,4% nel 2020 e il 97,3% nel 2021. Le minori straniere erano dunque intorno al 3% del totale.

Nel 2022, invece, il numero di minori straniere sale al 15%, riducendo i minori stranieri maschi all'85%. È ipotizzabile, anche in questo caso, che tale variazione sia da imputare alla grande migrazione minorile di origine ucraina.

È evidente come il conflitto russo-ucraino, tra le molteplici conseguenze che ha

causato, abbia comportato una radicale variazione nei dati, tanto da modificare un andamento che negli ultimi anni era sostanzialmente costante.

La maggioranza dei minori non accompagnati, infatti, prima della guerra in Ucraina, proveniva da Paesi che non presentavano criticità di rilievo tali da determinare la richiesta di protezione internazionale e quindi la ragione di tali flussi di ingresso poteva essere rintracciata, a differenza dei flussi di ingresso degli adulti, nelle alte aspettative generate dal sistema di garanzie offerto ai minori.

Ora, diversamente, è innegabile la rilevanza dell'emergenza umanitaria ucraina e questo non può che portare ad uno sbilanciamento di tutti i valori finora poco variabili come genere, provenienza, numero e persino età dei minori in ingresso in Italia.

CAPITOLO 2

IL PROFILO NORMATIVO

Sommario: 1. L'asilo nel diritto internazionale; - 2. L'asilo nel diritto comunitario; - 3. Il "Sistema Dublino"; - 4. La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo; - 5. Il principio di non-refoulement;

1. L'asilo nel diritto internazionale

In seguito alla Seconda guerra mondiale, gli Alleati hanno dovuto affrontare la drammatica situazione che si era generata con il concludersi del conflitto e i massicci esodi di sopravvissuti.

Ciò ha portato alla creazione dei primi strumenti internazionali di difesa dei rifugiati, molti dei quali sono tuttora in vigore: ancora prima del termine della guerra, nel novembre 1943, venne istituita la *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), un'agenzia con il compito di fornire assistenza alle vittime di guerra nei territori liberati; nel 1947 venne istituita l'Organizzazione internazionale per i Rifugiati (IRO), con lo scopo di aiutare più a lungo termine i sopravvissuti dal conflitto mondiale attraverso la loro integrazione nella società dei Paesi ospiti⁶; l'Assemblea Generale nel 1950 diede vita all'Alto Commissariato per i Rifugiati (UNHCR-ACNUR), un'agenzia specializzata con il fine di fornire assistenza concreta ai cittadini europei fuggiti dalle loro abitazioni a causa della guerra.

Infine, il 28 luglio del 1951, venne adottato lo strumento internazionale fondamentale per l'identificazione, la definizione e la protezione dei rifugiati: la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei Rifugiati.

La Convenzione si pone come un sostanziale punto di svolta poiché introduce a

⁶ Dubolino D., "L'identificazione dello Stato competente all'esame di una domanda di asilo: dalla Convenzione di Dublino al nuovo regolamento", *Rivista Diritto dell'Unione Europea*, fascicolo 4, 2004, pag. 81.

priori criteri generali per l'individuazione dello status di rifugiato, a prescindere dall'appartenenza ad un gruppo etnico, religioso o nazionale. Prima della Convenzione le soluzioni adottate dalla Comunità internazionale si limitavano a creare rimedi a posteriori e ad hoc per sopperire a situazioni di crisi che già si erano presentate.

Infatti, la Convenzione di Ginevra, resa esecutiva in Italia con la legge n. 772 del 24 luglio 1954, e il Protocollo aggiuntivo del 31 gennaio 1967, cui si è data esecuzione con la legge n. 95 del 14 febbraio 1970, sono gli unici strumenti internazionali a carattere universale che contengono la definizione di rifugiato evidenziandone i diritti e i doveri⁷.

Elemento chiave della Convenzione è la definizione del concetto di rifugiato, contenuta all'art. 1 lett. a) comma 2; tale disposizione definisce il rifugiato come colui che

“per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d’essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori dal suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi”.

Molto importante è l'introduzione del concetto del “*giustificato timore di essere perseguitato*”, che sostituisce il metodo di protezione “per categorie” utilizzato precedentemente in base al quale garanzie e assistenza venivano fornite solo a persone appartenenti a determinati gruppi nazionali.

È interessante sottolineare, invece, l'assenza di una definizione universale del concetto di “*persecuzione*” nel diritto internazionale e nella Convenzione stessa; tale vaghezza è funzionale a rendere il concetto adattabile alle varie situazioni

⁷ Morandi N. e Bonetti P., “*Lo status di rifugiato*”, Scheda ASGI, 5 febbraio 2013, reperibile nel sito www.asgi.it.

concrete e agli sviluppi futuri, concretizzandosi una persecuzione talvolta in modi non prevedibili a priori.

Per quanto attiene ai motivi della persecuzione (razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, opinioni politiche) con l'evoluzione nel diritto internazionale dei diritti umani, negli anni successivi all'adozione della Convenzione, essi sono stati interpretati in maniera progressivamente più elastica, con l'estensione della definizione di persecuzione anche a serie ripetute di violazioni dei diritti umani.

La Convenzione contiene anche una c.d. "clausola di esclusione"⁸ che prevede che, in presenza di presupposti specifici, lo status di rifugiato non possa essere riconosciuto, nonostante sussistano le caratteristiche previste all'art. 1 lett. a) comma 2. Le cause di esclusione sono due: innanzitutto se il soggetto gode di protezione da parte di un altro organismo o istituzione delle Nazioni Unite è escluso dal beneficio fornito dal riconoscimento dello status di rifugiato. In secondo luogo può essere escluso il riconoscimento dello status di rifugiato quando sussistano fondati timori che il soggetto richiedente asilo abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, o che abbia commesso al di fuori del territorio italiano, prima del rilascio del permesso di soggiorno in qualità di rifugiato, un reato grave, o che abbia commesso atti particolarmente crudeli, o che si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità ed ai principi delle Nazioni Unite, quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite.

La Convenzione, nonostante possa essere considerata ancora oggi lo strumento giuridico di riferimento per la protezione dei rifugiati a livello universale, è il frutto di considerazioni maturate per far fronte alle esigenze del periodo postbellico, e contiene pertanto alcune disposizioni che ne restringono l'ambito di applicazione e sollevano dubbi circa la sua adattabilità alle sfide emerse negli anni successivi alla sua adozione⁹.

Un esempio lampante è contenuto all'art. 1, dove sono presenti due limitazioni,

8 Art. 1 lett. f) della Convenzione: "*Le disposizioni della presente Convenzione non sono applicabili alle persone, di cui vi sia serio motivo di sospettare che: a) hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, nel senso degli strumenti internazionali contenenti disposizioni relative a siffatti crimini; b) hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori del paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati; c) si sono rese colpevoli di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite.*"

una temporale, una geografica: la definizione di rifugiato è, infatti, limitata solo a coloro che abbiano subito una persecuzione “*per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e accaduti in Europa*”.

Fortunatamente gli Stati contraenti, nel corso degli anni, si sono resi conto della necessità di estendere anche ai nuovi rifugiati la protezione garantita dalla Convenzione di Ginevra. Il 31 gennaio 1967 venne pertanto adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York il Protocollo relativo allo status dei Rifugiati, entrato in vigore il 4 ottobre 1967.

Tale Protocollo, che si configura come uno strumento indipendente a cui gli Stati possono aderire senza aver adottato la Convenzione, prevede l'eliminazione sia della riserva temporale che di quella geografica, pur non prevedendo tuttavia alcuna definizione più dettagliata delle procedure da seguire per la definizione dello status di rifugiato, che rimane ancora materia disciplinata in maniera discrezionale dagli Stati, circostanza che ha portato alla presenza di una considerevole eterogeneità nelle pratiche degli Stati.

2. L'asilo nel diritto comunitario

Nell'ambito della politica UE in materia di asilo si colloca il cosiddetto “Sistema Dublino” che è il risultato di una serie di vicende che traggono origine nel 1985, all'epoca della firma della Convenzione di Schengen tra i Governi degli Stati dell'Unione Economica Benelux, della Repubblica Federale di Germania e della Repubblica Francese, la quale ha portato alla progressiva eliminazione dei controlli alle frontiere comuni, momento in cui già era avvertita la necessità di disciplinare in modo uniforme l'attribuzione della responsabilità per l'esame delle domande di asilo¹⁰.

Un ulteriore passo in avanti fu fatto con il Trattato di Maastricht che, all'indomani della caduta del Muro di Berlino nel 1989 e allo scoppio delle guerre nella ex-Jugoslavia, ha cercato di far fronte ad un aggravamento della situazione di crisi

9 Franchini C., “*Lo status di rifugiato nella Convenzione di Ginevra del 1951*”, Favilli C. (cura di), Procedure e garanzie del diritto di asilo, Padova, 2011.

10 La Convenzione di Schengen, applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985, conteneva norme in materia di asilo al capitolo 7 del titolo II.

che aveva portato alla saturazione dei sistemi di asilo, che fino a quel momento avevano funzionato in modo relativamente soddisfacente in Europa.

La crescente pressione migratoria, infatti, destinata ad acuirsi sempre di più, ha reso palese l'insufficienza degli strumenti adottati fino ad allora dando vita ad un dibattito circa la possibilità di trovare un nuovo compromesso che accogliesse le richieste degli Stati membri, i quali sostenevano la necessità di un trasferimento all'Unione Europea di competenze in materia di immigrazione ed asilo.

Con il Trattato di Amsterdam del 1999, che intende creare un compromesso tra posizioni diverse, si ha il trasferimento delle politiche in materia di immigrazione e asilo tra le competenze propriamente comunitarie, inserite nel più ampio obiettivo della creazione di un' "*area di libertà, giustizia e sicurezza*"¹¹. In seguito, con la stipulazione del Trattato di Nizza nel 2001, è stato previsto che, nei cinque anni successivi alla sua entrata in vigore, il Consiglio adottasse misure in particolare nell'ambito dei criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, nonché un certo numero di norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo, lo status dei rifugiati e le procedure.

Il Trattato di Lisbona del 2007 ha poi modificato ulteriormente la situazione, trasformando le misure in materia di asilo in una politica comune: l'obiettivo non è più solo quello di creare un apparato di norme minime nella materia, ma la creazione di un sistema comune che comporti status e procedure uniformi. Il sistema comune deve passare attraverso la creazione di uno status uniforme in materia di asilo, di protezione sussidiaria, procedure per la concessione o la revoca dei suddetti, un sistema di protezione temporanea, criteri per la determinazione dello Stato competente ad esaminare una domanda di asilo, norme concernenti le condizioni di accoglienza e la cooperazione con paesi terzi.

La situazione era inoltre profondamente cambiata con l'adozione da parte del Consiglio del Programma di Tampere nel 1999, con cui veniva elaborato il

¹¹ Art. 61 del Trattato di Amsterdam.

concetto di “Sistema europeo comune di asilo”. In quell'occasione i Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri si accordarono per dotarsi, in una prima fase, di strumenti per determinare con chiarezza e praticità lo Stato competente per esaminare le domande di asilo; per prevedere norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace, condizioni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo e il ravvicinamento delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello status di rifugiato.

3. Il “Sistema Dublino”

La Convenzione di Dublino nasce con l'intento di dare una risposta concreta ai fenomeni di massiccia migrazione, che all'inizio degli anni novanta portarono alla saturazione del sistema di asilo, introducendo un metodo rapido ed efficace per l'identificazione dello Stato responsabile dell'esame di una domanda di asilo.

Il 15 giugno 1990 in Irlanda venne quindi firmato un trattato internazionale multilaterale sul diritto d'asilo, la “Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee”, comunemente nota come “Convenzione di Dublino”¹², la quale è stata il primo passo per la formazione del c.d. “Sistema Dublino”.

Il moto ispiratore del Sistema Dublino è l'obiettivo di creare un meccanismo che permetta di predeterminare in modo chiaro e preciso lo Stato competente ad esaminare una richiesta di protezione internazionale. Gli scopi perseguiti dall'istituzione di tale Sistema sono essenzialmente tre.

Innanzitutto, attraverso la codificazione precisa delle regole in materia di individuazione dello Stato membro competente ad esaminare una richiesta di asilo o di riconoscimento dello status di rifugiato si vuole rendere rapida ed

¹² È entrata in vigore l'1 settembre 1997 per i primi dodici Stati firmatari: Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito; l'1 ottobre dello stesso anno per Austria e Svezia e l'1 gennaio 1998 per la Finlandia.

efficiente tale procedura, dal momento che coinvolti sono soggetti vulnerabili, la cui situazione esige una celere soluzione.

Ulteriore obiettivo del Sistema è quello di evitare il c.d. *asylum shopping*. Tale fenomeno si realizza quando i richiedenti protezione internazionale effettuano una libera scelta rispetto al Paese in cui presentare richiesta, sulla base di valutazioni di convenienza personale o di valutazioni che concernono le condizioni di accoglienza, il sistema amministrativo o giudiziario di uno Stato; oppure presentano più richieste in più Stati membri nel momento in cui la prima richiesta viene rifiutata. Tale prassi è causa di saturazione del sistema e di conseguente inefficienza dello stesso.

Ultimo obiettivo perseguito dal Sistema Dublino è quello di evitare i c.d. "migranti in orbita": pericoloso effetto collaterale in cui i richiedenti protezione internazionale vengono respinti da uno Stato membro all'altro, senza che nessuno di essi si dichiari competente a valutarne la richiesta. Tale deriva del sistema oltre ad essere pericolosa per la sicurezza dei richiedenti, rischia di appesantire ulteriormente i meccanismi di asilo, sovraccaricando il sistema di domande inutili.

In sostituzione della Convenzione di Dublino nel 2003 è entrato in vigore il Regolamento Dublino II¹³. Successivamente, nel giugno 2013, è stato approvato il Regolamento Dublino III¹⁴, in sostituzione del precedente.

Ad oggi le colonne portanti del Sistema Dublino sono il Regolamento Dublino III, che consiste nell'insieme di regole e meccanismi con cui l'UE stabilisce quale Stato membro sia competente per l'esame di ciascuna domanda di protezione internazionale, e il Regolamento EURODAC (European Dactyloscopie). Sulla base di quest'ultimo Regolamento è stato creato un sistema informatico che gestisce una banca dati che, attraverso la raccolta e la comparazione delle impronte digitali dei richiedenti asilo e dei migranti clandestini, mira a migliorare l'efficacia pratica dell'applicazione del Sistema Dublino, ed a implementare la collaborazione fra gli Stati.

Confrontando le impronte digitali, infatti, i Paesi dell'UE possono verificare se un richiedente asilo o un cittadino straniero, che si trovi illegalmente nel territorio,

13 Regolamento CE n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003

14 Regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013

abbia già presentato una domanda in un altro Paese dell'UE o se un richiedente asilo è entrato irregolarmente nel territorio dell'Unione.

Gli articoli da 7 a 15 del Regolamento Dublino III, invece, prevedono i criteri applicabili per l'identificazione dello Stato membro competente ad esaminare una richiesta di protezione internazionale; essi rappresentano dei criteri alternativi da applicare nell'ordine in cui vengono enunciati, come previsto dall'art. 7, comma 1.

Innanzitutto l'art. 8 si occupa dei minori, prevedendo che *“se il richiedente è un minore non accompagnato è competente lo Stato membro nel quale si trova legalmente un familiare o un fratello”*; inoltre si stabilisce che nel caso in cui tale minore sia sprovvisto di familiari legalmente presenti in uno degli Stati membri, è competente lo Stato in cui il minore ha presentato domanda di protezione internazionale. È quindi responsabile in primis lo Stato membro che ha già riconosciuto lo status di rifugiato ad un familiare del richiedente asilo¹⁵. In alternativa è responsabile lo Stato in cui si trova un familiare che ha presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora presa una decisione di merito¹⁶. Secondo l'art. 11¹⁷ poi, quando diversi familiari o fratelli minori non coniugati presentano domande di protezione internazionale congiuntamente o comunque in date sufficientemente ravvicinate, nel caso in cui l'applicazione dei criteri porterebbe ad esaminarle separatamente, è

15 Rispetto al Regolamento Dublino II è stata aggiunta nel Regolamento Dublino III la necessità che gli interessati esprimano per iscritto tale volontà; così ora l'art.9 prevede che *“se un familiare del richiedente, a prescindere dal fatto che la famiglia fosse già costituita nel paese di origine, è stato autorizzato a soggiornare in qualità di beneficiario di protezione internazionale in uno Stato membro, tale Stato membro è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, purché gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto.”*

16 Art. 10: *“Se un familiare di un richiedente ha presentato in uno Stato membro una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una prima decisione di merito, l'esame della domanda di protezione internazionale compete a detto Stato membro, sempre che gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto.”*

17 *“Quando diversi familiari e/o fratelli minori non coniugati presentano una domanda di protezione internazionale nel medesimo Stato membro simultaneamente, o in date sufficientemente ravvicinate perché le procedure di determinazione dello Stato competente possano essere svolte congiuntamente, e se l'applicazione dei criteri enunciati nel presente regolamento porterebbe a trattarle separatamente, la determinazione dello Stato competente si basa sulle seguenti disposizioni: a) è competente per l'esame delle domande di protezione internazionale di tutti i familiari e/o di fratelli minori non coniugati lo Stato membro che i criteri designano come competente per prendere in carico il maggior numero di essi; b) negli altri casi, è competente lo Stato membro che i criteri designano come competente per l'esame della domanda del più anziano di essi.”*

competente, per l'esame delle domande di tutti i familiari o fratelli minori, lo Stato che sarebbe competente per la maggior parte di esse o, in mancanza, quello competente per l'esame della domanda del richiedente più anziano.

Nel caso in cui il richiedente sia titolare di un titolo di soggiorno o visto, è competente lo Stato che lo ha emesso; se il richiedente è in possesso di più titoli di soggiorno o visti, la competenza spetta allo Stato che ha rilasciato il documento dalla validità più lunga e, se i titoli hanno la stessa validità, lo Stato che ha rilasciato il titolo la cui scadenza è più lontana¹⁸. In alternativa, la competenza è attribuita allo Stato la cui frontiera è stata varcata illegalmente dal richiedente asilo, con la clausola che tale competenza cessa dopo 12 mesi dall'attraversamento clandestino della frontiera. Quando non è possibile attribuire la competenza in base a quanto detto sopra, ma è accertato che il richiedente, entrato illegalmente o di cui non si possano accertare le circostanze dell'ingresso, ha soggiornato per un periodo continuato di almeno 5 mesi in uno Stato membro prima di presentare domanda di protezione internazionale, tale Stato membro è competente. Nel caso in cui il richiedente abbia soggiornato per almeno 5 mesi in più di uno Stato membro, è competente quello in cui ciò è avvenuto più di recente.¹⁹

18 Art. 12, comma 1: "Se il richiedente è titolare di un titolo di soggiorno in corso di validità, lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale è quello che ha rilasciato tale titolo." Comma 3: "Se il richiedente è titolare di più titoli di soggiorno o visti in corso di validità, rilasciati da vari Stati membri, lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale è, nell'ordine: a) lo Stato membro che ha rilasciato il titolo di soggiorno che conferisce il diritto di soggiorno più lungo o, se la validità temporale è identica, lo Stato membro che ha rilasciato il titolo di soggiorno la cui scadenza è più lontana; b) lo Stato membro che ha rilasciato il visto la cui scadenza è più lontana, quando i visti sono di analoga natura; c) quando si tratta di visti di natura diversa, lo Stato membro che ha rilasciato il visto di validità più lunga o, in caso di validità identica, lo Stato membro che ha rilasciato il visto la cui scadenza è più lontana."

19 Art. 13: "Quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie di cui ai due elenchi menzionati all'articolo 22, paragrafo 3, del presente regolamento, inclusi i dati di cui al regolamento (UE) n. 603/2013, che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Detta responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera. 2. Quando uno Stato membro non può o non può più essere ritenuto responsabile ai sensi del paragrafo 1 del presente articolo e quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie di cui ai due elenchi menzionati all'articolo 22, paragrafo 3, che il richiedente - entrato illegalmente nei territori degli Stati membri o del quale non si possano accertare le circostanze dell'ingresso - ha soggiornato per un periodo continuato di almeno cinque mesi in uno Stato membro prima di presentare domanda di protezione internazionale, detto Stato membro è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Se il richiedente ha soggiornato per

Ex art. 14²⁰, se il richiedente entra in uno Stato in cui è dispensato dal visto, tale Stato è competente, a meno che la domanda non sia presentata in un altro Stato in cui parimenti il richiedente è esentato dal visto, e in tal caso quest'ultimo sarà competente. Infine l'art. 15 prevede che *“quando la volontà di chiedere la protezione internazionale è manifestata nella zona internazionale di transito di un aeroporto di uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, detto Stato membro è competente per l'esame della domanda.”*

Il Regolamento prevede inoltre una c.d. “clausola di sovranità”²¹ e una c.d. “clausola umanitaria”²². La prima clausola costituisce una deroga ai criteri generali previsti negli articoli precedenti. Anche se in base a tali criteri uno Stato non sarebbe competente ad esaminare una richiesta di protezione internazionale, attraverso la clausola di sovranità, esso può decidere di esaminarla ugualmente, assumendosi gli obblighi collegati a tale competenza. Si tratta di una decisione lasciata alla discrezionalità degli Stati che la assumono in base a proprie valutazioni di tipo politico, umanitario, pragmatico o altro e non soggetta ad alcuna condizione - nemmeno, e questo è criticabile, al consenso dell'interessato - né all'atteggiamento dello Stato che sarebbe competente in base ai criteri generali.

periodi di almeno cinque mesi in vari Stati membri, lo Stato membro in cui ha soggiornato più di recente è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale.”

20 “Se un cittadino di un paese terzo o un apolide entra nel territorio di uno Stato membro in cui è dispensato dal visto, l'esame della domanda di protezione internazionale compete in questo caso a tale Stato membro. 2. Il principio di cui al paragrafo 1 non si applica se il cittadino di un paese terzo o l'apolide presenta la domanda di protezione internazionale in un altro Stato membro in cui è parimenti dispensato dal visto per l'ingresso nel suo territorio. In questo caso tale altro Stato membro è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale.”

21 Art. 17.1: “In deroga all'articolo 3, paragrafo 1, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento.”

22 Art. 17.2: “Lo Stato membro nel quale è manifestata la volontà di chiedere la protezione internazionale e che procede alla determinazione dello Stato membro competente, o lo Stato membro competente, può, in ogni momento prima che sia adottata una prima decisione sul merito, chiedere a un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente ai sensi dei criteri definiti agli articoli da 8 a 11 e 16. Le persone interessate debbono esprimere il loro consenso per iscritto.”

Secondo la clausola umanitaria, invece, lo Stato che procede alla determinazione dello Stato competente o lo stesso Stato competente possono, prima che sia presa una decisione nel merito, chiedere ad un altro Stato *“di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente”*. Lo Stato che riceve la richiesta deve rispondere entro due mesi, motivando l'eventuale rifiuto, non è prevista però alcuna conseguenza in caso di mancata risposta.

Nonostante sia prevista l'applicazione gerarchica dei criteri appena enunciati, persiste nel Sistema Dublino III la stessa tendenza che imperava nel Sistema Dublino II di favorire la competenza, per l'esame di una domanda di protezione internazionale, dello Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio europeo, previsto all'attuale art. 13 del Regolamento Dublino III.

Tale circostanza è alla base dei cedimenti strutturali del sistema di riparto della competenza, dal momento che la valorizzazione del luogo di primo ingresso comporta la concentrazione delle domande di protezione in determinati Stati membri, soprattutto quelli di frontiera meridionale dell'Unione, i quali sono maggiormente interessati da flussi migratori, con il conseguente incremento di crisi sistemiche e di violazioni dei diritti fondamentali dei richiedenti in questi Stati, che già alla base presentano falle nei sistemi nazionali di asilo. Inoltre, l'utilizzo di questo criterio pregiudica gli interessi degli stranieri in cerca di protezione, imponendogli di presentare domanda in un luogo che nella maggior parte dei casi non rappresenta la destinazione finale e in cui sono giunti in modo causale e imprevisto.²³

Nel tentativo di migliorare questi lati problematici del sistema comune di asilo e di superare lo stallo che si era venuto a formare in seguito alle proposte di riforma di questo sistema già nel 2016, nel settembre del 2020 è stata presentata dalla Commissione Europea una proposta di Regolamento sulla

²³ Feraci O., *“Il nuovo regolamento “Dublino III” e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo”*, consultabile nel sito www.osservatoriosullefonti.it, pagine 6 e seguenti.

gestione dell'asilo e della migrazione²⁴, con lo scopo di sostituire il Regolamento Dublino, prevedendo nuovi meccanismi di ripartizione delle domande di asilo fra gli Stati membri.

La proposta mira a colmare le lacune formatesi in materia di controlli alle frontiere esterne, alle procedure di asilo e rimpatrio; a ridurre le differenze tra i sistemi nazionali in materia di asilo; a prevedere modalità di risposta in caso di emergenze dovute a flussi migratori irregolari ed eccezionali e a nuovi sistemi solidaristici nei confronti di Stati membri esposti in maniera maggiore al fenomeno migratorio.

Sono inoltre previste modalità di accertamento preliminare all'ingresso di uno Stato, mediante screening da applicare ai soggetti che non soddisfino le condizioni d'ingresso, compresi coloro che richiedono la protezione internazionale.

Infine è stato proposto un miglioramento della banca dati EURODAC, attraverso la rilevazione di ulteriori dati, rispetto alle impronte digitali, come le immagini dei volti dei migranti irregolari e l'inclusione dei dati relativi ai cittadini di paesi terzi, soggiornanti illegalmente nel territorio dell'Unione Europea, che non hanno fatto richiesta di asilo.

A distanza di quasi tre anni dalla presentazione della proposta, lo stato dei negoziati è ancora in fase di avanzamento anche se, nel settembre 2022, il Parlamento Europeo e cinque Presidenze del Consiglio dell'Unione Europea a rotazione (Belgio, Francia, Repubblica Ceca, Spagna e Svezia) hanno sottoscritto un accordo con il quale si sono impegnati a collaborare per adottare la riforma in materia di asilo e migrazione prima delle elezioni europee di fine legislatura, nel 2024.

²⁴ COM (2020) 610 final, 2020/0279 (COD), consultabile nel sito www.eur-lex.europa.eu

4. La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

La crisi strutturale del sistema Dublino, che nonostante le nobili intenzioni in concreto non è in grado di assicurare né perseguire gli obiettivi che si era posto, e la mancanza di una normativa coordinata e unitaria in materia di accoglienza e asilo, si riflettono anche nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Fondamentali per la giurisprudenza della CEDU in materia sono due sentenze: la sentenza *M.S.S. contro Belgio e Grecia*²⁵, e la sentenza *Tarakhel contro Svizzera*²⁶.

La prima sentenza prende avvio dalla vicenda del ricorrente M.S.S., cittadino afghano, che nel 2008 fa ingresso illegalmente in Grecia. Nel suo paese era a rischio di gravi ritorsioni da parte delle forze antigovernative, in quanto aveva collaborato come interprete con le truppe americane che si trovavano a Kabul. All'arrivo in Grecia viene sottoposto a detenzione e, in seguito all'emissione di un ordine di espulsione, viene rilasciato con l'intimazione di abbandonare il territorio greco entro 30 giorni.

Ignorando l'ordine di espulsione il ricorrente si reca poi in Belgio, dove presenta domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato. Grazie al sistema EURODAC le autorità belghe vengono a conoscenza del fatto che il richiedente aveva precedentemente fatto il suo ingresso in Grecia, e per questo motivo inviano alle autorità greche una richiesta di presa in carico del procedimento di asilo, ordinando successivamente il trasferimento del richiedente. Giunto nuovamente in Grecia, M.S.S. viene condotto in un centro di detenzione per richiedenti asilo politico in attesa del rilascio di un permesso di soggiorno; nel centro il ricorrente afferma di essere stato detenuto in condizioni inumane e degradanti. Dopo quattro giorni di detenzione viene rilasciato con un permesso di soggiorno temporaneo e con l'avvertenza di presentarsi entro quattro giorni al Dipartimento per le richieste di asilo per dichiarare la propria residenza in Grecia.

25 Sentenza della CEDU del 21 gennaio 2011, ricorso n. 30696/09

26 Sentenza della CEDU del 4 novembre 2014, ricorso n. 29217/12

Il ricorrente però, per paura di essere espulso, non si presenta e rimane senza fissa dimora per diverso tempo, finché nel luglio del 2009 non viene nuovamente arrestato e rimandato al centro di detenzione nel quale era stato precedentemente ospitato. Dopo sette giorni viene rilasciato e ritorna a vivere per strada. Nel dicembre del 2009 gli viene rinnovato il permesso di soggiorno ma le autorità non gli procurano un alloggio né del denaro per provvedere ai suoi bisogni primari.

Di fronte alla Corte di Strasburgo il ricorrente accusa sia il Belgio che la Grecia di aver violato gli articoli 3²⁷ e 13²⁸ della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Il ricorrente contesta alla Grecia le condizioni degradanti in cui era stato trattenuto al suo arrivo ad Atene e di averlo abbandonato, una volta emesso il permesso di soggiorno, senza assicurarsi che avesse gli strumenti per condurre una vita dignitosa e per provvedere ai suoi bisogni primari. Al Belgio invece contesta il fatto di averlo esposto ai rischi derivanti dal trasferimento in un paese il cui sistema di asilo era affetto da gravi carenze strutturali, violando quindi il principio di *non-refoulement*, nonostante fosse a conoscenza delle gravi violazioni dei diritti umani che nel territorio greco avrebbe potuto subire²⁹.

Nei confronti di entrambi gli Stati inoltre il ricorrente lamentava la violazione del diritto ad un mezzo di ricorso effettivo garantito dall'art. 13 della CEDU.

Per quanto riguarda la violazione dell'art. 3 da parte della Grecia, la Grande Camera della Corte Europea ha ritenuto fondate le doglianze del ricorrente. La Corte inizia il suo ragionamento riconoscendo e prendendo atto delle maggiori difficoltà che gli Stati di confine dell'Unione Europea si trovano ad affrontare essendo soggetti a pressione migratoria più forte rispetto a quella che devono affrontare gli altri Stati membri³⁰, ma contemporaneamente specifica che nulla

27 "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti."

28 "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali."

29 Anche l'UNHCR era intervenuto inviando una lettera al Ministro dell'immigrazione belga, nella quale esprimeva la propria preoccupazione per le condizioni di accoglienza e detenzione dei richiedenti asilo in Grecia; ciononostante il trasferimento era stato ugualmente portato a termine.

giustifica il mancato rispetto degli obblighi discendenti dall'art. 3 della CEDU dal momento che tale obbligo ha carattere assoluto.

Nel caso concreto poi la Corte ritiene che ci sia stata violazione dell'art. 3 sia nella fase di detenzione precedente al rilascio del permesso di soggiorno³¹ sia nella fase che ha seguito tale rilascio nella quale il signor M.S.S. è stato abbandonato a sé stesso, senza mezzi di sostentamento. In merito alla seconda fase, la Corte ha valutato l'art. 3 della CEDU sotto il profilo degli obblighi positivi che ne discendono: nonostante non si possa far discendere dall'art. 3 l'obbligo per gli Stati membri di garantire a tutti i richiedenti asilo il diritto a vivere in una casa propria né l'obbligo di fornire loro assistenza finanziaria, nel caso concreto per le autorità greche tale obbligo discende dalla legge interna di attuazione della "Direttiva accoglienza"³², secondo cui gli Stati devono assicurare ai richiedenti condizioni di accoglienza adeguate in natura o attraverso buoni o sussidi³³.

Anche relativamente alla violazione dell'art. 13 da parte delle autorità elleniche la Corte si è trovata in accordo con il ricorrente. Le gravi carenze del sistema di asilo greco, tra cui la mancanza dell'assistenza di un interprete e di una consulenza legale gratuita, e la scarsa effettività delle garanzie previste nei confronti del pericolo di espulsioni rendono impossibile per il ricorrente avvalersi di un ricorso effettivo contro un eventuale rigetto della propria richiesta di asilo³⁴.

30 "the States which form the external borders of the European Union are currently experiencing considerable difficulties in coping with the increasing influx of migrants and asylum seekers." (paragrafo 223)

31 "Secondo i reports del CPT, dell'UNHCR, di Amnesty International e di Medici senza frontiere la struttura nella quale il ricorrente veniva trattenuto nel corso della procedura di asilo per un periodo complessivo di undici giorni ospita in media 14 persone in uno spazio di 110 mq; le condizioni igienico-sanitarie all'interno sono precarie; le stanze sono areate in maniera insufficiente e sono dotate di un solo letto per 14 o 17 persone (...). Gli stranieri, che sono trattenuti all'interno del centro, vengono chiusi a chiave all'interno delle loro stanze e non possono accedere liberamente ai servizi igienici né possono svolgere alcun tipo di attività fisica necessaria al mantenimento della propria salute." Beduschi L., "Immigrazione e diritto di asilo: un'importante pronuncia della Corte di Strasburgo mette in discussione le politiche dell'Unione Europea", nota a Corte EDU, Grande Camera, sent. 21 gennaio 2011, Pres. Costa, ric. n. 30696/09, M.S.S. c. Grecia e Belgio, 9 maggio 2011, consultabile nel sito www.archivioldpc.dirittopenaleuomo.org

32 Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

33 Paragrafo 250 della sentenza M.S.S. c. Grecia e Belgio.

34 Paragrafi da 300 a 316.

Uguualmente la Corte ha ritenuto il Belgio colpevole di aver violato l'art. 13 della CEDU: il ricorrente non aveva avuto diritto ad un ricorso effettivo contro la decisione delle autorità belghe di rinviarlo in Grecia.

La Corte di Strasburgo ha poi condannato anche il Belgio per la violazione dell'art. 3 della CEDU. Essa ha infatti ritenuto responsabili le autorità belghe poiché, con il trasferimento del ricorrente in Grecia in base ai criteri stabiliti dal Regolamento Dublino II, lo hanno esposto ai rischi connessi alle carenze del sistema di asilo greco e alle condizioni inumane in cui era stato prima detenuto e poi abbandonato, dopo il suo rilascio.

Richiamando precedenti decisioni³⁵, la Corte ha affermato, ed è un duro colpo per la stabilità del sistema Dublino, che gli Stati non possono limitarsi ad un'applicazione automatica del Regolamento Dublino, dando per scontato che in tutti gli Stati membri siano garantiti livelli minimi di accoglienza dei richiedenti asilo dal momento che nella pratica non esiste un livello comune a tutti gli Stati. Al contrario gli Stati devono verificare ed assicurarsi che le condizioni dello Stato verso cui intendono effettuare un trasferimento siano rispettose dei diritti sanciti dalla Convenzione dei Diritti dell'Uomo; tanto è vero che lo stesso Regolamento prevede la c.d. clausola di sovranità, attraverso cui uno Stato, il quale non sarebbe competente ad esaminare la domanda di asilo, nel momento in cui non dovesse ritenere lo Stato di destinazione sicuro per il richiedente, potrebbe e dovrebbe farsi carico della richiesta di protezione internazionale.

Il Belgio avrebbe dovuto attuare modalità di scrutinio più scrupolose al fine di verificare in concreto l'effettivo rispetto, da parte della Grecia, degli obblighi internazionali da cui è vincolata in materia di asilo, invece di accontentarsi di presumerne il rispetto e di applicare automaticamente ciò che è previsto dal Regolamento Dublino II.

Tale sentenza mette le basi per una riflessione che pone in discussione il trasferimento automatico dei richiedenti asilo e quindi le basi stesse del sistema che lo prevede. La consapevolezza che non tutti gli Stati membri, solo perché parti della Convenzione Europea dei Diritti Umani e della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE, siano Stati sicuri, con un livello sostanzialmente

³⁵ *T.I. contro Regno Unito* del 2000 e *K.R.S. contro Regno Unito* del 2008.

equivalente di garanzie nei confronti dei rifugiati, è la prima scossa che ha minato la stabilità di un sistema chiaramente in crisi.

La seconda sentenza risale al novembre del 2014 ed in essa la Svizzera è stata condannata per aver violato l'art. 3 della Convenzione, effettuando un trasferimento verso l'Italia di soggetti richiedenti asilo.

Nel luglio del 2011 la famiglia di origini afgane Tarakhel, composta da padre, madre e sei figli minori, entra in territorio europeo attraverso le coste calabresi, luogo in cui vengono detenuti per dieci giorni in una struttura di accoglienza temporanea. La famiglia Tarakhel in seguito si sposta in Austria, dove presentano domanda di protezione internazionale; le autorità austriache, in base ai criteri stabiliti dal Regolamento Dublino, riconoscono nell'Italia lo Stato competente e pertanto effettuano domanda di presa in carico della richiesta di asilo alle autorità italiane. I ricorrenti si spostano successivamente in Svizzera e anche lì presentano domanda di asilo, la quale viene rigettata dalle autorità del luogo sempre sulla base del fatto che competente nel caso di specie erano le autorità italiane. In conseguenza di ciò l'ufficio federale per la migrazione svizzero emette un ordine di espulsione verso l'Italia dei ricorrenti il quale viene da quest'ultimi impugnato davanti alla Corte amministrativa federale.

Esaurite le vie di ricorso interne, il ricorso era infatti stato respinto, i ricorrenti si rivolgono alla Corte di Strasburgo, adducendo che le autorità svizzere avrebbero violato la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in particolare gli articoli 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti), 8 (rispetto della vita familiare) e 13 (diritto ad un ricorso effettivo).

Relativamente alla violazione dell'art. 8, la Corte ritiene di non dover esaminare nel merito la presunta violazione da parte della Svizzera del diritto al rispetto della vita familiare dei ricorrenti ritenendo opportuno soffermarsi solo sulla presunta violazione dell'art. 3 da parte della autorità svizzere³⁶.

In relazione alla violazione del diritto ad un effettivo ricorso i giudici europei ritengono infondata tale asserzione: alla luce della documentazione prodotta dal governo della Confederazione svizzera, il diritto ad un ricorso effettivo è stato

³⁶ *"The Court, as master of the characterisation to be given in law to the facts of the case, considers it more appropriate to examine the complaint concerning the applicants' reception conditions in Italy solely from the standpoint of Article 3 of the Convention."* (paragrafo 55)

garantito alle autorità nazionali competenti. Pertanto, la Corte rigetta nel merito la doglianza dei ricorrenti relativa alla violazione da parte della Svizzera dell'art. 13 CEDU, letto in combinato disposto con l'art. 3 CEDU³⁷.

La Corte si sofferma quindi maggiormente sulla presunta violazione dell'art. 3, in parte applicando la giurisprudenza europea precedente in materia e in parte discostandosene, dandone una visione innovativa.

Come nel caso M.S.S., la Corte conferma che i meccanismi di individuazione dello Stato competente ad esaminare una richiesta di protezione internazionale, stabiliti dal sistema Dublino, possono e devono essere derogati nel caso in cui la loro automatica applicazione implichi una violazione degli obblighi convenzionali. Ciò sottolinea quindi il carattere relativo della presunzione di sicurezza e la rilevanza della clausola di sovranità che consente agli Stati di esaminare una domanda di asilo anche se non sarebbero competenti a farlo in base alle regole generali.

Sulla base di ciò, la Corte si è poi chiesta se la decisione della Svizzera di trasferire i richiedenti verso l'Italia fosse compatibile con gli obblighi convenzionali. Il ragionamento seguito dalla Corte per arrivare alla condanna della Svizzera costituisce il punto di svolta rispetto alla giurisprudenza precedente.

I giudici europei, nel valutare il sistema di asilo italiano, riconoscono che, seppur caratterizzato da lacune e non perfettamente efficiente, esso non è paragonabile a quello greco all'epoca della pronuncia M.S.S., caratterizzato da

37 *"The Court reiterates that an applicant's complaint alleging that his or her removal to a third State would expose him or her to treatment prohibited under Article 3 of the Convention "must imperatively be subject to close scrutiny by a 'national authority'". That principle has led the Court to rule that the notion of "effective remedy" within the meaning of Article 13 taken in conjunction with Article 3 requires, firstly, "independent and rigorous scrutiny" of any complaint made by a person in such a situation, where "there exist substantial grounds for fearing a real risk of treatment contrary to Article 3" and, secondly, "the possibility of suspending the implementation of the measure impugned" (ibid.). In the present case the Court notes that the applicants were interviewed by the FMO on 15 November 2011, in a language they understood, and asked to explain in detail the possible grounds for not returning them to Italy." (paragrafi 126 – 127)*

profonde carenze sistemiche, peraltro ampiamente documentate³⁸ e oggetto di varie segnalazioni di denuncia.

Ciononostante, la Corte valuta che le autorità svizzere siano responsabili della violazione dell'art. 3 in quanto avanza “seri dubbi” sulle capacità del sistema italiano di accoglienza in relazione al caso concreto. In altre parole, il sistema italiano, in genere di livello sufficiente, risultava carente nel caso specifico della famiglia Tarakhel, resa particolarmente vulnerabile dalla presenza di sei figli di minore età³⁹. I seri dubbi manifestati dalla Corte, in combinazione con la vulnerabilità dei soggetti coinvolti, la portano a distaccarsi in parte dalla giurisprudenza precedente, in quanto le autorità svizzere, per andare esenti da responsabilità, avrebbero dovuto effettuare un controllo puntuale sulle condizioni di accoglienza di quel particolare nucleo familiare, e non accontentarsi di generiche condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo.

Essendo le condizioni specifiche di accoglienza della famiglia Tarakhel inadeguate ai bisogni di soggetti particolarmente vulnerabili, la Svizzera avrebbe dovuto farsi carico della richiesta di protezione internazionale utilizzando la clausola di sovranità.

La Corte europea introduce quindi un elemento ulteriore nella materia della derogabilità del meccanismo alla base del sistema Dublino: non solo generiche carenze sistemiche possono provocarla, ma anche “seri dubbi sulla attuale capacità del sistema di accoglienza”.

38 La Corte aveva già ravvisato in altre occasioni la violazione dell'art. 3 da parte della Grecia in relazione alle condizioni di accoglienza e di detenzione degli stranieri: *S.D. contro Grecia* (11 giugno 2009, ricorso n. 53541/07), *A.A. contro Grecia* (22 luglio 2010, ricorso n. 12186/08), *Tabesh contro Grecia* (26 novembre 2009, ricorso n. 8256/07)

39 “*While the structure and overall situation of the reception arrangements in Italy cannot therefore in themselves act as a bar to all removals of asylum seekers to that country, the data and information set out above nevertheless raise serious doubts as to the current capacities of the system. Accordingly, in the Court’s view, the possibility that a significant number of asylum seekers may be left without accommodation or accommodated in overcrowded facilities without any privacy, or even in insalubrious or violent conditions, cannot be dismissed as unfounded.*” (paragrafo 115)

5. Il principio di non-refoulement

Il nucleo centrale del diritto dei rifugiati è costituito dal principio di non-refoulement, il quale obbliga gli Stati ad impedire che i rifugiati vengano respinti verso luoghi in cui rischiano di essere soggetti a persecuzioni.

Si tratta di un obbligo di risultato in quanto prevede lo scopo che gli Stati devono perseguire, ma li lascia liberi di individuare gli strumenti da utilizzare per il suo raggiungimento.

Il principio di non respingimento viene per la prima volta riconosciuto nella Convenzione di Ginevra relativa allo status dei Rifugiati del 1951, dove all'art. 33, comma 1 si legge:

“Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.”

Oltre ad essere progressivamente diventato una norma consuetudinaria che vincola gli Stati membri, è previsto sia direttamente che indirettamente in numerose Convenzioni internazionali in difesa dei diritti umani, sia a livello universale⁴⁰ che a livello regionale, fra cui la Convenzione sui Rifugiati del 1969 stipulata dall'Organization of African Unity, la Carta dei Diritti Umani di Banjul del 1981 e la Convenzione Americana sui Diritti Umani del 1969.

Il *non-refoulement* si concretizza nell'obbligo di non trasferire, direttamente o indirettamente, un rifugiato o un richiedente asilo in un luogo nel quale la sua incolumità e libertà individuale sarebbero messe in pericolo a causa della razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinioni politiche. Tale principio si applica non solo a chi già gode dello status di rifugiato, ma anche a chi potrebbe vedersi riconoscere tale status nel futuro. Da

⁴⁰ Dichiarazione dell'ONU sull'asilo territoriale del 1967, adottata con risoluzione n. 2312 dell'Assemblea Generale il 14 dicembre 1967.

ciò deriva l'obbligo per gli Stati, prima di effettuare un respingimento, di verificare la condizione del soggetto che intenderebbero espellere per assicurarsi che non siano a rischio di subire minacce della vita o della libertà, qualora fossero rimandati al Paese di provenienza.

Il principio è derogabile in presenza di determinate circostanze: innanzitutto il requisito del pericolo per la propria vita o libertà porta ad escludere dalla portata di tale principio i migranti per motivi economici, i quali non vedono nella minaccia alla propria vita la ragione della loro migrazione. Altra eccezione è costituita dal bilanciamento tra la sicurezza dello Stato ospite e la protezione della vita e della libertà dell'individuo: qualora il rifugiato rappresenti un pericolo per lo Stato ospite, o sia stato condannato con sentenza definitiva per un crimine di particolare gravità, le autorità di tale Stato possono negare l'ospitalità al richiedente.⁴¹

Nella prassi, sfortunatamente, questo principio è troppe volte disatteso a causa della tendenza degli Stati a dare priorità alla propria sicurezza, ciò reso possibile da una normativa a tratti poco chiara e disomogenea.

41 Art. 33, comma 2 della Convenzione di Ginevra: *“La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se non per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese.”*

CAPITOLO 3

PRINCIPI GENERALI

Sommario: 1. Il quadro normativo italiano; - 2. Il decreto legislativo 142/2015, c.d. “Decreto Accoglienza”; - 3. La legge 47/2017, c.d. “Legge Zampa”; - 4. Il decreto legislativo 220/2017; - 5. Il decreto legge 113/2018, c.d. “Decreto Sicurezza”; - 6. I diritti riconosciuti al minore straniero non accompagnato; - 6.1. I divieti di respingimento e di espulsione; - 6.2. Il diritto all'identificazione; - 6.3. Il diritto all'accertamento socio-sanitario dell'età; - 6.4. Il diritto all'istruzione; - 6.5. Il diritto alla salute; - 6.6. L'accoglienza del minore straniero non accompagnato; - 6.7. L'affidamento familiare; - 6.8. Il diritto alla partecipazione e all'ascolto; - 6.9. Il diritto all'assistenza legale e al gratuito patrocinio; - 6.10. Le indagini familiari e il diritto al ricongiungimento familiare; - 6.11 Il rimpatrio assistito e volontario; - 7. L'interesse superiore del minore;

1. Il quadro normativo italiano

Nel nostro ordinamento la tutela e la protezione dei minori stranieri non accompagnati sono assicurate da molteplici disposizioni, tra le quali in primis gli articoli 32 e 33 del D.Lgs. 286/1998 (Testo Unico in materia di immigrazione) e il relativo regolamento di attuazione (D.P.R n. 394/1999); il D.P.C.M. 535/1999, concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'art. 33, commi 2 e 2-bis, del suddetto Testo Unico.

È opportuno segnalare però che nel 2012 é avvenuta la soppressione di tale Comitato, organismo statale che era stato istituito per garantire la tutela dell'effettivo esercizio dei diritti dei minori stranieri non accompagnati, i cui compiti sono stati trasferiti alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell'art. 12, comma 20, del D.L. 95/2012 (convertito nella L. 135/2012).

In seguito è stato emanato il D.Lgs. 142/2015 (c.d. Decreto Accoglienza), in attuazione della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, e della direttiva europea 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

È da sottolineare, inoltre, che l'Italia è l'unico paese europeo che, con l'approvazione della Legge 47/2017 (c.d. Legge Zampa), si è dotato di una normativa specificamente rivolta ai minori stranieri non accompagnati, tramite l'introduzione di consistenti modifiche alla normativa previgente, con l'obiettivo di rafforzare gli strumenti di tutela riconosciuti dall'ordinamento italiano in loro favore.

È stato emanato, infine, anche il D.Lgs. 220/2017, con lo scopo di integrare e correggere le disposizioni del D.Lgs. 142/2015, e che si pone l'obiettivo, da un lato, di velocizzare le procedure di esame della domanda di protezione internazionale, introducendo norme che modificano la composizione delle Commissioni territoriali e le sue modalità di funzionamento, e dall'altro lato opera una sistematizzazione del sistema di tutela e di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, intervenendo con modifiche mirate a colmare le lacune e a risolvere le criticità emerse dall'introduzione della L. 47/2017.

In ultimo è bene soffermarsi sugli effetti, sebbene limitati, che il D.L. 113/2018 (c.d. Decreto Salvini o Decreto Sicurezza) ha apportato alla materia in esame, in quanto pur non modificando l'impostazione data dalla L. 47/2017, ha sicuramente delle ripercussioni sui minori che arrivano nel nostro paese senza una figura di riferimento.

2. Il decreto legislativo 142/2015, c.d. “Decreto Accoglienza”

Il decreto legislativo 142/2015 è il primo atto che detta specifiche disposizioni in materia di accoglienza dei minori non accompagnati, ai quali, fino a quel momento, erano applicate le norme generali applicabili anche ai minori in stato di abbandono. Obiettivo del decreto è di rafforzare gli strumenti di tutela

garantiti dal nostro ordinamento ai minori stranieri non accompagnati e, unitamente alla successiva L. 47/2017, di cui si parlerà più approfonditamente in seguito, rappresentano il quadro normativo di riferimento per l'accoglienza di tali soggetti.

Il risultato della combinazione di questi due atti è un sistema che stabilisce, in primis, il principio per cui il minore non accompagnato non può, in nessun caso, essere trattenuto o accolto presso i centri di permanenza per i rimpatri e i centri governativi di prima accoglienza.

L'accoglienza dei minori è basata sull'istituzione di strutture governative di prima accoglienza, allo scopo di soccorrere e di proteggere nell'immediato tutti i minori non accompagnati. Nello specifico, si tratta di centri istituiti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, e sono gestiti dal medesimo Ministero, anche in convenzione con gli enti locali.

Il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, stabilisce con decreto le modalità di accoglienza, gli standard strutturali e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età.

In queste strutture di prima accoglienza i minori sono accolti per il tempo strettamente necessario alla identificazione e, se necessario, all'accertamento dell'età, nonché a ricevere tutte le informazioni sui diritti dei minori, compresa la possibilità di richiedere la protezione internazionale. Si stabilisce, inoltre, che il procedimento di identificazione del minore deve essere svolto sulla base di una procedura unica per tutto il territorio nazionale, disciplinata dalla legge, e che deve concludersi entro dieci giorni (art. 19-bis, D.Lgs. 142/2015, introdotto dall'art. 5, L. 47/2017).

L'art. 19-bis descrive la procedura, unica nel territorio nazionale, che porta all'identificazione del minore, e che è strutturata innanzitutto con un colloquio del minore con personale qualificato, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale; in caso poi di dubbio sull'età del minore, è richiesta l'esibizione di un documento anagrafico ed, eventualmente, lo svolgimento di esami socio-sanitari, con il previo consenso del soggetto e con modalità il meno invasive

possibili; infine, nel caso in cui permangano ancora dubbi sull'età del minore anche in seguito all'accertamento, è prevista la presunzione della minore età.

Al termine della procedura, il provvedimento di attribuzione dell'età è emesso dal Tribunale per i minorenni.

Una piccola riflessione è d'obbligo a questo punto, perché appare evidente che questi due dispositivi rappresentano il nucleo centrale dello scudo posto a tutela della vulnerabilità dei minori non accompagnati. L'identificazione del minore e l'attribuzione dell'età costituiscono il primo passo nella procedura di presa in carico di un soggetto, in tal modo esposto per la sua condizione di vulnerabilità. Come già scritto, all'art. 5 della L. 47/2017, che introduce l'art. 19-bis del Decreto Accoglienza, vengono stabilite le modalità procedurali che portano all'identificazione del minore, e vengono elencati i soggetti coinvolti, come le organizzazioni, gli enti o le associazioni con comprovata esperienza nella tutela dei minori. Fondamentale risulta l'ascolto del minore nel primo colloquio, per ricostruirne la storia personale e familiare con l'intento di far emergere ogni elemento utile alla sua protezione. Anche nel caso in cui l'accertamento della minore età risulti difficile e, in mancanza di documenti anagrafici, tale indagine avvenga attraverso esami sociosanitari, è fondamentale che ciò corrisponda al criterio del preminente interesse del minore, essendo prevista l'impossibilità di eseguire accertamenti che possano compromettere lo stato psico-fisico della persona. Inoltre è stato previsto che il provvedimento di attribuzione dell'età, emesso dal Tribunale per i minorenni e notificato al soggetto, può essere impugnato in sede di reclamo con l'attivazione di una procedura urgente dinnanzi al giudice.

Anche le indagini familiari rispondono al preminente interesse del minore, ma in questo caso l'interesse in questione è di non essere separato dai propri genitori, come previsto anche dall'art. 9, Convenzione ONU sui Diritti dell'infanzia. Per questo motivo, quando possibile, il sistema di protezione riconosce priorità alla ricollocazione del giovane in un ambito familiare, sempre che le indagini abbiano dato esiti soddisfacenti per la sua sicurezza. Se all'esito delle indagini dovesse risultare, come soluzione preferibile, il rimpatrio assistito volontario nel

Paese di origine o in un Paese terzo, l'autorità giudiziaria sarà incaricata di disporlo.

In ogni caso, è previsto che i minori possano permanere nelle strutture di prima accoglienza non oltre sessanta giorni (il termine è stato in seguito ridotto a trenta dalla L. 47/2017). All'interno delle strutture è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva accompagnato, se necessario, da un mediatore culturale.

Per la prosecuzione nella seconda fase dell'accoglienza del minore si prevede che tutti i minori non accompagnati siano accolti nell'ambito del Sistema di Accoglienza e Integrazione, denominato SAI dal D.L. 130/2020 (in precedenza chiamato SIPROIMI ed ancora prima SPRAR), la cui capienza deve essere commisurata al numero effettivo di presenze di minori stranieri nel territorio nazionale e, comunque, nei limiti delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche ed i Servizi dell'Asilo.

Nello scegliere il luogo dove collocare il minore si deve tenere conto delle esigenze e delle caratteristiche del minore stesso, in relazione al tipo di servizi che la struttura di accoglienza offre. I richiedenti asilo che sono stati inseriti nel SAI mentre erano ancora minorenni, una volta compiuti i diciotto anni, restano in accoglienza fino alla risoluzione della domanda di protezione internazionale.

L'art. 15 del decreto, in aggiunta, istituisce il Tavolo di coordinamento nazionale presso il Ministero dell'interno, che ha il compito di programmare gli interventi del sistema di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti disponibili; infatti, in caso di indisponibilità delle strutture della rete SAI, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono provvisoriamente assicurate dal Comune dove il minore si trova in quel momento, secondo gli indirizzi stabiliti dal Tavolo stesso.

Nel caso poi si renda necessario, è possibile procedere al trasferimento del minore in altro Comune, tenendo in considerazione prioritariamente il superiore interesse del minore.

È prevista anche la possibilità per i Prefetti di attivare strutture di accoglienza temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati (art. 19, comma 3-bis, introdotto dall'art. 1-ter, del D.L. 113/2016). In particolare, si

stabiliscono due condizioni: in caso di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati e qualora i Comuni non riescano a garantire l'accoglienza nelle forme previste dalla legge, il Prefetto può disporre l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, con una capienza massima di 50 posti per ciascuna struttura. In tali strutture possono essere accolti solo i minori di età superiore ai quattordici anni e per il tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture di seconda accoglienza.

3. La legge 47/2017, c.d. “Legge Zampa”

Ad integrare la normativa di riferimento per l'accoglienza nel nostro paese dei minori stranieri non accompagnati è subentrata, a distanza di soli due anni dall'emanazione del Decreto Accoglienza, la Legge Zampa (L. 47/2017) che ha introdotto misure a rafforzamento dei diritti e delle tutele già previste in favore dei minori, sin dalle prime fasi di accoglienza, e che rappresenta un caso unico nel quadro giuridico europeo, in quanto descrive un sistema di accoglienza ritenuto un esempio di omogeneità e conformità agli scopi prefissati.

Per entrare più nello specifico, la Legge Zampa introduce esplicitamente il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori non accompagnati, che non può essere disposto in nessun caso; è introdotta, inoltre, la derogabilità al divieto di espulsione, che può avvenire solo per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato e viene stabilito, ulteriormente, che in ogni caso il provvedimento di espulsione può essere adottato a condizione che non comporti un rischio di danni gravi per il minore.

Grazie alle modifiche apportate ad alcune delle disposizioni del D.Lgs 142/2015 è stata velocizzata la procedura di attivazione delle indagini familiari del minore, ed è stato introdotto un criterio di preferenza dell'affidamento ai familiari rispetto al collocamento in una comunità di accoglienza (art. 6, L. 47/2017).

La legge poi assegna agli enti locali il compito di promuovere la formazione degli affidatari allo scopo di accogliere al meglio i minori e favorire l'affidamento familiare piuttosto che la sistemazione in una struttura di accoglienza (art. 7).

Inoltre, è stata modificata la competenza dell'organo deputato ad adottare i provvedimenti di rimpatrio assistito dei quali, nel caso il ricongiungimento con i suoi familiari nel Paese d'origine, o in un Paese terzo, corrisponda al superiore interesse del minore, sarà onere del Tribunale per i minorenni, e non più del Ministero del lavoro, provvedere, anche in merito ai provvedimenti di espulsione (art. 8).

Al minore straniero non accompagnato, al suo ingresso in Italia, potranno essere poi riconosciuti, alternativamente, due tipi di permesso di soggiorno: il permesso di soggiorno per minore età, che può essere richiesto, per il solo fatto di essere minorenne, direttamente dal minore o attraverso l'esercente la responsabilità genitoriale, e addirittura prima della nomina del tutore (art. 10, lett. a); il permesso di soggiorno per motivi familiari, che è rilasciato al minore di età inferiore a quattordici anni, affidato o sottoposto alla tutela di un cittadino italiano con cui convive, o al minore di età superiore a quattordici anni, affidato o sottoposto alla tutela di un cittadino italiano o di un cittadino straniero, regolarmente soggiornante nel territorio italiano, con cui convive (art. 10, lett. b). Entrambi i permessi di soggiorno sono validi fino al compimento della maggiore età.

Per implementare le attività di censimento e monitoraggio la legge 47/2017, inoltre, ha istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati (SIM) che, attraverso il censimento della presenza dei minori non accompagnati sul territorio italiano, permette di tracciarne costantemente gli spostamenti, con riferimento al collocamento in accoglienza e la presa in carico da parte dei servizi sociali territorialmente competenti, e di gestirne i dati anagrafici (art. 9).

Le cartelle sociali dei minori, che confluiscono in questo sistema informativo, contengono tutti gli elementi utili alla determinazione della migliore soluzione a lungo termine per il minore, e vengono compilate dal personale qualificato che svolge un colloquio con il soggetto nella fase di prima accoglienza.

Una rilevante innovazione della L. 47/2017 è la previsione della fondamentale figura del tutore volontario (art. 11), che si analizzerà ampiamente nel Capitolo 5. Però, per dare una traccia preliminare sull'argomento, il tutore ha il compito di sostenere il percorso di crescita del ragazzo nella società in cui si trova a vivere, assumendone la tutela e vigilando sul rispetto dei suoi diritti. Il volontario può seguire fino a tre minori ed è tenuto sempre a privilegiare il mantenimento delle relazioni personali e familiari del minore.

L'elenco dei tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati da parte dei garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza, è istituito presso ogni Tribunale per i minorenni.

Il tutore volontario rappresenta una sorta di superamento di una figura che già esisteva in passato, il tutore istituzionale, che normalmente coincideva con il sindaco o l'assessore e che, per l'alto numero degli ospiti presenti, non sempre era in grado di garantire un posizionamento del minore basato su una approfondita conoscenza dello stesso.

Con la legge Zampa sono stati anche innovati e rafforzati i dispositivi già presenti nell'ordinamento italiano a tutela dei minori stranieri non accompagnati, ad esempio estendendo la garanzia dell'assistenza sanitaria ai minori non accompagnati e prevedendo la loro iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale anche nell'attesa del rilascio del permesso di soggiorno, cosa che la normativa previgente considerava obbligatoria solo per i minori già in possesso di un permesso di soggiorno (art. 14, comma 1). Resta comunque garantita a tutti i minori la tutela della salute.

Per integrare poi le garanzie processuali a tutela del minore, una su tutte il diritto all'ascolto, sono state assicurate l'assistenza affettiva e psicologica dei minori stranieri non accompagnati, in ogni stato e grado del procedimento (art. 15), il riconoscimento del diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia, anche attraverso il tutore nominato o l'esercente la responsabilità genitoriale, e di potersi avvalere del patrocinio gratuito dello Stato, in ogni stato e grado del procedimento.

4. Il decreto legislativo 220/2017

Il D.Lgs. 220/2017 presenta disposizioni integrative del precedente D.Lgs. 142/2015, in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di protezione internazionale.

Il decreto è composto da quattro articoli e, al fine di questa disamina, si prenderà in considerazione principalmente l'art. 2, che opera un passo in avanti, introducendo garanzie nelle modalità di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e disposizioni modificative dell'antecedente normativa, compresa la L. 47/2017, allo scopo di velocizzare e semplificare i procedimenti dell'autorità giudiziaria in tema di competenze tutelari ed accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati.

Le modifiche realizzano un quadro normativo notevolmente migliorato, attribuendo le competenze in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati ad un'unica autorità giudiziaria, il Tribunale per i minorenni, incaricato di occuparsi anche delle questioni tutelari.

È importante sottolineare come, a proposito di questa esigenza di velocizzazione, nel luglio 2014 l'Unione europea abbia aperto una procedura di infrazione proprio nei confronti dell'Italia⁴², riguardante la situazione dei minori non accompagnati richiedenti asilo e la presunta violazione delle direttive 2003/9/CE e 2005/85/CE, relativamente ai tempi di apertura delle tutele in favore dei minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale e al numero dei soggetti disponibili a ricoprire l'incarico di tutore dei predetti minori. Fortunatamente, anche a seguito dell'emanazione della L. 47/2017, che ha completato il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, la procedura di infrazione è stata archiviata dalla Commissione europea, con decisione del 25 gennaio 2018.

Per entrare più nello specifico, si può rintracciare la prima modifica rilevante all'art. 2, comma 1, lett. b), che disciplina le procedure da seguire

⁴² Procedura di infrazione n. 2014/2171 – ex art. 258 TFUE.

successivamente al ritrovamento del minore sul territorio italiano, già previste dall'art. 19, comma 5 del D. Lgs. 142/2015.

Il punto di svolta è stato quello di prevedere non più, come in passato, una doppia comunicazione del rintraccio del minore non accompagnato da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, una al giudice tutelare con lo scopo di aprire la procedura per la nomina del tutore, l'altra al Tribunale per i minorenni e alla Procura della Repubblica per la predisposizione delle misure di accoglienza nei confronti del minore, bensì un unico binario, con il trasferimento delle competenze in materia tutelare al giudice tutelare presso il Tribunale per i minorenni. Prima della riforma ci si trovava a gestire un sistema che, sebbene fosse stato formulato allo scopo di soddisfare interamente le esigenze tutelari dei minori non accompagnati, comportava nella realtà dei fatti un notevole aggravio, duplicando i soggetti coinvolti nella comunicazione e i procedimenti da avviare, che dovevano essere svolti in due diversi uffici giudiziari che il più delle volte collaborano con difficoltà e con tempistiche diverse; lo stesso ascolto del minore doveva avvenire in due momenti differenti, realizzando quindi un'oggettiva contraddittorietà rispetto all'efficienza che si cercava di perseguire con l'introduzione della L. 47/2017.

Grazie, quindi, alla modifica prevista all'art. 2, comma 1, lett. b), ora la comunicazione del rintraccio del minore non accompagnato viene data al giudice tutelare al Tribunale per i minorenni, sia per la ratifica delle misure di accoglienza in suo favore, sia per l'apertura e la nomina del tutore, che avverrà nelle 48 ore successive⁴³.

L'unificazione avanti al Tribunale per i minorenni delle competenze in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati segna un punto di svolta dalla precedente competenza concorrente dei due giudici diversi, consentendo il superamento di possibili interferenze e sovrapposizioni tra procedimenti distinti, nonché, ad essere onesti, un'inutile complicazione amministrativa per l'autorità di pubblica sicurezza e per le Cancellerie dei Tribunali, senza che ciò corrispondesse realmente ad una tutela prioritaria del minore.

⁴³ Art. 26, comma 5, D.Lgs. 25/2008.

Questo intervento correttivo è, inoltre, coerente con la Legge Zampa, che aveva già affidato al Tribunale per i minorenni la competenza a decidere in merito al rimpatrio volontario assistito del minore, alla sua espulsione, e che ha istituito presso questo Ufficio gli elenchi dei tutori volontari disponibili ad assumere la tutela dei minori stranieri non accompagnati, oltre ad aver attribuito alla Procura della Repubblica la competenza per gli accertamenti socio-sanitari in merito all'accertamento della minore età⁴⁴.

Un'ulteriore modifica è stata apportata dall'art. 2, comma 3, che corregge la L. 47/2017 limitando la possibilità di nominare lo stesso tutore volontario per un numero massimo di tre minori, senza la previgente specificazione che essi fossero fratelli e/o sorelle.

Un piccolo appunto è bene notare, per sottolineare come a volte vengono poste in essere trasformazioni che mirano certamente a migliorare e razionalizzare un sistema ma che, se fatte senza i dovuti accorgimenti, finiscono nella fattispecie per creare ancora più disagi. È questo il caso della già descritta attribuzione di nuove competenze al Tribunale per i minorenni, realizzata senza però la corrispondente previsione di nuove risorse per contribuire a questo scopo, attribuendo ad un'autorità giudiziaria già in mancanza di organico di competenze che richiederebbero risposte rapide e concrete⁴⁵.

Una delle principali criticità emerse dopo l'adozione del D.Lgs. 142/2015 era l'individuazione dell'autorità giudiziaria competente ad adottare il provvedimento di attribuzione dell'età del minore, e a questo ha provveduto l'art. 2, comma 1, lett. c) del decreto 220/2017, correggendo ciò che era stato in precedenza previsto dall'art. 19-bis, comma 9. L'articolo, nella sua passata configurazione, nell'attribuire il potere di avvio del procedimento alla Procura della Repubblica del Tribunale per i minorenni, prevedeva che in caso permanesse il dubbio fondato sull'età dichiarata da un minore non accompagnato, potessero essere disposti esami socio-sanitari, volti all'accertamento della stessa, ma ometteva di

44 Morandi N., *“Le modifiche introdotte dal decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati e nella procedura di esame della domanda di protezione internazionale”*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fascicolo 3, 2018, pag. 13.

45 Morandi N., *“Le modifiche introdotte dal decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220...”*, pag. 14.

specificare quale fosse l'autorità competente all'adozione del provvedimento finale di attribuzione dell'età. Tramite la correzione di questa omissione è stata attribuita, infine, la competenza all'adozione di tale provvedimento al Tribunale per i minorenni, prevedendo poi la notifica dell'atto stesso al minore ed all'esercente i poteri tutelari, anche ai fini della proposizione di un'eventuale impugnazione, ai sensi degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile⁴⁶.

Il più importante intervento, però, è probabilmente quello descritto all'art. 2, comma 4, in cui viene posto un limite fondamentale alla clausola di inapplicabilità prevista nell'art. 19-bis del D.L. 13/2017⁴⁷, con cui si escludeva l'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto stesso ai minori stranieri non accompagnati.

L'art. 19-bis recitava, infatti:

“Le disposizioni di cui al presente decreto non si applicano ai minori stranieri non accompagnati”, ma il D.Lgs. 220/2017 ha inserito un periodo finale che aggiunge a tale affermazione “ad eccezione delle disposizioni che attribuiscono competenza alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, delle disposizioni che disciplinano procedimenti giurisdizionali nonché di quelle relative ai procedimenti amministrativi innanzi alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e alla Commissione nazionale per il diritto di asilo.”

Nell'ultimo periodo è anche precisato che resta fermo ciò che è previsto dall'art. 18, comma 2-ter, del D.Lgs. 142/2015, precedentemente introdotto dall'art. 15, comma 1, della L. 47/2017, che sancisce:

⁴⁶ Art. 5, comma 9, L. 47/2017.

⁴⁷ Decreto Legge 13/2017, “Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale”.

“il diritto del minore non accompagnato di partecipare, per mezzo di un suo rappresentante legale, a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano, e di essere ascoltato nel merito. A tal fine è assicurata la presenza di un mediatore culturale.”

Tale esclusione, è stato in seguito chiarito, costituiva un errore di coordinamento, poiché nell'ordinamento italiano non è presente alcuna disciplina specifica dedicata all'esame delle domande di protezione internazionale presentate dai minori stranieri non accompagnati, bensì la normativa di riferimento è quella generale prevista dal D.Lgs. 25/2008, contemperata comunque dalle disposizioni presenti nella L.47/2017.

5. Il decreto legge 113/2018, c.d. “Decreto Sicurezza”

Un ultimo sguardo, dal punto di vista normativo, merita il D.L. 113/2018, conosciuto anche come “Decreto Sicurezza”, o “Decreto Salvini” che, nonostante non apporti modifiche riguardanti i minori stranieri non accompagnati, ha comunque una certa rilevanza in materia.

Il nome potrebbe trarre in inganno, facendo pensare ad un decreto che si pone come scopo primario la migliore protezione dei minori stranieri, migranti senza una figura di riferimento a loro tutela, o la lotta contro le possibili sopraffazioni di cui spesso, purtroppo, essi sono vittime. Nella realtà dei fatti il decreto è stato utilizzato più nel tentativo di gestire il flusso migratorio, e non è nemmeno la prima volta che qualcosa di simile accade. Ormai il problema del fenomeno migratorio non desta preoccupazione per le condizioni di viaggio del migrante stesso, i pericoli in cui può incorrere e, sempre che non rimanga intrappolato in qualche campo di prigionia libico o peggio non sia una delle migliaia di vittime del Mediterraneo, delle difficoltà che può riscontrare nell'adattarsi a vivere in un paese straniero. L'attenzione collettiva è più concentrata sulle conseguenze che un così alto numero di migranti, non importa se adulti o minori, può portare alla

nostra società, che sul vero argomento che dovrebbe essere la base di una regolamentazione, cioè la loro sicurezza.

È diffusa l'idea che i migranti siano causa di un aumento della delinquenza, che addirittura sia il loro scopo una volta entrati in un paese straniero al loro, finendo per realizzare un vero e proprio processo di criminalizzazione della figura dell'immigrato; un altro catalizzatore sociale è anche quel senso di competizione sul mercato del lavoro, quando invece non è forse chiaro che i migranti possono essere un'opportunità anche per i cittadini di uno Stato.

Sono persone, infatti, soprattutto i minori, che sono in linea di massima al culmine, se non all'inizio, della loro età attiva, carichi di speranze e motivazione di lavorare, anche in condizioni e ambiti professionali raramente presi in considerazione dai giovani autoctoni. Hanno spesso capacità integrative notevoli, imparando in breve tempo la lingua, la cultura e i costumi locali⁴⁸.

Dal punto di vista dei cambiamenti, che sono comunque rilevanti da sottolineare, il decreto prevede un sistema unico di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, denominato SIPROIMI (prima del D.L. 113/2018 era denominato SPRAR) ora conosciuto come SAI (previsto dal D.L. 130/2020). Questo sistema, che dovrebbe differenziare i minori non accompagnati dagli altri minori allo scopo di tutelarli in maniera più specifica, in realtà non fa altro che rendere vano lo sforzo principale dei servizi sociali comunali di garantire l'accoglienza dei minori non accompagnati assieme agli altri minori del territorio che necessitano di un progetto di accoglienza familiare e residenziale⁴⁹.

Il decreto sembra preferire il paradigma della *specializzazione* a quello dell'*inclusione*, che invece dovrebbe essere il cardine di ogni intervento sociale, ma purtroppo la storia del servizio sociale insegna che ci sono effetti indesiderati facilmente risultanti dalla creazione di centri rivolti ad una sola categoria di persone, come il confinamento o la stigmatizzazione. È indispensabile quindi combinare il riconoscimento dei diritti peculiari degli stranieri, con un accesso ai normali servizi per l'infanzia e l'adolescenza previsti

48 Cancio L.F.P., "Peggio se vulnerabili: gli effetti del decreto sicurezza sui minori non accompagnati", *Minorigiustizia* n. 1-2019, pag. 83 e 84.

49 Cancio L.F.P., "Tutela senza confini per i minori non accompagnati", Maggioli, Bologna, 2018.

del welfare locale, evitando di riservare per loro trattamenti sociali differenti in funzione della loro diversa nazionalità.

Ciononostante, il decreto prevede che nel SIPROIMI confluiscano, previa comunicazione ai tutori e all'autorità giudiziaria minorile competente, tutti i minori non accompagnati attualmente presenti presso le strutture temporanee attivate dai Prefetti⁵⁰ e, in seguito, quando il sistema sarà adeguatamente sviluppato, anche tutti i minori per i quali oggi sono i Comuni ad assicurare un'idonea collocazione e accoglienza⁵¹.

Ad essere sinceri, anche questa previsione scatena dubbi sulla sua effettiva convenienza, in quanto si rischia di prediligere un sistema di accoglienza privato, che potrebbe inviare troppi minori a piccoli Comuni e creare problemi alla comunità, non favorendo una pianificazione territoriale dell'accoglienza; inoltre, non è da sottovalutare un aspetto che potrebbe causare un altro inconveniente: prevedere che tutti i minori vengano confluiti in strutture SIPROIMI potrebbe non garantire più che tutore volontario e minore vivano nello stesso contesto o, quantomeno, non distanti.

Un elemento positivo, però, si evidenzia nella possibilità che al compimento della maggiore età possano rimanere all'interno del SIPROIMI i neo-maggiorenni che non abbiano completato la definizione della domanda di protezione internazionale⁵². Per i neo-maggiorenni, invece, per i quali è stato disposto l'affidamento ai servizi sociali, sarà possibile continuare il percorso di accoglienza all'interno del SIPROIMI finché non sarà conclusa la misura ordinata dal Tribunale per i minorenni, fino al massimo al compimento dei 21 anni.

Purtroppo, al pari di quest'ultimo spunto positivo, ve n'è uno negativo, che probabilmente e sfortunatamente incide in maniera ancor più evidente sulla materia. È l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

50 Ai sensi dell'art. 19, comma 3-bis del D.Lgs 142/2015, quelli accolti nelle strutture di prima accoglienza ad alta specializzazione attivati dal Ministero dell'Interno (c.d. centri Fami) e coloro che sono ospitati presso le strutture dei Comuni che assicurano l'accoglienza ai sensi dell'art. 19, comma 3 del D. Lgs. 142/2015.

51 Circolare del 27 dicembre 2018 del Dipartimento libertà civili e immigrazione, del Ministero dell'Interno. *"Profili applicativi sul D.L. 113/2018, convertito, con modificazioni, nella L. 132/2018"*.

52 Art. 12, comma 5-bis, D.L. 113/2018, convertito in L. 132/2018.

Nel valutare, per ciascun minore, quale percorso sia preferibile dopo l'arrivo, tutori e servizi sociali possono scegliere fra due possibilità: la richiesta di permesso per minore età oppure la domanda di protezione internazionale per le situazioni in cui ci siano gli estremi per richiederla.

Il permesso di soggiorno per minore età è rilasciato a quei minori non richiedenti asilo, anche se senza passaporto o altri documenti di identità. Al compimento poi della maggiore età può essere richiesta la conversione ad un permesso di soggiorno per attesa occupazione, lavoro o studio, sempre a condizione che il soggetto sia in possesso di un passaporto o di un documento equipollente in corso di validità, che sia entrato in Italia da almeno tre anni e che abbia condotto almeno due anni di un meritevole percorso di integrazione sociale. Con l'abrogazione, però, della protezione umanitaria da parte del Decreto Sicurezza c'è il forte rischio che la maggior parte dei minori non accompagnati richiedenti asilo riceva un rigetto alla propria domanda d'asilo da parte della Commissione territoriale. Per questo motivo diventa fondamentale il lavoro dei tutori volontari e dei tecnici dei servizi sociali, che sono chiamati ad un'accurata valutazione dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale.

Fattore determinante sarà, allora, l'età del minore e il numero di mesi a disposizione prima della maggiore età, poiché nel caso in cui la domanda di protezione internazionale sia negata prima della maggiore età, il soggetto potrà sempre avere un permesso per minore età, che potrà poi essere convertito al compimento dei diciotto anni. Se invece la domanda viene rigettata dopo il compimento della maggiore età, potrebbe accadere che la Questura non consenta al neo-maggiorenne di richiedere un permesso di soggiorno per lavoro o per attesa occupazione, verificandosi così un'irragionevole disparità di trattamento tra minori non accompagnati neo-maggiorenni che si trovano in situazioni simili.

In conclusione, il Decreto Sicurezza se da una parte tutela i minori non accompagnati grazie a leggi e convenzioni, dall'altra però non crea un sistema di garanzie veramente utile a farli diventare adulti e cittadini del nostro Paese. Le difficoltà di conversione del permesso di soggiorno e l'abrogazione della

protezione umanitaria potrebbero far aumentare il numero di persone tutelate nella minore età, ma che successivamente diventerebbero irregolari.

Imporre, infatti, una scelta tra la richiesta di permesso di soggiorno per minore età e la domanda di protezione internazionale comporta una discriminazione di fatto dei richiedenti, che rischierebbero di non ottenere alcuna regolarizzazione amministrativa con il compimento della maggiore età.

6. I diritti riconosciuti al minore straniero non accompagnato

Grazie alla combinazione di tutte le fonti normative predette si è giunti ad un insieme di tutele riconosciute ai minori stranieri non accompagnati, tra cui il diritto all'accoglimento, alla salute, all'istruzione, all'accertamento dell'età, al ricongiungimento familiare, alla partecipazione, all'ascolto, e così via.

Si ritiene utile una sommaria analisi dei diritti che, dopo molteplici e difficoltose riforme, si è giunti ad assicurare a questa categoria di soggetti vulnerabili e che, soprattutto grazie alla Legge Zampa, rappresentano comunque un vanto e un esempio a cui guardare nel panorama europeo.

6.1 I divieti di respingimento e di espulsione

In primo luogo è necessario sottolineare due divieti che risultano fondamentali nella tutela dei minori stranieri non accompagnati: il divieto di espulsione e il divieto di respingimento. Il divieto di espulsione è stato stabilito già dall'art. 19, comma 1 del D.Lgs. 286/1998⁵³; l'articolo sancisce quindi il principio secondo il quale uno straniero non può essere espulso, con delle eccezioni descritte nel comma successivo, che sono per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, o nel caso in cui il minore voglia seguire il genitore o l'affidatario espulsi.

⁵³ Art. 19, comma 1: *“In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvitato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.”*

Con l'introduzione della L. 47/2017, e nello specifico con l'art. 3, la disciplina si è arricchita con la previsione anche del divieto di respingimento, previsto dal comma 1-bis⁵⁴ del D.Lgs. 286/1998, unito all'ulteriore specificazione prevista all'art. 31, comma 4⁵⁵, che pone il limite del “*rischio di danni gravi per il minore*” nel caso in cui il provvedimento di espulsione sia necessario per i motivi suddetti.

Secondo parte della dottrina quest'ultima novità risulta essere quasi incompatibile con quanto previsto dall'art. 19, ma si è giunti a ritenere che un possibile significato dell'art. 31, comma 4 sia da trovare nell'aver reso competente il Tribunale per i minorenni, in luogo del Ministero, per quanto riguarda l'espulsione del minore per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato.

Detta interpretazione condurrebbe, quindi, ad un rafforzamento notevole della tutela del minore a fronte del potere espulsivo dello Stato, specie dopo che la Legge Zampa ha introdotto nel testo della norma l'impedimento legale costituito dalla clausola del “*rischio di danni gravi per il minore*”, che andrebbe così a prevalere sul rivale rischio, anche grave, per la sicurezza dello Stato⁵⁶.

Più probabilmente però siamo di fronte, più che ad un mancato coordinamento tra l'art. 19 e l'art. 31 del D.Lgs. 286/1998, all'imprecisione nell'uso delle parole da parte del legislatore; ciò pare possibile anche considerando che l'art. 19, comma 2, lett. a), nel vietare l'espulsione del minore, fa comunque salvo il diritto “*a seguire il genitore o l'affidatario espulsi*”, facendo così intendere di considerare lecito espellere il minore sottoposto alla responsabilità del genitore o dell'affidatario espulsi. Appare, dunque, probabile l'ipotesi per cui l'art. 31, comma 4 sia da leggere nel senso che, ove si proceda all'allontanamento del minore al seguito del genitore o dell'affidatario espulsi, il suo provvedimento di

54 Art. 19, comma 1-bis: “*In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati.*”

55 Art. 31, comma 4: “*Qualora ai sensi del presente testo unico debba essere disposta l'espulsione di un minore straniero, il provvedimento è adottato a condizione comunque che il provvedimento stesso non comporti un rischio di danni gravi per il minore, su richiesta del questore, dal tribunale per i minorenni. Il Tribunale per i minorenni decide tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni.*”

56 Morozzo della Rocca P., “*Immigrazione, asilo e cittadinanza*”, 2021, pag. 179 e seguenti.

espulsione dovrà essere “*adottato, su richiesta del questore, dal Tribunale per i minorenni*”⁵⁷.

6.2 Il diritto all'identificazione

L'identità di un minore straniero non accompagnato è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza⁵⁸, attraverso il foto-segnalamento e il rilevamento delle impronte digitali. Le procedure di identificazione sono svolte presso la Questura territorialmente competente in base al domicilio del minore, la sede della struttura di accoglienza in cui è stato collocato, o nel luogo in cui il minore è stato rintracciato. In ogni caso, le procedure sono poste in atto solo dopo che è stata garantita al minore un'immediata assistenza umanitaria.

Tali procedure devono essere effettuate alla presenza del tutore o, se non ancora nominato, dell'esercente i poteri tutelari in via provvisoria, e con la partecipazione di un mediatore culturale. Al minore, una volta identificato, viene quindi assegnato un Codice Unico Identificativo (CUI), associato alla foto e alle impronte digitali inserite nelle banche dati delle autorità di pubblica sicurezza.

Al fine di accertare l'età dichiarata, le autorità di pubblica sicurezza consultano il Sistema Informativo nazionale dei Minori stranieri non accompagnati (SIM), istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, e le altre banche dati pubbliche che contengono dati pertinenti.

Qualora sussista un dubbio circa l'età dichiarata, l'identificazione viene svolta dalle autorità di pubblica sicurezza, coadiuvate dal mediatore culturale e alla presenza del tutore legale, o del tutore provvisorio ove nominato, e si articola in due fasi. In via principale, la prima prevede la verifica di un documento anagrafico. Sono ritenuti idonei ai fini dell'accertamento dell'età, salvo sussistano ragionevoli dubbi sulla loro autenticità, il passaporto, un documento di identità o altro documento di riconoscimento munito di fotografia, anche se scaduti. Documenti diversi, come ad esempio il certificato di nascita privo di

57 Morozzo della Rocca P., “*Immigrazione, asilo e cittadinanza*”, 2021, pag. 179 e seguenti.

58 Le norme in materia di identificazione e accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati sono stabilite all'art. 19-bis, del D.Lgs. 142/2015.

fotografia, non sono sufficienti a provare l'età, ma costituiscono principi di prova ai fini della valutazione per la disposizione di accertamenti socio-sanitari.

Nell'eventualità che il minore non abbia documenti con sé, ma è in grado di farseli spedire dai familiari che si trovano ancora nel Paese d'origine, è importante che li contatti immediatamente al fine di ricevere al più presto il documento originale, a meno che il contatto con i familiari comporti dei rischi o sia comunque contrario al superiore interesse del minore. Inoltre, il minore può chiedere al consolato o all'ambasciata del suo Paese in Italia di rilasciargli il passaporto o un altro documento che dimostri la sua età.

I consolati e le ambasciate normalmente richiedono, ai fini del rilascio di tali documenti, che il minore sia in possesso almeno del certificato di nascita originale. Tale richiesta, tuttavia, non deve essere eseguita nei casi in cui il minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale o nei casi in cui, dall'intervento della rappresentanza diplomatico-consolare, possano derivare pericoli di persecuzione o il minore dichiari di non volersi avvalere di tale intervento. In generale, gli operatori sono soggetti all'obbligo di riservatezza sui dati e sulle informazioni riguardanti i minori.

In secondo luogo, ove permangano “*dubbi fondati*” in merito all'età dichiarata dal presunto minore, la disposizione stabilisce che “*la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa*”, che risulta essere l'accertamento dell'età vero e proprio, di cui si parlerà nel paragrafo seguente.

In ogni caso, nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita da apposite strutture di prima accoglienza previste dalla legge.

6.3 Il diritto all'accertamento socio-sanitario dell'età

Come già detto, prima della L. 47/2017, l'accertamento dell'età non era oggetto di una specifica, organica disciplina legislativa, ma grazie all'art. 5 di tale legge, che ha previsto l'introduzione dell'art. 19-bis del D.Lgs. 142/2015, ora abbiamo

una procedura completa, benché non scevra di criticità, che ci si propone di analizzare in seguito.

La Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento dell'età, nei casi in cui sussistano dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato e non sia risultato possibile accertarne l'età attraverso un documento anagrafico. Qualora vi siano elementi che inducano a ritenere che un cittadino straniero inserito in una struttura di accoglienza possa trattarsi di un minorenne, l'ente gestore della struttura deve immediatamente segnalare la situazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni affinché valuti se disporre l'accertamento dell'età, all'Ente locale titolare del progetto SAI ed ai servizi sociali del Comune.

Anche il soggetto stesso può richiedere alla Procura l'accertamento dell'età, attraverso documenti anagrafici o esami socio-sanitari, per esempio nel caso in cui le autorità di pubblica sicurezza lo identifichino come maggiorenne, malgrado le sue dichiarazioni, senza che poi lo segnalino all'autorità giudiziaria allo scopo di accertarne l'età. Una volta che la Procura abbia disposto l'accertamento socio-sanitario dell'età, il minore deve essere informato, con l'ausilio di un mediatore culturale, in una lingua che possa capire e in modalità adatta al suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età può essere determinata mediante l'ausilio di esami socio-sanitari.

Sarà informato, inoltre, del tipo di esami a cui deve essere sottoposto, dei possibili risultati e delle conseguenze di essi e di quelle derivanti dal suo eventuale rifiuto di sottoporsi a tali esami. Tali informazioni devono, in più, essere fornite al tutore o, se non ancora nominato, all'esercente i poteri tutelari. La legge prevede che l'accertamento socio-sanitario dell'età debba essere svolto con un approccio multidisciplinare. La procedura deve essere condotta da un'équipe ed includere un colloquio sociale, riguardante anche le pregresse esperienze di vita che possano risultare rilevanti per l'accertamento, una visita pediatrica auxologica e una valutazione psicologica o neuropsichiatrica⁵⁹,

⁵⁹ Ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 2, del D.P.C.M. 234/2016, in materia di definizione dei meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell'art. 4, comma 2, del D.Lgs. 24/2014.

procedendo secondo un criterio di invasività progressiva, che significa che, in caso all'esito di ciascuna fase o stadio della procedura emergano elementi certi in ordine alla minore età dell'interessato, non si procede ad accertamenti successivi. In base a tali norme, dunque, la procedura può concludersi con un'unica valutazione medica, nell'ipotesi che il professionista la ritenga sufficiente per determinare la minore età, mentre non può mai essere considerato valido un accertamento che determini la maggiore età dell'interessato sulla base di un unico esame (per esempio la radiografia del polso-mano o l'ortopantomografia).

L'accertamento socio-sanitario dell'età deve essere svolto in un ambiente idoneo, 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. Il risultato dell'accertamento socio-sanitario deve essere comunicato all'interessato, in modo congruente con la sua età, con la sua maturità e con il suo livello di alfabetizzazione, in una lingua che possa comprendere, al tutore (o all'esercente i poteri tutelari in via provvisoria) e all'autorità giudiziaria che ha disposto l'accertamento.

Il provvedimento può essere poi impugnato in sede di reclamo ai sensi dell'art. 737 e seguenti del codice di procedura civile, che presumibilmente dovrà avvenire dinanzi alla Corte d'appello competente; il giudice ha il dovere di decidere a riguardo entro il termine di dieci giorni.

Se, nonostante gli accertamenti socio-sanitari, permane ancora il dubbio sull'età del soggetto, la minore età è presunta, secondo il principio del *favor minoris*.

In tutte le procedure finalizzate all'accertamento dell'età, il superiore interesse del minore è considerato criterio preminente, ed è quindi evidente come, anche nell'espletamento di questa procedura, l'ascolto del soggetto debba essere una parte fondamentale. Chiaramente, nel caso in cui il minore sia un bambino, che ancora non ha maturato capacità di discernimento tali da giustificare un suo coinvolgimento decisionale, il diritto ad essere informato e ascoltato viene a scemare, poiché sarà sufficiente informare il tutore, quantunque provvisorio, il

quale svolgerà le valutazioni necessarie e prenderà una decisione in conformità al principio dell'interesse superiore del minore a lui affidato⁶⁰.

In conclusione, all'art. 5 della L. 47/2017, spetta da un lato il merito di avere istituito una procedura uniforme di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati, riordinando il quadro normativo esistente, dall'altro, tuttavia, si pone dinanzi alla sfida della sua attuazione pratica, essendo caratterizzata da una formulazione piuttosto approssimativa. La previsione di una procedura complessa come quella relativa all'accertamento dell'età ha dovuto, infatti, sacrificare, in nome di quest'esigenza di uniformità, importanti dettagli procedurali, come la mancanza di una univocità degli attori coinvolti nella fase iniziale della procedura di accertamento, il colloquio, senza neanche una previsione specifica sul loro coordinamento; o la mancanza di una specificazione riguardante gli indicatori attraverso i quali rilevare i "*dubbi fondati*" in merito all'età dichiarata dal soggetto⁶¹.

In termini comparativi, il D.P.C.M. 234/2016, ad esempio, entrato in vigore solo pochi mesi prima che venisse adottata la Legge Zampa, istituisce un regolamento in cui si definiscono i meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, ed ha il pregio di delineare in maniera minuziosa la procedura di identificazione del minore, individuando esattamente i soggetti preposti alla fase preliminare del colloquio sociale e all'accertamento dell'età, nonché i termini di ciascuna delle due fasi, particolari che invece mancano nell'art. 5.

Una soluzione ragionevole sarebbe che queste due norme si integrassero a vicenda, non correndo su due binari diversi, ma collaborando ad uno scopo comune, una disciplina organica e coerente.

Integrando le due discipline, si potrebbe utilizzare ciò che è previsto nel D.P.C.M. 234/2016 per colmare le lacune della Legge Zampa e si potrebbero, dunque, individuare con una maggiore precisione i soggetti preposti all'accertamento, sottolineandone anche le forme di coordinamento; si

60 Senigaglia R., "*Considerazioni critico-ricostruttive su alcune implicazioni civilistiche della disciplina sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati*", Juscivile, 2017, pag. 725.

61 Di Napoli E., "*Riflessioni a margine della nuova procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art. 5 della L. 47/2017*", Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, fascicolo n. 3/2017, pag. 15 e seguenti.

potrebbe, inoltre, orientare gli interpreti, fornendo esempi di indicatori specifici per valutare i “dubbi fondati”, in presenza dei quali sia possibile procedere alla determinazione dell’età.

Un intervento di questo tipo potrebbe prospettarsi, tuttavia, difficile poiché per garantire un’applicazione uniforme della procedura, potrebbe risultare più efficace, almeno in un primo momento, un intervento di coordinamento più “a valle”, ad esempio attraverso la condivisione delle decisioni di accertamento dell’età, che consentirebbe di individuare le “*best practice*” relative alle condizioni alle quali disporre gli esami socio-sanitari previsti per legge.

Una decisione della Corte Europea sui Diritti dell’Uomo può fornire spunti, riguardanti l’accertamento dell’età, interessanti: si tratta del caso *Darboe e Camara c. Italia*⁶².

I ricorrenti erano due minori non accompagnati arrivati in Italia a giugno e ottobre 2016, rispettivamente dal Gambia e dalla Guinea, poi collocati presso il Centro di prima accoglienza per adulti di Cona, in Veneto. Essi avevano dichiarato di essere minori di età e perciò chiesto di essere spostati in altra struttura, nell’attesa, da molti mesi, che venissero istruite le rispettive pratiche per la concessione della protezione internazionale. I risultati dell’accertamento dell’età, basato, si evince dalla comunicazione della Corte, esclusivamente su esami radiologici del polso, mostravano come i due ricorrenti fossero in realtà maggiorenni.

I ricorrenti, tuttavia, lamentavano come fossero stati violati gli articoli 3 (in tema di proibizione di trattamenti inumani e degradanti, in quanto erano stati collocati per oltre quattro mesi nel centro di accoglienza per adulti in condizioni inadeguate alla loro età) e 8 (diritto al rispetto della vita privata, non avendo beneficiato delle garanzie minime nella procedura di determinazione dell’età) della CEDU da parte delle autorità competenti, le quali non avrebbero rispettato neanche le garanzie disposte dal D.P.C.M. 234/2016 che, pur disciplinando nello specifico l’accertamento dell’età dei minori vittime di tratta, è applicabile in via analogica ai minori che non siano vittime di tratta, come auspicato anche

⁶² *Darboe e Camara c. Italia*, ricorso n. 5797/2017, Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Prima Sezione, 21 luglio 2022.

dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e dall'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni.

Nello specifico, sarebbero state violate le disposizioni relative all'indicazione del margine di errore (art. 5, comma 3); la necessaria multidisciplinarietà che deve caratterizzare l'accertamento (art. 5, comma 2); la comunicazione dei risultati degli esami (art. 4, comma 4); la presunzione di minore età in pendenza della procedura di accertamento (art. 7). Secondo i ricorrenti, inoltre, l'esame radiologico del polso sarebbe stato effettuato con il metodo *Greulich-Pyle*, piuttosto che con il metodo TW3 (più recente ed affidabile) calibrato su cittadini statunitensi d'origine europea, con caratteristiche, dunque, molto diverse da quelle dei ricorrenti.

La condanna dei giudici di Strasburgo nei confronti dell'Italia è giunta, anche se nei riguardi di solo uno dei ricorrenti, il gambiano O. Darboe, nel luglio del 2022. La Corte ha accertato la violazione dell'art. 8 della CEDU, e ha condannato l'Italia per non aver ottemperato alle misure adeguate e di tutela nella determinazione dell'età, tramite esami medici relativi all'accertamento dell'età obsoleti e non attendibili, mancando, inoltre, di attivare le misure di protezione ordinarie, come le segnalazioni alle autorità competenti e la nomina di un tutore, e impedendo la presentazione della richiesta di protezione internazionale. Peraltro, l'erronea determinazione dell'età del ricorrente ne ha determinato la collocazione nel centro di accoglienza per adulti di Cona, caratterizzato da condizioni igienico-sanitarie inadeguate e da servizi di base non dignitosi, violando così il divieto di sottoporre il minore a trattamenti inumani e degradanti (art. 3 CEDU), unitamente alla constatazione circa l'inesistenza, all'interno dell'ordinamento italiano, di rimedi giudiziali effettivi (art. 13 CEDU) per promuovere istanza giudiziale contro le condizioni di vita all'interno delle strutture di accoglienza, nonché contro gli errati accertamenti dell'età di minorenni, considerati alla stregua di maggiorenti⁶³.

63 Cordiano A., *“La condanna della Cedu per la violazione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati in tema di accertamento dell'età e di condizioni inumane e degradanti dei centri di accoglienza.”*, Famiglia e diritto, 3/2023, pag. 205 e seguenti.

6.4 Il diritto all'istruzione

Il diritto all'istruzione del minore straniero è garantito dall'art. 38, comma 1 del D.Lgs. 286/1998, ripetuto anche nel D.P.R. 394/1999 all'art. 45, comma 1 e all'art. 14, comma 3 della L. 47/2017. Combinando queste disposizioni si giunge ad una disciplina che prevede che tutti i minori stranieri non accompagnati, presenti sul territorio nazionale, sono soggetti all'obbligo scolastico e hanno il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani, indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, quindi anche nel caso essi siano privi del permesso di soggiorno⁶⁴.

Ai minori stranieri si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica⁶⁵. Questo diritto si riferisce alla scuola di ogni ordine e grado, e alla formazione professionale.

L'iscrizione dei minori stranieri a scuola può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. Quindi, nonostante il minore possa essere privo di documentazione anagrafica e/o di permesso di soggiorno, ha diritto non solo di iscriversi e frequentare la scuola e la formazione professionale, ma anche di conseguire i titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado. Nel caso di mancanza di accertamenti sull'identità dichiarata dell'alunno, il titolo viene rilasciato all'interessato con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione⁶⁶. Tale diritto vale anche nei casi in cui l'interessato abbia compiuto la maggiore età durante il percorso di studi⁶⁷.

I diritti allo studio e alla formazione si rivelano, quindi, fondamentali per l'integrazione e la crescita del minore, poiché grazie a questi potrà istruirsi e intraprendere una carriera con un'attività lavorativa che lo condurrà verso l'autonomia e la regolarità della permanenza, essendo lo studio uno dei motivi

64 Art. 45, comma 1, D.P.R. 394/1999.

65 Art. 38, comma 1, D.Lgs. 286/1998.

66 Art. 45, comma 2, D.P.R. 394/1999.

67 Art. 14, comma 4, L. 47/2017.

di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, di cui si tratterà ampiamente nei prossimi paragrafi.

6.5 Il diritto alla salute

La tutela della salute dei minori stranieri in Italia trova il suo fondamento nelle Convenzioni internazionali, prima fra tutte la Convenzione di New York del 1989 sui Diritti del Fanciullo, e negli articoli 10 e 32 della Costituzione.

Grazie al D.P.C.M. del 12 gennaio 2017 in materia di definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (che ha il compito di definire le attività, le prestazioni e i servizi che il Sistema Sanitario Nazionale è tenuto a fornire a tutti i cittadini) e alla L. 47/2017, per tutti i minori stranieri, accompagnati o meno, presenti sul territorio, ed indipendentemente dalla regolarità del soggiorno, è stato previsto che abbiano il diritto alle cure sanitarie in piena parità con i cittadini italiani⁶⁸ e l'iscrizione obbligatoria al Servizio Sanitario Nazionale⁶⁹.

Per i minori non accompagnati, l'iscrizione al S.S.N. viene richiesta dall'esercente, anche in via temporanea, della responsabilità genitoriale o dal responsabile della struttura di prima accoglienza. Il minore straniero, una volta iscritto al Servizio Sanitario Nazionale, accede, a parità di condizioni con i minori italiani, a tutti i servizi e alle prestazioni fornite dal S.S.N., inclusa l'assegnazione di un pediatra, fino all'età di 14 anni, o di un medico di libera scelta.

È, in ogni caso, garantito ai minori stranieri non accompagnati, fino a quando non sono iscritti al S.S.N., il diritto, come gli adulti irregolarmente soggiornanti,

68 Art. 63, comma 4, D.P.C.M. del 12 gennaio 2017: *"I minori stranieri presenti sul territorio nazionale non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono iscritti al Servizio sanitario nazionale ed usufruiscono dell'assistenza sanitaria in condizioni di parità con i cittadini italiani"*.

69 Art. 34, comma 1, lett. b-bis): *"Hanno l'obbligo di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal Servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale i minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale."*

alle cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio e ai programmi di medicina preventiva.

6.6 L'accoglienza del minore straniero non accompagnato

Il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sarà più approfonditamente trattato nel prossimo capitolo, assieme a tutta la procedura di trattamento dei minori ma, in questa sede, è opportuno darne una veloce visione. Il sistema di accoglienza è definito dall'art. 19 del D.Lgs. 142/2015, così come modificato dalla L. 47/2017, ed è da sottolineare come, a partire dal decreto legislativo suddetto, ai soli fini dell'accoglienza, è stata eliminata qualsivoglia distinzione tra minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo o protezione internazionale, e minori che non le richiedano.

Attualmente sono previsti due livelli di accoglienza: prima e seconda accoglienza. Nello specifico, tra le strutture riservate alla prima accoglienza rientrano: le strutture governative di prima accoglienza ad alta specializzazione, istituite ai sensi dell'art. 19, comma 1, D.Lgs. 142/2015, e finanziate con risorse del "*Fondo asilo migrazione e integrazione 2014-2020*" (c.d. FAMI); le strutture ricettive temporanee attivate dai Prefetti ai sensi dell'art. 19, comma 3-bis del D.Lgs. 142/2015, chiamati *Centri Accoglienza Straordinaria* per i minori (c.d. CAS minori); le strutture di prima accoglienza accreditate e autorizzate dai Comuni o dalle Regioni; le strutture a carattere emergenziale e provvisorio.

Nella seconda accoglienza rientrano, invece, le strutture facenti parte il Sistema Accoglienza e Integrazione (SAI) e finanziate con il Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA); le strutture di seconda accoglienza finanziate con risorse del FAMI e tutte le strutture di secondo livello accreditate e autorizzate a livello regionale o comunale.

La permanenza del minore nelle strutture di seconda accoglienza è garantita fino alla maggiore età, e per i successivi sei mesi, salvo deroghe concesse per completare il percorso di integrazione.

Le strutture appartenenti alla prima fase di accoglienza, fin dalla presa in carico del minore, assicurano per il tempo strettamente necessario, e comunque non eccedente i 30 giorni, servizi specialistici finalizzati al successivo trasferimento dello stesso in centri di secondo livello; in questa fase, infatti, si svolgono le attività di protezione e soccorso immediati, le procedure di identificazione, accertamento dell'età; si procede ad informare il minore riguardo i suoi diritti e come esercitarli, e allo svolgimento del colloquio con il minore.

Il colloquio è il primo e fondamentale adempimento da svolgere nei confronti del minore, e se ne intuisce la delicatezza e la dimensione funzionale dall'insieme di competenze professionali chiamate ad intervenire. Il colloquio, infatti, deve essere condotto da personale qualificato facente parte la struttura di prima accoglienza (uno psicologo dell'età evolutiva e con il possibile ausilio delle istituzioni locali operanti nel settore minorile e di un mediatore culturale). Pur nella diversità di questi ruoli, il concorso tra tali professionalità qualificate fa cogliere lo scopo di questa previsione, e cioè far emergere la storia, le circostanze che hanno portato il minore a compiere la migrazione, nonché la sua personalità e i suoi bisogni, affinché sia possibile definire il suo interesse e disporre lo strumento di tutela che possa realizzarlo al meglio⁷⁰.

Tuttavia, come già scritto in sede di analisi del D.Lgs. 142/2015, nel caso di indisponibilità dei centri di prima accoglienza, o anche in quelli di seconda, il Comune ha il compito di assicurare l'accoglienza dei minori, come previsto dall'art. 19, comma 3, del D.Lgs. 142/2015.

Infine, in caso di ulteriore impossibilità da parte dei Comuni di assicurare l'accoglienza dei minori stranieri, e in presenza di arrivi ravvicinati e consistenti, vi è la possibilità, da parte dei Prefetti, di attivare strutture ricettive temporanee, esclusivamente dedicate a coloro che hanno età superiore ai quattordici anni (art. 19, comma 3-bis). Scopo fondamentale della seconda accoglienza è, invece, fornire al minore straniero, indipendentemente dalla sua richiesta o meno di asilo, gli strumenti per realizzare la propria indipendenza sociale, lavorativa e culturale.

⁷⁰ Senigaglia R., *“Considerazioni critico-ricostruttive su alcune implicazioni civilistiche della disciplina sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati”*, Juscivile, 2017, pag. 719.

Il sistema così delineato, tuttavia, negli ultimi anni sta subendo una parziale modifica. Già nella circolare del Ministero dell'Interno, del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, del 3 gennaio 2019⁷¹ sono state date indicazioni in vista della progressiva chiusura dei centri "FAMI" e dei "CAS minori" per giungere al trasferimento all'interno del SIPROIMI (ora SAI) di tutti i minori presenti in tali centri, come pure dei minori stranieri non accompagnati accolti nelle strutture dei Comuni, non facenti parte dei progetti SIPROIMI. Si prospetta quindi, per l'avvenire, che anche i progetti SIPROIMI siano chiamati a svolgere funzioni proprie dei centri di prima accoglienza.

6.7 L'affidamento familiare

La L. 184/1983 disciplina la normativa generale in materia di affidamento familiare e, all'art. 2, commi 1 e 2, prevede che:

“il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo sia affidato a una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno, in via prioritaria rispetto al collocamento in comunità o altra struttura di accoglienza.”

È chiara la natura provvisoria di questo strumento, che quindi cesserà la sua funzione, e il minore potrà fare ritorno nel proprio nucleo familiare, quando il motivo che ha impedito alla famiglia del minore di prendersi cura di lui verrà meno.

Compito dell'affidatario sarà, dunque, quello di accogliere in primis il minore straniero presso la propria abitazione, e di provvedere al suo mantenimento, alla sua educazione ed istruzione, tenendo sempre in considerazione le

⁷¹ Reperibile nel sito:

www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/circolare_post_decreto_sicurezza_dicembre_2018_v_18_dic.pdf

indicazioni dei genitori o del tutore, nonché rispettando ciò che è stato precedentemente previsto dall'autorità affidante. In ogni caso, inoltre, l'affidatario esercita i poteri connessi con la responsabilità genitoriale in relazione agli ordinari rapporti con la istituzione scolastica e con le autorità sanitarie⁷².

La L. 47/2017, grazie all'art. 7, ha in seguito introdotto altri due commi, l'1-bis e l'1-ter, nei quali è previsto che gli enti locali possano promuovere attività volte alla sensibilizzazione e la formazione degli affidatari, al fine di favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri in via prioritaria ma che, tuttavia, da ciò non devono derivare maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il minore può essere affidato, secondo quanto dispone la L. 184/1983, mediante affidamento *consensuale*, laddove vi sia il consenso del genitore o del tutore, e allora l'affidamento è disposto dal Servizio sociale locale ed è reso esecutivo con decreto del giudice tutelare (art. 4, comma 1, L. 184/1983); o affidamento *giudiziale*, nel caso di assenza del consenso del genitore o del tutore, e in questo caso l'affidamento è disposto dal Tribunale per i minorenni (art. 4, comma 2).

6.8 Il diritto alla partecipazione e all'ascolto

Il 20 novembre del 1989 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite approvava la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza. La convenzione ha stabilito per la prima volta, in forma coerente e organica, i diritti fondamentali che devono essere riconosciuti e garantiti a tutte le persone di minore età nel mondo, considerandoli quali soggetti di diritto, capaci di partecipare attivamente alla società.

Le norme contenute nella Convenzione gravitano attorno a quattro principi fondamentali: il principio di non discriminazione, il principio del superiore interesse del minore, il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del minore e il diritto alla partecipazione e all'ascolto. I quattro principi non

⁷² Art. 5, comma 1, L. 184/1983.

rappresentano semplicemente un diritto a sé stante ma devono essere considerati di volta in volta nell'interpretazione di tutti i diritti previsti all'interno della Convenzione. In questo quadro il diritto alla partecipazione riveste un ruolo centrale ed una condizione fondamentale per garantire il necessario passaggio dei minori da *oggetti a soggetti* di diritto.

Tale diritto si può rintracciare, in primo luogo, nell'art. 12 della Convenzione:

“Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale.”

Dall'interpretazione dell'art. 12 si evince che il diritto alla partecipazione si basa su due principi cardine: il diritto del minore ad esprimere la sua opinione ed il diritto del minore di vedere riconosciuto il dovuto peso alle opinioni espresse. Il diritto ad esprimere liberamente la propria opinione si traduce nella possibilità per il minore di poter condividere il proprio punto di vista, di essere parte attiva dei processi decisionali che lo riguardano e di poterli influenzare. Punto fondamentale è la volontarietà di questa possibilità: il minore ha la facoltà di esprimere il proprio punto di vista, il che significa che si tratta di una scelta e non di un obbligo.

In questo contesto, gli Stati parti e tutti gli attori istituzionali che collaborano nei vari momenti della procedura di accoglienza del minore, hanno il compito di facilitare e accompagnare i minori in questo processo, affinché abbiano la possibilità di esprimersi ed essere seriamente ascoltati. Nell'attuare queste garanzie gli Stati parti dovranno tenere conto dell'età e del grado di maturità dei

giovani, ma senza che queste condizioni costituiscano motivo di restrizione nell'esercizio di questo diritto.

Sin dall'entrata in vigore della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza un altissimo numero di progressi sono stati fatti a livello nazionale ed internazionale affinché i principi stabiliti all'art. 12 fossero applicati e migliorati attraverso leggi e servizi destinati ai minori. Il Comitato sui Diritti dell'Infanzia dell'ONU ha sottolineato che gli Stati contraenti devono garantire direttamente questo diritto oppure adottare nuove normative o rivedere le leggi esistenti affinché il minore possa beneficiare appieno di tale diritto⁷³. Devono inoltre fare in modo che il minore riceva tutte le informazioni e gli orientamenti necessari a prendere una decisione a favore del suo interesse superiore.

Il Comitato rileva inoltre, come già detto, che il minore ha la facoltà di non esercitare tale diritto: può scegliere di esprimere il proprio parere, ma non è obbligato a farlo.

Dal canto nostro, in Italia, non si può non ricordare le previsioni in materia, in primis, dell'art. 403, del Codice Civile⁷⁴, che al comma 5 prevede che:

“all'udienza il giudice relatore interroga liberamente le parti e può assumere informazioni; procede inoltre all'ascolto del minore direttamente e, ove ritenuto necessario, con l'ausilio di un esperto.”

Nonostante questo articolo si riferisca ai minori in stato di abbandono o esposti a pregiudizio in senso generale, pone le basi per ciò che è stato in seguito previsto, in termini più specifici per i minori stranieri, dal D.Lgs. 142/2015 prima, e dalla L. 47/2017 poi.

73 Commento generale del Comitato sui Diritti dell'Infanzia dell'ONU sul “Diritto del minore a che il suo interesse superiore sia tenuto in primaria considerazione”, n. 14, art. 3, paragrafo 1, CRC/C/GC/14, del 29 maggio 2013.

74 Art. 403, comma 1, del Codice Civile.: “Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o si trova esposto, nell'ambiente familiare, a grave pregiudizio e pericolo per la sua incolumità psico-fisica e vi è dunque emergenza di provvedere, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione.”

Il D.Lgs. 142/2015, infatti, all'art. 18, comma 2 individua l'ascolto del minore come adempimento necessario per valutare il suo interesse, "*tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e di sviluppo personale*"; e il comma 2-ter, introdotto successivamente dall'art. 15 della L. 47/2017, conferma il diritto all'ascolto in tutti i procedimenti giudiziari e amministrativi che riguardano il minore, oltre il suo diritto a partecipare ai medesimi per mezzo di un suo rappresentante legale⁷⁵.

Una piccola riflessione risulta necessaria quando si analizza il fatto che all'art. 19-bis del D.Lgs. 142/2015 il legislatore utilizza la parola "*colloquio*" anziché ascolto. I due termini, infatti, si accompagnano a significati e sensi diversi, i quali nel momento applicativo possono comportare differenze funzionali della procedura.

Prendendo in considerazione nuovamente l'art. 12 della Convenzione di New York, esso riconosce al minore, capace di discernimento, il "*diritto di esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione che lo interessa*", compresi i procedimenti finalizzati a tutelare il suo interesse.

Affinché tale diritto fosse effettivo la fonte internazionale associa al *diritto di espressione* il riconoscimento del *diritto all'ascolto* del minore in tutte le procedure giudiziarie e amministrative che lo riguardano. Questo comporta che anche nel procedimento di identificazione del minore straniero non accompagnato, e di individuazione della relativa misura di protezione, il minore dovrà potersi esprimere ed essere ascoltato prima di qualsiasi scelta, anche di carattere procedurale, che abbia delle ricadute nella sua sfera personale.

L'ascolto prevede due dimensioni: da un lato si trova la partecipazione attiva del minore al processo decisionale, nel senso che egli deve potersi determinare, esprimere i propri bisogni, interessi ed opinioni rispetto ad ogni ipotesi di soluzione; dall'altro, invece, vi è la disponibilità di colui che ascolta a prendere in considerazione, nel momento in cui si deve individuare un rimedio, quanto espresso dal minore.

Il colloquio, invece, è da considerare come un confronto in cui la forza dialettica di uno può imporsi sull'altro, dando luogo al sopravvento delle idee e delle

⁷⁵ Senigaglia R., "*Considerazioni critico-ricostruttive su alcune implicazioni civilistiche della disciplina sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati*", Juscivile, 2017, pag. 720.

valutazioni dell'adulto. Ora, non è certamente questo il significato da attribuirsi al colloquio come inteso nell'art. 19-bis: quanto il minore esprime riguardo al proprio interesse non può essere immotivatamente disatteso da chi dialoga con lui nel corso del procedimento che mira a trovare la misura protettiva più adeguata; anzi, ciò che il minore esterna deve essere debitamente tenuto in considerazione, sempre rapportandolo alla sua età ed al livello di maturità.

È chiaro allora che, al colloquio come descritto dall'art. 19-bis, si deve dare il significato tipico dell'ascolto nella sua duplice dimensione di diritto del minore di esprimersi e di obbligo, di chi con lui interagisce, di decidere in conformità a quanto dichiarato e, nel caso di inosservanza delle valutazioni espresse dal minore, di motivare la decisione. La procedura prevista dall'art. 19-bis, quindi, in realtà è così strutturata per esaltare il diritto all'ascolto e ne garantisce pure l'effettività, prevedendo la partecipazione di professionalità, quali il mediatore culturale, il cui concorso risulta fondamentale per consentire al minore di esprimersi appieno⁷⁶.

Un esempio giurisprudenziale dell'importanza dell'ascolto del minore è la sentenza *Joseba Andoni Aguirre Zarraga c. Simone Pelz*⁷⁷.

La controversia è sorta poiché, in seguito al divorzio tra il signor Zagarra e la signora Pelz, la figlia Andrea era stata portata dalla Spagna, suo paese d'origine, illegalmente in Germania dalla madre, in violazione delle sentenze di affidamento. La CGUE era stata chiamata a stabilire se i giudici tedeschi potevano opporsi all'esecuzione di una decisione del giudice spagnolo a motivo del fatto che la minore non era stata ascoltata (nonostante il giudice spagnolo avesse dichiarato falsamente che il colloquio era avvenuto) e, pertanto, erano stati violati l'art. 42, paragrafo 2, lett. a), del Regolamento 2201/2003 (Bruxelles II *bis*) e l'art. 24 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE.

La minore, infatti, si era opposta al ritorno in Germania quando aveva espresso il proprio parere nell'ambito del procedimento dinanzi al giudice tedesco. La CGUE ha dichiarato che, sebbene ascoltare un minore in giudizio non sia un

76 Senigaglia R., "Considerazioni critico-ricostruttive su alcune implicazioni civilistiche della disciplina sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati", *Juscivile*, 2017, pag. 721 e 722.

77 Sentenza C-491/10 PPU, del 22 dicembre 2010, CGUE.

diritto assoluto, qualora reputi necessario agire in tal senso, un giudice deve offrire al minore una possibilità concreta ed effettiva di esprimersi. Ha, altresì, stabilito che il diritto di un minore di essere ascoltato, sancito sia dalla Carta che dal Regolamento Bruxelles II *bis*, richiede che siano messe a disposizione di tale minore le procedure e le condizioni legali che gli consentano di esprimere liberamente la sua opinione e che quest'ultima sia raccolta dal giudice. Il giudice deve inoltre adottare, in funzione dell'interesse superiore del minore e alla luce delle circostanze di ogni caso di specie, tutte le misure appropriate ai fini di una simile udienza.

Tuttavia, conformemente alla sentenza della CGUE, le autorità del paese in cui la minore era stata trasferita (la Germania) non potevano opporsi al ritorno della minore sulla base di una violazione del suo diritto di essere ascoltata nel paese d'origine (la Spagna).

6.9 Il diritto all'assistenza legale e al gratuito patrocinio

Il minore straniero non accompagnato è tutelato anche dal punto di vista processuale poiché, nel caso si trovi coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale, ha diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia, anche attraverso il tutore o, qualora non sia ancora stato nominato, il rappresentante legale della struttura di accoglienza in quanto esercente i poteri tutelari in via provvisoria, e di avvalersi, in base alla normativa vigente, del gratuito patrocinio a spese dello Stato, in ogni stato e grado del procedimento⁷⁸.

6.10 Le indagini familiari e il diritto al ricongiungimento familiare

Diritto fondamentale al fine di tutelare appieno il minore straniero non accompagnato è quello del ricongiungimento con la sua famiglia di origine

⁷⁸ Art. 76, comma 4-quater, D.P.R. 115/2002, introdotto dall'art. 16 della L. 47/2017.

giacché, come sottolineato all'art. 7-quater del D.Lgs. 142/2015 (introdotto dall'art. 6 della L. 47/2017):

“Qualora siano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, tale soluzione deve essere preferita al collocamento in comunità”

Per giungere ad avere tutte le informazioni essenziali al fine di attuare il ricongiungimento è necessario prima compiere le indagini familiari perciò, in seguito e in tempi brevi dall'accoglienza, è organizzato un colloquio personale con il minore che viene svolto in una lingua che il soggetto può comprendere e nella quale questi è in grado di comunicare e che, oltre ad avere l'obiettivo di raccogliere informazioni importanti riguardo la sua storia di vita e sui motivi dell'espatrio dal proprio Paese, è anche fondamentale per comprendere se il minore ha familiari in altri Stati membri e informarlo della possibilità di fare richiesta di protezione internazionale.

Il tutore e gli operatori della struttura di accoglienza, in questo senso, possono svolgere un ruolo fondamentale nel promuovere il ricongiungimento del minore al parente residente in un altro Stato europeo, ad esempio: informandolo riguardo a tale diritto; supportandolo nel presentare la domanda di protezione e nel richiedere, in quella sede, il ricongiungimento stesso; verificando che le procedure siano svolte correttamente; facilitando i contatti del minore con il parente e la raccolta della documentazione volta a dimostrare la sussistenza dei requisiti richiesti per il ricongiungimento.

Ai sensi del Regolamento Dublino III⁷⁹, infatti, un minore straniero non accompagnato che abbia intenzione di richiedere il ricongiungimento familiare in un altro Stato membro, può farlo dopo aver presentato la domanda di protezione internazionale in Italia, e sempre, chiaramente, purché ciò sia nel suo superiore interesse. Perciò, durante l'appuntamento per la formalizzazione della domanda di protezione internazionale, il tutore del minore, o il rappresentante legale del centro di accoglienza se non è ancora stato nominato

79 Reg. 604/2013/UE.

tutore⁸⁰, consegna in Questura tutta la documentazione raccolta a supporto della richiesta di ricongiungimento familiare.

Questa richiesta può essere realizzata se nello Stato in cui si richiede il ricongiungimento si trova regolarmente uno dei seguenti familiari: il padre, la madre o altro adulto responsabile in base alla legge o alla prassi dello Stato membro in cui si trova l'adulto; un fratello o una sorella; uno zio/zia, un nonno/nonna adulti, a condizione che possa occuparsi del minore.

Nel momento in cui il minore straniero viene trasferito nel suddetto Stato membro, questo diventa competente ad esaminare la domanda di protezione del minore stesso.

Una volta presentata la domanda di protezione con la richiesta di ricongiungimento, ai sensi del Regolamento Dublino III, la Questura invierà la segnalazione all'Unità Dublino (ufficio del Ministero dell'Interno, con sede a Roma, che ha il compito di scambiare informazioni sui richiedenti asilo, di verificare lo Stato membro responsabile della valutazione della domanda di protezione internazionale, di organizzare i relativi trasferimenti) segnalando la priorità della comunicazione. La richiesta deve poi pervenire all'Unità Dublino dello Stato in cui si trova il parente del minore entro tre mesi dalla data in cui è stata formalizzata la richiesta di protezione internazionale da parte del minore.

Lo Stato membro procede quindi alle verifiche necessarie e delibera sulla richiesta entro due mesi a decorrere dal ricevimento della stessa.

Tra i requisiti che devono essere verificati dallo Stato ricevente la richiesta ci sono: il legame familiare, da dimostrarsi possibilmente attraverso documenti ma, quando il minore o il parente non hanno alcun documento idoneo a dimostrarlo, vengono talvolta accettati elementi di prova quali testimonianze, fotografie e, in casi estremi, l'esame del DNA; la regolarità del soggiorno del parente e, nel caso di zii o nonni, la capacità del parente di prendersi cura del minore; il consenso scritto del minore, del tutore e del parente al ricongiungimento.

Se, concluse le indagini, lo Stato membro non richiede altri elementi di prova e accetta di prendere in carico il minore, esso notifica al tutore del minore la

80 Art. 6, comma 3, L. 47/2017.

decisione di trasferirlo verso lo Stato stesso. A seguito della notifica del provvedimento della presa in carico, il tutore richiederà, il prima possibile, al Tribunale per i minorenni di valutare se il ricongiungimento familiare risponde davvero al superiore interesse del minore, esprimendo parere favorevole al ricongiungimento familiare dello stesso, nonché di autorizzare il nulla osta al trasferimento. Ottenuto il nulla osta, la Questura organizza il trasferimento e il ricongiungimento del minore con il parente, che avverrà non appena ciò sia materialmente possibile e, comunque, entro sei mesi dall'accettazione e insieme ad un accompagnatore che, normalmente, sarà il tutore.

Chiaramente questa procedura può avvenire non solo, come nel caso appena descritto, quando il minore si trova in Italia e richiede il ricongiungimento con un parente che si trova in un altro Stato membro (c.d. *procedura di outgoing*), ma anche al contrario, quindi nel momento in cui il minore sia rintracciato in un altro Stato membro e richieda il ricongiungimento con un parente che si trovi nel territorio italiano (c.d. *procedura di incoming*).

Può avvenire, infine, anche che il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psico-fisico del minore e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute dello stesso che si trova nel territorio italiano, possa autorizzare l'ingresso o la permanenza di un familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni della presente legge. L'autorizzazione è revocata quando vengono a cessare i gravi motivi che ne giustificavano il rilascio o per attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia⁸¹.

Giusto per avere un'idea dell'attualità del fenomeno, nel primo semestre del 2023 sono stati 45 i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo ad essere inseriti nella procedura di ricongiungimento familiare⁸². Di queste, 5 sono le pratiche di *outgoing*, riguardanti quindi minori che hanno presentato domanda d'asilo nel territorio italiano e che hanno segnalato la presenza di un familiare in un altro Stato membro; mentre le altre 40 sono pratiche di *incoming*, dedicate ai

81 Art. 31, comma 3, D.Lgs. 286/1998.

82 Fonte: Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno - Unità Dublino.

minori che hanno presentato domanda d'asilo in un altro Stato membro e segnalato la presenza di un familiare in Italia⁸³.

6.11 Il rimpatrio assistito e volontario

Il provvedimento di rimpatrio assistito e volontario nei confronti di un minore straniero non accompagnato è adottato nel caso in cui il ricongiungimento con i suoi familiari nel Paese di origine, o in un Paese terzo, corrisponda al superiore interesse del minore.

L'autorità competente a compiere questa valutazione, e ad emanare il provvedimento, è il Tribunale per i minorenni che, per giungere a questa decisione, dovrà sentire il minore e il suo tutore, nonché considerare i risultati delle indagini familiari svolti nel Paese di origine o in un Paese terzo. Dovrà, infine, tenere conto anche della relazione dei Servizi sociali competenti circa la situazione del minore in Italia.

Unico scopo è sempre e comunque la ricerca dell'interesse superiore del minore e questo, quindi, sarà il risultato a cui il Tribunale dovrà aspirare nella valutazione di tutti gli elementi suddetti.

7. L'interesse superiore del minore

La locuzione "*best interests of the child*" fa la sua prima comparsa nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo del 1959⁸⁴, la quale al principio secondo dispone che:

83 Fonte: "*I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia*", rapporto di approfondimento semestrale, dati al 30 giugno 2023, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

84 La Dichiarazione di Ginevra dei Diritti del Fanciullo è un documento redatto originariamente nel 1924 dalla Società delle Nazioni Unite in seguito alle conseguenze devastanti sui bambini lasciate dalla Prima guerra mondiale; il riferimento a cui si è ispirata la Società è la Carta dei Diritti del Bambino, scritta nel 1923 da Eglantyne Jebb, dama della Croce Rossa durante il Primo conflitto mondiale e fondatrice dell'organizzazione non governativa "*Save the Children*". Con l'istituzione dell'ONU, la dichiarazione è stata poi approvata nel novembre del 1959 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

*“Il fanciullo deve beneficiare di una speciale protezione e godere di possibilità e facilitazioni, in base alla legge e ad altri provvedimenti, in modo da essere in grado di crescere in modo sano e normale sul piano fisico, intellettuale, morale, spirituale e sociale in condizioni di libertà e di dignità. Nell'adozione delle leggi rivolte a tal fine la considerazione determinante deve essere del fanciullo.”*⁸⁵

E ancora, al principio settimo, dice che:

“Il superiore interesse del fanciullo deve essere la guida di coloro che hanno la responsabilità della sua educazione e del suo orientamento.”

Successivamente il concetto viene ripreso e posto come principio centrale in vari strumenti internazionali a tutela dell'infanzia, tra i quali fondamentali sono la Convenzione di New York sui Diritti del Fanciullo⁸⁶, che all'art. 3 paragrafo 1 sancisce:

“in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente”;

85 Nella versione originaria ufficiale inglese : *“the best interests of the child shall be the paramount consideration”* e in quella francese: *“l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale”*. Si noti come nella versione inglese si parla di interessi al plurale alludendo alla tesi secondo cui il minore sarebbe portatore di più interessi da bilanciare; mentre la versione francese, riferendosi all'interesse al singolare, implica una visione che vede l'interesse come una posizione univoca del minore che prevale sulle posizioni di tutti gli altri soggetti coinvolti nelle decisioni. La versione, non ufficiale, italiana sembra aderire alla visione data dalla versione francese.

86 La Convenzione di New York sui Diritti del Fanciullo è stata adottata il 20 novembre 1989 con Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed è entrata in vigore il 2 settembre 1990. È stata poi ratificata in Italia con la Legge n. 176 del 1991.

e l'art. 24 paragrafo 2 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea⁸⁷ che prevede:

“in tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente.”

Nessuno degli strumenti internazionali citati e che si occupano della materia contiene una definizione del principio dell'interesse superiore del minore. Il concetto in esame, infatti, dovendosi prestare ad interpretazioni evolutive dovute al cambiamento del contesto storico e sociale *in primis*, e alle esigenze proprie di ogni situazione concreta *in secundis*, non si presta a definizioni e a categorizzazioni rigide.

Un esempio di come questo principio sia difficilmente definibile e di come si presti a definizioni tra le più disparate e distanti fra loro può essere tratto dal caso deciso dalla Corte Costituzionale del Sud Africa⁸⁸ in cui si dibatteva circa le punizioni corporali nelle scuole private.

Nel caso di specie si opponevano due posizioni differenti riguardo a cosa si dovesse intendere per interesse del minore. Da un lato si poneva l'associazione di 196 scuole cristiane evangeliche indipendenti che aveva adito la Corte perché contestava la legittimità costituzionale di una legge⁸⁹ che aveva vietato le punizioni corporali in tutte le scuole, sia private che pubbliche.

Secondo l'opinione dell'associazione le punizioni corporali trovavano la loro base in diversi brani della Bibbia e risultavano parte integrante della disciplina e dell'educazione che in quelle scuole si perseguivano, collocandosi quindi perfettamente all'interno del concetto di interesse del minore. All'opposto il Ministero dell'Istruzione, vietando le punizioni corporali, riteneva che non

87 Approvata dal Consiglio, dal Parlamento Europeo e dalla Commissione Europea il 7 dicembre 2000 e diventata vincolante con il Trattato di Lisbona del dicembre del 2007, art. 6, par. 1, comma 1, TUE.

88 Judgment of the Constitutional Court of South Africa, 18th of August 2000, *Christian Education South Africa c. Minister of Education*, case n. CCT 4/00.

89 South African School Act del 1996.

corrispondesse all'interesse dei minori subire tali punizioni in quanto umilianti e contrarie al rispetto della loro dignità.

La Corte nel dirimere la questione ha dovuto bilanciare interessi diversi e si è dovuta interrogare sul concetto di interesse del minore, dal momento che non esiste, negli strumenti internazionali, una definizione risolutiva. Nel caso di specie la Corte ha ritenuto di aderire all'interpretazione del Ministero dell'Istruzione: lo Stato ha il dovere di proteggere i minori da trattamenti degradanti e lesivi della loro dignità, quali le punizioni corporali, anche se riconosce che per i credenti, inclusi i minori coinvolti, le punizioni non sono avvertite come tali.⁹⁰

Se da un lato l'astrattezza del contenuto del principio dell'interesse del minore, quindi, provoca incertezza e interpretazioni diametralmente opposte, come nell'esempio succitato, dall'altro lato è funzionale ad adattarsi sia ai cambiamenti socio culturali che si avvicendano nel tempo e nello spazio, sia alle situazioni concrete che si presentano agli interpreti del diritto.

L'interesse del minore innanzitutto deve confrontarsi con la mutata concezione del minore nel contesto sociale e familiare.

Il fanciullo nell'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale del secolo scorso appariva come oggetto del diritto; la visione verticistica della famiglia vedeva il minore subordinato alla patria potestà e oggetto di diritto solo in funzione del suo ruolo all'interno del nucleo familiare.

Ad oggi invece il minore ha faticosamente acquistato la propria soggettività giuridica, passando da essere semplice oggetto a soggetto di diritto, titolare di una propria autonoma posizione meritevole di garanzie e tutele. Riflesso di questo cambiamento è la modifica nella legislazione nazionale ed internazionale della locuzione "patria potestà" in "autorità genitoriale" e, da ultimo, in "responsabilità genitoriale" per sottolineare il fatto che i genitori non esercitano un potere verso il minore, ma che viceversa assumono nei suoi confronti una responsabilità, fatta di diritti e di doveri: assistenza, educazione e mantenimento nella crescita quale soggetto autonomo.⁹¹

90 Focarelli C., "La Convenzione di New York sui Diritti del Fanciullo ed il concetto di "best interests of the child"", Rivista di diritto internazionale, fascicolo 4, 2010, pag. 981 e seguenti.

In secondo luogo, la flessibilità del concetto di interesse del minore è funzionale ad adattarsi alle situazioni concrete che di volta in volta possono venire in considerazione. La questione tocca una categoria, come quella dei minori, particolarmente delicata; infatti decidere in una situazione concreta quale effettivamente possa essere l'interesse del minore è compito non facile perché innanzitutto prevede di decidere al posto di soggetti che soli non hanno gli strumenti per tutelarsi e per comprendere appieno quale sia il provvedimento o la decisione che corrisponda al loro interesse.

In più, è compito delicato perché prevede valutazioni concernenti l'età del soggetto coinvolto, il suo vissuto, la realtà storica e sociologica in cui egli è inserito, le sue caratteristiche personali e caratteriali e le risorse di cui dispone. Sono tutte valutazioni complesse che hanno bisogno di uno spazio di movimento ampio, come quello fornito dalla definizione di interesse del minore, per riuscire a far fronte a tutte le esigenze e le situazioni pratiche che di volta in volta si presentino all'interprete.

È proprio sul carattere vago ed elastico della formulazione del principio in esame che si concentrano le critiche più feroci. Jean Carbonnier la definisce “*nozione magica*”, Irène Théry, al pari, “*pozione magica*”, Massimo Dogliotti sottolinea che tale nozione:

“rischia di diventare vuota tautologia, mero abbellimento esteriore dell'argomento” e che essa “ha contribuito ad ampliare notevolmente (e talora assai pericolosamente) la sfera di discrezionalità dell'organo giudiziario minorile”.

E ancora, Gianfranco Dosi riflette sul fatto che il principio dell'interesse del minore

“ha assolto ad una funzione di cuscinetto; una sorta di passepartout discrezionale, in nome del quale da un capo all'altro della Penisola vengono prese quotidianamente,

91 Ambrosini L., “*Dalla potestà alla responsabilità: la rinnovata valenza dell'impegno genitoriale*”, Il Diritto di Famiglia e delle persone, fascicolo 2, 2015, pag. 687 e seguenti.

attingendole al soggettivismo e alla discrezionalità, decisioni una diversa dall'altra"⁹², "l'analisi tradizionale che viene proposta in dottrina e fatta dalla giurisprudenza, soprattutto minorile, della categoria interesse del minore, ha condotto verso un appiattimento di questa categoria sempre più legata al soggettivismo e alla discrezionalità di chi la usa.

In queste condizioni l'interesse del minore ha finito per perdere qualunque capacità di orientamento e si è rivelata una categoria ad altissimo rischio di approssimazione, utilizzata sostanzialmente al posto di quella di diritto soggettivo; così che interessi e diritti del minore si sono sovrapposti confusamente l'uno all'altro non solo nel dibattito dei giuristi ma anche nelle sentenze dei giudici".⁹³

Sono voci autorevoli che manifestano il sentire comune di chi vede nell'elasticità e nella vaghezza del concetto in esame un lasciapassare verso la discrezionalità e l'indeterminatezza del diritto.

I giudici cioè, dietro al concetto di interesse del minore, troverebbero facile riparo, dal momento che motiverebbero le loro decisioni sulla base di un principio apparentemente importante ed illustre ma, fondamentalmente, privo di contenuto; una bellissima facciata che cela in realtà arbitrarità e soggettività. Pericolosa deviazione questa che porterebbe ad un'anarchia assoluta, inaccettabile in un ambito così delicato.

Proprio in ragione della sensibilità della materia e della vulnerabilità dei soggetti coinvolti non sarebbe razionale né funzionale lasciare un margine di discrezionalità così ampio agli interpreti. Critiche queste che tuttavia, seppur legittime, sono destinate a cadere nel vuoto, in quanto discrezionalità ed una certa dose di vaghezza sono il necessario costo opportunità da pagare in un contesto del genere; infatti, nessuna formulazione rigida sarebbe in grado di comprendere tutte le sfaccettature e le situazioni concrete che si possono

92 Dosi G., *"Dall'interesse ai diritti del minore: alcune riflessioni"*, Il Diritto di Famiglia e delle Persone, 1995

93 Moro A.C., *"Manuale di diritto minorile"*, Zanichelli, 2019, pag. 39 e seguenti.

verificare nella realtà.

Nonostante effettivamente esistano dei rischi interpretativi insiti nella formula aperta dell'interesse del minore, ad oggi, non è stata avanzata una valida alternativa a tale formulazione. Dei punti fermi nella materia possono essere ricostruiti tuttavia a partire dai rapporti e dai commenti del Comitato sui Diritti del Fanciullo. Il Comitato è stato istituito dalla Convenzione di New York sui Diritti del Fanciullo del 1989 col compito di sorvegliare l'operato degli Stati membri rispetto ai principi in essa enunciati. Sebbene il Comitato non abbia poteri giuridicamente vincolanti, ricevendo e valutando i rapporti che gli Stati membri hanno l'obbligo di presentare annualmente ed emettendo commenti generale, svolge un importante ruolo nell'interpretazione della Convenzione.

In tal senso quindi rapporti e commenti del Comitato possono fornire una guida utile nell'individuare dei punti fermi nell'interpretazione uniforme di ciò che si debba intendere per interesse superiore del minore.

In particolare, dal Commento generale n. 14 del Comitato⁹⁴, che si occupa specificatamente del principio dell'interesse superiore del fanciullo attraverso l'analisi e l'interpretazione dell'art. 3 paragrafo 1 della Convenzione di New York in cui è previsto, si possono ricavare alcune linee guida, indicatori di una tendenza universale.

Il Comitato parte dall'affermare che obiettivo del presente Commento è rafforzare la comprensione e l'applicazione del diritto secondo cui i minori hanno diritto di vedersi riconosciuto il "*best interests*", promuovendo negli Stati un cambiamento reale. Il principio in questione deve essere preso in considerazione in ogni aspetto riguardante i minori: nell'elaborazione di misure normative da parte dei legislatori nazionali; nelle decisioni adottate dalle autorità giudiziali o amministrative riguardanti il caso di un singolo minore; nelle attività di organizzazioni pubbliche e private, di enti profit e non-profit, che forniscono servizi riguardanti i minori; nell'operato di ogni persona, che nell'ambito della sua attività lavorativa e non, entri in contatto con un minore, compresi genitori, assistenti sociali, insegnanti, ecc.

94 Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia, Commento generale n. 14 del 29 maggio 2013, "*The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*", CD/C/GC/14

Il Comitato sottolinea, poi, che il principio del “*child’s best interests*” è il complesso amalgama di tre diversi concetti⁹⁵.

Il primo aspetto che si deve ricavare dal concetto di interesse superiore del minore è il suo porsi come diritto sostanziale: diritto del minore che venga valutato il suo interesse superiore e che esso riceva considerazione preminente nel momento in cui entrano in gioco diversi interessi. Il secondo aspetto ricavabile è il suo valore come principio giuridico: in caso di disposizioni normative aperte, suscettibili di più interpretazioni, deve sempre essere scelta l’interpretazione che soddisfa in modo più pieno possibile l’interesse superiore del minore. Il terzo aspetto vede nel concetto in esame una regola procedurale: il processo decisionale che porta ad una decisione o ad un provvedimento che riguarda un singolo minore, o un gruppo di minori, deve includere una valutazione del possibile impatto della decisione sul minore in questione. A garanzia di ciò, la motivazione del provvedimento adottato deve esplicitare in che modo la regola è stata tenuta in considerazione e come è stata applicata.

Il diritto del minore a vedere valutato il proprio interesse si collega ed è funzionale al rispetto di altri diritti previsti dalla Convenzione di New York: il miglior interesse del minore si collega con il diritto a non essere discriminato

95 Commento generale n. 14, punto 6 lett. a), b), c) : “Il Comitato sottolinea come il superiore interesse del minore sia un concetto triplice: (a) Un diritto sostanziale: il diritto del minore a che il proprio superiore interesse sia valutato e considerato preminente quando si prendono in considerazione interessi diversi, al fine di raggiungere una decisione sulla problematica in questione e la garanzia che tale diritto sarà attuato ogni qualvolta sia necessaria una decisione riguardante un minore, un gruppo di minorenni identificati o non identificati, o minorenni in generale. L’articolo 3, paragrafo 1, stabilisce un obbligo intrinseco per gli Stati, è direttamente applicabile (*self-executing*) e può essere invocato dinanzi a un tribunale. (b) Un principio giuridico interpretativo fondamentale: se una disposizione di legge è aperta a più di un’interpretazione, si dovrebbe scegliere l’interpretazione che corrisponde nel modo più efficace al superiore interesse del minore. I diritti sanciti nella Convenzione e nei suoi Protocolli opzionali forniscono il quadro per questa interpretazione. (c) Una regola procedurale: ogni qualvolta sia necessario adottare una decisione che interesserà un minore specifico, un gruppo di minorenni identificati o di minorenni in generale, il processo decisionale dovrà includere una valutazione del possibile impatto (positivo o negativo) della decisione sul minore o sui minorenni in questione. La valutazione e la determinazione del superiore interesse del minore richiedono garanzie procedurali. Inoltre, la motivazione di una decisione deve dimostrare che il diritto sia stato esplicitamente preso in considerazione. A questo proposito, gli Stati parti devono spiegare in che modo il diritto sia stato rispettato nella decisione, vale a dire, ciò che è stato considerato nel superiore interesse del minore; su quali criteri si basi; e in che modo gli interessi del minore siano stati soppesati rispetto ad altre considerazioni, siano esse ampie questioni di politica o singoli casi.”

previsto all'art. 2⁹⁶. Tale diritto non prevede per gli Stati solo un obbligo negativo di evitare ogni forma di discriminazione, ma anche, e soprattutto, un obbligo positivo di adottare tutte le misure necessarie per assicurare possibilità effettivamente eque per tutti i minori di poter godere dei diritti previsti dalla Convenzione.

Il principio in esame si collega anche all'art. 6⁹⁷ della Convenzione che prevede il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo: nella determinazione del “*child's best interests*” gli Stati e gli operatori giuridici nazionali devono assicurare il pieno rispetto dell'inerente diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del minore creando un ambiente rispettoso della dignità umana.

Importantissimo diritto collegato al principio del miglior interesse del minore è il diritto ad essere ascoltato⁹⁸. La valutazione di ciò che è meglio per il minore deve passare necessariamente attraverso il diritto di esprimere liberamente la propria opinione in ogni questione che lo riguarda, tenendo conto delle circostanze, della sua età e del suo grado di maturità. Il principio previsto all'art. 3 non può dirsi correttamente applicato se non viene rispettato il diritto all'ascolto; allo stesso modo il principio dell'interesse superiore del minore rinforza la funzionalità dell'art. 12, agevolando la centralità del ruolo del minore in ogni decisione che lo riguarda.

Se da un lato anche il Comitato valorizza la formula aperta del principio del “*best interests*” valutandola necessaria ad adattarsi alle numerose sfaccettature della realtà, dall'altro cerca di delimitare la discrezionalità in tale ambito, che

96 “*Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione ed a garantirli ad ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta ed a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza. Gli Stati parti adottano tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari.*”

97 “*Gli Stati parti riconoscono che ogni fanciullo ha un diritto inerente alla vita. Gli Stati parti assicurano in tutta la misura del possibile la sopravvivenza e lo sviluppo del fanciullo.*”

98 Art. 12 della Convenzione di New York: “*Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale.*”

come abbiamo visto è il peggior difetto che viene imputato al principio, fornendo delle indicazioni, non esaustive, che possono essere seguite dall'interprete nel momento in cui si trovi a dover valutare quale sia l'interesse da perseguire in un caso concreto⁹⁹.

Secondo il Comitato bisogna innanzitutto tenere conto dell'opinione del minore: qualsiasi decisione che non coinvolga il minore o che non tenga in accurata considerazione la sua opinione, parametrata alla sua maturità e alla sua età, non rispetta la sua possibilità di condizionare la determinazione del suo "best interests". Altro criterio da tenere in considerazione è l'identità personale del minore: le situazioni non sono tutte uguali e il sesso, la nazionalità, la religione, l'orientamento sessuale, la personalità e l'identità culturale rendono ogni minore diverso dall'altro; il diritto di ogni minore a vedere rispettata e valorizzata la propria identità personale è garantito dalla Convenzione e deve essere considerato nel momento in cui si valuta l'interesse del minore.

Importante aspetto da tenere in considerazione è poi il mantenimento dell'unità familiare e delle relazioni affettive già consolidate¹⁰⁰. Il ruolo della famiglia nella società civile è fondamentale, e lo è ancora di più per i minori migranti; rilevante notare come il Comitato utilizzi una concezione ampia di famiglia includendo la famiglia naturale, adottiva, affidataria, allargata, fino a comprendere la comunità

99 Commento n. 14, paragrafi 52 e seguenti.

100 Art. 9 della Convenzione di New York: *"Gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo. Una decisione in questo senso può essere necessaria in taluni casi particolari, ad esempio quando i genitori maltrattano o trascurano il fanciullo oppure se vivono separati ed una decisione debba essere presa riguardo al luogo di residenza del fanciullo. In tutti i casi previsti al paragrafo 1 del presente articolo, tutte le Parti interessate devono avere la possibilità di partecipare alle deliberazioni e di far conoscere le loro opinioni. Gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi, di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i suoi genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo. Se la separazione è il risultato di provvedimenti adottati da uno Stato Parte, come la detenzione, l'imprigionamento, l'esilio, l'espulsione o la morte (compresa la morte, quale che ne sia la causa, sopravvenuta durante la detenzione) di entrambi i genitori o di uno di essi, o del fanciullo, lo Stato parte fornisce dietro richiesta ai genitori, al fanciullo oppure, se del caso, ad un altro membro della famiglia, le informazioni essenziali concernenti il luogo dove si trovano il familiare o i familiari, a meno che la divulgazione di tali informazioni possa mettere a repentaglio il benessere del fanciullo. Gli Stati parti vigilano inoltre affinché la presentazione di tale domanda non comporti di per sé conseguenze pregiudizievoli per la persona o per le persone interessate."*

e nuclei che sono riconosciuti come tali dagli usi locali di un determinato Paese. La separazione di un minore dalla famiglia deve essere l'ultima *ratio*, da adottare solo se strettamente necessario; nel caso in cui ciò avvenga dovrà essere fatto tutto il possibile affinché il minore non perda i contatti con la famiglia, attraverso l'intervento di assistenti sociali e strutture specializzate, se ciò non è contrario al suo interesse.

Altra linea guida individuata dal Comitato per valutare quale sia in concreto l'interesse di un minore è costituita dall'individuare quale decisione sia più conforme alla cura, sicurezza e protezione del minore; con ciò non si intende solo il benessere fisico, ma il benessere in senso lato, il che include il rispetto delle sue necessità materiali, fisiche, educative e affettive. Nel processo di valutazione bisogna anche tener conto della situazione di vulnerabilità in cui si trova un minore: il quadro può essere ancora più complesso in ragione di una situazione particolarmente delicata, come la disabilità, l'appartenenza ad una minoranza etnica, l'essere vittima di abusi, l'essere migranti o richiedenti asilo, ecc.

In questi casi quindi l'individuazione dell'interesse del minore dovrà considerare, oltre al rispetto dei diritti stabiliti dalla Convenzione di New York, anche il rispetto di diritti previsti in altri strumenti normativi internazionali come, ad esempio, quelli stabiliti nella Convenzione sui Diritti delle Persone con Disabilità, in caso di minore portatore di handicap, o la Convenzione sui Diritti dei Rifugiati, in caso di minore richiedente asilo.

Sicuramente problema fondamentale in questa materia è quello di cercare di ridurre al minimo il rischio in interpretazioni arbitrarie e fuorvianti del principio del preminente interesse del minore, e il lavoro del Comitato svolge un ruolo importante in tal senso fornendo linee guida a criteri che gli Stati dovrebbero seguire implementando la legislazione interna.

CAPITOLO 4

LA PROCEDURA DI ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Sommario: 1. Il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI); - 2. La procedura di presa in carico a seguito del rintraccio sul territorio; - 3. La procedura di presa in carico a seguito di sbarco; - 4. Le azioni a favore del minore durante la sua permanenza nelle strutture di prima accoglienza; - 5. L'affido familiare; - 6. I percorsi per l'ottenimento del permesso di soggiorno; - 6.1. Il permesso per minore età; - 6.2. Il permesso per motivi familiari o affidamento; - 6.3. La conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età; - 6.4. Il prosieguo amministrativo; - 6.5. Il permesso per richiesta di asilo; - 6.6. La procedura per il riconoscimento della protezione internazionale; - 6.7. La giurisprudenza in materia di protezione internazionale;

1. Il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI)

Il sistema di accoglienza dei migranti in Italia opera, come già visto, su due livelli: la prima accoglienza, che comprende gli hotspot e i centri di prima accoglienza, e la seconda accoglienza, che comprende il SAI (Sistema di Accoglienza e Integrazione) e, in caso di mancanza di disponibilità in esso, i CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria) che rappresentano una sorta di ibrido tra prima e seconda accoglienza.

Si procede ora ad analizzare più specificatamente questi componenti ed in particolare, allo scopo di questa disamina, è importante sottolineare il ruolo fondamentale del SAI (Sistema di Accoglienza e Integrazione), rinominato così grazie al D.L. 130/2020, convertito nella L. 173/2020, e che sostituisce il precedente Sistema di Protezione per titolari di Protezione Internazionale e per i

minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI, ex SPRAR)¹⁰¹. Questo sistema prevede l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale oltre che dei titolari di protezione, dei minori stranieri non accompagnati, nonché degli stranieri in prosieguo amministrativo, affidati ai servizi sociali, al compimento della maggiore età. Il SAI prevede due livelli di accoglienza: al primo livello accedono i richiedenti protezione internazionale e, al secondo livello, che è maggiormente finalizzato all'integrazione, accedono tutte le altre categorie.

Alcune delle caratteristiche della rete SAI sono: il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione (il Sistema accede, infatti, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo) e degli Enti responsabili dell'accoglienza, che sono il Ministero dell'Interno e gli Enti Locali, secondo una logica di *governance multilivello*; la volontarietà di questi Enti Locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza; la promozione e lo sviluppo di reti locali, con il coinvolgimento di tutti i soggetti, per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione ed integrazione.

Un piccolo appunto merita la *governance multilivello* che è rappresentata da un'azione coordinata tra tutti gli Stati membri, l'Unione Europea e gli Enti Regionali e Locali, avente lo scopo di attuare le politiche dell'Unione¹⁰². Nella Carta della *governance* in Europa, adottata dal Comitato Europeo delle Regioni il 3 aprile 2014, sono indicati i criteri base su cui fondarla, ossia: la sussidiarietà, la proporzionalità, il partenariato, la partecipazione, la coerenza delle politiche, le sinergie di bilancio e la tutela dei diritti fondamentali¹⁰³.

I progetti territoriali del SAI sono caratterizzati da una forte partecipazione attiva degli Enti Locali, siano essi grandi città o piccoli centri, e la loro realizzazione, con la diretta partecipazione dei soggetti locali, contribuisce a costruire e a rafforzare la cultura dell'accoglienza.

Il SAI, come appena descritto, è formato da due nuclei: il Sistema Centrale e gli Enti Locali. Il Sistema Centrale è la struttura di coordinamento del SAI, istituito

101 Articolo di Proietti S., "SAI, ex-SIPROIMI ed ex-SPRAR: come cambia l'accoglienza", del 18 novembre 2020, reperibile sul sito www.piuculture.it

102 Fonte: "Il sistema di accoglienza e integrazione e i minori stranieri non accompagnati", rapporto fornito dal Sistema di Accoglienza e Integrazione, Ministero dell'Interno, 2022, pag. 38.

103 Paganelli G., "Organizzare l'accoglienza. Una nuova sfida per gli Enti Locali", Azienditalia 4/2022, pag. 708.

dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, facente parte il Ministero dell'Interno, ed ha il compito di assistere, orientare e formare, in senso tecnico, gli Enti Locali, anche nella predisposizione dei servizi di accoglienza integrata, che implica la costituzione di una rete locale, con enti del terzo settore, del volontariato, ma anche altri soggetti, per curare un'integrazione a 360 gradi nella comunità locale, da realizzarsi attraverso attività di inclusione sociale, scolastica, lavorativa, culturale; di monitorare i servizi di accoglienza e le presenze sul territorio di beneficiari di protezione internazionale; di creare, mantenere e aggiornare costantemente la banca dati degli interventi realizzati a livello locale in favore dei beneficiari di protezione internazionale. Gli Enti Locali, diversamente, sono distribuiti su tutto il territorio nazionale e garantiscono interventi di accoglienza integrata.

L'ammissione ai centri di accoglienza è disposta dal Sistema Centrale, su segnalazione dei singoli progetti territoriali o delle Prefetture, Questure o associazioni. Tutti i progetti territoriali del Sistema di Accoglienza e Integrazione, oltre a fornire vitto e alloggio, provvedono alla realizzazione di attività di accompagnamento sociale, finalizzate alla conoscenza del territorio, all'integrazione dei migranti e all'effettivo accesso ai servizi locali, fra i quali l'assistenza socio-sanitaria.

Sono previste, ad esempio, attività per facilitare l'apprendimento della lingua italiana e per favorire l'istruzione degli adulti; è prevista, inoltre, l'iscrizione a scuola dei minori in età dell'obbligo scolastico, nonché interventi di informazione legale sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e sui diritti e doveri dei beneficiari in relazione al loro status. Infine, i progetti SAI completano l'accoglienza integrata accompagnando le persone con servizi volti all'inserimento socio-economico. Sono incentivati, in particolare, percorsi formativi e di riqualificazione professionale per promuovere l'inserimento lavorativo, così come sono approntate misure per l'acquisto di immobili¹⁰⁴.

104 Fonte: sito SAI & Servizio Centrale, www.retesai.it

2. La procedura di presa in carico a seguito del rintraccio sul territorio

Il primissimo passo per la procedura di accoglienza è il rintraccio sul territorio del minore straniero non accompagnato, una volta giunto in Italia attraverso le frontiere terrestri o marittime, seguito dalla segnalazione di avvenuto rintraccio. In generale, va tenuto conto del fatto che la L. 47/2017 ha equiparato i minori stranieri non accompagnati ai minori italiani¹⁰⁵, pertanto ad essi si applica anche l'art. 9 della L. 183/1984, il quale stabilisce che chiunque venga a conoscenza di situazioni di minori in stato di abbandono ha la facoltà di segnalarlo alle competenti autorità. Per i pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli esercenti la pubblica necessità sussiste, invece, l'obbligo di segnalazione¹⁰⁶.

I soggetti coinvolti, quindi, in questa fase possono essere le Forze dell'Ordine, che potrebbero operare il rintraccio nel corso dei rituali controlli che svolgono nel territorio; i comuni cittadini, che hanno la possibilità di segnalare la presenza di un minore non accompagnato sul territorio alle Forze dell'Ordine stesse o al Comune; i Servizi Sociali dei Comuni stessi che, in caso di segnalazione altrui o diretta, vengano a conoscenza della presenza di minori sul territorio. Il servizio sociale del Comune è dotato di uno specifico servizio di pronta accoglienza per minori stranieri non accompagnati, operativo 24 ore su 24 e raggiungibile tramite numero pubblico, che assicura il reperimento di una struttura di pronta accoglienza dedicata.

È previsto, in aggiunta, all'art. 19, comma 5 del D.Lgs. 142/2015, che l'autorità di pubblica sicurezza dia immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni stesso, per l'apertura della procedura di tutela e la nomina del tutore (l'art. 343 del Codice civile, infatti, prevede che debba essere nominato un tutore per ogni minore, presente sul territorio

¹⁰⁵ Al ritrovamento di un minore sul suolo italiano si applica l'art. 403 del Codice civile, il quale recita: *“quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione”*.

¹⁰⁶ L. 149/2001, in tema di *“Modifiche alla L. 184/1983 recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del primo libro del Codice civile”*.

italiano, privo di genitori che possano esercitare la responsabilità genitoriale) e per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte; deve essere data immediata comunicazione anche al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza, al fine di realizzare il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati sul territorio tramite il Sistema Informativo Minori (SIM), un sistema che consente di monitorare la presenza dei minori non accompagnati, di tracciarne gli spostamenti sul territorio nazionale e di gestirne i dati relativi all'anagrafica, allo status e al loro collocamento¹⁰⁷. Il provvedimento di nomina del tutore, come gli altri provvedimenti relativi alla tutela, dal 3 marzo 2018 sono adottati dal Presidente del Tribunale per i minorenni o da un Giudice da lui delegato, in quanto prima erano competenza del Giudice tutelare presso il Tribunale ordinario¹⁰⁸.

Il tutore ha la rappresentanza legale del minore, quindi agisce in nome e per conto del tutelato, compiendo per suo conto atti giuridici, ad esempio firma la domanda d'asilo e la richiesta per il rilascio del permesso di soggiorno), ha la cura della persona del minore ed, eventualmente, ne amministra i beni.

A questo punto, nel caso in cui il minore non accompagnato sia provvisto di passaporto o di altro documento di identità, egli potrà recarsi direttamente in Questura, dove provvederanno alla registrazione dei dati anagrafici dichiarati dal minore riportati dai documenti in suo possesso ed effettueranno i rilevamenti fotodattiloscopici e segnaletici. In quella sede il minore potrà, in seguito, fare anche richiesta per il permesso di soggiorno, procedura che verrà esposta ampiamente nei prossimi paragrafi; l'identificazione, in questa ipotesi, è ovviamente immediata, mediante la consultazione dei documenti presentati.

Nel caso più frequente in cui, invece, egli sia privo di documenti si dovrà aprire la procedura di identificazione, prevista dall'art. 5 della L. 47/2017. La procedura di identificazione prevede che l'identità del presunto minore straniero non accompagnato sia accertata solo dopo che sia stata garantita allo stesso minore un'immediata assistenza umanitaria. L'accertamento avverrà ad opera

¹⁰⁷ Previsto dall'art. 9, L. 47/2017.

¹⁰⁸ Fonte: *“La tutela dei minori stranieri non accompagnati: manuale giuridico per l'operatore”*, a cura del SIPROIMI, Ministero dell'Interno, 2021, pag. 11.

delle autorità di pubblica sicurezza, coadiuvate da mediatori culturali e alla presenza del tutore o del tutore provvisorio, se già nominato¹⁰⁹.

Nell'eventualità che i documenti del minore siano di difficile reperibilità e persista un dubbio sull'età dichiarata dal minore può rendersi necessaria la collaborazione delle autorità diplomatico-consolari. L'intervento di quest'ultime non è esperibile nei casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale; qualora da esso possano derivare pericoli di persecuzione; nei casi in cui il minore dichiari di non volersi avvalere dell'intervento dell'Autorità diplomatico-consolare. Oltre all'identificazione svolta dalle Forze dell'Ordine, il servizio sociale del Comune ha il compito di svolgere un primo colloquio col minore non accompagnato, con lo scopo di individuare elementi per accertarne l'età ma anche la vulnerabilità, nonché la sua storia e percorso che l'hanno portato fino a lì¹¹⁰.

In caso di dubbio persistente sull'età del minore non accompagnato verrà attuato il protocollo multidisciplinare sull'accertamento dell'età, approvato nella Conferenza Stato-Regioni del 9 luglio 2020. In attesa di giungere ad un esito di queste procedure, al minore è garantita comunque l'accoglienza in strutture apposite.

La fase successiva implica una valutazione della disponibilità e idoneità dei luoghi che possano accogliere il minore, eseguita alla luce delle informazioni raccolte da parte dei Servizi Sociali e delle Forze dell'Ordine, nel rispetto del superiore interesse del minore.

Questi soggetti saranno incaricati di stilare una lista di strutture di prima accoglienza a livello regionale e, quando possibile, anche interregionale, nonché di dotarsi di un protocollo operativo per la prima accoglienza; il tutto deve essere svolto nelle prime ore in seguito al rintraccio.

In seguito, il provvedimento adottato dalle Forze dell'Ordine o dall'Ente Locale è trasmesso all'autorità giudiziaria competente per la ratifica delle misure di accoglienza e l'apertura della tutela. A questo punto può avvenire il vero

109 Fonte: "*Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*", Ministero dell'Interno, 2021, pag. 9.

110 Di Napoli E., "*Riflessioni a margine della nuova procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art. 5 della L. 47/2017*", Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, fascicolo n. 3/2017, pag. 16.

trasferimento del minore straniero non accompagnato, quindi gli operatori della struttura di accoglienza individuata nella fase precedente si recano nel luogo dove si trova il minore per la relativa presa in carico. Quando ciò non sia possibile, le Forze dell'Ordine si rendono disponibili ad accompagnare il minore nelle strutture indicate dal Servizio sociale di pronta accoglienza.

L'ultima fase prevede la segnalazione dell'inserimento del minore straniero non accompagnato al Servizio Centrale, effettuata dall'ente locale attraverso un modello di auto-inserimento del minore straniero non accompagnato nel progetto SAI territoriale (c.d. "*modello C*"), corredato da una scheda di approfondimento sul minore stesso e sulle sue eventuali vulnerabilità. In caso di mancanza di disponibilità di posti nel progetto SAI del territorio, invece del modello C, verrà inviato il c.d. *modello B*, con cui si chiede di ricercare un posto in accoglienza in altri centri della rete.

3. La procedura di presa in carico a seguito di sbarco

Diversa, per ovvi motivi, è la procedura di presa in carico in caso di sbarco di minori stranieri non accompagnati; in questo caso, infatti, che lo sbarco sia programmato o meno, viene ancora più in rilievo l'esigenza di assicurare al minore assistenza immediata.

In tutti i luoghi di sbarco, l'identificazione del minore non accompagnato segue le procedure operative standard, elaborate dal Ministero dell'Interno in collaborazione con Organizzazioni Internazionali, e opera una task-force formata da una serie di figure, ognuna con un compito specifico: il personale dell'Ufficio Immigrazione, che effettua una prima intervista al minore, una sorta di pre-identificazione, svolta con il supporto dei mediatori culturali delle ONG e delle Organizzazioni Internazionali, in cui si raccolgono le informazioni essenziali riguardanti il minore; gli operatori e mediatori culturali delle ONG e delle Organizzazioni Internazionali che, durante la pre-identificazione appena menzionata, oltre ad offrire supporto all'Ufficio Immigrazione, collaborano con gli operatori di Polizia per segnalare, eventualmente, possibili situazioni di

vulnerabilità; gli operatori della Frontex, l'Agenzia europea della Guardia di frontiera e costiera che, in fase di pre-identificazione, sono di ausilio soprattutto nella individuazione della nazionalità del minore non accompagnato; la Polizia Scientifica che procede all'identificazione tramite rilievi foto segnaletici (per i minori sopra i 14 anni) ed all'esame dei documenti.

Qualora i minori non accompagnati fossero sbarcati in un hotspot¹¹¹ vi possono rimanere per il tempo strettamente necessario a queste procedure; infatti, una volta individuato e identificato secondo le procedure descritte, il minore straniero non accompagnato viene segnalato immediatamente dall'Ufficio Minori della Questura, dall'Ufficio Immigrazione presente nel luogo di sbarco o da altre Forze di Polizia, alla Prefettura per la richiesta di disponibilità di posti in centri di accoglienza. Laddove sia possibile, la ricerca di posti in centri di accoglienza viene avviata nei giorni o nelle fasi antecedenti lo sbarco, per consentire un rapido inserimento dei minori presenti a bordo delle navi che hanno effettuato il soccorso in mare.

In questa fase risulta cruciale ottenere le informazioni sul minore non accompagnato (come i suoi eventuali legami di parentela o affettività, le sue vulnerabilità), reperite durante la fase di identificazione, in forma completa e tempestiva per la valutazione delle strutture più idonee e considerati i posti disponibili.

Individuata la soluzione di accoglienza adatta, l'autorità di Pubblica Sicurezza dà immediata comunicazione della presenza del minore non accompagnato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni stesso per l'apertura della tutela, la nomina del tutore e la ratifica delle misure di accoglienza predisposte, nonché al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ai sensi dell'art. 19, comma 5 del D.Lgs. 142/2015.

È bene sottolineare che, come nell'ipotesi del rintraccio, nell'eventualità che rimanga un dubbio fondato circa l'età del presunto minore, nonostante siano stati svolti accertamenti documentali e, quando possibile, sia intervenuta

¹¹¹ L'hotspot è un modello organizzativo preposto alla gestione di grandi arrivi di persone che può operare in qualsiasi area territoriale prescelta. In Italia attualmente sono state individuate 4 aree Hotspot (Lampedusa, Trapani, Pozzallo e Taranto) allestite per consentire le operazioni di prima assistenza, identificazione e somministrazione di informative in merito alle modalità di richiesta della protezione internazionale o di partecipazione al programma di relocation.

l'autorità diplomatico-consolare del Paese di origine, gli operatori dell'Ufficio Immigrazione e dell'Ufficio Minori della Questura, impegnati nelle operazioni di sbarco, procedono secondo le modalità di legge ad informare la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, che può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento dell'età secondo la procedura multidisciplinare prevista dal già menzionato Protocollo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni del 9 luglio 2020.

In attesa di avere l'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita, comunque, dalle strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge. Emesso il provvedimento di affidamento alla struttura, si organizza il trasferimento, che deve avvenire nelle ore successive all'arrivo del minore, entro il limite di un giorno.

Nello specifico, è previsto che venga previamente comunicato alla Prefettura il nominativo del referente del progetto SAI inviato per la presa in carico e che venga, quando necessario, inviata un'operatrice in caso di presa in carico di minore straniera non accompagnata di genere femminile e, se possibile, anche il mediatore¹¹². Si firmano, infine, il verbale di affidamento e il certificato medico di idoneità, e si procede a comunicare l'inserimento del minore nella struttura, contemporaneamente all'inserimento dei dati dello stesso nel Sistema Informativo Minori (SIM).

A questo punto, se il minore non accompagnato è collocato in un territorio diverso da quello del rintraccio o dello sbarco, il legale rappresentante della struttura provvede ad inviare una richiesta di apertura di tutela presso il Tribunale per i minorenni competente; nel caso in cui il minore, invece, fosse collocato in una struttura nello stesso territorio questa procedura sarebbe già stata precedentemente svolta dalle Forze dell'Ordine.

Poiché è previsto che il minore non sia mai privo di tutela, nelle more della nomina del tutore, il responsabile della struttura di accoglienza cui è stato affidato il minore è sempre presente a supporto dello stesso¹¹³ ma, per evitare eventuali conflitti di interesse, l'art.3, comma 2 della L.184/83 esclude che egli

¹¹² Fonte: "*Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*", Ministero dell'Interno, 2021, pag. 14.

¹¹³ Art. 6, L. 47/2017.

possa essere nominato tutore.

Una volta compiuti ulteriori accertamenti medici, il minore potrà richiedere il rilascio del codice STP (Straniero Temporaneamente Presente), mentre per l'ottenimento della Tessera Sanitaria sarà prima necessaria la richiesta di rilascio del primo permesso di soggiorno. A tal fine il minore non accompagnato verrà condotto in Questura, non prima di essere informato riguardo i motivi per i quali è accompagnato presso di essa e della possibilità eventuale di essere sottoposto a foto-segnalamento. È importante, inoltre, che il presunto minore sia informato del fatto che, in caso di fondato dubbio rispetto alla sua minore età dichiarata, potrebbe essere sottoposto ad esami socio-sanitari, condotti con metodologia multidisciplinare¹¹⁴. È da sottolineare come questa fase di accertamento dell'età possa emergere in qualsiasi momento dell'accoglienza.

Una volta rilasciato il permesso di soggiorno per minore età, il cui procedimento verrà più approfonditamente spiegato nei paragrafi successivi, il minore non accompagnato potrà, entro un mese, richiedere il rilascio del codice fiscale, l'iscrizione anagrafica e quella scolastica; successivamente, al compimento della maggiore età, il minore potrà anche richiedere il passaporto o altri documenti di identità al fine di convertire il permesso di soggiorno per minore età.

Nel malaugurato caso in cui il minore si allontani ingiustificatamente, il Responsabile della struttura avrà l'onere di provvedere immediatamente alla denuncia presso le autorità di pubblica sicurezza per l'avvio delle procedure di ricerca, e dovrà comunicare tale denuncia di allontanamento al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione; al Servizio Centrale; alla Procura presso il Tribunale per i minorenni; al Tribunale per i minorenni; alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; alla Questura e alla Prefettura competenti; all'Ufficio Servizi Sociali del Comune competente ed, infine, all'Unità Dublino.

¹¹⁴ Fonte: “*Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*”, Ministero dell'Interno, 2021, pag. 17 e ss.

4. Le azioni a favore del minore durante la sua permanenza nelle strutture di prima accoglienza

Durante la permanenza del minore nelle strutture di prima accoglienza gli operatori sono chiamati a svolgere attività¹¹⁵ dirette, in primis, ad una valutazione dei bisogni di ogni minore ospitato, anche al fine di agevolare l'inserimento dello stesso in seconda accoglienza, alla luce delle specifiche necessità rilevate. A tal fine il minore dovrà essere adeguatamente informato circa il luogo in cui si trova, i diritti specifici che lo riguardano e il percorso nel quale sarà inserito.

Andranno promosse, sin dall'inizio della permanenza dei minori nei centri, attività finalizzate alla comunicazione di informazioni a proposito del paese ospitante, dei suoi usi e costumi e dei valori costituzionali, esplicitando l'interesse dello Stato italiano all'accoglienza e all'integrazione sociale dei cittadini provenienti da Paesi terzi, informandoli, anche, sui comportamenti che potrebbero favorire l'inclusione e sfavorire l'intolleranza nella comunità allargata, così come nel centro di accoglienza.

Nel fare ciò, gli operatori, specialmente le figure professionali di riferimento¹¹⁶, sono chiamati a strutturare interventi che, seppur programmati in modo da poter essere utili a tutti i minori, dovranno comunque tener conto delle peculiarità di cui ogni minore è portatore. Per questo è importante organizzare, per gli operatori, periodici incontri di aggiornamento, confronto e pianificazione delle attività da porre in essere, sempre considerando che alla base c'è un'organizzazione di équipe.

Gli interventi di cui si dovranno occupare gli operatori possono essere i più basilari, come l'accoglienza materiale del minore, con la registrazione dei dati,

115 Previste all'art. 6 lett. c), d) ed e) dell'Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 – Assistenza Emergenziale "*Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati*", recuperabile al sito:

www.interno.gov.it/sites/default/files/avviso_msna_vs._01.04.2015-_ii_edizione_sito.pdf

116 L'art. 6, comma 2, dell'Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 prevede, tra le figure professionali che operano in ciascun progetto di accoglienza, quattro professionisti specializzati nell'ambito dei minori stranieri non accompagnati: un assistente sociale, uno psicologo, un medico dell'età evolutiva, un esperto di diritti dell'infanzia.

la consegna del vestiario e dei documenti di benvenuto; oppure la presentazione del Progetto e dei soggetti coinvolti, della struttura e dei servizi resi. Diversamente ci sono interventi più impegnativi, che vanno dal primo colloquio d'ingresso col minore e la firma del patto di accoglienza (da non confondersi con il primo colloquio previsto dall'art. 5 della L. 47/2017), al primo contatto con i familiari del minore, sempre che ci sia il consenso di quest'ultimo, che ciò sia valutato a fondo e sia ritenuto nel superiore interesse del minore¹¹⁷.

È importante, quindi, che i minori siano ascoltati e rassicurati concretamente circa la possibilità di un percorso individuale in cui possano valorizzarsi ed essere valorizzati in funzione delle loro risorse e bisogni personali.

Come già scritto, in seguito alle procedure per la conferma dell'età, nel caso sorgano dubbi sul fatto che il soggetto possa essere o meno minorenne, e ad esami sanitari e visite mediche per assicurarsi che il minore non abbia necessità di assistenza medica immediata, le prime fasi dell'accoglienza, immediatamente dopo l'inserimento del minore nella struttura, sono caratterizzate dalla presentazione generale del progetto, della struttura, dei servizi resi e dei collaboratori, da parte del responsabile del progetto, con la collaborazione delle figure professionali di riferimento, degli educatori e del mediatore interculturale.

Successivamente, fase fondamentale è quella del colloquio di ingresso e della firma del patto di accoglienza; si tratta del primo approccio che il minore ha con l'équipe e avviene, di norma, entro un paio di giorni dall'inserimento in struttura. Al termine di questa fase può incominciare, con l'aiuto degli assistenti sociali, degli educatori e con l'assistenza del mediatore, un primo avvicinamento con i familiari, sempre se ciò viene preliminarmente valutato come nell'interesse superiore del minore e se esso ne ha dato il consenso; dal punto di vista pratico, il compito dell'assistente sociale e del mediatore è di svolgere una prima verifica del numero telefonico fornito dal minore e fornire, poi, ai familiari contattati informazioni sulle condizioni del minore, sul fatto che è ospitato in un centro dedicato e seguito da operatori specializzati. Immediatamente dopo, si

117 Fonte: *"Linee Guida per le strutture di prima accoglienza contenenti procedure operative standard per la valutazione del superiore interesse del minore."*, Ministero dell'Interno, 2020, pag. 11.

stabilisce un contatto diretto fra il minore e il familiare, sempre alla presenza di un assistente sociale e di un mediatore interculturale, a scopi osservativi¹¹⁸.

Una volta informato il minore di tutti i diritti e doveri che giuridicamente lo riguardano, l'assistente sociale, in concerto con l'educatore o, in alternativa, con uno psicologo, il mediatore e il tutore, possono iniziare la redazione della Cartella Sociale del minore.

L'art. 9, comma 2 della L. 47/2017 dispone, infatti, che *“gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore nel superiore interesse del minore straniero non accompagnato”* dovranno essere riportati in un'apposita Cartella Sociale, che dovrà essere trasmessa ai Servizi Sociali del Comune e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni. Scopo precipuo della Cartella Sociale è di essere uno strumento utile a disposizione del personale qualificato, per dare continuità alla presa in carico del minore attraverso la trasmissione e la condivisione di tutte le informazioni raccolte a proposito del soggetto.

Già nel corso del colloquio, svolto secondo un approccio olistico e multidisciplinare e che porterà alla redazione della Cartella Sociale, dovrebbero infatti emergere eventuali condizioni di vulnerabilità, ed altri elementi utili alla valutazione del superiore interesse del minore, al fine di definire tempestivamente il percorso amministrativo più idoneo per la sua protezione. Tramite lo svolgimento dei colloqui con il minore in questa fase, sarà anche possibile, per gli operatori sociali e quelli della struttura di accoglienza, la redazione del Progetto Educativo Individualizzato (detto anche *PEI*), nucleo portante dell'accoglienza del minore non accompagnato e delle azioni che verranno poste in essere nei suoi confronti durante la permanenza.

Il Progetto tiene conto dei bisogni del minore e delle sue risorse, dei fattori legati al suo passato che ne possono determinare il comportamento, le ragioni della partenza dal Paese di origine ed il percorso migratorio ed è, per questo motivo, uno strumento personalizzato, flessibile nonché continuamente in itinere, per tutta la durata dell'accoglienza del minore nella struttura. Il *PEI* cerca di chiarire le prospettive future del minore, assicurandosi che sia garantito il

¹¹⁸ Fonte: *“Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati”*, Ministero dell'Interno, 2021, pag. 22.

rispetto del suo superiore interesse, che siano tutelati i suoi diritti e che riceva tutto l'aiuto necessario per sviluppare la propria autonomia, in vista del raggiungimento della maggiore età e della sua uscita dalla struttura di accoglienza, che gli aprirà le porte verso il mondo degli adulti.

Il Progetto deve, inoltre, contenere disposizioni in merito al monitoraggio del percorso di vita del minore, nonché alla revisione del Progetto stesso, laddove l'evoluzione della situazione richieda dei particolari e coerenti aggiustamenti. In altre parole, il *PEI* si configura come una guida per il lavoro di tutti gli operatori che si occupano del minore e per il minore stesso, chiamato in questo modo a responsabilizzarsi e ad assumere un ruolo di protagonista nella costruzione del suo futuro.

Affinché si realizzi questa costante valutazione, aggiornamento ed eventuale aggiustamento del Progetto e della Cartella Sociale, gli operatori della struttura devono effettuare colloqui periodici conoscitivi e di sostegno con il minore e, al fine di garantire un approccio multidisciplinare nell'ambito della valutazione del suo superiore interesse, è necessario che tutte le diverse professionalità dell'équipe intervengano in tale valutazione e nella presa in carico del minore, ciascuna in virtù delle proprie specifiche competenze, in un legame dinamico e di reciproca influenza.

Attraverso i colloqui conoscitivi iniziali, i colloqui di approfondimento e i colloqui periodici di verifica, monitoraggio e, se necessaria, ridefinizione del percorso di accoglienza e di integrazione, gli operatori qualificati sono quindi chiamati a coordinare tra loro i rispettivi interventi in base alle necessità del minore.

5. L'affido familiare

Il percorso fin qui delineato è una delle possibili strade che può seguire il minore giunto in Italia non accompagnato, ma non è l'unica: la Legge Zampa ha, infatti, modificato anche la L. 184/1983 sul diritto del minore ad una famiglia; dal combinato dell'art. 2, commi 1 e 2 della suddetta legge, e dell'art. 7 della L. 47/2017, si è giunti alla conclusione che il minore, temporaneamente privo di un

ambiente familiare idoneo, debba essere affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno, in via prioritaria rispetto al collocamento in Comunità o altra struttura di accoglienza; è previsto, inoltre, che gli Enti Locali possano promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati.

L'affidamento c.d. *eterofamiliare* del minore costituisce una misura, come si è specificato, di carattere temporaneo, prevista per fare fronte ad una situazione transitoria e volta al recupero del rapporto del minore stesso con la famiglia di origine; quando, perciò, la causa che ha impedito alla famiglia di origine di prendersi cura del minore viene meno, il minore può fare ritorno al suo nucleo familiare. Questa precisazione è ciò che permette di distinguere l'affidamento eterofamiliare dall'adozione, che invece prevede un ostacolo insormontabile e la necessaria interruzione dei rapporti tra famiglia d'origine e minore¹¹⁹.

La scelta di rendere l'affido familiare la strada prioritaria di accoglienza pone le fondamenta nel fatto che esso consente al minore di essere inserito in un contesto familiare e di sentirsi accettato in un ambiente più intimo, che ha risorse affettive da destinargli in maniera quasi esclusiva rispetto a quanto non accada nelle strutture di accoglienza. L'affidamento può essere di due tipi: può essere disposto dai Servizi Sociali e reso esecutivo dal Giudice tutelare, nel caso in cui vi sia il consenso dei genitori o del tutore (c.d. *affidamento consensuale*); o può essere disposto dal Tribunale per i minorenni, nel caso in cui non vi sia il consenso dei genitori o del tutore (c.d. *affidamento giudiziale*)¹²⁰. Va, infine, ricordato che dall'attuazione delle disposizioni previste dall'art.7 non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e che gli enti locali provvedono nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci.

119 Fonte: "La tutela dei minori stranieri non accompagnati: manuale giuridico per l'operatore", a cura del SIPROIMI, Ministero dell'Interno, 2021.

120 Art. 4, commi 1 e 2, L. 184/1983.

6. I percorsi per l'ottenimento del permesso di soggiorno

Affinché un minore non accompagnato possa esercitare pienamente i suoi diritti e avere una reale prospettiva di inclusione sociale in Italia, è fondamentale che ottenga un permesso di soggiorno durante la minore età e che segua il percorso che offre maggiori possibilità di poter mantenere la regolarità del soggiorno anche dopo il raggiungimento della maggiore età. I principali modi con cui un minore straniero non accompagnato può ottenere un permesso di soggiorno sono tre: la richiesta del permesso di soggiorno per *minore età*; la richiesta del permesso di soggiorno per *motivi familiari o affidamento*; la presentazione della *domanda di protezione internazionale*.

Con l'entrata in vigore del D.L. 113/2018 è venuta meno, invece, l'ipotesi di permesso di soggiorno per motivi umanitari. Per valutare quale percorso consenta con maggiori probabilità al minore di ottenere un permesso di soggiorno rinnovabile anche dopo il compimento dei 18 anni, si dovrà valutare caso per caso se vi siano i presupposti per ciascuno dei percorsi sopra citati, considerando un complesso insieme di fattori: la storia e le attuali condizioni del minore, la situazione nel Paese d'origine, il percorso del minore in Italia, l'orientamento della Commissione Territoriale competente, e così via. La scelta del percorso da seguire è cruciale per il futuro del minore poiché, in molti casi infatti, scegliere l'uno o l'altro percorso può fare la differenza tra la possibilità di restare in Italia regolarmente anche dopo il compimento dei 18 anni oppure essere espulso. Rimane comunque sempre preminente, nell'ambito di tali valutazioni, il superiore interesse del minore.

6.1 Il permesso per minore età

Il permesso di soggiorno per minore età è previsto all'art. 10 della L. 47/2017, ed è il permesso rilasciabile al minore straniero non accompagnato sottoposto a tutela ma non affidato e non convivente con il proprio tutore; al pari è considerato il permesso rilasciabile al minore infra-quattordicenne affidato ad

uno straniero regolarmente soggiornante¹²¹.

Il permesso per minore età ha validità fino al compimento dei 18 anni, perciò non si tratta di un'autorizzazione solo provvisoria che, come tale, sarebbe inevitabilmente caratterizzata da un'effettività diminuita rispetto ai normali permessi di soggiorno. Il permesso di soggiorno per minore età è il titolo autorizzatorio di più immediata disponibilità, potendo il minore non accompagnato richiederlo, ed ottenerlo, non appena sia stato rintracciato nel territorio nazionale ma, al contempo, si tratta anche di quello che è più frequentemente sostituito o scartato in favore degli altri due¹²².

La richiesta di rilascio del permesso di soggiorno può essere fatta dallo stesso minore, personalmente, o attraverso l'esercente la responsabilità genitoriale il quale, in attesa che venga nominato un tutore, è individuato nel responsabile della struttura dove il minore è stato accolto¹²³. Il Ministero dell'Interno ha chiarito che, vigendo il divieto di espulsione e di respingimento, e nel rispetto del principio del superiore interesse del minore, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per minore età si deve prescindere dall'esibizione del passaporto o documento equipollente, qualora essi non siano nelle immediate disponibilità, in analogia ai casi in cui la normativa vigente prevede espressamente tale deroga¹²⁴, e come recentemente stabilito dal D.P.R. 191/2022, che ha modificato e integrato il Regolamento attuativo del Testo Unico dell'Immigrazione (D.Lgs. 286/1998), intervenendo sulla disciplina dei permessi di soggiorno per i minori stranieri non accompagnati e della conversione dei permessi al raggiungimento della maggiore età.

6.2 Il permesso per motivi familiari o affidamento

L'art. 10, lett. b), prima parte, della L. 47/ 2017 prevede che sia rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari al minore straniero non

121 Art. 28, D.Lgs. 286/1998

122 Morozzo della Rocca P., "I diritti di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati durante e dopo la minore età.", *Famiglia e diritto*, 2/2023, pag. 171.

123 Art. 6, comma 3, L. 47/ 2017.

124 Circolari del Ministero dell'Interno del 24 marzo 2017 e del 28 agosto 2017.

accompagnato che sia: minore di quattordici anni e affidato, anche ai sensi dell'art. 9, comma 4, della L. 184/1983 o sottoposto alla tutela di un cittadino italiano con lo stesso convivente¹²⁵; minore di più di quattordici anni e affidato, anche ai sensi del medesimo art. 9, comma 4, L. 184/1983, o sottoposto alla tutela di uno straniero regolarmente soggiornante o di un cittadino italiano con lo stesso convivente.

6.3 *La conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età*

I minori stranieri non accompagnati, affidati o sottoposti a tutela, una volta divenuti maggiorenni possono ottenere un nuovo permesso di soggiorno, come previsto dall'art. 32¹²⁶ del Testo Unico sull'Immigrazione (D.Lgs. 286/1998), che prevede la possibilità di convertire il permesso di soggiorno di cui è titolare il minore, sia esso per minore età che per motivi familiari o affidamento, in un permesso per: *studio; attesa occupazione* (da non confondere con il permesso di soggiorno per accesso al lavoro, titolo venuto meno per effetto della L. 189/2002, nonostante l'imprecisione dell'art. 32); *lavoro subordinato o autonomo*. Il comma 1-ter dell'art. 32 specifica, inoltre, che ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, l'ente gestore dei Progetti è chiamato a fornire la

125 Per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi familiari è richiesta la convivenza; dunque, se il minore non convive con il tutore, in generale riceverà un permesso per minore età.

126 Comma 1: "Al compimento della maggiore età, allo straniero nei cui confronti sono state applicate le disposizioni di cui all'art. 31, comma 1 e, fermo restando quanto previsto dal comma 1-bis, ai minori che sono stati affidati ai sensi dell'art. 2 della L. 184/1983, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura. Il permesso di soggiorno per accesso al lavoro prescinde dal possesso dei requisiti di cui all'art. 23." Comma 1-bis: "Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato, per il periodo massimo di un anno, per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, previo accertamento dell'effettiva sussistenza dei presupposti e requisiti previsti dalla normativa vigente, al compimento della maggiore età, ai minori stranieri non accompagnati, affidati ai sensi dell'art. 2 della L. 184/1983, ovvero sottoposti a tutela, previo parere positivo del Comitato per i minori stranieri, di cui all'art. 33 del presente Testo Unico, ovvero ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 52 del Regolamento di cui al D.P.R. 394/1999."

documentazione comprovante il fatto che il neo-maggiorenne è presente sul territorio dello Stato da non meno di tre anni, che ha seguito il Progetto per almeno due anni, che ha la disponibilità di un alloggio e che frequenta corsi di studio, ovvero svolge una qualche attività lavorativa, o che è in possesso di un contratto di lavoro, anche se non ancora iniziato.

La conversione, e il conseguente rilascio, del nuovo permesso di soggiorno deve essere richiesta alla Questura competente in base al domicilio del minore, e la richiesta deve essere presentata 60 giorni prima del compimento dei 18 anni (quando la domanda è presentata dal tutore) o comunque entro i 60 giorni successivi dal diretto interessato.

Poiché l'art. 32 del Testo Unico sull'Immigrazione prevede che, al fine della conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al compimento del diciottesimo anno, la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali rilasci un parere positivo a riguardo, nel febbraio del 2017 sono state emanate le Linee Guida relative a tali pareri.

La Direzione Generale è, infatti, chiamata ad esprimere un parere che si configura come un atto endo-procedimentale obbligatorio, ancorché non vincolante, ai fini dell'adozione da parte della Questura territorialmente competente del provvedimento relativo al rilascio del nuovo permesso di soggiorno convertito, una volta scaduto quello per minore età.

Nel decidere in merito alle singole richieste di parere dei minori, la Direzione Generale tiene in preminente considerazione il percorso scolastico e/o formativo svolto dal minore e l'eventuale formazione professionale e l'esperienza lavorativa compiute durante la minore età. In questo quadro, l'apprendimento della lingua italiana assume un ruolo fondamentale, in quanto si configura come un fattore identificativo di prima categoria allo scopo dell'integrazione del minore. Tali informazioni devono essere integrate fornendo alcuni elementi circa le prospettive future del minore una volta divenuto maggiorenne, come ad esempio la sua intenzione di proseguire gli studi o l'aver ottenuto una promessa di lavoro. Ripercorrere la storia del minore e riflettere su di essa volgendo lo sguardo verso le opportunità future consente alla Direzione

Generale di valutare concretamente la situazione del ragazzo in questione e di esprimere un parere con cognizione di causa.

Fermo restando che ogni situazione debba essere valutata in concreto, nel rispetto del superiore interesse del minore, le Linee Guida precisano i casi per i quali la richiesta di parere non deve essere inviata, e cioè per: i minori stranieri non accompagnati che risultino presenti nello Stato da almeno tre anni, ammessi ad un Progetto di integrazione sociale e civile per un periodo di almeno un biennio; i minori stranieri affidati a parenti entro il quarto grado, anche se in possesso del permesso di soggiorno per minore età; i 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 diciottesimo anno di età; i minori stranieri non accompagnati che al compimento della maggiore età siano in possesso di un permesso di soggiorno per asilo, per protezione sussidiaria o per motivi umanitari¹²⁷.

È inoltre opportuno sottolineare come l'attribuzione al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del compito di esprimere il parere sul percorso di integrazione sociale e civile del minore, finalizzato per l'appunto al rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio, di attesa occupazione o di lavoro subordinato o autonomo (art. 32, comma 1) ha visto, nel corso degli ultimi anni dei repentini e soventi cambiamenti: se inizialmente l'art. 13 della L. 47/2017 aveva previsto che il decorso del termine del procedimento per l'espressione del parere fosse considerato come silenzio-assenso, ai sensi dell'art. 20, commi 1, 2 e 3 della L. 241/1990, tale procedura è stata prima abrogata dal D.L. 113/2018, successivamente ripristinata dal D.L. 130/2020 e di nuovo abrogata dal D.L. 20/2023 (c.d. Decreto Cutro).

Nonostante ciò, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) ha richiesto, al fine di non gravare ulteriormente sui Comuni, di valutare il ripristino del silenzio-assenso in un atto del Governo, sottoposto a parere parlamentare¹²⁸.

¹²⁷ Fonte: “*Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*”, Ministero dell'Interno, 2021, pag. 21.

¹²⁸ Atto di Governo n. 63, “*Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente i compiti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in materia di minori stranieri non accompagnati*”, presentato al Senato della Repubblica il 19 settembre 2023.

Secondo le Linee Guida, inoltre, la richiesta di parere dovrebbe essere inviata preferibilmente 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, salvo giustificati motivi, opportunamente rappresentati nell'ambito della richiesta di parere. Nel caso in cui la Questura intenda rigettare la richiesta di rilascio, rinnovo o conversione del permesso di soggiorno è tenuta a comunicare un c.d. "*preavviso di rigetto*", per informare l'interessato dei motivi del rifiuto. L'interessato può quindi presentare osservazioni e documenti entro 10 giorni dalla comunicazione. Se poi la Questura notifica un diniego della domanda di rilascio, rinnovo o conversione del permesso di soggiorno, l'interessato può presentare ricorso entro 60 giorni dalla notifica, assistito da un avvocato.

6.4 Il prosieguo amministrativo

Una piccola riflessione merita il c.d. *prosieguo amministrativo*, previsto dall'art. 13, comma 2, della L. 47/2017; si tratta di un procedimento per cui il Tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, e con decreto motivato, l'affidamento ai servizi sociali stessi, di un minore straniero non accompagnato che, una volta divenuto maggiorenne, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia. Tale affidamento non può comunque superare il compimento del ventunesimo anno di età.

La norma ha come principale ratio quella di offrire una possibilità di protezione sociale ai neo-maggiorenni, che vengono spesso a trovarsi senza alloggio, né lavoro e devono interrompere all'improvviso i percorsi di studio o di formazione professionale per mancanza di risorse. L'art. 13 non specifica quale tipo di permesso di soggiorno debba essere rilasciato all'ormai maggiorenne, prima minore straniero non accompagnato, ma a tale lacuna ha posto rimedio il D.P.R. 191/2022, disponendo, mediante la modifica dell'art. 11, comma 1, lett.

c-sexies) del D.Lgs. 286/1998, che gli venga rilasciato un permesso di soggiorno *per integrazione*, per la durata fissata dal Tribunale per i minorenni “*e comunque non oltre il ventunesimo anno di età*”.

Solo alla scadenza del permesso di soggiorno per integrazione il giovane, ormai maggiorenne, accedendo alle procedure di conversione altrimenti previste già al compimento della maggiore età, dovrà richiedere il parere positivo della Direzione Generale. Detto parere non pare, tuttavia, necessario nel caso in cui lo straniero sia stato, a suo tempo, presente sul territorio dello Stato da non meno di tre anni e che abbia seguito un Progetto di integrazione sociale e civile per almeno due anni, ai sensi dell'art. 32, comma 1-bis, del Testo Unico sull'Immigrazione, a condizione però che tale progetto abbia dato esito positivo, sia pure successivamente alla maggiore età¹²⁹.

6.5 Il permesso per richiesta di asilo

L'ultima ipotesi è, infine, costituita, ai sensi dell'art. 4, comma 1, D.Lgs. 142/2015, dal permesso di soggiorno per richiesta di asilo, destinato a trasformarsi, in caso di accoglimento della domanda da parte della Commissione Territoriale, nel permesso di soggiorno corrispondente allo status di protezione internazionale. La Commissione potrebbe anche rifiutare l'istanza, riconoscendo però il diritto a una protezione complementare, il che comporterebbe il conseguente rilascio di un permesso di durata biennale convertibile in altro titolo.

Il permesso viene rilasciato in formato cartaceo al minore non accompagnato che presenta domanda di protezione internazionale, è valido nel territorio dello Stato per sei mesi ed è rinnovabile sino al termine della procedura di asilo, compreso il periodo dell'iter giurisdizionale in caso di ricorso contro il diniego della Commissione Territoriale competente all'esame della domanda. Il permesso di soggiorno per richiesta di asilo permette al minore di svolgere attività lavorativa dopo sessanta giorni dalla verbalizzazione della domanda, fermo restando il soddisfacimento delle condizioni necessarie per l'accesso al

¹²⁹ Morozzo della Rocca P., “*I diritti di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati durante e dopo la minore età.*”, *Famiglia e diritto*, 2/2023, pag. 175.

lavoro dei minori e dunque il compimento del sedicesimo anno di età e l'assolvimento degli obblighi scolastici.

6.6 La procedura per il riconoscimento della protezione internazionale

Le norme che disciplinano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e della protezione speciale previste per gli adulti si applicano anche alle domande presentate dai minori non accompagnati.

È, tuttavia, importante ricordare come tali domande presentino alcune specificità rispetto a quelle presentate dai richiedenti asilo adulti; infatti, ci sono alcune violazioni dei diritti dei minori che possono rappresentare forme di persecuzione contro l'infanzia e, dunque, costituire presupposto per il riconoscimento della protezione internazionale. Sono casi che variano dalla tratta dei minori, alle più gravi forme di lavoro minorile, dall'aver vissuto nel proprio Paese come minore di strada, alla violenza domestica.

Per queste ragioni, la Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo ha invitato le Commissioni Territoriali a prestare particolare attenzione alle possibili forme di persecuzione e vulnerabilità legate alla minore età, nonché, in via subordinata, e in assenza dei presupposti della protezione internazionale, a eventuali e residuali vulnerabilità particolari.¹³⁰ Risulta dunque fondamentale che ogni forma di persecuzione e vulnerabilità legate alla minore età, eventualmente subita dal minore richiedente asilo, emerga nel corso dell'audizione presso la Commissione Territoriale.

La domanda di riconoscimento della protezione internazionale può essere presentata direttamente dal minore non accompagnato e confermata dal tutore oppure, nel caso di bambini molto piccoli, può essere presentata direttamente dal tutore sulla base di una valutazione individuale della situazione personale del minore. Al minore straniero non accompagnato è quindi garantita l'assistenza del tutore in ogni fase della procedura inerente la domanda d'asilo, senza eccezioni. Nel caso in cui il tutore non sia ancora stato nominato, i

¹³⁰ Circolare n. 5708 della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo del 26 novembre 2015.

compiti relativi alla domanda di protezione internazionale e alla richiesta del permesso di soggiorno possono essere svolti, come già segnalato, dal responsabile della struttura di accoglienza, in quanto esercente i poteri tutelari in via provvisoria.

Essendo sempre fondamentale l'opinione del minore, ai fini della valutazione del suo interesse superiore, questi deve essere ascoltato, tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e di sviluppo personale, anche al fine di conoscere le esperienze passate e valutare il rischio che il minore sia vittima di forme di persecuzione, nonché a verificare la possibilità di ricongiungimento familiare.

Se il minore richiedente riceve un rigetto della domanda d'asilo, può presentare ricorso entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento.

A questo punto della procedura, però, a differenza dei richiedenti asilo adulti, per i minori non accompagnati è possibile anche un'altra strada: il minore, infatti, può ottenere un permesso di soggiorno per minore età e, laddove soddisfatti requisiti previsti, potrà in seguito convertirlo, una volta raggiunta la maggiore età, in permesso per studio, lavoro o attesa occupazione ai sensi dell'art. 32 del D.Lgs. 286/1998.

Va, tuttavia, sottolineato che se la domanda di protezione internazionale viene rigettata *dopo* il compimento dei 18 anni, il neo-maggiorenne a quel punto non potrà più richiedere il rilascio di un permesso di soggiorno per minore età ed è, per questo motivo, fondamentale nel superiore interesse del minore valutare con grande attenzione la scelta iniziale tra la richiesta del permesso per minore età e la domanda d'asilo e, nel caso si scelga quest'ultima, è importante che il minore possa presentare domanda d'asilo ed essere sentito dalla Commissione Territoriale nel più breve tempo possibile, in modo da non perdere successivamente la possibilità di ricevere l'esito della domanda di permesso per minore età *prima* del compimento dei 18 anni.

Fortunatamente, pur non potendo più richiedere il rilascio del permesso di soggiorno per minore età, nel caso in cui il minore riceva il diniego della domanda d'asilo dopo il compimento dei 18 anni è, tuttavia, possibile per questo richiedere alla Direzione Generale dell'Immigrazione presso il Ministero

del Lavoro e delle Politiche Sociali il parere ai sensi dell'art. 32 del D.Lgs. 286/1998; qualora il neo-maggiorenne riuscisse ad ottenere il parere positivo della Direzione Generale, e fosse in possesso del passaporto o di attestazione equivalente di nazionalità, potrebbe in tal caso presentare alla Questura la domanda di rilascio del permesso per studio, lavoro o attesa occupazione, previsto dall'art. 32 del D.Lgs. 286/1998.

In base ad un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 32, infatti, il permesso per studio, lavoro o attesa occupazione può essere rilasciato anche se all'interessato non era stato precedentemente rilasciato un permesso per minore età, prima del compimento dei 18 anni, venendo così finalmente colmato un vuoto di tutela che sino ad oggi induceva i minori stranieri non accompagnati più grandi a non fare domanda di asilo, pur possedendo i requisiti, per timore di ricevere un rifiuto dopo avere ormai compiuto la maggiore età, trovandosi così senza più rimedio, privi di un titolo di soggiorno¹³¹.

Giusto per dare un'idea della mole di richiesta, a fini statistici, si riportano i dati relativi alle domande di protezione internazionale presentate nel primo semestre del 2023. Al 30 giugno 2023 sono state presentate 1.062 domande di protezione internazionale relative a minori stranieri non accompagnati, a fronte delle 763 presentate nello stesso periodo nel 2022 e delle 1.661 presentate in totale nel 2022. In riferimento alle tipologie di decisioni adottate dalle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, il 71% dei minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione ha avuto il riconoscimento di una qualche forma di protezione internazionale¹³².

6.7 La giurisprudenza in materia di protezione internazionale

Un interessante spunto riguardante la richiesta di protezione internazionale da parte dei minori non accompagnati, e nello specifico di come vengono valutati la

131 Morozzo della Rocca P., *"I diritti di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati durante e dopo la minore età."*, Famiglia e diritto, 2/2023, pag. 172.

132 Dati raccolti dalla Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, presso il Ministero dell'Interno, contenuti nel *"Rapporto di approfondimento semestrale sui minori stranieri non accompagnati in Italia"* del 30 giugno 2023.

loro vulnerabilità e i criteri per concederla, è riscontrabile in una recente sentenza della Corte di Cassazione, datata 1 marzo 2023¹³³.

La vicenda riguarda un cittadino del Gambia (il ricorrente), rimasto orfano di padre e abbandonato dalla madre, in seguito alla contrazione di altro matrimonio, poiché non in grado di garantire il suo sostentamento. Arrivato in Italia, in sede di audizione per il riconoscimento della protezione internazionale, il ricorrente ha dichiarato di aver lasciato il proprio paese nel marzo del 2016, ovvero quando aveva solo quindici anni. I motivi erano da ricercarsi nel conflitto familiare con la famiglia paterna; lo stesso aveva, infatti, dichiarato che, alla morte del padre, era andato a vivere presso l'abitazione dello zio, in quanto, la madre, divorziata dal padre, non aveva la possibilità di prendersene cura di lui, ed aveva contratto altro matrimonio. Dichiarava, inoltre, di non aver mai studiato in quanto gli era stato impedito dalla famiglia paterna, dietro continue minacce e maltrattamenti.

Il ricorrente aveva riferito, invero, di essere stato maltrattato e picchiato costantemente dalla famiglia paterna e di aver allora provato a ritornare dalla madre, solo per poi subire anche presso di lei ulteriori maltrattamenti da parte del nuovo marito. Per i motivi evidenziati, ovvero quotidiani maltrattamenti in famiglia e non sentendosi al sicuro perché minacciato oltretutto di morte, ha abbandonato il Gambia nel marzo del 2016. È stato in Libia sette mesi, dove ha subito ulteriori maltrattamenti ed è stato picchiato durante la prigionia in un ghetto. Ha raggiunto, in seguito, l'Italia solo nel maggio del 2017, dove ha iniziato un processo di integrazione ed ha, finalmente, cominciato un percorso curriculare ed a studiare.

La Commissione Territoriale di Salerno, chiamata a giudicare se il ricorrente fosse idoneo alla protezione internazionale, con una decisione del 25 gennaio 2019, ha tuttavia escluso la credibilità del ricorrente, contestando la genericità e la confusione di quanto narrato, identificando il racconto come *“il frutto di una descrizione lacunosa, generica e non priva di incongruenze e contraddizioni”*. Ha ritenuto, pertanto, che non sussistessero le condizioni per il riconoscimento della protezione internazionale richiesta dal ricorrente.

133 Ordinanza n. 6185, del 1 marzo 2023, della Corte di Cassazione, Sez. 1.

Il richiedente, allora, aveva proposto ricorso dinanzi al Tribunale di Potenza, che aveva nuovamente respinto il ricorso stesso, ritenendo insussistenti i requisiti anche per la protezione umanitaria o speciale. In ultimo, il ricorrente si è dunque rivolto alla Corte di Cassazione che ha ribaltato completamente le precedenti decisioni asserendo che, ai fini del riconoscimento dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, nel caso in cui risulti che il richiedente abbia fatto ingresso in Italia quale minore straniero non accompagnato e che risulti pienamente integrato nel territorio nazionale, e sradicato dal paese di provenienza, è irrilevante il giudizio di non credibilità su episodi di violenza e di maltrattamenti familiari subiti, tenuto conto che deve essere dato puntuale rilievo alla minore età al momento dell'allontanamento dal paese di origine quale fattore specifico di vulnerabilità, ed imponendo al Tribunale il giudizio di comparazione attenuato, considerata anche la presumibile traumaticità della fuga e del viaggio.

La Cassazione ha, quindi, cassato la pronuncia del giudice di merito che, valorizzando la non credibilità degli episodi di violenza familiare narrati dal richiedente, non aveva ravvisato la sua condizione di vulnerabilità, senza tener conto che aveva lasciato il suo paese di origine quando aveva quindici anni e che solo dopo due anni aveva raggiunto l'Italia, dove si era oltretutto perfettamente integrato.

CAPITOLO 5

LE FIGURE FONDAMENTALI NELLA TUTELA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Sommario: 1. Il tutore volontario; - 2. La procedura per diventare tutore volontario; - 3. L'esperienza di Francesco; - 4. Il mediatore interculturale

1. Il tutore volontario

La L. 47/2017, tra le varie novelle, ha il pregio di aver introdotto la figura del tutore volontario. L'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza¹³⁴ definisce il tutore volontario:

“la persona che, a titolo gratuito e volontario, non solo voglia e sia in grado di rappresentare giuridicamente un minore straniero non accompagnato, ma sia anche una persona motivata e sensibile, attenta alla relazione con il minore, interprete dei suoi bisogni e dei suoi problemi.”¹³⁵

Nello specifico della Legge Zampa, l'art. 11 stabilisce che entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore, presso ogni Tribunale per i minorenni, venga istituito un elenco di tutori volontari, a cui possono essere iscritti privati cittadini, selezionati ed adeguatamente formati, che siano disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, nel numero massimo di tre, salvo che sussistano specifiche e rilevanti ragioni.

¹³⁴ Organo monocratico indipendente italiano, istituito nel 2011, con il compito di promuovere l'attuazione delle misure previste dalla Convenzione di New York e da altri strumenti internazionali finalizzati alla promozione e alla tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

¹³⁵ Save the Children, *“Guida per i Tutori volontari dei Minori Stranieri Non Accompagnati”*, 2018.

Il tutore, come descritto dalla L. 47/2017, è chiamato ad assicurare la soddisfazione dei bisogni del minore, considerando sia quelli connessi alla tutela del patrimonio ma, soprattutto, quelli connessi all'ambito della cura della persona; in origine, infatti, l'istituto della tutela era orientato all'amministrazione dei beni patrimoniali appartenenti al minore, mentre oggi, coerentemente con quanto stabilito dalla Convenzione di New York sui Diritti dell'Infanzia, il vero scopo ultimo è soddisfare la necessità, per ogni persona, di vivere in modo dignitoso, potendo accedere alle risorse materiali, sociali ed affettive indispensabili a questo risultato.

Compito del tutore volontario è, quindi, quello di esercitare per conto del minore i diritti a lui riconosciuti, già precedentemente illustrati, come il diritto all'istruzione, il diritto alla salute, il diritto all'ascolto nei procedimenti giudiziari che lo riguardano, quello ad essere inserito in un nucleo familiare come via prioritaria all'accoglienza, e così via. Lo scopo è di garantire che l'esercizio di tali diritti avvenga concretamente nella quotidianità, e che non rimangano solo diritti previsti in una normativa.

Il tutore volontario è chiamato a intervenire, in particolare, in relazione alle decisioni d'interesse strategico e di responsabilità legale per la vita del minore, come nelle procedure per l'ottenimento del permesso di soggiorno o nel percorso di inclusione sociale.

Fondamentale attività richiesta al tutore e connessa a questi fini è, dunque, quella di prestare ascolto al minore; chiaramente non si pretende dal tutore l'ascolto proprio del professionista come potrebbe essere quello di uno psicologo, bensì un ascolto che preveda un tempo ed un'attenzione ad esso esclusivamente dedicati. Il tutore deve presentarsi come una persona sensibile, propensa ad un coinvolgimento affettivo con il minore, disponibile a prestargli attenzione e ad assumere il ruolo di confidente ed interlocutore, nella consapevolezza che questo ascolto è finalizzato non all'interpretazione e soluzione delle problematiche del minore, ma alla segnalazione di esse a chi può fornire risposte più specifiche, come i Servizi Sociali, l'educatore, il Giudice¹³⁶.

136 Triestina B., *"I minori stranieri non accompagnati. Analisi ragionata della L. 7 aprile 2017, n. 47"*, La Tribuna, 2017.

La funzione di guida deve quindi, comunque, essere sempre condivisa anche con gli altri soggetti che a diverso titolo sono chiamati ad occuparsi del minore, come i Servizi Sociali ed il personale che lavora all'interno della comunità presso la quale è accolto il minore.

Il tutore volontario, inoltre, è tenuto a promuovere il benessere psicofisico del minore; a seguire i percorsi di educazione e integrazione, verificando che si tenga conto delle sue capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni; a vigilare sulle condizioni di accoglienza, sicurezza e protezione del minore.

Ulteriori importanti precisazioni sono relative alla gratuità dell'esercizio della funzione e alla procedura di nomina del tutore.

Per quanto riguarda la natura gratuita della prestazione, il 19 settembre 2022 è stato emanato un provvedimento da parte del Ministero dell'Interno con il quale viene definita la modalità e la destinazione delle risorse assegnate al Fondo per l'Accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, escludendo dal proprio ambito di operatività le spese relative a prestazioni in favore del minore che risultano già a carico delle strutture di accoglienza. È stato previsto, infatti, che per quanto concerne le ore concesse al tutore volontario per i permessi di lavoro retribuiti, nella misura di 60 ore all'anno, al datore privato è rimborsabile la quota del 50% della retribuzione pagata per la fruizione dei permessi stessi. La richiesta è presentata al datore di lavoro insieme al nulla osta del Tribunale per i minorenni, che valuta la necessità dell'intervento o della prestazione a favore del minore.

Inoltre, il tutore volontario alla cessazione dell'ufficio può chiedere al Tribunale per i minorenni l'assegnazione di un'equa indennità quando, per il verificarsi di circostanze straordinarie, le attività svolte durante la tutela sono state particolarmente onerose. Il Tribunale, dopo aver valutato tutti gli elementi richiesti, può assegnare al tutore una somma a titolo di equa indennità fino ad un importo massimo di 900 euro.¹³⁷

Per quanto riguarda la procedura di nomina, invece, è competente, per la nomina del tutore provvisorio, il Tribunale per i minorenni, mentre per la nomina del tutore definitivo, il Giudice tutelare. La formale assunzione della tutela, con

¹³⁷ Biarella L., *"Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati: al via l'indennità fino a 900 euro"*, www.ntplusdiritto.ilsole24ore.com, settembre 2022.

la conseguente responsabilità nei confronti del minore, si ha dal momento in cui il tutore nominato effettua giuramento davanti al Giudice competente, assumendo così l'impegno ad esercitare il suo ruolo.

La cancelleria del Giudice tutelare è tenuta a rilasciare, dopo l'apposizione del visto del Pubblico Ministero, copia autenticata del decreto di nomina e del verbale di giuramento. Tuttavia il tutore, al momento del giuramento, con la collaborazione della cancelleria può richiedere copia del decreto di nomina e del verbale di giuramento, necessari per potersi accreditare presso soggetti terzi. Dopo la nomina del tutore, il domicilio del minore coinciderà con il luogo di residenza del tutore (art. 45, comma 2, Codice Civile).

2. La procedura per diventare tutore volontario

Per diventare tutore si può dichiarare la propria disponibilità ad essere selezionati partecipando al bando indetto dal Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza competente per il territorio in cui il soggetto ha il domicilio abituale. Per poter presentare la domanda ci sono dei requisiti essenziali da soddisfare, come l'essere cittadino italiano o di un altro Paese dell'Unione Europea, essere cittadino apolide o di un Paese extra europeo purché in regola con il permesso di soggiorno e con una buona conoscenza della lingua italiana; avere la residenza anagrafica in Italia; avere compiuto i 25 anni; godere dei diritti civili e politici; non avere riportato condanne penali e non avere procedimenti penali in corso¹³⁸.

Non è possibile diventare tutore volontario per chi sia responsabile o presti la sua attività, anche a titolo gratuito, a favore della struttura in cui il minore è stato collocato. È, inoltre, sconsigliato ricoprire tale carica quando ci sia il dubbio della presenza di un potenziale conflitto di interessi.

L'ufficio competente, dopo aver accertato che il soggetto possieda tutti i requisiti previsti dalla legge, lo contatterà per un colloquio conoscitivo, finalizzato a selezionare i candidati che poi potranno partecipare al corso di formazione

¹³⁸ "Guida per i tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati", Save the Children, pag. 11 e ss.

obbligatorio. Durante il corso di formazione sono approfonditi diversi argomenti relativi al diritto dell'immigrazione; vengono, inoltre, spiegati i bisogni del minore e come riconoscerli, la condotta da tenere con lui e come comportarsi nel caso in cui il minore presenti particolari disagi dovuti alla sua vicenda personale.

Al termine del corso, di durata media di 24/30 ore, il nome del soggetto viene inserito nell'elenco dei tutori volontari presso il Tribunale per i minorenni competente per quel territorio. Da quel momento in poi, il Tribunale per i minorenni potrà attingere dall'elenco e nominare il soggetto tutore volontario di un minore straniero non accompagnato. Al momento della nomina il soggetto sarà chiamato a giurare di esercitare tale compito con fedeltà e diligenza.

Infine, la tutela volontaria giunge al termine quando il minore viene rimpatriato, ricollocato o ricongiunto alla famiglia d'origine, oppure più semplicemente quando diventa maggiorenne. Nel peggiore dei casi, invece, può terminare quando il minore dovesse rendersi irreperibile.

Il Tribunale può comunque rimuovere il soggetto dall'incarico di tutore, qualora si renda manifesto che non sta svolgendo adeguatamente i compiti che gli sono stati assegnati.

3. L'esperienza di Francesco

Nel corso delle mie ricerche per la stesura di questo elaborato ho avuto l'opportunità, del tutto fortuita, di incontrare un ragazzo che da poco ha intrapreso l'esperienza di essere un tutore volontario, e così gli ho chiesto se fosse d'accordo nel condividere il suo percorso.

Francesco si laurea in Giurisprudenza, qualche anno fa, e subito inizia a lavorare nell'ambito dell'immigrazione. Lavorando presso alcuni CAS adulti, però, scopre presto che in realtà molti minori stranieri non accompagnati vengono affidati a queste strutture quando non c'è disponibilità altrove, nonostante la normativa sia chiara nell'escludere questa ipotesi, e avendo i minori il diritto di essere ospitati in strutture ad essi specificatamente dedicate.

Questo lo porta per la prima volta a comprendere quanto, nel mondo odierno, la figura del tutore sia ormai indispensabile e soprattutto richiesta, in quanto la

maggioranza dei tutori erano, al tempo, nominati formalmente ed il loro ruolo era quasi sempre ricoperto dal Sindaco del luogo in cui i minori erano precedentemente arrivati. Chiaramente questa scelta comportava degli evidenti limiti in primis geografici, poiché spesso i minori venivano in seguito trasferiti altrove, ed il Sindaco del luogo di arrivo risultava quindi territorialmente distante; inoltre il Sindaco è, comprensibilmente, oberato di molte altre attività e responsabilità e diventava, quindi, una pura figura formale, che firmava deleghe, spesso in bianco, di cui poi si dovevano in realtà occupare gli operatori come Francesco.

Successivamente decide di cambiare città e lavoro e di diventare coordinatore in una comunità SPRAR per minori stranieri non accompagnati; anche in questa realtà più piccola il Sindaco era tutore di tutti i minori non accompagnati del luogo, e Francesco capisce ancora di più quanto questo ruolo del tutore, se davvero doveva avere un senso e uno scopo utile, non poteva essere ricoperto dal Sindaco.

Inizia così la sua ricerca di corsi per diventare tutore volontario, che sono organizzati dal Garante per i minori della Regione, e due anni fa conclude il suo percorso in seguito, anche, allo svolgimento di molteplici colloqui, necessari per comprendere se potesse effettivamente essere considerato in grado di diventare tutore in futuro.

Il caso ha voluto che, successivamente al completamento dei corsi e per esigenze personali, Francesco si sia trovato nella situazione di vivere e lavorare tra due città relativamente vicine e che, proprio tra queste due città, vivesse un minore, affidato ai Servizi Sociali di una città ma residente nell'altra.

Per i Servizi Sociali Francesco era il candidato ideale: competente, preparato e, soprattutto, abitualmente nelle stesse due città del ragazzo. E per Francesco ugualmente la situazione era favorevole, poiché poteva dedicarsi a questa aspirazione, senza dover particolarmente mutare il suo stile di vita. Così, un anno fa, comincia per Francesco la prima esperienza da tutore di questo ragazzo, che rappresenta comunque un caso peculiare: è consuetudine, infatti, che i minori risiedano nel Comune in cui si trovano i Servizi Sociali che si occupano di loro ma, in questo caso, per volontà anche dei genitori dal Paese

di origine, il minore è in primis affidato non, come solitamente succede, ad una comunità, bensì ad un parente alla lontana, tramite procura notarile; in più questo parente non risiede nello stesso Comune dove si trovano i Servizi Sociali ma in un'altra città.

Tra il tutore e questo ragazzo, negli ultimi 12 mesi, si è creato un meraviglioso rapporto di amicizia: lui è molto presente nella vita del ragazzo, si sentono regolarmente e si vedono appena possibile; Francesco lo accompagna in biblioteca ed a manifestazioni sportive, essendo il ragazzo molto interessato allo sport; spesso lo ha invitato ad eventi in cui erano presenti suoi familiari o anche amici con figli, cosa che ha permesso al ragazzo di entrare in contatto con giovani della sua età, al di fuori dell'ambito dei Servizi Sociali o della scuola. Come per tanti altri minori, il vero obiettivo di questo ragazzo è trovare un lavoro, raggiungere un'indipendenza economica e poter, successivamente, tornare a fare visita ai parenti rimasti nello Stato di origine; questo porta il ragazzo ad avere un interesse, in un certo senso, limitato alle attività scolastiche ed a voler imparare, più che altro, un mestiere che possa permettergli di mantenersi. Francesco, giustamente, vorrebbe il meglio per lui ed il massimo dell'esperienza formativa che può essergli offerta, perciò lo sprona, per quanto gli è possibile, nello studio, in particolare della lingua italiana, aiutandolo in questo senso con l'ausilio di una radio e di fumetti, che lui stesso gli ha regalato.

Di grande ispirazione è anche il parente con cui risiede il minore, un bravo ragazzo, poco più grande di lui che, a sua volta, è arrivato anni fa in Italia proprio in veste di minore straniero non accompagnato, ma che ora ha un lavoro stabile in un esercizio pubblico, possiede un'auto e una casa di proprietà e si prende cura del ragazzo. Senza ombra di dubbio un buon esempio di come, con tenacia e determinazione, possano risolversi in positivo le condizioni di questi minori così vulnerabili.

Il compito di Francesco, però, non è e non è stato sempre facile. Come è immaginabile, gli ostacoli burocratici sono frequenti e piuttosto scoraggianti. Ad esempio è riuscito, da pochi giorni, a far ottenere al ragazzo il permesso di

soggiorno in Questura, l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale e l'attribuzione del medico di base, il tutto non senza difficoltà.

Il permesso di soggiorno che, da procedura, dovrebbe essere rilasciato nel più breve tempo possibile al termine dei controlli sull'identità ed età del soggetto, è stato faticosamente ottenuto dopo un anno dall'inizio dell'iter procedurale, con la necessità di molteplici solleciti da parte del tutore per ottenere finalmente l'appuntamento per avviare la richiesta. Inoltre, nonostante la sua validità sia prevista per legge fino al raggiungimento della maggiore età, al minore di cui Francesco si occupa è stato rilasciato con durata solo di 12 mesi solari, adducendo come motivo di questa decisione il fatto che il sistema in sé consente di rilasciare permessi della durata di al massimo 1 o 2 anni, e poiché il ragazzo diventerà maggiorenne entro 2 anni non era possibile fare altrimenti.

Un altro ostacolo è stato riscontrato nel momento in cui il minore ha dovuto fare richiesta del codice fiscale, fondamentale per poi chiedere l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale e per l'attribuzione del medico di base. Per prassi ormai attestata, infatti, la Questura attribuiva direttamente un codice fiscale al momento dell'emanazione del primo permesso di soggiorno, ma quando Francesco si è recato all'Ufficio, per farsi consegnare il codice fiscale, si è sentito negare il rilascio dall'agente di polizia che sosteneva fosse compito dell'Agenzia delle Entrate. Unico obiettivo per lui era riuscire ad ottenere questo documento così fondamentale quindi, avendo ormai preso la giornata lavorativa libera, è andato all'Agenzia delle Entrate, solo per sentirsi nuovamente negare il permesso, contestando che fosse necessaria una richiesta da parte dell'ULSS per l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, per poi poter concedere il rilascio del codice fiscale.

Assicuratosi della veridicità di questa procedura, Francesco si reca quindi al Distretto Sanitario dove, neanche a dirsi, viene ancora una volta informato che la procedura che gli è stata descritta è errata. A questo punto, però, Francesco è davvero attonito e sconcertato da questo continuo essere rimbalzato per Uffici, e decide di insistere, richiedendo di parlare con la Dirigente e di andare a fondo alla faccenda. Al termine della giornata, finalmente, viene scoperta (non dalle impiegate, ma da Francesco col telefono cellulare personale) una recente

circolare¹³⁹ che nessuno si era preoccupato di leggere, in cui effettivamente veniva esposta la procedura da seguire come quella descritta dall'impiegata dell'Agenzia delle Entrate.

Inviata la richiesta, dopo un paio di giorni, finalmente Francesco riceve risposta dall'Agenzia delle Entrate con il codice fiscale attribuito al minore, ma con una piccola annotazione che conclude in modo oltremodo paradossale la vicenda: l'impiegata, infatti, nella comunicazione ha sottolineato come la Questura avesse comunque già attribuito il codice fiscale al ragazzo.

Chiaramente tutto questo porta a fare una riflessione importante su cosa i minori non accompagnati, ma anche i loro tutori, devono sopportare pur di riuscire ad ottenere documenti che dovrebbero, almeno in linea teorica, essere disponibili velocemente ed in maniera agile. Francesco ha sottolineato come, in tutte queste vicissitudini, gli fosse chiaro che gli impiegati e gli agenti con cui lui ha interagito stessero solo facendo il loro lavoro in quel momento, ma che era anche innegabile la scarsa, se non nulla, preparazione degli stessi sull'argomento; si è trovato, infatti, a dover lui stesso spiegare loro quali fossero le procedure, quali fossero i compiti e chi fosse un tutore di un minore non accompagnato, il fatto che un minore non dovesse, per forza, risiedere in una comunità, addirittura in un'occasione chi fosse un minore straniero non accompagnato.

Si giunge alla conclusione che il tutore non è solo una figura di sostegno morale e psicologico, ma che fortunatamente è un supporto anche in tutte queste procedure, perché c'è da chiedersi, onestamente, come potrebbe mai un soggetto vulnerabile come un minore, in più straniero, che si trova solo in un Paese di cui, spesso, non conosce neanche la lingua, ad ottemperare a tutte queste prassi, e sebbene le esperienze di ciascun tutore volontario siano le une diverse dalle altre, le criticità riscontrate da Francesco sono, con ogni probabilità, comuni a molti.

Sarebbe pertanto opportuno che gli Enti Locali e le istituzioni centrali investissero risorse al fine di assicurare ai tutori volontari un adeguato supporto nell'esercizio della loro funzione, in termini giuridici e amministrativi, ma anche

¹³⁹ Risoluzione n. 25/E, del 7 giugno 2022, reperibile nella sezione "documenti" del sito www.agenziaentrate.gov.it.

psicologici e sociali; fondamentale sarebbe, poi, un impegno nella formazione anche delle figure che si trovano a collaborare con tutori e minori non accompagnati, perché una buona comunicazione e collaborazione fra tali soggetti diventa basilare nella realizzazione di tutto ciò che la normativa prevede in questo ambito. In tal modo si aprirebbero maggiormente le porte a questa funzione anche ai cittadini non necessariamente esperti in materia di immigrazione, in conformità all'intento originario della L. 47/2017, che non si rivolge a categorie professionali specifiche.

Negli scorsi mesi, come già scritto, sono state apportate delle modifiche alla disciplina prevista per i tutori volontari, in quanto è stata riconosciuta la concessione dei rimborsi ai datori di lavoro del 50% del costo dei permessi (con un tetto massimo di 60 ore) accordati ai dipendenti per lo svolgimento di interventi o prestazioni a favore dei minori, avallati dal Tribunale per i minorenni. È stato, inoltre, disciplinato il rimborso a favore dei tutori delle spese di viaggio, sostenute per adempimenti connessi con l'ufficio della tutela volontaria. Infine, è stata prevista la possibilità di riconoscere, in circostanze straordinarie e su decisione dei Tribunali per i minorenni, un'equa indennità fino a 900 euro al tutore volontario, al termine di una tutela particolarmente onerosa e complessa, purché non iniziata nei tre mesi precedenti la maggiore età del minore. I fondi saranno erogati dalle prefetture, ai quali uffici andranno indirizzate le richieste.

Non ci si può scordare che i tutori sono persone che svolgono una funzione fondamentale di riferimento per i minori non accompagnati, e sono il loro tramite con servizi sociali, centri di accoglienza, uffici scolastici regionali e scuole, Tribunali e procure minorili. A questo impegno essi dedicano il loro tempo libero e della loro collaborazione, specie in questo periodo, c'è particolarmente bisogno. Questi interventi, dunque, in ausilio ai tutori sono totalmente comprensibili e giustificati.

4. Il mediatore interculturale

Il mediatore interculturale è una figura trasversale e fondamentale dell'équipe multidisciplinare che si occupa dei minori stranieri non accompagnati, in quanto è volto a facilitare la comunicazione, la comprensione e l'integrazione sia linguistica che culturale tra il minore straniero e il territorio di accoglienza, oltre a valorizzare le diversità, e trova riconoscimento nel D.Lgs. 286/1998. In particolare, l'art. 38, in materia di istruzione degli stranieri ed educazione interculturale, prevede che con apposito regolamento saranno adottate le disposizioni relative ai

“criteri per il riconoscimento dei titoli di studio e degli studi effettuati nei Paesi di provenienza ai fini dell’inserimento scolastico, nonché dei criteri e delle modalità di comunicazione con le famiglie degli alunni stranieri, anche con l’ausilio di mediatori culturali qualificati”.

Il regolamento di attuazione del D.Lgs. suddetto (D.P.R. 394/1999) all'art. 45 ha poi affidato al collegio dei docenti la formulazione delle proposte in ordine ai criteri e alle modalità per la comunicazione tra la scuola e le famiglie degli alunni stranieri, anche attraverso l'opera di mediatori culturali qualificati. Inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 42 del D.Lgs. 286/1998, le misure di integrazione sociale saranno favorite

“dalla realizzazione di convenzioni con associazioni regolarmente iscritte nel registro di cui al comma 2 per l’impiego all’interno delle proprie strutture di stranieri, titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a due anni, in qualità di mediatori interculturali al fine di agevolare i rapporti tra le singole amministrazioni e gli stranieri appartenenti ai diversi gruppi etnici, nazionali, linguistici e religiosi”.

Il mediatore potrà quindi essere, indifferentemente, straniero o italiano, conseguendo entrambi un vantaggio: lo straniero, o comunque con un passato migratorio, infatti sarà consapevole degli ostacoli e delle opportunità incontrate nel proprio percorso di integrazione, e potrà analizzare criticamente la mediazione ricevuta; analogamente, il mediatore italiano avrà conseguito la capacità di analizzare le sue esperienze interculturali. Il mediatore dovrà possedere un diploma di scuola secondaria e una buona conoscenza della lingua italiana, nonché un'ottima conoscenza di almeno una lingua straniera; dovrà anche avere svolto un percorso formativo professionalizzante o aver maturato esperienza sul campo specifico della mediazione¹⁴⁰. I principali ostacoli che si frappongono tra il minore straniero non accompagnato e la sua inclusione sociale possono essere sintetizzati in due categorie: da un lato vi sono le difficoltà linguistiche e dall'altro quelle relazionali, di cultura e di comportamento. L'obiettivo del mediatore, quindi, non è quello di raggiungere un'uguaglianza tramite l'annullamento delle differenze, bensì il contrario, cioè quello di valorizzare le differenze al fine di raggiungere un'uguaglianza che tenga conto delle specificità del singolo.

I mediatori hanno un ruolo fondamentale nell'ambito scolastico, sanitario, nel settore della giustizia degli adulti e minorile, nei centri d'accoglienza di primo e secondo livello, nelle questure e in molte situazioni in cui il confronto fra le diversità di cultura, lingua e religione genera incomprensione o conflitti.

Il mediatore interculturale è, inoltre, una figura importante per la categoria dei minori stranieri non accompagnati, in quanto li segue nel percorso di affidamento ed inserimento con un ruolo plurifunzionale: è essenziale nelle varie fasi dell'accoglienza, al momento del trasferimento del minore alla struttura di prima accoglienza; nelle fasi di accertamento dell'età, delle visite mediche e della richiesta di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale; nella procedura di rilascio del permesso di soggiorno e poi anche in tutte le attività all'interno della struttura di accoglienza, come i colloqui d'ingresso e i primi contatti con i familiari.

140 *“La qualifica del mediatore interculturale: contributi per il suo inserimento nel futuro sistema nazionale di certificazione delle competenze”*, dossier di sintesi del Ministero dell'Interno, giugno 2014, pag. 20.

Tra i compiti che spettano al mediatore ci può essere quello di interpretariato linguistico, che inizia dal momento dello sbarco, quando il minore e gli operatori (come la Polizia dello Stato, i Servizi Sociali, i responsabili per i Centri di Accoglienza, gli operatori sanitari, ecc) hanno bisogno di comunicare tra loro per trasmettere dati e informazioni. In questo caso la presenza del mediatore è importantissima, perché non solo facilita la comunicazione, ma accorcia anche i tempi per trovare soluzioni e risorse, riducendo anche i costi di identificazione¹⁴¹.

Il mediatore può essere anche utile nell'orientamento del minore, spiegandogli il posto in cui si trova, quali saranno le persone che si prenderanno cura di lui, il luogo dove verrà trasferito, le regole che dovrà seguire e rispettare, le proposte di formazione professionale o scelte di studi, e come muoversi nel territorio. Inoltre, il mediatore può offrire assistenza agli operatori, offrendo loro informazioni biografiche sul minore, attraverso il racconto della sua storia personale; può accompagnare il minore nella struttura dove viene accolto insieme agli assistenti sociali, facilitando la conoscenza con il personale della comunità; può assistere il minore durante i colloqui e nello svolgimento dei compiti scolastici.

Il mediatore, poi, fornisce un grande contributo nella gestione dei conflitti, spiegando le incomprensioni da entrambi le parti e facilitando il dialogo e le relazioni tra gruppi culturali diversi che si trovano all'interno della struttura. Infine, il mediatore è un soggetto fondamentale nella progettazione di un piano educativo verso il futuro del minore, in un contesto collaborativo con l'equipe dei professionisti.

141 Tonioli V. e Brichese A., *“La mediazione interlinguistica ed interculturale: competenze comunicative interculturali, tecniche e strategie dei mediatori”*, EL.LE vol.4, n. 3, Novembre 2015.

CAPITOLO 6

RIPERCUSSIONI CONCRETE DEL FENOMENO

Sommario: 1. La tratta dei minori; - 2. Uno sguardo all'emergenza ucraina; - 3. Alcuni spunti critici;

1. La tratta dei minori

I minori stranieri non accompagnati sono, come già si è visto, una categoria di soggetti caratterizzata da una spiccata vulnerabilità, sia per il fatto stesso di essere ancora dei bambini o adolescenti, sia perché devono sostenere viaggi spesso pericolosi, con prospettive misere per un futuro incerto; il tutto da soli, senza una figura di sostegno e supporto. Oltre a tutto ciò che devono sopportare prima e durante il viaggio, quando poi finalmente giungono nel nostro Paese non si devono preoccupare solo di tutte le procedure burocratiche e di integrarsi al meglio delle loro possibilità, ma devono anche stare in guardia dalle possibili minacce che una categoria così fragile può incontrare.

Una fra tutte è la tratta degli esseri umani e, più nello specifico, dei minori, definita in ambito europeo all' art. 2, paragrafo 1, della direttiva 2011/36/UE¹⁴² come

“il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone, compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone, con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o della posizione di vulnerabilità o con l'offerta o

¹⁴² Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 101 del 15 aprile 2011.

l'accettazione di somme di denaro o di vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento".

Scopo della direttiva è proprio stabilire le norme minime relative alla definizione dei reati e alle sanzioni nell'ambito della tratta di esseri umani e, nel suo complesso, riguarda i minori poiché contiene alcune disposizioni specificamente destinate a questa categoria; sono disposizioni relative all'assistenza e al sostegno delle vittime minorenni della tratta di esseri umani e alla tutela dei minori nei procedimenti penali. Ad esempio, oltre a specifiche misure di sostegno previste per il minore vittima di tratta, è previsto che gli Stati nominino un tutore per rappresentare l'interesse superiore del minore, e che forniscano sostegno anche alla famiglia del minore. Nel corso dei procedimenti penali, poi, i minori hanno diritto: ad avere un rappresentante; alla consulenza legale gratuita; ad essere ascoltati, direttamente o indirettamente, tramite tecnologie di comunicazione; a che l'udienza sia condotta a porte chiuse¹⁴³.

La tratta degli esseri umani si compone di tre elementi tipici: la *condotta*, quindi il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, o l'ospitare e accogliere le persone; il *mezzo*, che può essere l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra; ed infine lo *scopo*, che è lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi. Più nello specifico, il reclutamento, il trasporto, il trasferimento e l'ospitare o accogliere un minore, ai fini di sfruttamento, sono considerati tratta di persone anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi coercitivi di cui sopra¹⁴⁴.

143 Fonte: "Manuale di diritto europeo in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", a cura dell'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali e del Consiglio d'Europa, 2015, pag. 136 e ss.

144 Secondo l'art. 601 del Codice Penale, così come modificato dal D.Lgs 24/2014.

Nell'ambito del diritto del Consiglio d'Europa, la CEDU non prevede disposizioni specifiche sulla tratta di esseri umani, ma la Corte EDU interpreta l'art. 4 della CEDU¹⁴⁵ nel senso che esso vieta la tratta di esseri umani. Al fine di punire uno Stato in caso vi sia un'accusa credibile di tratta di esseri umani, la Corte EDU esamina se il quadro giuridico dello Stato convenuto possa offrire una protezione efficace contro la tratta di esseri umani, se lo Stato abbia assolto i propri obblighi nelle circostanze particolari del caso e se le autorità abbiano condotto un'indagine efficace a seguito delle segnalazioni di asserita tratta di esseri umani. Un esempio di questa procedura di controllo da parte della Corte EDU lo si trova nel caso *Rantsev c. Russia e Cipro*¹⁴⁶.

Il caso è stato avviato dal padre di una giovane ragazza russa morta in circostanze sospette a Cipro. La ragazza era arrivata a Cipro nel marzo 2001 con un visto "per artisti" per lavorare in un cabaret. Dopo appena tre giorni la ragazza ha abbandonato il posto di lavoro senza spiegazioni, lasciando solo un biglietto nel quale scriveva di voler tornare in Russia. Il suo datore di lavoro, allora, l'ha denunciata alla polizia locale per immigrazione illegale. L'uomo voleva che fosse espulsa dal Paese, in modo da poterla sostituire con un'altra ragazza. Infatti, una volta rintracciata in una discoteca qualche giorno più tardi, il direttore del cabaret l'ha consegnata alla Polizia per farla arrestare. Ma i poliziotti, effettuati gli opportuni controlli, hanno rilasciato la ragazza e l'hanno affidata all'ex datore, in attesa di ricondurla al Commissariato per ulteriori accertamenti. L'uomo l'ha dunque accompagnata nell'appartamento di un altro lavoratore del cabaret e, solo un'ora più tardi, la ragazza è precipitata dal balcone dell'appartamento dove si trovava.

In seguito all'autopsia, le autorità cipriote hanno archiviato il procedimento sostenendo che la ragazza presentava lesioni compatibili con la caduta, e che questa era stata accidentale. Il padre della ragazza, però, in seguito ha fatto disporre un'ulteriore autopsia che ha rivelato come fossero necessari esami più approfonditi, il che ha portato il Governo russo a richiedere alle autorità di Cipro di riaprire l'inchiesta, sollecitazione però non accolta da quest'ultime.

145 Art. 4: "Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio."

146 *Rantsev c. Cipro e Russia*, sentenza del 7 gennaio 2010, ricorso n. 25965/04.

Il padre ha, allora, denunciato alla Corte EDU sia la Russia sia Cipro, dichiarando, sostanzialmente, che le autorità non avevano adeguatamente indagato in merito alle circostanze che avevano portato alla morte della figlia. La Corte EDU ha stabilito, per la prima volta grazie a questo caso, che la tratta di esseri umani ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 4 della CEDU, e che Cipro, pur avendo una normativa di tutela contro traffico e sfruttamento della prostituzione per reprimere la tratta di esseri umani, aveva violato l'art. 4, nella misura in cui l'assenza di una politica di immigrazione adeguata finiva per favorire il traffico di donne nel Paese. Dalle relazioni è emerso, inoltre, che le autorità cipriote erano consapevoli che un numero considerevole di donne straniere, in particolare dalla ex-Unione Sovietica, entravano a Cipro con il visto di artisti ma venivano sfruttate sessualmente dai proprietari dei cabaret. A parere della Corte, quindi, le autorità di Cipro avrebbero dovuto sospettare che la giovane donna fosse una vittima dello sfruttamento della prostituzione.

Sul punto, la Corte ha evidenziato una serie di carenze investigative da parte della polizia locale, che non ha mai interrogato la ragazza, limitandosi a controllare che non fosse un'immigrata illegale, affidandola al suo datore di lavoro. La Corte ha infine osservato che, sebbene le autorità russe fossero a conoscenza del problema generale delle giovani donne vittime dello sfruttamento della prostituzione in Stati esteri, non vi era alcuna prova che fossero a conoscenza di circostanze che dessero luogo ad un sospetto di un rischio reale ed immediato per la ragazza in questione, prima della sua partenza per Cipro, e che quindi non vi è stata alcuna violazione dell'art. 4 da parte del Governo russo, sotto il profilo dell'obbligo positivo di adottare misure operative atte a proteggere la ragazza.

Tuttavia, la Corte ha anche accertato una violazione da parte della Russia, poiché la definizione di traffico comprende espressamente il reclutamento delle vittime e dunque, atteso che il reclutamento si è verificato sul territorio russo e che le autorità russe, nonostante fossero nella posizione migliore per condurre un'indagine efficace al riguardo, non l'hanno in concreto svolta, la Corte ha concluso per la violazione dell'art. 4 da parte del Governo russo, sotto il profilo dell'obbligo procedurale.

La normativa italiana garantisce una serie di tutele ai minori stranieri non accompagnati vittime di tratta, in particolare: l'art. 4 del D.Lgs. 24/2014, che recepisce la Direttiva 2011/36/UE e stabilisce che: "*i minori non accompagnati vittime di tratta devono essere adeguatamente informati sui loro diritti, incluso l'eventuale accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale*"; l'art. 17 della L. 47/2017, che aggiunge il seguente periodo al comma 2 dell'art. 13 della L. 228/2003¹⁴⁷, "*particolare tutela deve essere garantita nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, predisponendo un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età*"; il D.P.C.M. 234/2016, che, in attuazione dell'art. 4, comma 2 del D.Lgs. 24/2014, introduce una procedura di accertamento dell'età adeguata ai presunti minori non accompagnati vittime di tratta.

Sin dal primo colloquio conoscitivo con il minore, previsto dall'art. 5 della L. 47/2017, non appena viene rilevata una presunta vittima, o una vittima, di tratta e/o sfruttamento, viene fatta la segnalazione immediata agli Enti anti-tratta (facenti parte il Piano Nazionale Anti-Tratta) riconosciuti attivi a livello locale, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e alla Questura, per l'avvio delle indagini finalizzate all'abbattimento della rete di trafficanti, attiva nel territorio nazionale.

C'è da ricordare, inoltre, che spesso il minore non ha coscienza di essere vittima di tratta, e che non è consapevole che il crimine subito è illegale in Italia. È importante che ci sia quindi un contatto costante tra i diversi soggetti coinvolti nell'assistenza al minore, affinché lo si possa includere efficacemente in un sistema che lo protegga e ne favorisca il percorso di integrazione. La creazione di un clima di fiducia, la tutela e la protezione delle vittime sono, altresì, condizioni necessarie ed indispensabili per favorire la repressione del fenomeno criminoso, favorendo la denuncia delle vittime e la collaborazione alle indagini.

¹⁴⁷ L. 228/2003 sulle "*Misure contro la tratta di persone*", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 il 23 agosto 2003.

La particolare attenzione dedicata ai minori non accompagnati vittime di tratta si spiega in considerazione del fatto che quello della tratta degli esseri umani è un fenomeno transnazionale di dimensioni crescenti, che ha come principale obiettivo quello di trarre il maggiore profitto possibile dallo sfruttamento sessuale, dal lavoro forzato, dalle attività criminali delle persone che vengono reclutate e trasportate con la forza o con l'inganno, configurando una vera e propria “*schiavitù moderna*”, incentivata dalla vulnerabilità delle vittime, dalla loro povertà e dalla disuguaglianza di genere, ai danni delle donne.

2. Uno sguardo all'emergenza ucraina

Lo scoppio della guerra in Ucraina, avvenuto il 24 febbraio dello scorso anno, ha posto l'Europa nella posizione di dover reagire in un lasso di tempo ridotto per fornire assistenza agli sfollati e alle persone che hanno deciso di abbandonare il proprio Stato. Così, il 4 marzo 2022, il Consiglio dell'Unione Europea, su proposta della Commissione, con la Decisione 2022/382, ha deciso per la prima volta dalla sua approvazione di attivare la Direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea, stabilendo l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati che hanno lasciato l'Ucraina a seguito del conflitto armato.

La protezione temporanea è stato considerato lo strumento più adeguato all'epoca, per consentire alle persone in fuga dalla guerra di godere di diritti armonizzati in tutta l'Unione Europea. Al contempo, l'applicazione della protezione temporanea in considerazione della situazione d'urgenza riduce al minimo le formalità e limita la necessità di chiedere immediatamente protezione internazionale da parte degli sfollati, oltre ad evitare il rischio di sovraccaricare i sistemi di asilo degli Stati membri.

Per far fronte alle straordinarie esigenze connesse all'accoglienza dei cittadini ucraini, con il successivo D.L 16/2022 è stata anche autorizzata l'attivazione di ulteriori 3.000 posti nel Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), gestito dagli Enti Locali. Un'ulteriore disposizione ha stabilito che i cittadini ucraini, a decorrere dall'inizio del conflitto, possono essere accolti, sia nell'ambito delle

strutture territoriali del Sistema di Accoglienza e Integrazione, che nei centri governativi di prima accoglienza e nei Centri di Accoglienza Straordinaria temporanea (CAS), di cui agli articoli 9 e 11 del D.Lgs. 142/2015, anche se non in possesso della qualità di richiedente protezione internazionale o degli altri titoli di accesso previsti dalla normativa vigente.

Più nello specifico della materia in esame, il conflitto e le ripercussioni sul fenomeno migratorio hanno posto i riflettori sul problema dei minori stranieri non accompagnati e sull'importanza dei tutori volontari. Il conflitto russo-ucraino ha, apparentemente, cambiato il profilo dei minori non accompagnati presenti sul territorio nazionale, per numerosità, genere ed età. Nel primo mese di guerra, a marzo 2022, la presenza di minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina era di 1.419 minori; i minori ucraini non accompagnati ad aprile 2022, quindi solo un mese dopo, erano già 3.906, con un aumento notevole dal punto di vista delle percentuali, passate dall'11,9% al 27,9% dei minori non accompagnati presenti in Italia: quasi 1 minore su 3 era ucraino¹⁴⁸. Il 30 giugno erano addirittura 5.392. Questo dato è, ad onor del vero, influenzato dal fatto che in base al Piano Minori Stranieri non Accompagnati, adottato il 13 aprile 2022, e aggiornato al 5 maggio 2022, i minori in fuga dall'Ucraina, a differenza degli altri, sono considerati “*non accompagnati*” anche quando arrivano insieme ad un adulto, diverso da un genitore, ma non formalmente riconosciuto come tutore secondo la legge italiana..

Nello specifico, secondo quanto previsto dalla Legge Zampa, infatti, ed esplicitamente ribadito nel Piano Minori, va considerato come *minore non accompagnato* ogni bambino proveniente dall'Ucraina che si trova in Italia senza uno dei genitori, anche quando è accompagnato da un adulto di fiducia della famiglia, come una zia, una nonna o persino dal direttore dell'istituto in cui era accolto in Ucraina, qualora questo non possa dimostrare di essere il tutore legale del minore. Il fatto che questi adulti, in Italia, si prendano cura dell'assistenza del minore, non li rende, tuttavia, riconoscibili come tutori secondo la legge italiana.

¹⁴⁸ Fonte: “*Report sulla presenza dei minori non accompagnati sul territorio italiano nel primo quadrimestre 2022: in fuga dalla guerra in Ucraina*”, Fondazione ISMU, 2022.

Questa considerazione crea, però, non pochi problemi poiché, ritenendo i minori come non accompagnati, nonostante il loro arrivo sia avvenuto insieme ad un adulto, scatta immediatamente la procedura di accoglienza, che porta ad un allontanamento del minore da quell'adulto ed all'affidamento ad una struttura di accoglienza. Per ciascuno di questi minori, infatti, i Tribunali per i minorenni hanno provveduto alla nomina di un tutore scelto dall'elenco dei tutori volontari o nominando un tutore istituzionale.

È essenziale, tuttavia, che le persone in arrivo in Italia, che temono che possa realizzarsi un allontanamento dei bambini dagli adulti di riferimento, siano rassicurati poiché si deve ritenere una separazione inaccettabile in un contesto già così fortemente traumatico.

Considerato l'elevato numero di minori accompagnati da parenti o adulti di riferimento, cui sono stati affidati dalle famiglie di origine, non si comprende il motivo per cui, a fronte della disponibilità dei familiari, non sia applicabile la procedura di affidamento familiare disposta dai Servizi Sociali affidatari, descritta all'art. 4 della L. 184/83, esattamente come accade per tutti gli altri minori straniero non accompagnati, tra l'altro.

L'allontanamento del minore accompagnato da familiare o adulto di riferimento dovrebbe porsi sempre come *extrema ratio*, solo nel caso in cui il mantenimento di questo legame non risponda al suo superiore interesse, o quando si trovi in condizioni di abbandono o pericolose.

È il caso avvenuto lo scorso anno al Tribunale dei minorenni di Bolzano, che con un provvedimento del 6 aprile 2022 ha respinto le richieste di ratifica delle misure di accoglienza e di nomina del tutore per un gruppo di minori arrivati dall'Ucraina in compagnia della responsabile dell'orfanotrofio di tipo familiare in cui erano ospitati. La responsabile dell'orfanotrofio aveva presentato i provvedimenti adottati dalle autorità ucraine, con cui i minori erano stati affidati all'orfanotrofio di tipo familiare, e le lettere del Consolato ucraino a Milano e del Ministero della Giustizia dell'Ucraina in cui si confermava che ne era affidataria e tutrice. Nonostante la consistente documentazione prodotta, anche in lingua originale, e l'evidente legame affettivo esistente tra la responsabile e i minori, il Pubblico Ministero minorile ha decretato la necessità di dividere

preventivamente il nucleo e di considerare i minori come non accompagnati. I servizi sociali di Bolzano hanno a questo punto individuato strutture per il collocamento dei minori, ai sensi dell'art. 19 D.Lgs 142/2015, prevedendo quindi la separazione dall'affidataria. Tali decisioni hanno determinato l'intervento sia del Ministero della Giustizia ucraino che del Consolato ucraino di Milano con invio alla Procura di Bolzano di specifiche comunicazioni a conferma dell'esistenza in Ucraina della forma giuridica dell'orfanotrofio di tipo *familiare*, e della validità dei provvedimenti ucraini prodotti che avrebbero dovuto essere direttamente riconosciuti ed eseguiti in forza della Convenzione dell'Aja del 1996. A fronte del ricorso presentato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni per la richiesta di ratifica delle misure di accoglienza predisposte a favore dei minori e la nomina di un tutore, è stato effettuato un intervento finalizzato ad evitare la separazione del nucleo e a far rispettare i provvedimenti ucraini. Il Tribunale ha accolto le richieste presentate dalla responsabile e disposto l'affidamento dei minori ai Servizio Sociali del Comune per dimmetterli dalla comunità, affidarli alla responsabile dell'orfanotrofio e sostenere la stessa nell'inserimento temporaneo in Italia e nella scolarizzazione dei minori. La decisione del Tribunale per i minorenni di Bolzano, dunque, chiarisce come l'assenza di un genitore non deve portare automaticamente all'affidamento ad una comunità, ex art. 19, qualora vi sia la possibilità di un collocamento familiare; il concetto di "familiare" va, però, inteso in senso ampio fino a comprendere anche persone meramente conviventi. Precisa, inoltre, che i minori ucraini non accompagnati da almeno un genitore ma da altro "familiare" non possano automaticamente essere definiti Minori Stranieri Non Accompagnati.¹⁴⁹

Resta un piccolo spunto critico finale sulla questione ucraina: la reazione che tutta l'Europa, e l'Italia, hanno avuto in seguito allo scoppio del conflitto russo-ucraino è stato massiccio e unanime, al punto di arrivare ad attivare una disposizione che non era mai stata attivata per nessuna delle numerose crisi di rifugiati generate dai conflitti scoppiati nell'ultimo ventennio, soprattutto in Medio

149 Spina A., "Minori ucraini non accompagnati: l'accoglienza in Italia sta funzionando?" articolo del 27 luglio 2022, reperibile su www.vita.it/minori-ucraini-non-accompagnati-laccoglienza-in-italia-sta-funzionando

Oriente e Asia centrale. In tutti questi casi le autorità europee hanno deciso di finanziare ed "esternalizzare" l'accoglienza a Paesi terzi, o di affidare ai Paesi di approdo le procedure di asilo individuali, come accade da tempo soprattutto nelle nazioni dell'Europa meridionale, più interessate dagli sbarchi di persone proveniente dal continente africano.

Dopo l'attacco della Russia all'Ucraina, invece, i ministri dell'Unione Europea hanno deciso all'unanimità l'istituzione del meccanismo di protezione temporanea, per rispondere all'afflusso di sfollati provenienti dall'ex repubblica sovietica.

Questa decisione è, senza dubbio, spinta da diversi obiettivi pratici, come lo snellire le procedure per la protezione (seppur temporanea) degli sfollati ucraini; il lasciare la libertà ai profughi di circolare tra le nazioni europee, senza vincoli di spostamento tra un paese e l'altro; cercare di realizzare una redistribuzione equa dei profughi tra i Paesi membri¹⁵⁰.

Tuttavia, c'è anche chi ha sostenuto che una tale reazione, da parte di tutta l'Europa, sembrerebbe giustificata più da una vicinanza linguistica e culturale che da uno spirito solidaristico, tanto che alcuni hanno parlato di “*double-standards*”, con riferimento alla viva risposta europea a questo recente flusso di profughi, in contrasto con le crisi di solidarietà avvenute in passato. C'è da augurarsi che la reazione europea al conflitto ucraino sia solo l'inizio di una nuova era per la politica d'asilo europea ma, per ora, onestamente appare difficile pensarlo. Questa crisi potrebbe dimostrarci che l'accoglienza e la solidarietà in Europa sono possibili, ma anche che non ne saranno necessariamente i tratti distintivi¹⁵¹.

3. Alcuni spunti critici

Un merito, senza ombra di dubbio, va concesso alla Legge Zampa la quale, prima (ed unica per il momento) nel suo genere in Europa, ha superato

150 “*Dove sono fuggiti i profughi ucraini nei primi 40 giorni di guerra*”, articolo dell'8 aprile 2022, reperibile sul sito www.openpolis.it

151 Forte M.V., “*Gli ucraini e la solidarietà europea: è l'inizio di una nuova era nella politica migratoria?*”, articolo del 17 giugno 2022, reperibile sul sito www.neodemos.info

l'approccio emergenziale che contraddistingue i flussi migratori dei minori, che giungono soli nel nostro Paese, ed ha previsto un sistema nazionale strutturato ed efficace, nel quale i diritti come quello alle cure sanitarie, all'istruzione e all'informazione trovano maggiore tutela ed esigibilità.

C'è chi, però, non è poi così convinto dell'efficacia di questa legge e che, soprattutto recentemente, ha messo in luce alcuni punti critici della normativa suddetta. Il sottosegretario Alfredo Mantovano, ha espresso, negli scorsi mesi, l'opinione che il vero problema della Legge Zampa è quello di essere troppo permissiva per chi si dichiara minorenne. E ancora, la responsabile immigrazione di Fratelli d'Italia, la deputata Sara Kelany, in un'intervista ha da poco dichiarato che *“secondo i dati del Ministero dell'Interno, il 60% dei minori stranieri si dichiara diciassettenne. Ritengo che occorra intervenire offrendo criteri oggettivi di determinazione dell'età. L'autocertificazione è un sistema assolutamente insufficiente, perché comporta che, chi arriva sul nostro territorio, nella stragrande maggioranza dei casi si dichiara diciassettenne, spesso non essendolo. È proprio su questo che occorre lavorare. I falsi minori tolgono risorse a quelli veri che ne hanno diritto”*.

Anche i Sindaci dei Comuni hanno espresso preoccupazione per la situazione attuale; i primi cittadini chiedono un cambio di rotta, in quanto non riescono più a far fronte agli obblighi di tutela di chi arriva in Italia, ha meno di 18 anni ed è senza famiglia. Chiedono, inoltre, più strumenti e misure per gestire la situazione, puntando sull'accoglienza diffusa e sulla rete SAI, ma riconoscendo anche incentivi a chi accoglie minori non accompagnati. Per questo motivo, quindi per alleggerire il carico sulle amministrazioni locali, il governo pensa a una “limatura” della legge Zampa: per contrastare l'alto numero di sedicenti minori, che approfitterebbero delle tutele italiane, un giovane migrante che si dichiara minorenne non dovrà più, almeno secondo l'ipotesi di riforma, essere automaticamente considerato tale. In caso di dubbio, avrà, quindi, l'onere della prova di avere meno di 18 anni.

Ed in effetti, il 27 settembre 2023, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, del Ministro dell'Interno Matteo Piantedosi e del Ministro della Giustizia Carlo Nordio, ha approvato un nuovo

Decreto Legge, composto da 11 articoli, che introduce disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale. Il Decreto introduce varie modifiche alla disciplina precedente, quali la sospensione del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale in caso di allontanamento ingiustificato del richiedente dalle strutture di accoglienza; l'attribuzione al Questore della competenza ad esaminare le richieste delle domande di protezione internazionale "*reiterate*" (domande successive rispetto a domande già presentate e rigettate); controlli più rigidi per l'accertamento dell'età del migrante; l'accesso alle strutture del SAI a tutte le donne (non solo quelle in stato di gravidanza com'era previsto in passato). Ma è in materia di minori non accompagnati che è stata prevista una modifica che ha destato parecchie preoccupazioni e critiche.

Per i minori stranieri non accompagnati si prevede che, come già spiegato in precedenza nell'elaborato, dopo una prima accoglienza in strutture governative finalizzate a esigenze di soccorso e protezione immediata, siano accolti nella rete dei centri del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) e che, in caso di arrivi consistenti e ravvicinati, il Prefetto possa attivare strutture temporanee, esclusivamente dedicate ai minori stranieri non accompagnati.

Tuttavia, ed è qui che subentra la sfortunata novità, il Decreto prevede anche, in caso di momentanea indisponibilità di strutture temporanee, che il Prefetto possa disporre il provvisorio inserimento del minore, che ad una prima analisi appaia di età superiore ai sedici anni, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, in una specifica sezione dedicata nei centri e strutture diversi da quelli riservati ai minori. È chiaro che questo segna un passo indietro nella disciplina che con tanta fatica si era instaurata negli ultimi anni in favore dei minori non accompagnati. La divisione, nella fase di accoglienza, dei minori dagli adulti è sempre stato un punto fondamentale, una necessità, per concedere ai minori di integrarsi nel migliore dei modi nel nuovo Stato, senza pericoli di influenze negative, violenze o qualsiasi altra ingerenza dannosa.

Questa inversione di rotta dimostra come i tentativi di migliorare la normativa in tema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, pur magari mossi da genuine buone intenzioni, finiscono sempre per rivelare punti bui della

disciplina, e che un inasprimento delle norme non assicura per forza un risultato più soddisfacente.

D'altronde coloro che sostengono l'efficienza della Legge Zampa non hanno potuto non sottolineare i meriti di questa disciplina, e di come tale legge sia, tuttora, un esempio in ambito europeo. Sandra Zampa, senatrice del Partito Democratico e madre del testo di legge del 2017, a proposito delle recenti critiche alla sua disciplina, ha dichiarato: *“La Legge Zampa ha migliorato la qualità dell'accoglienza dei ragazzi. Prima era completamente allo sbando e loro rischiavano di finire in mano alla criminalità. Questa legge viene considerata una best practice a livello internazionale, e il caso italiano viene illustrato come caso di scuola in molti consessi. La legge non è mai stata ispirata ad un generico tentativo di smerciare falsi minorenni. Al contrario, prevede l'accertamento dell'età proprio a maggior tutela dei minori che, come dicono tutte le convenzioni internazionali, non devono vivere in promiscuità con gli adulti.”*

Anche volendo mettere da parte le diatribe politiche, è innegabile che per quanto a livello legislativo vi siano molteplici normative a tutela dei minori non accompagnati, sia in ambito internazionale che nazionale, nella realtà dei fatti le situazioni che concretamente vengono in rilievo possono essere le più indefinite, con le soluzioni più diversificate, come dimostra anche la giurisprudenza. Il procedimento per la prima accoglienza dei minori è ben definito, così anche le procedure di accertamento dell'età, di identificazione, di domanda di protezione internazionale. Eppure ci sono ancora moltissimi casi dubbi, una zona grigia da cui è difficile uscire con un'univoca soluzione, senza poi dimenticare che le emergenze negli anni non sono mai terminate, né tanto meno diminuite.

Un esempio sono le continue notizie di sbarchi che avvengono nel Mediterraneo che finiscono in tragedia; non ultima, ma sicuramente di risonante importanza, quella avvenuta lo scorso 26 febbraio a Cutro, in provincia di Crotone, in cui sono morte quasi 100 persone, tra adulti e minori.

Una disgrazia che ha subito messo in azione il motore legislativo, che ha prodotto nel giro di un paio di settimane il D.L. 20/2023, c.d. Decreto Cutro (poi

convertito nella L. 50/2023), che aveva lo scopo di adottare strumenti controllati dallo Stato per favorire l'ingresso di chi migra per lavoro, e disincentivare gli arrivi irregolari attraverso le rotte degli scafisti, lasciando integra la normativa a tutela dei richiedenti protezione internazionale, con solo alcuni cambiamenti sulla procedura e sul sistema di accoglienza. Una reazione celere e, apparentemente, sostenuta da importanti motivazioni, che nonostante ciò è stata via via letteralmente smantellata negli ultimi mesi, da una giurisprudenza che, di nuovo, si pone in contrasto con quanto previsto dalla normativa.

In particolare, dopo quelle inflitte dalla Giudice Iolanda Apostolico il 29 settembre 2023, e successivamente dal Tribunale di Firenze, il Decreto Cutro incassa una nuova bocciatura, ancora una volta dal Tribunale di Catania. Le colpe contestabili al Decreto sarebbero le sue incongruenze con il diritto comunitario ed i suddetti Giudici, non convalidando dei provvedimenti di trattenimento nei confronti di migranti provenienti dal Nord Africa, hanno posto in evidenza i punti del Decreto che rischiano di essere schiacciati davanti alla Corte Costituzionale e alla Corte di Giustizia Europea¹⁵².

La giurisprudenza ha giocato un ruolo fondamentale anche in un altro delicato ambito che riguarda i minori non accompagnati; se le notizie degli sbarchi riempiono i telegiornali costantemente, meno si parla delle torture perpetrate nei confronti dei migranti, anche minori, nel corso dei viaggi che affrontano per raggiungere l'Italia: sevizie, stupri, sequestri e maltrattamenti. Un Paese, fra tutti, che si macchia di questi crimini è la Libia, luogo che rappresenta l'ultimo scoglio prima dell'arrivo in Europa, e dove spesso i migranti vengono sequestrati e torturati al fine di ricevere riscatti da parte dei loro familiari.

Il 10 ottobre 2017, con una sentenza storica della Corte di Assise di Milano¹⁵³, per la prima volta finalmente, in un'aula di un Tribunale italiano sono state riconosciute le torture e i trattamenti inumani che avvengono nei campi di detenzioni in Libia; questo è stato possibile grazie alle testimonianze dei minori

152 Musco S., *"Cutro, un decreto che si smantella da solo in tribunale"*, articolo del 9 ottobre 2023, reperibile sul sito www.ildubbio.news

153 Sentenza della Corte d'Assise di Milano, pronunciata l'1 ottobre 2017 e depositata l'1 dicembre 2017, not. reato n. 33307/16, sentenza n. 10/17, reg. gen. n. 5/2017.

che sono riusciti a salvarsi ed arrivare in Italia, e grazie ai racconti di giornalisti che hanno dato la voce ai protagonisti involontari di queste atrocità¹⁵⁴.

Sulla scia di questa denuncia sono state emanate molteplici sentenze che condannano coloro che si approfittano di persone così fragili per puro scopo di lucro; un esempio è una sentenza¹⁵⁵ in cui sono stati condannati a venti anni di reclusione tre carcerieri (di 23, 27 e 25 anni) per il reato di associazione per delinquere (art. 416, commi 2, 5 e 6, c.p.) e, in concorso tra loro, ex art. 110 del Codice Penale, per i reati di tortura (art. 613-*bis*, c.p.) e sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630, c.p.), posti in essere nei confronti dei migranti rinchiusi in Libia nel campo di Zawiya, città della Tripolitania a 50 chilometri dalla capitale.

Delle quasi 40 pagine della sentenza, la maggior parte di esse sono occupate proprio dalle dichiarazioni dei migranti rese alla magistratura italiana che costituiscono, da un lato, l'essenza dell'impianto probatorio su cui si è basata la decisione del giudice, e dall'altro, contribuiscono a descrivere una realtà forse ancora troppo poco conosciuta, il cui carico di violenze, abusi e violazioni di diritti sembra interessare in Italia solo la giurisdizione penale, nella quasi indifferenza dell'opinione pubblica¹⁵⁶.

154 Cancio L.F.P., *"Peggio se vulnerabili: gli effetti del decreto sicurezza sui minori non accompagnati"*, *Minorigiustizia* n. 1-2019, pag. 85.

155 Sentenza del Tribunale di Messina, pronunciata il 28 maggio 2020 e depositata il 25 agosto 2020, reg. sent. n. 149/2020.

156 Mentasti G., *"Centri di detenzione in Libia: una condanna per il delitto di tortura (art. 613 bis c.p.). Nuove ombre sulla cooperazione italiana per la gestione dei flussi migratori"*, *Sistema Penale*, 2 ottobre 2020, pag. 2.

CONCLUSIONI

Nel presente elaborato si è cercato di fornire un quadro quanto più completo possibile dell'attuale normativa in materia di accoglienza e tutela dei minori stranieri non accompagnati.

Innanzitutto, da un punto di vista della normativa internazionale ed europea, si è cercato di analizzare gli strumenti e gli obblighi gravanti sugli Stati membri, in relazione a questa categoria di soggetti. Come si è già, più volte, sottolineato, la peculiarità di questi individui è quella di essere vulnerabili sotto vari aspetti: in quanto minori, stranieri e non accompagnati da una figura adulta di riferimento; perciò, anche gli strumenti normativi pertinenti riflettono questa complessità, per i quali sarà dunque necessario uno sguardo trasversale, che attraversi più materie, tutte ugualmente importanti al fine di comprendere la materia.

Ecco che, allora, vengono in considerazione la Convenzione di Ginevra sullo Status di Rifugiati del 1951; i Regolamenti Dublino III ed EURODAC; la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti del Fanciullo del 1959; la Convenzione di New York sui Diritti del Fanciullo del 1989. Questi sono solo alcuni tra gli strumenti principali che contribuiscono a creare un intricato quadro normativo, internazionale ed europeo, all'interno del quale si collocano i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo.

Tuttavia, più rilevante per questa analisi, è stata l'illustrazione dell'articolazione del sistema italiano di accoglienza dei minori non accompagnati, che ha anche il pregio di contenere un unicum a livello europeo, la L. 47/2017, c.d. Legge Zampa, che ha previsto un sistema nazionale organico ed efficace, superando la visione tipica dei flussi migratori, spesso considerati come un fenomeno eccezionale, nonostante sia ormai chiaro da anni che tali non sono, anzi, visto il costante aumento di migranti in entrata in Italia negli ultimi anni.

La Legge Zampa, insieme al Decreto Accoglienza (D.Lgs. 142/2015), al D.Lgs. 220/2017 ed al Decreto Sicurezza (D.L. 113/2018) hanno intessuto un fitto sistema di procedure e diritti concessi ai minori non accompagnati durante la fase di accoglienza, come il divieto di essere respinti o espulsi, garantendo loro di non essere quindi rimandati indietro da dove sono giunti, dopo un lungo, e

spesso pericoloso, viaggio; il diritto all'accoglienza; il diritto ad essere ascoltato nei procedimenti che lo riguardano; il diritto alla salute; all'istruzione. Tutto ciò che è stato faticosamente previsto da queste norme ha lo scopo di fornire ai minori non accompagnati un aiuto immediato al loro arrivo, in primis, ma soprattutto una possibilità di reale integrazione nel nostro Stato.

Questi fondamentali obiettivi sono perseguiti tenendo sempre in considerazione un principio che rappresenta probabilmente il vero faro illuminante tutta la disciplina riguardante i minori stranieri non accompagnati: l'interesse superiore del minore (il *best interests of the child*). Come già si è visto, questo principio fondamentale, previsto in numerosi strumenti internazionali e nazionali, deve essere sempre tenuto in considerazione nel momento in cui siano coinvolti dei minori in una decisione, un provvedimento o una norma.

Tuttavia è emerso anche che, nella pratica, questo concetto è spesso di difficile applicazione, trattandosi di un principio elaborato, volutamente, in termini vaghi ed imprecisi: sarebbe improduttivo incatenare una nozione simile in una definizione rigida ed immutabile, quando le mille sfaccettature di una realtà in continua trasformazione rendono necessario avere un principio capace di potersi plasmare ad esse; unico modo efficiente per dare attuazione al *best interests* è quello di lasciarlo avulso da confini definitivi, libero di agire e di adattarsi a realtà, contesti e situazioni diverse.

D'altronde, come in tutte le cose però, c'è il rovescio della medaglia: l'ampiezza del concetto lascia spazio ad arbitrarietà ed a interpretazioni completamente opposte le une dalle altre, come è ben riscontrabile anche in ambito giurisprudenziale. Fortunatamente, grazie al Comitato dei Diritti del Fanciullo, istituito dalla Convenzione di New York del 1989, sono stati individuati dei punti fermi che hanno contribuito a delineare meglio questo essenziale concetto dell'interesse superiore del minore, fornendo agli Stati ed agli interpreti delle linee guida per rendere l'applicazione più uniforme.

Dall'analisi del sistema di accoglienza dei minori risalta anche quanto siano fondamentali le figure che li assistono nelle procedure che sono tenuti a seguire, come le visite mediche in caso di dubbio sulla minore età dichiarata dal soggetto e conseguente accertamento dell'età, i colloqui introduttivi e periodici

coi minori, le indagini familiari e, non ultima, tutta la procedura per il rilascio del permesso di soggiorno o la conversione di esso. Queste figure sono gli operatori delle strutture di accoglienza e dei Servizi Sociali, gli psicologi, gli educatori, gli avvocati, i mediatori interculturali ma soprattutto i tutori volontari.

Si è più volte sottolineata, nel corso dell'elaborato, l'importanza del ruolo di questa figura ed il contributo che essa può dare al minore nel suo percorso di crescita e di integrazione; tuttavia, sfortunatamente, questo compito fondamentale viene svolto da sempre troppi pochi volontari, rispetto al numero di minori non accompagnati presenti sul nostro territorio, che ne avrebbero esigenza. Sarebbe opportuno, quindi, promuovere una maggiore conoscenza e sensibilità a riguardo nella popolazione, attraverso materiale informativo, campagne di sensibilizzazione e incontri di confronto tra quanti hanno già intrapreso questa esperienza e quanti invece ancora non hanno maturato la decisione di mettersi al servizio dei tanti minori accolti. In questo modo, magari, si potrebbero ingrossare ulteriormente le fila dei tutori volontari, e assicurare ai minori stranieri non accompagnati una maggiore tutela, data dalla presenza di un punto di riferimento a ciascuno di loro appositamente dedicato.

A questo scopo è sembrato interessante svolgere un colloquio con un giovane tutore volontario, che ha potuto descrivere le molte gioie e soddisfazioni che conseguono dall'aiutare un minore non accompagnato, ma anche le frustrazioni che ne derivano, causate principalmente dall'ignoranza di alcuni operatori, preposti al contatto con il pubblico, e da procedure burocratiche lunghe e spesso inconcludenti. Tutti questi ostacoli, per fortuna, non minano la buona volontà di tali persone, ma sarebbe forse opportuno, visti anche gli appelli da parte di tutte le Regioni, soprattutto negli ultimi mesi, affinché aumentino il numero di tutori volontari, sostenere ed agevolare certamente a monte la loro nomina ma anche, in seguito, il loro lavoro.

Nella parte conclusiva si è voluto mettere in risalto ciò che, nonostante l'impegno delle normative allo scopo di fornire una disciplina completa e coerente, tuttora proietta un'ombra sul sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Purtroppo certi crimini, come lo sfruttamento dei migranti, le torture e le estorsioni, o certi avvenimenti, come le tragedie che

ormai quasi ogni mese si verificano nel Mediterraneo, cimitero di migliaia di migranti, sono fenomeni che probabilmente continuerebbero a verificarsi anche in presenza dei controlli più efficaci e delle normative più stringenti. Si tratta di fattori problematici che affliggono la comunità internazionale da decine di anni, nonostante i molteplici tentativi di intervento. Certamente, però, non si possono ignorare, e grazie alla giurisprudenza ci sono state delle sentenze che segnano importanti passi avanti nel contrasto alla criminalità che sfrutta la vulnerabilità di migranti e, soprattutto, minori.

E, ugualmente, impossibile sarebbe per il legislatore nazionale creare un apparato di norme privo di difetti e risvolti negativi, ma sicuramente l'attuale clima politico non sta aiutando lo scopo. Già con il D.L. 113/2018 si era assistito all'emanazione di un decreto caratterizzato più dall'ossessione della sicurezza e della difesa dell'identità nazionale dalla minaccia dello "straniero", che dalla volontà di tutelare maggiormente i migranti al loro arrivo nel nostro territorio. Con il Decreto Cutro, e con l'ancora più recente decreto legge, approvato a fine settembre 2023 dal Consiglio dei Ministri, si assiste ad un inasprimento della disciplina che si maschera da rimedio per migliorare la normativa precedente ed evitare nuove catastrofi, ma che in fin dei conti sembra, più che altro, offuscare il senso di umanità e solidarietà che aveva contraddistinto la Legge Zampa.

Ed, infatti, la reazione della giurisprudenza non è tardata, ed è stata vigorosa: nell'andare "contro" ciò che la legge prevede, un numero crescente di Giudici si è esposto ed inimicato il Governo, che ne ha condannato il comportamento pubblicamente, pur di sottolineare le lacune e le contraddizioni dei recenti interventi normativi con il diritto comunitario.

In conclusione, è inevitabile considerare la lunga strada che la nostra normativa nazionale ha compiuto, tra successi ed insuccessi, ed esser fieri di essere stati i primi ad elaborare un sistema di accoglienza specifico e organico; tuttavia, è anche necessario ammettere quanto la strada per giungere ad una reale tutela efficace dei minori stranieri non accompagnati sia ancora lunga e a quanto siano indispensabili ulteriori interventi legislativi che, auspicabilmente, mireranno più a proteggere questi soggetti fragili, che a rendere la loro, già difficile, esperienza ancora più tormentata.

BIBLIOGRAFIA

AMBROSINI L., *“Dalla potestà alla responsabilità: la rinnovata valenza dell'impegno genitoriale”*, Il Diritto di Famiglia e delle persone, fascicolo 2, 2015.

BEDUSCHI L., *“Immigrazione e diritto di asilo: un'importante pronuncia della Corte di Strasburgo mette in discussione le politiche dell'Unione Europea”*, 9 maggio 2011, reperibile nel sito www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org

BEGHÈ LORETI A., *“Minori stranieri rifugiati e non accompagnati. Aspetti di diritto internazionale e di diritto interno.”* (a cura di) Beghè Loreti A., La tutela internazionale dei diritti del fanciullo, Cedam, 1995.

BIARELLA L., *“Tutori volontari di minori stranieri non accompagnati: al via l'indennità fino a 900 euro”*, www.ntplusdiritto.ilsole24ore.com, settembre 2022.

CANCIO L.F.P., *“Peggio se vulnerabili: gli effetti del decreto sicurezza sui minori non accompagnati”*, Minorigiustizia n. 1-2019.

CANCIO L.F.P., *“Tutela senza confini per i minori non accompagnati”*, Maggioli, Bologna, 2018.

CORDIANO A., *“La condanna della Cedu per la violazione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati in tema di accertamento dell'età e di condizioni inumane e degradanti dei centri di accoglienza.”*, Famiglia e diritto, 3/2023.

DI NAPOLI E., *“Riflessioni a margine della nuova procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art. 5 della L. 47/2017”*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, fascicolo n. 3/2017.

DOSI G., *“Dall'interesse ai diritti del minore: alcune riflessioni”*, Il Diritto di Famiglia e delle Persone, 1995.

“Dove sono fuggiti i profughi ucraini nei primi 40 giorni di guerra”, articolo anonimo dell'8 aprile 2022, reperibile sul sito www.openpolis.it

DUBOLINO D., *“L'identificazione dello Stato competente all'esame di una domanda di asilo: dalla Convenzione di Dublino al nuovo regolamento”*, Rivista Diritto dell'Unione Europea, fascicolo 4, 2004.

FERACI O., *“Il nuovo regolamento “Dublino III” e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo”*, consultabile nel sito www.osservatoriosullefonti.it

FOCARELLI C., *“La Convenzione di New York sui Diritti del Fanciullo ed il concetto di “best interests of the child””*, Rivista di diritto internazionale, fascicolo 4, 2010.

FORTE M.V., *“Gli ucraini e la solidarietà europea: è l'inizio di una nuova era nella politica migratoria?”*, articolo del 17 giugno 2022, reperibile sul sito www.neodemos.info

FRANCHINI C., *“Lo status di rifugiato nella Convenzione di Ginevra del 1951”*, Favilli C. (cura di), Procedure e garanzie del diritto di asilo, Padova, 2011.

“I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia”, rapporto di approfondimento semestrale, dati al 30 giugno 2023, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023.

“Il sistema di accoglienza e integrazione e i minori stranieri non accompagnati”, rapporto fornito dal Sistema di Accoglienza e Integrazione, Ministero dell'Interno, 2022.

“La qualifica del mediatore interculturale: contributi per il suo inserimento nel futuro sistema nazionale di certificazione delle competenze”, dossier di sintesi del Ministero dell'Interno, giugno 2014.

“La tutela dei minori stranieri non accompagnati: manuale giuridico per l'operatore”, a cura del SIPROIMI, Ministero dell'Interno, 2021.

“Linee Guida per le strutture di prima accoglienza contenenti procedure operative standard per la valutazione del superiore interesse del minore.”, Ministero dell'Interno, 2020.

“Manuale di diritto europeo in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza”, a cura dell'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali e del Consiglio d'Europa, 2015.

MENTASTI G., *“Centri di detenzione in Libia: una condanna per il delitto di tortura (art. 613 bis c.p.). Nuove ombre sulla cooperazione italiana per la gestione dei flussi migratori”*, Sistema Penale, 2 ottobre 2020.

MORANDI N. e BONETTI P., *“Lo status di rifugiato”*, Scheda ASGI, 5 febbraio 2013, reperibile nel sito www.asgi.it.

MORANDI N., *“Le modifiche introdotte dal decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati e nella procedura di esame della domanda di protezione internazionale”*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, fascicolo 3, 2018.

MORO A.C., *“Manuale di diritto minorile”*, Zanichelli, 2019.

MOROZZO DELLA ROCCA P., *“Immigrazione, asilo e cittadinanza”*, 2021 .

MOROZZO DELLA ROCCA P., *“I diritti di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati durante e dopo la minore età.”*, Famiglia e diritto, 2/2023.

MUSCO S., *“Cutro, un decreto che si smantella da solo in tribunale”*, articolo del 9 ottobre 2023, reperibile sul sito www.ildubbio.news

PAGANELLI G., *“Organizzare l'accoglienza. Una nuova sfida per gli Enti Locali”*, Azienditalia 4/2022.

PROIETTI S., *“SAI, ex-SIPROIMI ed ex-SPRAR: come cambia l'accoglienza”*, articolo del 18 novembre 2020, reperibile sul sito www.piuculture.it

“Report sulla presenza dei minori non accompagnati sul territorio italiano nel primo quadrimestre 2022: in fuga dalla guerra in Ucraina”, Fondazione ISMU, 2022.

Save the Children, *“Guida per i Tutori volontari dei Minori Stranieri Non Accompagnati”*, 2018.

SENIGAGLIA R., *“Considerazioni critico-ricostruttive su alcune implicazioni civilistiche della disciplina sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati”*, Jus civile, 2017.

SPENA A., *“Minori ucraini non accompagnati: l'accoglienza in Italia sta funzionando?”* articolo del 27 luglio 2022, reperibile su www.vita.it/minori-ucraini-non-accompagnati-laccoglienza-in-italia-sta-funzionando

TONIOLI V. e BRICHESE A., *“La mediazione interlinguistica ed interculturale: competenze comunicative interculturali, tecniche e strategie dei mediatori”*, EL.LE vol.4, n. 3, Novembre 2015.

TRIESTINA B., *“I minori stranieri non accompagnati. Analisi ragionata della L. 7 aprile 2017, n. 47”*, La Tribuna, 2017.

“Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati”, Ministero dell'Interno, 2021.

Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 – Assistenza Emergenziale *“Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati”*, recuperabile al sito:

www.interno.gov.it/sites/default/files/avviso_msna_vs._01.04.2015-_ii_edizione_sito.pdf

www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/circular_e_post_decreto_sicurezza_dicembre_2018_v_18_dic.pdf

www.retesai.it