

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza Fascicolo n. 2/2017

BREVI RIFLESSIONI IN MERITO ALLA LEGGE N. 47/17 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI MISURE DI PROTEZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI): LUCI ED OMBRE

di **Ciro Cascone**

***Abstract:** La legge 7 aprile 2017 n. 47, specificamente dedicata ai minori stranieri non accompagnati, ha previsto tutta una serie di interventi organici in favore di questi minori presenti sul territorio italiano, riconoscendo trattarsi di persone vulnerabili che sono titolari di diritti. In particolare, viene prevista l'equiparazione tra minori stranieri non accompagnati e minori italiani; vengono individuate le modalità e le procedure di accertamento dell'età e dell'identificazione, prevedendosi la presenza dei mediatori culturali durante tutta la procedura; viene semplificata la materia dei permessi di soggiorno per i minori stranieri, prevedendosi espressamente che il minore potrà richiedere direttamente il permesso di soggiorno alla Questura competente, anche in assenza della nomina del tutore. Viene prevista la figura dei tutori volontari disponibili ad assumere la tutela anche dei minori stranieri non accompagnati per assicurare a ogni minore una figura adulta di riferimento adeguatamente formata. Infine, sono sanciti anche per i minori stranieri non accompagnati il "diritto all'ascolto" nei procedimenti amministrativi e giudiziari che li riguardano, e il diritto all'assistenza legale a spese dello Stato. Accanto a questi elementi positivi, vi sono delle criticità, essenzialmente legate alla mancata previsione di nuove risorse per realizzare al meglio la tutela dei minori stranieri non accompagnati, ed al mancato coordinamento della legislazione vigente in riferimento alle competenze dei diversi giudici che intervengono nel percorso di tutela dei minori stranieri.*

***Abstract:** Law 7 April 2017 n. 47, specifically dedicated to foreign unaccompanied minors, has allowed a series of systematic interventions on these minors' behalf when they are on the Italian territory, recognizing that they are vulnerable people who are entitled to rights. Particularly, equality between unaccompanied minors and Italian minors is provided for by law; methods and procedures of age inspection and identification are identified, and in this context the law allows the presence of cultural mediators throughout the procedure; the law simplifies the topic of residency permit for foreign minors: the minor can directly apply for a residency permit to the competent police department, even if the guardian is not appointed. The law allows the figure of the volunteer guardians who are available to take on the protection of unaccompanied minors in order to guarantee each minor an adult reference figure with an adequate competence. In addition, the "right to listen" in the administrative and judicial proceedings concerning them, and the right to legal assistance, are also sanctioned, using the free legal aid at the expense of the State. Alongside all the positive elements highlighted, there are some critical issues, essentially linked to the lack of new resources to better achieve the protection of foreign unaccompanied minors, and to the lack of coordination of existing legislation with reference to the competences of the different judges who intervene in the path for the protection of foreign minors.*

BREVI RIFLESSIONI IN MERITO ALLA LEGGE N. 47/17 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI MISURE DI PROTEZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI): LUCI ED OMBRE

di **Ciro Cascone***

SOMMARIO: 1. Ambito di applicazione della norma. – 1.1. Definizione di minore straniero non accompagnato. – 1.2. Divieto di respingimento. – 2. Accoglienza. – 2.1. Intervento dell'autorità giudiziaria a tutela del minore straniero non accompagnato. – 2.2. Identificazione dei minori stranieri non accompagnati. – 2.3. Accertamenti socio-sanitari. – 2.4. Approccio multidisciplinare. – 2.5. Provvedimento di attribuzione dell'età. – 3. Attività successive all'accoglienza: indagini familiari. – 3.1. Affidamento familiare. – 3.2. Rimpatrio assistito. – 3.3. Sistema informativo nazionale. – 3.4. Permesso di soggiorno. – 3.5. Prosieguo amministrativo. – 3.6. Tutori volontari. – 3.7. Sistema SPRAR. – 4. Diritto alla salute e all'istruzione. – 4.1. Diritto all'ascolto. – 4.2. Diritto all'assistenza legale. – 4.3. Minori vittime di tratta. – 4.4. Minori richiedenti protezione internazionale. – 4.5. Associazioni di tutela e cooperazione internazionale. – 4.6. Disposizioni finanziarie. – 5. Conclusioni.

1. Ambito di applicazione della norma

La legge 7 aprile 2017 n. 47 (pubblicata sulla G.U. n. 93 del 21 aprile 2017) ha completato, nel nostro ordinamento, il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Come è stato subito evidenziato dai primi commenti, si tratta di una legge specificamente dedicata ai minori stranieri non accompagnati, con l'intento quindi di riordinare i vari interventi finora frammentariamente disposti con svariati provvedimenti succedutisi nel tempo, ma connotati, talvolta, da disorganicità e genericità.

Al di là della pregevole intenzione del legislatore, il risultato lascia qualche margine di incertezza, ed un po' di amaro in bocca per l'occasione sprecata, in quanto si è persa la possibilità di riscrivere organicamente tutta la disciplina di settore, come verrà chiarito nel prosieguo di questa breve riflessione.

Prima di addentrarsi nell'esame delle nuove disposizioni, sembra utile definire il perimetro operativo della disciplina normativa.

L'art. 1 della nuova legge definisce l'ambito di applicazione, riconoscendo innanzi tutto ai minori stranieri non accompagnati la titolarità dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione

* Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano.

europea, in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità, riprendendo il concetto di vulnerabilità¹ già menzionato nell'art. 17, d.lgs. 142/15.²

Il dato principale che emerge dalla norma in questione è la sostanziale equiparazione, quanto alle tutele applicabili, del minore straniero non accompagnato ai minori italiani o comunitari quanto alle tutele applicabili.

Vi è dunque una netta scelta di campo, con opzione inequivoca nel senso della prioritaria tutela della persona minorenni (vulnerabile) rispetto alle esigenze di protezione dei confini nazionali.

Senza la pretesa di voler elencare i diritti in materia di protezione, è sufficiente in questa sede richiamare i principi e le norme contenute nella Costituzione e nelle Convenzioni internazionali, nonché nella legislazione ordinaria.

Vengono in rilievo, innanzi tutto, le libertà fondamentali riconosciute dalla Costituzione a qualsiasi individuo, indipendentemente dall'età, dalla nazionalità e dalla regolarità della posizione amministrativa sul territorio, e i diritti soggettivi della persona riconosciuti dalle Convenzioni internazionali alle quali ha aderito l'Italia: tra queste, a solo titolo esemplificativo, è utile ricordare la Convenzione di New York del 1989³ resa

1. Uno dei primi riferimenti al concetto di vulnerabilità si rinviene nella decisione quadro UE sulla posizione della vittima nel procedimento penale del 15 marzo 2001 (in GUCE 22.3.2001, L82/1), che all'art. 2 recita: «Ciascuno Stato membro assicura che le vittime particolarmente vulnerabili beneficino di un trattamento specifico che risponda in modo ottimale alla loro situazione». Particolare riferimento alla categoria della vittima «più vulnerabile» anche per quanto riguarda la protezione (art. 8 par. 4) ed alle esigenze di formazione delle persone che intervengono nel procedimento o che entrano in contatto con essa (art. 14). Un ulteriore riferimento al concetto di vittima vulnerabile in senso lato è rinvenibile nel testo della raccomandazione sull'assistenza alle vittime di reato adottata dal Comitato europeo sui problemi criminali del Consiglio d'Europa nella sessione plenaria del 3/7 aprile 2006. In base alla disposizione dell'art. 3 par. 4, gli Stati dovrebbero assicurare che le vittime che sono particolarmente vulnerabili, per le loro personali caratteristiche o per le circostanze del crimine, possano beneficiare di misure speciali appositamente predisposte per la loro situazione. Il *memorandum* esplicativo alla raccomandazione chiarisce meglio il concetto nell'area relativa all'assistenza alle vittime particolarmente vulnerabili, indicando (par. 58) alcuni esempi nei quali le vittime possono essere considerate vulnerabili per loro caratteristiche personali (casi di minori o di persone con disabilità fisiche o psichiche), e nei quali la vulnerabilità scaturisce dal tipo di reato subito (violenza domestica, violenza sessuale o da criminalità organizzata). Nel paragrafo successivo, pur non definendole vulnerabili, si richiama la necessità di porre particolare attenzione alle vittime straniere che hanno problemi di comprensione della lingua.

I minori stranieri non accompagnati sono stati specificamente inclusi tra le “persone vulnerabili” dall'articolo 3 n. 9 della Direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

2. Il d.lgs. 18.8.2015, n. 142 intitolato «Attuazione della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale», completa il recepimento delle principali norme di revisione del sistema europeo comune in materia di asilo, ed è entrato in vigore il 30 settembre 2015. Gli articoli 17, 18 e 19 sono specificamente dedicati ai minori stranieri, accompagnati e non accompagnati.

3. Meglio nota come Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (*Convention on the Rights of the Child*, abbr. CRC), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, il cui testo è reperibile al seguente indirizzo web: https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_44_25-Eng.pdf.

esecutiva con l. n. 176/91, la Convenzione di Strasburgo del 1996⁴ resa esecutiva con l. n. 77/03, nonché la Convenzione di Lanzarote del 25.10.2007⁵ resa esecutiva con l. n. 172/12.

Al minore straniero non accompagnato vanno quindi garantiti i seguenti diritti:

– **diritto allo studio** (già gli artt. 38, d.lgs. n. 286/1998⁶ e 45, d.p.r. n. 394/1999⁷, affermano il diritto del minore straniero ad accedere alle strutture scolastiche di ogni ordine e grado, indipendentemente dalla titolarità o meno, da parte del minore stesso, di un permesso di soggiorno. Le norme citate sono conformi al principio contenuto nell'art. 34 Cost. che prevede che la scuola è aperta a tutti e che l'accesso all'istruzione non può essere precluso da motivazioni quali la cittadinanza degli studenti; parimenti esse sono espressione del principio espresso dall'art. 2 Protocollo I della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU) che, in virtù del richiamo effettuato dall'art. 117 Cost., non può essere negato o reso inoperante da una disposizione di legge);

– **diritto al lavoro** (occorre ricordare che si tratta di un diritto soggettivo, garantito dalla Carta costituzionale, non suscettibile di limitazioni in assenza di una specifica disposizione di legge che valuti il sacrificio di tale situazione giuridica a tutela di un altro diritto tutelato dall'ordinamento. In tal senso è priva di fondamento giuridico l'affermazione secondo cui il lavoro è consentito soltanto nei casi in cui tale facoltà è espressamente prevista, dal momento che non si tratta di mera facoltà ma di un diritto della persona affermato dalla Costituzione e regolato da una complessa disciplina specifica. Esso, dunque, non può essere limitato da una circolare ministeriale, inidonea ad innovare l'ordinamento, non trattandosi di fonte di diritto, v. la circolare Ministero interno 13.11.2000, secondo cui il permesso per minore non consente lo svolgimento di attività

4. Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996, reperibile al seguente indirizzo web: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/160-Italian.pdf>.

5. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali, reperibile al seguente indirizzo web: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/201>.

6. «I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. L'effettività del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli Enti locali, anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana [...]».

7. «I minori stranieri presenti sul territorio nazionale hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani. Essi sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia. L'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi ed alle condizioni previsti per i minori italiani. Essa può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. I minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva. L'iscrizione con riserva non pregiudica il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado [...]».

lavorativa, in ragione della provvisorietà dell'autorizzazione che non è finalizzata a tutelare un diritto di stabilimento);⁸

– **diritto di accesso alle prestazioni sanitarie** (l'art. 35 co. 3, 4, 5 e 6, d.lgs. n. 286/1998 e l'art. 43 co. 2, 3, 4, 5 e 8, d.p.r. n. 394/1999, disciplinano l'assistenza sanitaria ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno. In particolare l'art. 35 co. 3, Testo unico prevede che agli stranieri «irregolari» siano assicurate, nelle strutture pubbliche e private accreditate del Servizio sanitario nazionale, diverse prestazioni sanitarie. Tra esse vengono menzionati gli interventi di medicina preventiva e le prestazioni di cura ad essi correlate a salvaguardia della salute individuale e collettiva: in particolare si fa esplicita menzione di quelli posti in essere a tutela della salute del minore.⁹ I minori in possesso di un permesso di soggiorno, invece, previa attribuzione del codice fiscale, sono titolari di un diritto di iscrizione gratuita al Servizio sanitario nazionale. L'iscrizione al SSN dei minori titolari di un permesso di soggiorno per motivi familiari, per affidamento, per integrazione sociale e civile ovvero per asilo politico è qualificata come una iscrizione dichiarativa e non costitutiva. Con l'iscrizione ed il rilascio della tessera sanitaria, il SSN formalizza e prende atto dell'esistenza di un diritto (quello di accesso alle prestazioni sanitarie), che si è già perfettamente costituito in capo al minore).

– **diritto di accesso alle prestazioni sociali** (l'art. 6 co. 2, l. n. 328/2000, richiamando gli artt. 22, 23 lett. c), d.p.r. n. 616/1977, pone a carico degli Enti locali territoriali – Comuni – gli interventi assistenziali a sostegno dei minori in difficoltà).

Deve, infine, riconoscersi l'applicazione, a tutti i minori stranieri non accompagnati delle norme che disciplinano gli strumenti di protezione dalle cosiddette “inadeguatezze” degli adulti:¹⁰ il riferimento è agli istituti della tutela, dell'affidamento, dell'adozione nonché della limitazione ed ablazione della responsabilità genitoriale.

I minori stranieri non accompagnati sono persone di età minore entrate nel nostro Paese da sole, prive di visto o autorizzazione e fuori dalle ipotesi previste dall'art. 32 e

8. In tal senso si è espresso dapprima Trib. Torino, sez. VII, ord. 21.11.2001 e, successivamente, l'Amministrazione provinciale di Bolzano con circolare n. 6488/03.

9. La circolare del Ministero della salute 24.3.2000 n. 5 disciplina in modo più dettagliato l'accesso del minore straniero alle prestazioni del Servizio sanitario nazionale. A tal proposito si deve distinguere la situazione del minore privo del permesso di soggiorno da quella del minore titolare di un permesso di soggiorno. Per quel che riguarda i minori privi del permesso di soggiorno, essi accedono a tutte le prestazioni del SSN che si rendono necessarie, incluse quelle di medicina preventiva, previo pagamento delle prestazioni stesse ovvero, in caso di indigenza, previa sottoscrizione, da parte di chi esercita la responsabilità genitoriale, di una dichiarazione di indigenza. In tal caso, la Direzione dell'Azienda ospedaliera, ovvero l'ASL, deve attribuire al minore un particolare codice alfanumerico (cd. STP, ovvero Straniero temporaneamente presente), che viene utilizzato per contabilizzare la prestazione erogata su un circuito diverso da quello ordinario, e che può essere utilizzato anche per la prescrizione di ricette mediche.

10. Cfr. al proposito l'art. 42, l. n. 218/95.

dall'art. 33, co. 1 e 4, l. n. 184/83. Per questi minori l'unico percorso normativo previsto espressamente è quello richiamato dal co. 5 dell'art. 33, che rinvia all'art. 37 *bis*, l. n. 184/83, secondo il quale «al minore straniero che si trova in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza».

1.1. Definizione di minore straniero non accompagnato

L'art. 2 della legge 47/17 fornisce la definizione di minore straniero non accompagnato: il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

Nel sistema normativo italiano,¹¹ per **minorenne** si intende il soggetto con un'età inferiore ai diciotto anni.

La disposizione dell'art. 2 riprende sostanzialmente le precedenti definizioni di analogo contenuto:

– anzitutto, c'è la prima definizione adottata a livello UE, contenuta nell'art. 1 co. 1 e 2 della risoluzione 97/C 221/03 (risoluzione del Consiglio dell'UE del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di Paesi terzi), che prevede: «La presente risoluzione si applica ai cittadini di Paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente la custodia un adulto per essi responsabile. La presente risoluzione è parimenti applicabile ai minori, cittadini di Paesi terzi, rimasti senza accompagnamento successivamente al loro ingresso nel territorio degli Stati membri».

– L'art. 1, d.p.c.m. 9.12.1999, n. 535 (regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'art. 33, co. 2 e 2-*bis*, d.lgs. 25.7.1998, n. 286), afferma che per «minore straniero non accompagnato» si intende «il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza

11. L'abbassamento del compimento della maggiore età ai diciotto anni, mediante la modifica dell'art. 2 c.c., è stato sancito dalla l. n. 39/75.

e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano». ¹²

– L'art. 2 lett. f), d.lgs. 7.4.2003, n. 85 (Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario), che regola la protezione temporanea delle popolazioni sfollate, definisce come «minori non accompagnati» «i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio nazionale senza essere accompagnati da una persona adulta, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono stati abbandonati, una volta entrati nel territorio nazionale». ¹³

– A sua volta l'art. 2 lett. h), d.lgs. 28.1.2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato), definisce il «minore non accompagnato» come «il cittadino straniero di età inferiore agli anni diciotto che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e di rappresentanza legale». ¹⁴

– Infine, l'art. 2 del decreto del Ministro dell'interno del 1 settembre 2016, emesso in attuazione del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale), recita: «Ai fini del presente decreto si intende per minore straniero non accompagnato: il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea e l'apolide di età inferiore agli anni diciotto, che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale [...]».

La presenza di diverse definizioni potrebbe porre significativi problemi interpretativi. In passato, in particolare, si è discusso sulla possibilità, o necessità, di ricomprendere, nell'ambito di tale definizione:

- i minori stranieri che, presenti sul territorio senza i genitori, sono destinatari di un decreto del Tribunale per i minorenni di affidamento all'Ente pubblico;
- i minori stranieri affidati dai loro genitori a parenti entro il IV° grado (per il quale affido, l'art. 9 della l. n. 184/1983 non richiede particolari procedimenti formali);

12. La definizione del d.p.c.m. del 1999 riprende, con una traduzione che ha destato alcune perplessità, quella contenuta nell'art. 1 della risoluzione del Consiglio UE del 26.6.1997.

13. La definizione del d.lgs. n. 85/2003 riprende quella contenuta nella direttiva 2001/55/CE.

14. La definizione del d.lgs. n. 25/2008 riprende quella contenuta nella direttiva 2005/85/05/CE.

– i minori stranieri formalmente affidati dai loro genitori ad adulti diversi dai parenti entro il IV° grado.

Le difficoltà interpretative sono state poste sia dalle questure sia dal Comitato minori stranieri:¹⁵ quest'ultimo, in particolare, aveva adottato – con circolari amministrative – un orientamento talmente estensivo da porsi in contrasto con la lettera della norma definitoria.

Al fine di limitare i dubbi interpretativi si può affermare che tra i minori stranieri non accompagnati, infatti, non possono e non devono essere ricompresi quelli che non siano privi «di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per [...] loro [...] legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano»; non pare possibile, dunque, ricomprendere nella categoria giuridica, i ragazzi e le ragazze affidati a parenti, ad adulti scelti dai genitori ovvero all'Ente locale territoriale.

In questi casi si pone, semmai, la questione di un serio controllo del legame parentale, quando dichiarato, e dell'effettivo consenso dei genitori all'affidamento intra o etero familiare.

Con riferimento invece alla qualifica di «straniero», il legislatore abbandona la definizione generica adottata in passato (e che richiama, sostanzialmente, l'assenza della cittadinanza italiana ovvero della condizione di apolidia), optando direttamente per la circoscrizione del perimetro applicativo della norma ai soli stranieri non appartenenti a paesi dell'Unione europea, essendo diversa la disciplina prevista per i cittadini comunitari.

1.2. Divieto di respingimento

L'art. 3 pone il divieto di respingimento del minore straniero. Sul punto la norma viene a fare chiarezza dopo anni di dubbi interpretativi, forieri anche di prassi diverse.

Già l'art. 19 del Testo unico in materia di immigrazione¹⁶ al co. 2 prevedeva il divieto generale di espulsione del minore straniero (salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi), derogabile solo in via eccezionale per ragioni attinenti la sicurezza e l'ordine pubblico e solo a seguito di provvedimento del Tribunale per i minorenni.

Ci si è, invece, interrogati a lungo in passato sulla possibilità di attuare il respingimento del minore straniero.

Il respingimento alla frontiera è uno dei provvedimenti di allontanamento dal territorio dello Stato che può essere disposto nei confronti di stranieri extracomunitari.

15. Occorre ricordare che le competenze attribuite dal decreto 535/99 al Comitato minori stranieri, sono state trasferite, dalla l. n. 135/12, alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione presso il Ministero del lavoro.

16. D.lgs. 25.7.1998 n. 286 (in G.U. n. 191 del 18.8.1998), in seguito TU.

Esso consiste in un provvedimento disposto dalla polizia di frontiera nei confronti dello straniero che si trovi in una delle condizioni previste dal TU (ad esempio: privo dei requisiti richiesti per l'ingresso nel territorio nazionale, che sia stato precedentemente già espulso, che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato, ecc.).

La normativa prevede comunque alcune ipotesi in cui non è possibile operare il respingimento. In particolare non possono essere respinti:

- gli stranieri richiedenti protezione internazionale;
- gli stranieri che possano essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, o che possano essere rinviiati verso uno Stato nel quale non siano protetti dalle persecuzioni (art. 19 co. 1, TU);
- i minori stranieri che si presentino ai valichi di frontiera senza essere accompagnati da almeno un genitore o da parenti entro il quarto grado, fatte salve le ordinarie disposizioni relative all'ingresso nello Stato per fini familiari, turistici, di studio, di cura e di adozione (art. 33, l. n. 184/1983).

Quest'ultima ipotesi era per vero molto controversa, in quanto frutto di interpretazione sistematica della legislazione vigente, ed appariva smentita da altre disposizioni, ad esempio il co. 2 *bis* dell'art. 19 del TU,¹⁷ che ricomprendeva anche i minori tra i soggetti vulnerabili per i quali il respingimento andava attuato con modalità compatibili con le specifiche condizioni personali.

La nuova legge ha fugato ogni dubbio interpretativo intervenendo direttamente nel corpo dell'art. 19 del TU, con inserimento del co. 1 *bis*, che prevede espressamente il divieto di respingimento di minori stranieri non accompagnati alla frontiera.

La norma interviene anche sull'art. 31 del TU prevedendo che anche l'espulsione del minore straniero, ove ne ricorrano le condizioni, sia disposta con provvedimento del Tribunale per i minorenni, da assumersi entro 30 giorni dalla richiesta del questore, e previa valutazione concreta che esso non comporti un rischio di danni gravi per il minore stesso.

Ancora una volta le esigenze di tutela del minore prevalgono sulle ragioni di sicurezza interna.

17. Il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità, degli anziani, dei **minori**, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali sono effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate.

Sul punto va però osservato che i respingimenti più ricorrenti e preoccupanti sono quelli attuati non dalla polizia di frontiera italiana, bensì da quella, ad esempio, francese e svizzera, che rimandano in Italia molti ragazzi stranieri che tentano di attraversare la frontiera, ma il contrasto a tale politica di respingimenti va evidentemente attuato per altre strade.

2. Accoglienza

La norma dell'art. 4, l. 47/17 interviene sull'art. 19, d.lgs. 142/15, dettando due particolari accorgimenti:

– riduce a 30 i 60 giorni previsti dall'art. 19, co. 1, d.lgs. 142/15 di permanenza nelle strutture di prima assistenza e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, stabilendo altresì che la procedura di identificazione debba concludersi entro 10 giorni:

– prevede che le strutture governative di prima accoglienza debbano essere destinate solo a minori stranieri non accompagnati, escludendo pertanto la permanenza in strutture miste in cui siano presenti anche adulti.

Com'è noto, il sistema delineato dal d.lgs. 142/15 prevede due fasi di accoglienza.

Prima fase: inserimento nelle strutture governative di prima accoglienza per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, istituite con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8, d.lgs. 27.8.1997, n. 281, per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a sessanta giorni alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età.¹⁸

Nella seconda fase, è previsto il ruolo degli Enti locali attraverso il sistema SPRAR.¹⁹ Viene prevista, comunque, una specie di clausola di «salvaguardia dell'accoglienza», poiché in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture di cui ai co. 1 e 2, il co. 3 dell'art. 19 del citato decreto prevede che l'assistenza e l'accoglienza del minore siano temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del Comune in cui il minore si trova.

18. La disposizione dell'art. 19 in merito alla prima accoglienza di «pronto intervento» (per le esigenze di soccorso e di protezione immediata), al co. 1 dell'art. 19 prevedeva che i minori stranieri non accompagnati fossero accolti in strutture governative di prima accoglienza, istituite con decreto del Ministro dell'interno, per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a 60 giorni, alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale.

La normativa è stata completata con l'emanazione del d.m. 1.9.2016 (in G.U. 8.9.2016 n. 210), con cui il Ministro dell'interno ha fissato modalità e termini dell'accoglienza nelle strutture governative, prevedendo, tra l'altro, che ciascun Centro o struttura governativa di prima accoglienza possa garantire l'ospitalità di 50 minori in almeno due sedi alla stessa destinate in via esclusiva, fissando per ciascuna sede la possibilità di accogliere fino ad un massimo di 30 minori.

19. Su cui *infra*, paragrafo 3.8.

Ora, nonostante il lodevole intento legislativo, va osservato, con un minimo di concretezza empirica, che essendo il periodo di 60 giorni già di per sé utopico, la sua riduzione a 30 giorni rappresenta davvero l'illusione del non tecnico, in quanto le difficoltà operative (legate principalmente ai tempi del fotosegnalamento e degli accertamenti sanitari sull'età), oltre alla scarsità di risorse destinate ad affrontare tali emergenze comportano un notevole allungamento dei tempi: il risultato è che finora i ragazzi restano nella struttura di prima accoglienza per vari mesi (da 4 a 8 almeno, se non di più).

Ma vi è di più. La criticità insuperabile va individuata non tanto nella prolungata permanenza dei minori nelle strutture di prima accoglienza, ma nella generale indisponibilità di posti sia in tali strutture che in quelle ordinarie del territorio. A mero titolo esemplificativo, si pensi che nell'anno 2016 sono stati segnalati alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano n. 1479 minori stranieri non accompagnati,²⁰ rispetto ai quali sono stati aperti presso il Tribunale minorile n. 687 procedimenti *ex art. 19 d.lgs. 142/15* (con richiesta di ratifica delle misure di accoglienza). Da ciò si deduce che quasi 800 minori non hanno trovato accoglienza, ovvero si sono allontanati immediatamente dalle strutture ove erano stati collocati, per cui hanno continuato a “vagare” per la città di Milano e dintorni. È questo il vero dramma da affrontare.

Sul punto appare opportuno, sia pur sinteticamente, evidenziare che questi minori vengono a volte mandati in Italia dalle loro famiglie sempre più piccoli, e subiscono almeno tre traumi: il primo è quello della separazione dalla famiglia, che in alcuni casi “espelle” il minore problematico (che forse ha bisogno di maggiori attenzioni); il secondo è quello del viaggio allucinante e in condizioni disumane fatto sui barconi; il terzo è il c.d. “trauma migratorio” in senso proprio.

Le comunità in cui vengono ospitati (quando trovano accoglienza) sono spesso indifferenziate, ovunque ci sia un posto vengono collocati. Si tratta tuttavia di minori che hanno bisogni speciali, soprattutto a causa dei traumi subiti. Se non si interviene subito con Centri adeguati ai loro bisogni, con mezzi, servizi specialistici di etnopsichiatria diffusi su tutto il territorio, mediatori culturali, operatori e tutori preparati, progetti educativi e d'integrazione specifici, che consentano una accoglienza adeguata al grado di tutela che ci richiedono le Convenzioni internazionali e la Carta fondamentale, elevato è il rischio di avere tra qualche anno sul territorio dello Stato adulti devianti, psichiatrici e socialmente pericolosi.

20. L'elemento ulteriore che colpisce è che 849 minori risultavano provenienti dall'Egitto (la maggior parte da due specifiche località).

Per realizzare tutto ciò servono fondi, risorse e personale qualificato. Su questo punto, va osservato con rammarico, la nuova legge non offre spunti validi (ma su questo punto si tornerà in seguito).

2.1. Intervento dell'autorità giudiziaria a tutela del minore straniero non accompagnato

Per completare il discorso sul sistema di accoglienza va fatto un cenno ai procedimenti giudiziari attivabili a tutela del minore straniero non accompagnato, come delineati dall'art. 19, d.lgs. 142/15.

Il co. 5 di detto articolo prevede che l'autorità di pubblica sicurezza dia «immediata comunicazione della presenza di un minore straniero non accompagnato al giudice tutelare competente per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli artt. 343 e ss. c.c., al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali» competente per il censimento e monitoraggio della presenza di minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale.

Da subito ha destato perplessità il «doppio binario» giurisdizionale, ossia giudice minorile e giudice tutelare, in quanto ciò comporta l'invio doppio di ogni comunicazione da parte delle forze di polizia e degli Enti locali, nonché l'avvio di un doppio procedimento presso due distinti uffici giudiziari, con tutte le conseguenze che ne derivano in materia di incombenze di Cancelleria, iscrizione nei registri generali, avvisi, ascolto del minore da parte di due diversi giudici, rischio di sovrapposizione dei due procedimenti, con un dispendio di energie e di costi che non trova alcun fondamento logico (soprattutto in un contesto di grave sofferenza degli uffici giudiziari, a corto di risorse e personale amministrativo).

La scansione procedimentale che ne deriva è pertanto la seguente:

– l'autorità amministrativa (forze di polizia, Ente locale, prefettura, ecc.) segnala immediatamente il minore al giudice tutelare ed al P.M. minorile (ma la norma dice che dovrebbero segnalarla anche al Tribunale per i minorenni).

– A questo punto, il giudice tutelare apre un procedimento di tutela ai sensi dell'art. 343 c.c., e procede alla nomina del tutore.

– Il P.M. minorile, dal canto suo, verificata la permanenza del minore nella struttura di accoglienza, avanza ricorso al Tribunale per i minorenni con richiesta di ratifica delle misure di accoglienza. Nel caso in cui il minore non sia stato collocato in alcuna struttura (evento che si verifica sovente, causa la penuria di posti disponibili nelle strutture

comunitarie),²¹ ovvero se ne sia subito dopo allontanato (anche questo si verifica spesso), il P.M. non inoltrerà alcun ricorso al giudice minorile ma procederà ad archiviazione della segnalazione (salvo riaprire nel caso il minore venga rintracciato ed accolto successivamente).

– Ricevuto il ricorso del P.M., il giudice minorile procederà a verificare le condizioni di accoglienza del minore, emettendo il provvedimento di ratifica (eventualmente dopo aver disposto l’ascolto del minore, diretto o delegato).

È chiaro che data la penuria di risorse, come accennato, spesso si è portati a valutare in maniera peculiare l’idoneità o meno del collocamento: di fronte al fatto che per numerosi minori stranieri non ci sono posti dove ospitarli, per quelli ospitati qualsiasi posto letto va bene. Il controllo operato finisce solo per essere di tipo formale, «collocato o non collocato».

Ove invece il giudice minorile ritenga insufficienti e quindi non accettabili le misure di accoglienza predisposte, non emette il provvedimento di ratifica, onerando l’Ente locale di provvedere alle necessarie integrazioni.

Una volta convalidata la misura di protezione, il procedimento viene chiuso direttamente dal Tribunale per i minorenni.

Nel frattempo il giudice tutelare avrà nominato il tutore²² (di solito viene nominato tutore l’Ente locale, fatta eccezione per alcune prassi già consolidate sul territorio di varie Regioni, come per esempio Emilia-Romagna, Veneto e Marche, in cui si procede alla nomina dei cosiddetti «tutori volontari», ora suggeriti dalla nuova legge come ipotesi ordinaria).

Il rischio concreto, però, è che i due procedimenti, quello minorile e quello aperto presso il giudice tutelare, possano di fatto sovrapporsi, creando interferenze l’un l’altro, e soprattutto non apportando alcun beneficio concreto alla tutela del minore straniero non accompagnato.

Ecco perché ci si sarebbe aspettati dal legislatore del 2015 che tutte le competenze in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati fossero concentrate in capo ad un unico ufficio giudiziario, non comprendendo la scelta allora fatta.

Nel momento in cui il legislatore del 2017 è ritornato sull’argomento, con una normativa dedicata specificamente ai minori stranieri non accompagnati, qualcuno ha coltivato la speranza in un ravvedimento, ponendosi così fine alla competenza concorrente

21. In tal caso il minore viene munito di biglietto di invito a recarsi presso il Servizio sociale dell’Ente locale e lasciato andare.

22. Nelle more della nomina del tutore, i poteri tutelari spettano al responsabile della struttura di accoglienza.

e confusiva di due diversi giudici, con concentrazione di tutta la materia presso uno solo dei due.²³

Speranza rimasta vana, per cui si può ben parlare di ennesima occasione sprecata, conseguenza, evidentemente, di scarsa attenzione per la funzionalità degli uffici giudiziari e per le connesse esigenze di risparmio.

2.2. Identificazione dei minori stranieri non accompagnati

L'art. 5 è dedicato alle procedure di identificazione dei minori stranieri non accompagnati.

In questo ambito emergono molteplici, troppi, punti critici.

Il co. 1 dispone che nel momento in cui il minore straniero non accompagnato viene in contatto con autorità di polizia, servizi sociali, altri rappresentanti degli Enti locali o autorità giudiziaria, deve essere svolto il primo colloquio conoscitivo da parte di personale qualificato della struttura di prima accoglienza, sotto la direzione dei servizi sociali dell'Ente locale, e con la presenza di mediatore culturale al fine di far emergere la storia personale e familiare ed approntare le adeguate misure di protezione.

La procedura applicabile sarà definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Il co. 2 chiarisce che nei casi di dubbi fondati relativi all'età dichiarata dal minore si applicano le disposizioni dei co. 3 e ss. Nel frattempo, è garantita comunque l'accoglienza del minore (o presunto tale) nelle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge, rinviandosi alle previsioni dell'art. 4, l. 4.3.14 n. 24.²⁴

Primo rilievo critico da superare: quando effettuare gli accertamenti antropometrici? Al di là della formulazione della norma, appare preferibile ritenere che l'interpretazione più coerente imponga di procedere alla procedura di accertamento dell'età tutte le volte che il minore straniero sia sprovvisto di documenti,²⁵ procedendo così all'attribuzione del CUI (codice univoco identificativo), ed all'inserimento dei risultati (associati al CUI) in banca dati, evitando così di dover ripetere in futuro gli accertamenti.

Il co. 3 prevede che l'identità di un minore straniero non accompagnato è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, coadiuvate da mediatori culturali, alla presenza del

23. La soluzione preferibile sarebbe stata quella di prevedere la competenza esclusiva del Tribunale per i minorenni.

24. Norma dedicata ai minori non accompagnati vittime di tratta, per i quali è intervenuto successivamente il d.p.c.m. 10.11.2016, n. 234 (in G.U. n. 298 del 22.12.2016) dettante i meccanismi di determinazione dell'età, con modalità in alcuni punti sensibilmente differenti rispetto alla disciplina detta dalla stessa l. 47/17.

25. Interessante riportare sul questo punto l'esperienza torinese: su 308 minori stranieri non accompagnati sottoposti ad accertamento sanitario per la determinazione dell'età, il 70% è risultato maggiorenne.

tutore o del tutore provvisorio se già nominato, solo dopo che è stata garantita allo stesso minore un'immediata assistenza umanitaria.

Qualora sussista un dubbio circa l'età dichiarata – quindi ogni qualvolta il minore sia privo di documenti di identità originali – si procede richiedendo la collaborazione delle autorità diplomatico-consolari (tranne nei casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale ovvero quando una possibile esigenza di protezione internazionale emerga a seguito del colloquio ovvero ancora qualora possano derivare pericoli di persecuzione e nei casi in cui il minore dichiari di non volersi avvalere dell'intervento dell'autorità diplomatico-consolare).

2.3. Accertamenti socio-sanitari

Il co. 4 precisa che qualora permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa.²⁶

La norma comincia ad essere poco chiara. Si può immaginare che l'autorità di polizia, o l'Ente locale o la struttura di prima accoglienza, nutrano dubbi sulla minore età dichiarata dal ragazzo, per cui sollecitano la Procura della Repubblica per i minorenni competente territorialmente a disporre esami socio-sanitari.

Il P.M. minorile (PMM), ricevuta tale segnalazione può disporre procedersi ad esami antropometrici, salvo ritenga che si debba integrare la documentazione trasmessa, ovvero ritenga non sussistente il dubbio sull'età.

Vari i problemi interpretativi che ne derivano.

– Innanzi tutto chi deve effettuare gli esami in questione. Sembra che sia onere di chi ha in carico il minore, ma il co. 3 ha precisato che l'identità del minore straniero non accompagnato è accertata dall'autorità di polizia, quindi se ne deduce che anche la procedura di accertamento socio-sanitaria deve essere attivata dall'autorità di polizia.

– Resta da chiarire la forma con cui deve essere data la disposizione del PMM. In mancanza di regole procedurali, appare più corretto ritenere che deve essere emesso uno specifico provvedimento in tal senso, per quanto non può escludersi che la prassi operativa evolverà verso forme di autorizzazione espresse anche con mera disposizione verbale-telefonica, da riportare poi nelle annotazioni redatte dall'organo di polizia procedente (come, peraltro, d'uso nei rapporti P.M. - forze di polizia).

26. Sul punto è opportuno precisare che l'autorizzazione del PMM non è necessaria quando il minore straniero non accompagnato venga tratto in arresto ovvero denunciato in stato di libertà per la commissione di un reato, in quanto in tal caso gli accertamenti sanitari per stabilire l'età vengono svolti d'iniziativa dalla polizia giudiziaria procedente ai sensi dell'art. 349 co. 2 c.p.p.

– Altro nodo critico da scogliere riguarda le spese per tali accertamenti. La norma nulla dice al riguardo. L'esperienza porta a ritenere che la struttura sanitaria invierà la fattura alla Procura per i minorenni dal momento che è l'autorità che ha disposto gli accertamenti. Ma la Procura minorile non può pagare tali spese, non disponendo di capitolo di spesa dedicato. Sul punto va evidenziato, però, che l'accordo Stato-Regioni del 20.12.2012 n. 255 prevede la gratuità di questi accertamenti, quindi il costo deve essere sostenuto dallo Stato.

I commi successivi dell'art. 5 regolano le modalità attraverso le quali devono essere svolti questi accertamenti ponendo alcuni principi:

– lo straniero ha un diritto di informazione sul tipo di accertamenti che verranno svolti e sulle conseguenze che avranno i risultati. Occorre quindi la presenza di un mediatore culturale e di un rappresentante legale anche temporaneo (responsabile struttura di accoglienza).

– L'accertamento deve essere svolto in ambiente idoneo con approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati, utilizzando le modalità meno invasive e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità psicofisica della persona, evitando gli esami che possano comprometterla.

– I risultati degli accertamenti devono essere comunicati allo straniero, al rappresentante legale ed alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni che ha disposto gli accertamenti. Nella relazione finale deve essere indicato il margine di errore.

– In caso di dubbio la minore età è presunta a tutti gli effetti (principio più volte ribadito nel testo normativo).

2.4. Approccio multidisciplinare

Appare importante sottolineare l'approccio multidisciplinare scelto dal legislatore. Per comprenderne meglio i contenuti va rimarcato preliminarmente che la maggior parte dei minori stranieri non accompagnati risultano privi di documenti, e spesso è impossibile recuperarli dal Paese di provenienza. In tale contesto, è evidente che la dichiarazione del minore stesso non può essere sufficiente: i maschi a volte dichiarano di essere maggiorenni al momento della loro identificazione all'arrivo in Italia, e solo successivamente rivelano la loro minore età. Altre volte dichiarano di essere minorenni al momento della loro identificazione all'arrivo in Italia, e solo successivamente rivelano la loro maggiore età. Le femmine, soprattutto quando sono vittime di tratta e di prostituzione, dichiarano di solito di essere maggiorenni al momento della loro identificazione all'arrivo in Italia, nonostante il loro aspetto molto giovane. Spesso le dichiarazioni di queste persone, sono indotte da

adulti per varie finalità (accedere più rapidamente al mondo del lavoro se maggiorenni, oppure entrare nel circuito di protezione se minorenni).

Negli ultimi anni, la normativa internazionale si è sempre più occupata del tema dell'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati, con diverse raccomandazioni e risoluzioni degli organi dell'Unione europea (Commissione e Parlamento europeo), nonché delle agenzie delle Nazioni Unite (UNHCR e UNICEF) e di varie ONG internazionali (Defence for Children, Save the Children e Terre des hommes). Il tema è stato compiutamente trattato dall'art. 25 co. 5²⁷ della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, in merito agli strumenti e alle modalità di svolgimento dell'accertamento dell'età, specificando in ogni caso che «Se in seguito gli Stati membri continuano a nutrire dubbi circa l'età del richiedente, considerano il richiedente un minore».

A livello nazionale, vanno menzionati alcuni interventi ministeriali: la circolare del Ministero dell'interno del 9 luglio 2007 «Identificazione di migranti minorenni», che ha fornito importanti indicazioni in materia di accertamento dell'età, ma la cui efficacia è limitata alle autorità dipendenti da tale Ministero; il «Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati» della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 3 marzo 2016 (aggiornamento del Protocollo Ascone elaborato dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali nel 2009), in cui sono stabiliti fondamentali principi e garanzie, ma che non è ancora stato formalmente approvato. Si richiamano i principi fondamentali stabiliti dal citato Protocollo in merito alle procedure per l'accertamento dell'età:

27. «Gli Stati membri possono effettuare visite mediche per accertare l'età del minore non accompagnato nel quadro dell'esame di una domanda di protezione internazionale, laddove, in base a sue dichiarazioni generali o altre indicazioni pertinenti, gli Stati membri nutrano dubbi circa l'età. Se in seguito gli Stati membri continuano a nutrire dubbi circa l'età del richiedente, considerano il richiedente un minore.

Le visite mediche sono effettuate nel pieno rispetto della dignità della persona con l'esame meno invasivo possibile ed effettuato da professionisti nel settore medico qualificati che consentano, nella misura del possibile, un esito affidabile.

Se vengono effettuate visite mediche gli Stati membri provvedono affinché:

a) il minore non accompagnato sia informato, prima dell'esame della domanda di protezione internazionale e in una lingua che capisce o che è ragionevole supporre possa capire, della possibilità che la sua età possa essere determinata attraverso una visita medica. Le informazioni comprendono il tipo di visita previsto e le possibili conseguenze dei risultati della visita medica ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale, così come le conseguenze cui va incontro il minore non accompagnato che si rifiuti di sottoporsi a visita medica;

b) i minori non accompagnati e/o i loro rappresentanti acconsentano allo svolgimento di una visita medica atta ad accertare l'età dei minori interessati; e

c) la decisione di respingere la domanda di protezione internazionale di un minore non accompagnato che ha rifiutato di sottoporsi a una visita medica non sia motivata unicamente da tale rifiuto.

Il fatto che un minore non accompagnato abbia rifiutato di sottoporsi a una visita medica non osta a che l'autorità accertante prenda una decisione sulla domanda di protezione internazionale».

- l'esigenza di una valutazione multidisciplinare che integri la valutazione della maturazione ossea e l'esame fisico;
- l'individuazione di un metodo di analisi della radiografia mano-polso che presenta minor variabilità come, a titolo esemplificativo, il metodo c.d. Tanner-Whitehouse 3 (TW3);
- l'esigenza che sia indicato il margine di errore sul referto;
- il principio della presunzione della minore età in caso di dubbio;
- l'esigenza di prevedere, nel percorso di accertamento, un colloquio da svolgersi con il presunto minore, nel rispetto del diritto alla partecipazione del minore di cui all'art. 12 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- il ricorso, in via prioritaria, a strutture sanitarie pubbliche dotate di personale in possesso di competenze adeguate.

Purtroppo, però, escluse le aree dove sono intervenuti specifici Protocolli promossi dall'autorità giudiziaria minorile, la gran parte degli accertamenti antropometrici sui minori stranieri non accompagnati viene effettuata nei Pronto soccorsi ospedalieri, o in altri luoghi analoghi, dove ci si limita a una radiografia ossea del polso o della mano o dello scheletro oppure, in caso rari, a una ortopantomografia (radiografia apparato dentale), utilizzando diversi metodi come Greulich-Pyle,²⁸ TW2 o TW3.²⁹ Tutto ciò, senza una visita medica (esame obiettivo) del minore finalizzata a valutare lo stato di salute complessivo (e quindi la presenza di patologie che possano inficiare la valutazione dell'età) e l'etnia di appartenenza, e senza criteri particolari su come procedere all'uno o all'altro esame, e soprattutto senza fornire sempre e in modo dettagliato parametri di lettura dell'esito e il margine di errore o tarare il metodo sull'etnia del minore in base alla letteratura scientifica. Infatti occorre evidenziare che questi accertamenti medici, focalizzati sull'esame osseo, non consentono di fornire l'età precisa del soggetto, perché vi

28. Il metodo di Greulich-Pyle largamente utilizzato nella prassi, pur con adattamenti, è tarato su referti di adolescenti anglosassoni della metà del secolo scorso e, pertanto, non risulta attendibile per la valutazione dell'età cronologica dei giovani migranti provenienti da Asia e Africa.

29. Secondo il metodo TW3, il 94% degli individui maschi raggiunge la maturità ossea tra i 14,6 anni e i 18,4 anni (l'età media di raggiungimento della maturazione ossea completa è pari a 16,5 anni, con un *range* di errore di più o meno 1,9 anni). Più del 90% degli individui raggiunge la maturità ossea prima dei 18 anni. La probabilità che un soggetto che non ha ancora raggiunto la maturità ossea abbia superato i 18 anni è inferiore al 10%. Dunque, se il soggetto sottoposto ad esame risulta immaturo (anche con punteggi molto vicini alla maturità), vi è più del 90% delle probabilità che si tratti di un minore, posto che meno del 10% degli individui risulta ancora immaturo dopo i 18 anni. In tali casi, quindi, il soggetto dovrà essere considerato minore, senza procedere con ulteriori accertamenti. Viceversa, se il soggetto risulta maturo, tale dato non è in alcun modo indice di raggiungimento della maggiore età, posto che più del 90% degli individui raggiunge tale grado prima dei 18 anni. In tali casi, il referto dovrà indicare che la valutazione della maturità ossea mediante radiografia del distretto polso-mano non è sufficiente ai fini della stima dell'età anagrafica, rendendosi dunque necessaria l'effettuazione di ulteriori accertamenti, mediante visita pediatrica.

è un margine di errore elevato (a volte fino a due anni), e in quanto la crescita ossea varia a seconda dell'etnia. Infine l'età biologica non sempre coincide con l'età cronologica.

Alla luce di tali considerazioni, appare evidente come solo un approccio multidisciplinare riesca davvero a raggiungere risultati coincidenti o quanto meno vicini alla reale età cronologica di queste persone.

2.5 Provvedimento di attribuzione dell'età

Il co. 9 dell'art. 5 pone ulteriori problemi interpretativi: si prevede infatti che: «Il provvedimento di attribuzione dell'età è notificato allo straniero e all'esercente i poteri tutelari, ove nominato, e può essere impugnato in sede di reclamo ai sensi dell'art. 737 e ss. c.p.c.»; il giudice dell'impugnazione deve decidere entro 10 giorni.

Qui la tecnica legislativa supera ogni possibile immaginazione, lasciando l'interprete a corto di risorse ermeneutiche!

La norma, infatti, non chiarisce chi debba emettere il provvedimento di attribuzione dell'età. Mentre il precedente co. 7 afferma che il risultato dell'accertamento deve essere comunicato allo straniero (oltre che all'esercente la responsabilità genitoriale ed all'autorità giudiziaria che lo ha disposto), il co. 9 sembra presupporre che detto risultato vada poi trasfuso in un provvedimento vero e proprio attributivo dell'età, dimenticandosi di individuare l'autorità in capo a cui incombe tale potere-dovere.

Va sicuramente esclusa l'autorità di polizia, che ha avviato il procedimento e che è destinataria di tale provvedimento ai fini del completamento delle procedure di identificazione.

Parimenti va escluso l'Ente locale, sotto la cui direzione deve svolgersi tutta la procedura, a cominciare dal primo colloquio previsto dal co. 1, non rinvenendosi alcun indice normativo cui agganciare tale conclusione.

Resta dunque l'autorità giudiziaria, ma quale? A questo punto si aprono diversi scenari astrattamente possibili.

Per ricostruire, dal punto di vista sistematico, il lacunoso testo normativo è opportuno prendere le mosse dalla collocazione dell'art. 5 nel quadro normativo come ridelineato dopo l'intervento del legislatore. Questi, intervenendo direttamente nel corpo del d.lgs. 142/15, vi ha introdotto l'art. 19 *bis*, che rappresenta la logica prosecuzione dell'art. 19, estendendo, pur con correttivi, a tutti i minori stranieri non accompagnati per i quali sussistano dubbi sull'età, la procedura di accertamento che fino a quel momento era prevista per i minori stranieri vittime di tratta dal d.p.c.m. 10.11.2016 n. 234, attraverso la previsione sia di una fase amministrativa, sia dell'intervento dell'autorità giudiziaria.

La disciplina prevista dal citato d.p.c.m. prevede le seguenti scansioni fasiche:

– l'autorità di polizia procede all'identificazione del minore straniero, previa informazione dei diritti previsti in suo favore, e con l'ausilio di un mediatore culturale e di un interprete.

– Nel caso di dubbio sull'età, l'autorità di polizia richiede al giudice tutelare l'autorizzazione ad attivare il procedimento di accertamento ed attribuzione dell'età.

– Il giudice tutelare rilascia l'autorizzazione nei due giorni successivi (salvo richiesta di integrazione della documentazione inviata).

– Il minore deve essere informato da personale specializzato dell'autorità sanitaria procedente sulla natura e finalità dell'accertamento, raccogliendosi le sue eventuali dichiarazioni sul punto, e all'esito il personale sanitario informa il giudice sull'eventuale opposizione del minore e sugli accertamenti indispensabili da svolgere, che il giudice dispone.

– La procedura multidisciplinare di accertamento dell'età è avviata entro tre giorni dall'autorizzazione del giudice e conclusa entro i successivi venti giorni.

– Gli esiti degli accertamenti sono comunicati al giudice che li ha disposti, al tutore (o all'esercente temporaneamente i poteri tutori) ed al presunto minore in una lingua a lui comprensibile.

– Sulla base delle risultanze della procedura multidisciplinare il giudice tutelare adotta il provvedimento di attribuzione dell'età, che deve essere notificato al tutore ed al minore in una lingua a lui comprensibile, e può essere reclamato secondo la disciplina applicabile agli atti del giudice tutelare (e dunque il giudice del reclamo andrà individuato, ai sensi dell'art. 45 delle disposizioni di attuazione al codice civile, nel Tribunale per i minorenni, avanti al quale potranno proporre reclamo il tutore ed il P.M. minorile).

– Una volta divenuto definitivo, il provvedimento attributivo dell'età è comunicato alla questura competente in relazione al luogo ove è situata la struttura di accoglienza, e alla forza di polizia che ha richiesto l'accertamento.

La previsione, invece, della l. 47/17 si articola, sinteticamente, nei seguenti passaggi:

– prima fase: identificazione del sedicente minore straniero non accompagnato (art. 19 *bis* co. 1, 2, 3, d.lgs. 142/15), che è demandata esclusivamente all'autorità amministrativa.

– Seconda fase, eventuale, solo allorquando permangono dubbi sull'età, ha natura mista e vede l'intervento dell'autorità giudiziaria che deve autorizzare gli accertamenti sanitari. Autorità giudiziaria che viene individuata, stavolta, nel Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, organo giudiziario titolare dei poteri di iniziativa civile a tutela dei minorenni.

– Sarà dunque la Procura per i minorenni che, qualora lo ritenga necessario, potrà disporre, con formale provvedimento diretto all'autorità sanitaria, gli accertamenti socio-

sanitari, assicurandosi che lo straniero sia condotto dinanzi alla stessa dai responsabili della struttura in cui è ospitato, riceva ogni corretta informazione e che gli accertamenti siano eseguiti nel rispetto delle procedure previste nei co. 6 e 7 dell'art. 19 *bis*.

– Una volta conclusi gli accertamenti sanitari che porteranno alla individuazione dell'età del presunto minore straniero, questi saranno comunicati al minore, in una lingua a lui comprensibile, all' esercente la responsabilità tutoria ed al P.M. minorile che ha disposto gli accertamenti.

A questo punto, le opzioni ermeneutiche disponibili appaiono le seguenti:

a) sulla scorta dei risultati conseguiti il P.M. minorile promuoverà ricorso al Tribunale per i minorenni perché provveda all'attribuzione dell'età. Il provvedimento emesso in tal caso dal Tribunale minorile sarà reclamabile avanti la Corte d'appello sezione minorenni.

b) Sulla scorta dei risultati conseguiti il P.M. minorile trasmetterà gli atti al giudice tutelare, presso cui si è nel frattempo aperta la tutela, perché, in analogia a quanto previsto dal d.p.c.m. 234/16, emetta il provvedimento attributivo dell'età. Il provvedimento emesso in tal caso dal giudice tutelare sarà reclamabile avanti il Tribunale per i minorenni.

c) Sulla scorta dei risultati conseguiti il P.M. minorile emetterà direttamente il provvedimento di attribuzione dell'età. Ove il minore ed il suo rappresentante non ne condividano il contenuto potranno proporre reclamo avanti il Tribunale per i minorenni.

Ciascuna opzione proposta, va riconosciuto, presenta inconvenienti, per cui bisogna orientarsi verso quella logicamente più sostenibile dal punto di vista sistematico.

Dal punto di vista logico la soluzione più coerente appare quella *sub a*), evincendosi la razionalità di un sistema nel quale il P.M., raccolte le necessarie informazioni, proponga ricorso al giudice (in questo caso il Tribunale per i minorenni), il quale emette il decreto motivato che accerta in via definitiva l'età del minore straniero.

La coerenza intrinseca di tale ricostruzione va maggiormente apprezzata alla luce del fatto che il giudice minorile è il medesimo che deve comunque pronunciarsi, ai sensi dell'art. 19, d.lgs. 142/15, nel ratificare (o meno) le misure di accoglienza nel frattempo predisposte dall'autorità amministrativa, per cui sembra naturale che debba pronunciarsi anche sull'età dello straniero in questione.

A favore della seconda soluzione proposta milita sicuramente l'analogia della disciplina prevista per i minori stranieri non accompagnati vittime di tratta, ma alcun addentellato normativo può individuarsi a suo sostegno nella l. 47/17.

La terza soluzione, apparentemente la più eccentrica, è quella che offre, a determinate condizioni, immediata concretezza operativa.

Per meglio comprenderne gli effetti, è utile delineare velocemente l'attività del PMM una volta ricevuta la segnalazione di un minore straniero non accompagnato, verificando in quali ipotesi può ipotizzarsi un suo provvedimento di attribuzione dell'età:

– nel caso non vi siano dubbi sulla minore età, ovvero se a seguito degli accertamenti socio-sanitari emerge la minore età (anche solo in via presuntiva), il PMM inoltra ricorso al Tribunale per i minorenni ai sensi dell'art. 19 co. 5, d.lgs. 142/15 chiedendo la ratifica delle misure di accoglienza predisposte. Lo straniero non accompagnato è ritenuto minorenne ad ogni effetto e come tale viene trattato.

– Nel caso invece gli esiti degli accertamenti depongano per la maggiore età del minore straniero, il PMM non avanzerà alcun ricorso al Tribunale per i minorenni, procedendo contestualmente ad autoarchiviazione del procedimento. In tal caso diventa necessario trasfondere l'età accertata in uno specifico provvedimento da notificare allo straniero, al fine di consentirgli la possibilità di reclamo, e dunque è funzionale allo scopo un provvedimento del medesimo PMM.

– Nel caso infine in cui il dubbio sull'età emerga dopo che il PMM abbia inoltrato ricorso al Tribunale per i minorenni, e sorga pertanto la necessità di procedere ad accertamenti socio-sanitari, sarà lo stesso giudice procedente a disporre detti esami, e all'esito attribuire l'età allo straniero, non avendo senso, oltre che fondamento logico, ritenere ancora in capo al P.M. minorile il potere di autorizzazione ad effettuare gli esami socio-sanitari per accertamento dell'età in pendenza di procedimento davanti al giudice minorile, avendo egli consumato la propria competenza con l'inoltro del ricorso al giudice. In detta ipotesi, il provvedimento di attribuzione dell'età verrà adottato dal Tribunale minorile, e sarà reclamabile, secondo gli ordinari criteri, avanti la Corte d'appello sezione minorenni.

– Parimenti, se la necessità di effettuare gli accertamenti medici per stabilire l'età si presenta quando il Tribunale per i minorenni ha già definito il procedimento di ratifica ai sensi dell'art. 19 citato, la competenza a procedere sarà del giudice tutelare presso cui pende la tutela del minore straniero. In tale evenienza, ricevuti gli accertamenti medici, il giudice della tutela emetterà il provvedimento attributivo dell'età, che sarà reclamabile davanti al Tribunale per i minorenni.

Ricapitolando sul punto:

– il P.M. minorile dispone l'avvio degli esami socio-sanitari finalizzati all'accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato – ove vi siano dubbi in merito all'età dichiarata – prima di inoltrare eventuali richieste al Tribunale per i minorenni.

– Ove gli esami effettuati depongano per la maggiore età, emetterà provvedimento attributivo dell'età notificandolo allo straniero.

– Se viene ritenuta invece la minore età, darà ulteriore corso al procedimento avanzando le opportune richieste al Tribunale per i minorenni (ai sensi dell’art. 19 d.lgs. 142/15 ovvero ai sensi dell’art. 25 r.d.l. 1404/34), senza necessità di uno specifico provvedimento di attribuzione dell’età.

– Se la necessità di procedere ad esami socio-sanitari emerga dopo che sia stato già depositato il ricorso del PMM davanti al giudice minorile, sarà quest’ultimo ad autorizzare gli accertamenti ed all’esito pronunciarsi sull’età dello straniero.

– Se infine al momento di effettuare gli esami antropometrici l’autorità giudiziaria minorile abbia già esaurito i propri procedimenti, sarà il giudice tutelare presso il cui ufficio pende la tutela a disporre i relativi accertamenti e pronunciarsi all’esito sull’età dello straniero.

Il sistema così tratteggiato – nel quale il provvedimento di attribuzione dell’età viene emesso dall’autorità giudiziaria che, di volta in volta, procede – appare, allo stato, l’unico fondatamente sostenibile sulla base di una interpretazione sistematica del reticolo normativo distrattamente costruito dal legislatore della l. 47/17. O forse l’apparente lacunosità del testo di legge è proprio funzionale a consentire soluzioni elastiche e diversificate nelle varie fasi procedimentali.

3. Attività successive all’accoglienza: indagini familiari

L’art. 6 della l. 47/17 disciplina le indagini familiari che devono essere attivate per ogni minore straniero.

Ove vengano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore non accompagnato, tale soluzione deve essere preferita al collocamento in comunità.

Il co. 3 comunque precisa che sino alla nomina di un tutore,³⁰ i compiti relativi alla richiesta di permesso di soggiorno o di protezione internazionale possono essere svolti dal responsabile della struttura di prima accoglienza, che esercita quindi i poteri tutori in via provvisoria.

Sul punto va evidenziato che non può svolgere le funzioni tutelari il rappresentante della comunità, o della cooperativa che gestisce la comunità (fatto salvo, appunto, il periodo di attesa della nomina del tutore), in conformità alla previsione dell’art. 3 della l. n. 184/83 (come sostituito dall’art. 3 della l. n. 149/01), che lo vieta espressamente, sussistendo in tal caso un evidente conflitto di interessi.

30. Da notare come il legislatore faccia spesso uso (in questo come in altri articoli), con disinvoltura, di una terminologia inappropriata e confusiva. Ad esempio, usa indifferentemente tutore, esercente poteri tutelari, esercente responsabilità genitoriale sul minore non accompagnato, rappresentante legale nei procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano (v. art. 15).

La norma interviene anche sull'art. 19 co. 7, d.lgs. 142/15, stabilendo che le Convenzioni con organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie, per l'attuazione di programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori non accompagnati, vengono stipulate dal Ministero dell'interno, «sentiti il Ministero della giustizia e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale».

Occorre ricordare che in passato le indagini familiari nel Paese di origine venivano espletate dal SSI (Servizio sociale internazionale)³¹ che si attivava grazie ad un accordo trilaterale con il Ministero della giustizia e il Ministero degli affari esteri. In virtù di tale accordo, i Tribunali minorili che necessitavano di acquisire informazioni sul contesto familiare di appartenenza nel Paese di origine di un minore potevano adire direttamente il SSI.

Con il venir meno della collaborazione con il SSI sul fronte delle indagini familiari, con l'entrata in funzione del Comitato dei minori stranieri e in base all'art. 2 co. 2 lett. f), d.p.c.m. 535/1999, è stata sottoscritta nel 2008 una Convenzione tra Comitato e OIM (Organizzazione internazionale delle migrazioni),³² per lo svolgimento di tali indagini familiari, nonché per l'esecuzione del cosiddetto «rimpatrio assistito», in seguito a una procedura di avviso pubblico. In virtù di tale Convenzione, al fine di acquisire informazioni sul contesto familiare di appartenenza nel Paese di origine di un minore, i giudici italiani non possono quindi più adire direttamente l'organizzazione competente deputata all'espletamento di tali indagini.

Il Comitato poi è stato soppresso dall'art. 12 co. 20, d.l. 95/12, convertito con modificazioni nella l. 135/12 (decreto sulla c.d. “*spending review*”) e le sue attività sono state attribuite alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

3.1. Affidamento familiare

Il successivo art. 7 tratta dell'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, istituito da promuovere da parte degli Enti locali in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza.

Sicuramente i costi di collocamento di un minore straniero non accompagnato in una famiglia affidataria piuttosto che in una struttura di accoglienza sono evidentemente molto

31. Organizzazione non-governativa internazionale fondata nel 1924 con sede a Ginevra, presente in più di 140 Paesi al mondo.

32. Fondata nel 1951, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni è la principale Organizzazione intergovernativa in ambito migratorio. L'Italia è uno dei Paesi fondatori. Attualmente gli Stati membri sono 165. L'OIM ha una struttura flessibile e ha oltre 460 uffici dislocati in più di 100 Paesi. Dal settembre 2016 l'OIM è entrata nel sistema ONU diventando Agenzia collegata alle Nazioni Unite.

inferiori. Ma al di là del costo, molto maggiori saranno i benefici psico-fisici per il minore straniero derivanti dal vivere in un vero contesto familiare piuttosto che in una comunità.

Chiaramente per poter procedere in tal senso bisogna costruire le basi sociali e culturali, con un lavoro lungo e capillare dei servizi del territorio. La difficoltà maggiore deriva dal fatto che i servizi fanno fatica ad occuparsi di questi minori anche quando la prospettiva è quella dell'affidamento, perché occorre tempo ed energie per esaminare le coppie aspiranti all'affidamento, tempo ed energie per formarle e per sostenerle. Come per tutto l'impianto normativo in esame, peraltro, dall'attuazione di questa disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; gli Enti locali provvederanno nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci. Senza oneri aggiuntivi non è difficile prevedere un sostanziale fallimento della previsione normativa dell'utilizzo dell'istituto affidamento familiare a favore dei minori stranieri non accompagnati, che continueranno ad essere collocati nelle comunità (quando ci si riuscirà) senza alternative.

3.2. Rimpatrio assistito

I minori stranieri non accompagnati (e non richiedenti asilo) possono essere rimpatriati nel Paese di origine mediante il «rimpatrio assistito».

Esso si differenzia dall'espulsione in quanto è un provvedimento che può essere adottato solo se, in seguito a un'indagine nel Paese d'origine del minore e a una valutazione della sua situazione specifica, si ritiene che ciò sia opportuno nell'interesse del minore e al fine di garantirne il diritto all'unità familiare.

Finora la competenza al rimpatrio assistito era affidata ad un organo amministrativo (prima il Comitato minori stranieri, poi la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro), previo nulla osta dell'autorità giudiziaria minorile, e viene eseguito accompagnando il minore fino al riaffidamento alla famiglia o alle autorità responsabili del Paese d'origine. Va evidenziato, però, che tale istituto è stato di difficile e scarsa applicazione (constano poche decine di casi di rimpatri assistiti da parte del Comitato minori stranieri).

Per poter disporre il rimpatrio, è dunque necessario svolgere indagini nel Paese d'origine del minore, verificando che vi sia una famiglia, che corrisponda all'interesse del minore ricongiungersi con la sua famiglia, e che venga elaborato un progetto di reinserimento del minore (scolastico, lavorativo ecc.).

Nel caso in cui il rimpatrio comporti gravi rischi per il minore, non vi si procede.

Per rispettare pienamente i diritti del minore straniero si dovrebbero comunque considerare una serie di fattori, quali la volontà del minore (il minore ha infatti diritto di esprimere la propria opinione e che questa sia debitamente presa in considerazione, tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità), la volontà dei suoi familiari, le

opportunità (di istruzione, assistenza ecc.) disponibili nel suo Paese, le condizioni di inserimento (scolastico, lavorativo, relazionale ecc.) del minore in Italia.

Tali fattori dovrebbero essere tenuti in conto, benché non in modo rigido e vincolante, per valutare caso per caso quale soluzione risponda maggiormente all'interesse del minore.

L'art. 8 della legge 47/17 attribuisce ora alla competenza del Tribunale per i minorenni l'adozione del provvedimento di rimpatrio assistito e volontario di un minore straniero non accompagnato per il ricongiungimento con i familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo. Il provvedimento è subordinato all'accertamento che il ricongiungimento corrisponda all'interesse del minore che, comunque, deve essere sentito (a prescindere dall'età).

L'interpretazione letterale della norma sembra indicare che il rimpatrio possa essere solo volontario.³³

È evidente, invece, che vanno distinte le due ipotesi di rimpatrio assistito e rimpatrio volontario, per quanto, come tratteggiato sopra, il ricongiungimento del minore con la propria famiglia nel Paese d'origine (che corrisponde in astratto all'interesse del minore, che ha sempre diritto di crescere nella propria famiglia) verrà effettuato solo dopo aver verificato tutte le condizioni necessarie, tra cui anche la volontà del minore.

3.3. Sistema informativo nazionale

L'art. 9 della nuova legge prevede l'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali del Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati (sistema per la verità già esistente ma finora poco funzionale).

Il ruolo di censimento, assegnato prima al Comitato minori stranieri e poi – con la soppressione del Comitato, come anticipato *sub* 3.1. – alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche

33. Sul punto è utile ricordare anche la direttiva 2008/115/CE del 16 dicembre 2008 (recepita nel nostro ordinamento con d.l. 89/11) recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, che si occupa anche del rimpatrio dei minori (artt. 10, 14, 17), stabilendo specificamente che:

1. prima di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un minore non accompagnato è fornita un'assistenza da parte di organismi appropriati diversi dalle autorità che eseguono il rimpatrio tenendo nel debito conto l'interesse superiore del bambino.

2. Prima di allontanare un minore non accompagnato dal territorio di uno Stato membro, le autorità di tale Stato membro si accertano che questi sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio.

Da evidenziare che all'epoca la direttiva è stata molto contestata dalle Organizzazioni internazionali che operano nel settore dei minori stranieri non accompagnati.

sociali, viene così rafforzato. Si tratta di una delle poche competenze rimaste a questo Ministero.³⁴

È stabilito inoltre che il personale della struttura di accoglienza del minore debba redigere una cartella sociale per ogni minore straniero non accompagnato (una sorta di PEI) che deve essere trasmessa ai Servizi sociali ed alla Procura minorile.

Da evidenziare, su questo punto, che anche le strutture di accoglienza temporanea sono tenute all'invio delle schede semestrali su ciascun minore al P.M. minorile, ai sensi dell'art. 9, l. n. 184/83, esattamente come le tutte le altre strutture che ospitano minori (obbligo assistito da sanzione penale). Le stesse sono soggette, altresì, al potere di ispezione previsto dal citato art. 9 co. 3 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni competente per territorio.

3.4. Permesso di soggiorno

L'art. 10 disciplina il permesso di soggiorno per minori.

Viene raccolto sotto il termine di «permesso di soggiorno per minori», sia il permesso per minore età, rilasciato anche prima della nomina del tutore, che il permesso per motivi familiari.

Il sistema normativo vigente (art. 32 TU) prevede che al compimento della maggiore età possa essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio o accesso al lavoro ai minori stranieri non accompagnati affidati ai sensi dell'art. 2, l. n. 184/83 ovvero sottoposti a tutela, previo parere della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro³⁵ o ancora (quando non sottoposti a tutela

34. Le competenze della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, in tema di minori stranieri non accompagnati, previste dal d.p.c.m. n. 535/1999, possono essere così sintetizzate:

- **censimento** dei dati dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia;
- **cooperazione e raccordo** con le altre Amministrazioni coinvolte;
- compiti di impulso e di ricerca, attraverso le **indagini familiari**, al fine di procedere all'individuazione dei familiari nel Paese di origine dei minori stranieri non accompagnati;
- emissione del **parere positivo ai sensi dell'art. 32, d.lgs. 286/1998** (Testo unico dell'immigrazione), così come modificato dalla l. 2.8.2011, n. 129.

35. La Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione ha emesso in data 24.2.2017 le Linee-Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età, al fine di rendere più uniforme l'attuazione dell'art. 32, co. 1 *bis*, d.lgs. 286/1998. In particolare, viene precisato che:

- il parere 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 permesso di soggiorno al compimento del 18esimo anno d'età.
- Fatta salva la necessità di valutare in concreto ogni situazione nel superiore interesse del minore, vengono precisati i casi per i quali la richiesta di parere alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione non deve essere inviata:

o affidamento) 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 riconosciuto.³⁶

La nuova disciplina della l. 47/17 sembra solo riportare ordine al settore, senza di fatto innovare: di fatto spariscono i permessi di soggiorno finora usati (per affidamento, attesa affidamento, integrazione del minore, ecc.), e si fa riferimento solo ai permessi di soggiorno per minore età e per motivi familiari (se il minore non accompagnato è sottoposto a tutela oppure è in affidamento familiare).

– per minori stranieri non accompagnati che risultino presenti in Italia da almeno tre anni, ammessi ad un progetto di integrazione sociale e civile per un periodo non inferiore a due anni;

– per minori stranieri affidati a parenti entro il 4° grado, anche se in possesso del permesso di soggiorno per minore età;

– per minori stranieri non accompagnati per i quali il Tribunale per i minorenni abbia ordinato il prosieguo amministrativo delle misure di protezione e di assistenza oltre il compimento del 18esimo anno di età;

– per minori stranieri non accompagnati che al compimento del 18esimo anno di età siano in possesso di un permesso di soggiorno per asilo, per protezione sussidiaria o per motivi umanitari.

36. La vicenda della conversione del permesso di soggiorno per i minori stranieri non accompagnati può essere così sinteticamente ricostruita:

– la condizione di minore non accompagnato si esaurisce quando subentra una forma legale di affidamento implicante la custodia effettiva da parte di un adulto. Gli Stati dell’Unione sono obbligati, in base alla normativa comunitaria sopra richiamata, a individuare adeguate forme di protezione per i minori non accompagnati. In Italia la protezione è assicurata mediante l’applicazione ai minori non accompagnati della disciplina prevista per i minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo (artt. 2 e 4 della l. n. 184/83) e dall’apertura di tutela a suo favore (art. 343 c.c.);

– al raggiungimento della maggiore età, quando decade la causa di inespellibilità *ex art. 19 TU*, si pone il problema della prosecuzione del soggiorno nel territorio nazionale. Qualora non sia stata accordata in precedenza una misura di protezione internazionale, e tale misura non venga attribuita neppure in occasione del raggiungimento della maggiore età, il soggiorno può proseguire se ricorrono le condizioni previste dall’art. 32, l d.lgs. 286/1998, oppure se la questura ritiene di poter rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari *ex art. 5 co. 6 TU*;

– limitando l’esame al primo profilo, va evidenziato che anteriormente alle modifiche introdotte dall’art. 1 co. 22 v) della l. 94/09 era sempre possibile, in base all’art. 32 co. 1 TU, la conversione del permesso di soggiorno per minore età in altro titolo di soggiorno, qualora il minore non accompagnato fosse stato affidato a una famiglia o a una comunità di tipo familiare ai sensi dell’art. 2 della l. 184/1983 (v. Cons. St. sez. VI 12.2.2007 n. 546; Corte cost. 5.6.2003 n. 198). In altri termini, il percorso di inserimento biennale dell’art. 32 co. 1 *bis*, d.lgs. 286/1998 era richiesto solo per i minori effettivamente non accompagnati secondo la definizione del diritto internazionale e comunitario, mentre in presenza di una qualsiasi delle forme di affidamento previste dall’ordinamento interno era considerato applicabile il regime ordinario stabilito per i minori conviventi con genitori stranieri soggiornanti in Italia

– la versione dell’art. 32 co. 1 e 1-*bis* TU introdotta dall’art. 1 co. 22 v), legge 94/2009 impone invece che siano applicate le condizioni del co. 1 *bis* (inserimento per almeno due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un Ente pubblico o privato abilitato) anche ai minori affidati ovvero sottoposti a tutela. Seppure non espressamente richiamato, risulta applicabile anche il co. 1 *ter*, il quale prescrive un ulteriore requisito per la conversione del titolo di soggiorno, ossia, che la permanenza in Italia del minore abbia durata almeno pari a tre anni.

– l’art. 32 TU è stato poi modificato dall’art. 3 co. 1 g) *bis*, d.l. 23.6.2011 n. 89, che ha riferito il progetto biennale di integrazione sociale e civile ai soli minori non accompagnati, esonerandone i minori affidati ai sensi dell’art. 2, l. 184/83 e quelli sottoposti a tutela. In questo modo la norma ha ritrovato il suo allineamento con il diritto internazionale e comunitario, in quanto esclude che si possano considerare non accompagnati i minori per i quali siano state attuate le misure di protezione tipiche (affidamento e tutela), con la conseguenza che non sono ammesse discriminazioni tra questi soggetti e i minori conviventi con genitori stranieri soggiornanti in Italia.

Da notare che il minore potrà richiedere direttamente il permesso di soggiorno in questura, anche in assenza della nomina del tutore o di un legale rappresentante provvisorio, essendogli stata riconosciuta una legittimazione straordinaria (o meglio una anticipazione di capacità) per tale finalità.

3.5. Prosieguo amministrativo

Il sistema è completato dalle disposizioni del successivo art. 13, che pone due importanti principi:

– il co. 1 applica il criterio di silenzio assenso al mancato rilascio del parere da parte della Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, inserendo la relativa previsione nel co. 1 *bis* dell’art. 32 TU.

– Il co. 2 dispone che quando un minore non accompagnato al compimento dei 18 anni pur avendo intrapreso un percorso di integrazione, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso, il Tribunale per i minorenni può disporre anche su richiesta dei Servizi sociali, con decreto motivato, l’affidamento ai Servizi territoriali per un periodo che, comunque, non vada oltre il 21° anno.

Questa disposizione sembra sovrapporsi alla misura amministrativa di cui all’art. 25, r.d.l. 1404/34, sotto forma di c.d. prosieguo amministrativo sino al 21° anno di età.³⁷ In

37. L’art. 25, r.d.l. n. 1404/1934 individua come presupposto per l’applicazione delle misure rieducative la sussistenza di **manifesta prova di irregolarità della condotta e del carattere**.

Il generico concetto di «irregolarità» va specificato individuando il raggio di azione della normativa in situazioni di disagio, disadattamento e persino devianza e che, quindi, rappresentano un serio ostacolo al pieno sviluppo del processo evolutivo del giovane pregiudicandone il fondamentale diritto a veder tutelati i bisogni centrali per la formazione della sua personalità. In via esemplificativa, rientrano nelle categorie di applicabilità delle misure preventive le problematiche legate all’alcolismo, alla tossicodipendenza, alle fughe da casa, ai comportamenti autolesivi, alle forme di sopraffazione nei confronti dei coetanei, alla dipendenza da internet, agli abbandoni scolastici, alla mancanza di rispetto delle norme familiari e delle altre istituzioni sociali alle quali il minorene partecipa.

Una specificazione delle fattispecie di applicabilità viene realizzata dall’art. 25 *bis* (Minori che esercitano la prostituzione o vittime di reati a carattere sessuale, introdotto dall’art. 2, l. 3.8.1998, n. 269).

– Il co. 1 stabilisce in capo al pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio che abbia notizia dell’esercizio della prostituzione da parte di un minore, l’obbligo di darne immediato avviso alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni affinché possano essere adottati tutti i provvedimenti per la tutela dei minori ed eventualmente possa essere proposta al Tribunale la nomina di un curatore. Al Tribunale per i minorenni, che nei casi di urgenza può procedere d’ufficio, spetta il compito di adottare tutti i provvedimenti utili all’assistenza, anche a carattere psicologico, al recupero e al reinserimento del minore.

– Il co. 2 dell’art. 25 *bis* estende l’applicabilità di tali provvedimenti ai minori stranieri privi di assistenza in Italia che risultino essere vittima dei delitti di prostituzione minorile, pornografia minorile e tratta di persone.

Quanto ai presupposti applicativi relativi all’età, il r.d.l. n. 1404/1934 non indica un limite di età al di sotto del quale le misure amministrative non possano essere applicate, ma stabilisce, all’art. 29 co. 2, che la cessazione delle stesse è in ogni caso ordinata al compimento del ventunesimo anno di età. Da tale disposizione prende corpo l’istituto del c.d. **proseguo amministrativo**, che permette di assicurare continuità agli interventi rieducativi oltre il compimento della

effetti l'istituto del prosieguito amministrativo viene da sempre applicato ai minori stranieri non accompagnati, al fine di favorire il loro processo di autonomizzazione oltre il compimento della maggiore età.

Il presupposto del prosieguito amministrativo è rappresentato da un pregresso provvedimento del Tribunale per i minorenni di affidamento del minore al Servizio sociale ai sensi dell'art. 25 citato, ma la prassi applicativa (quanto meno a Milano) è sempre stata nel senso di riconoscere la possibilità di accesso a tale istituto anche ai minori stranieri non accompagnati fino a quel momento sottoposti a tutela o affidati ai sensi della l. n. 184/83. In tal caso, la richiesta di prosieguito amministrativo viene avanzata dal minore direttamente tramite il Servizio sociale di riferimento o la struttura educativa ove risulta collocata e trasmessa al P.M. minorile, il quale inoltra ricorso al Tribunale per i minorenni chiedendo la pronuncia di un provvedimento ai sensi degli artt. 25 e 29, r.d.l. 1404/34, con affidamento del minore al Servizio sociale, conferma del collocamento del giovane nella struttura comunitaria e prosecuzione del progetto educativo già avviato.

La nuova previsione di legge, pertanto, di fatto nulla innova, ma semmai conferma e legittima una prassi giurisprudenziale consolidata. Letta in questi termini, la disposizione dell'art. 13 co. 2, l. 47/17 va letta in stretto raccordo con la previsione dell'art. 25 più volte citato, e pertanto anche i presupposti applicativi vanno rinvenuti in quella disposizione: è necessaria la richiesta del minore straniero, anche consegnata al Servizio sociale o alla comunità che lo ospita (che poi la trasmetteranno all'autorità giudiziaria minorile), da effettuarsi non oltre il compimento della maggiore età.

3.6. Tutori volontari

L'art. 11 della l. 47/17 istituisce l'elenco dei tutori volontari.

Entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge presso ogni Tribunale per i minorenni è istituito un elenco dei tutori volontari al quale possono essere iscritti privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati, da parte dei Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza. Appositi Protocolli verranno fatti fra i Garanti ed i Presidenti dei Tribunali minorili.

Le funzioni del tutore volontario possono così essere tratteggiate:

- svolge il compito di rappresentanza legale del minore;

maggior età e fino al compimento dei 21 anni (vedasi l'art 23, l. 8.3.1975, n. 39 che estende i diritti assistenziali, in assenza di specifici provvedimenti in materia, sino al compimento del ventunesimo anno di età del soggetto). Il provvedimento di prosieguito amministrativo è disposto dal Tribunale per i minorenni nei confronti del giovane divenuto maggiorenne **che vi esprima consenso**, al fine di garantirgli il diritto ad essere ancora accompagnato nel percorso di reintegrazione già avviato in precedenza (in conseguenza di pregresso provvedimento emanato dal medesimo Tribunale ovvero di provvedimento di tutela).

- persegue il riconoscimento dei diritti della persona minore di età senza alcuna discriminazione;
- promuove il suo benessere psico-fisico nell'ambito delle rispettive competenze delle istituzioni e dei soggetti a ciò preposti;
- vigila sui percorsi di educazione ed integrazione del minore straniero tenendo conto delle sue capacità, inclinazioni naturali ed aspirazioni;
- vigila sulle sue condizioni di accoglienza, sicurezza e protezione;
- ne amministra l'eventuale patrimonio.

Si auspica che l'inserimento dei tutori negli appositi albi avvenga a seguito di procedura ad evidenza pubblica, nella quale siano indicati i requisiti generali che devono possedere gli aspiranti tutori, che gli stessi ricevano una adeguata formazione di base iniziale ed una formazione continua nel prosieguo, coordinata tra gli uffici dei Garanti ed i Tribunali minorili.

Sul punto va però evidenziato come sia assolutamente irrazionale prevedere l'elenco dei tutori presso il Tribunale per i minorenni quando poi continua ad essere il giudice tutelare a nominare il tutore e gestire il procedimento di tutela, non comprendendosi pertanto la *ratio* e le finalità di tale previsione, e quale spazio operativo abbia il giudice minorile, dal momento che non provvede neanche alla selezione e formazione dei tutori.

Il comma 2 dell'art. 11 contiene, invece, una disposizione di difficile inquadramento ermeneutico, laddove prevede che *Si applicano le disposizioni del libro primo, titolo IX, del codice civile.*

Il titolo IX citato, intitolato *Della responsabilità genitoriale e dei diritti e doveri del figlio*, contiene gli articoli da 315 a 342, che dettano la disciplina relativa, tra l'altro, all'esercizio della responsabilità genitoriale, al mantenimento dei figli, alla rappresentanza ed amministrazione dei beni del figlio, ai procedimenti relativi alla decadenza e limitazione della responsabilità genitoriale, ecc.; non è per niente chiaro il senso di tale richiamo subito dopo la disposizione relativa alla previsione dei tutori volontari che affianchino i minori stranieri non accompagnati. L'unica spiegazione logica è ritenere che il legislatore volesse riferirsi al titolo X del libro primo del codice civile, dedicato espressamente alla disciplina dell'istituto della tutela (richiamo sicuramente più pertinente), e che abbia commesso un evidente (ed imperdonabile) errore materiale. Non appare possibile una lettura alternativa.

3.7. Sistema SPRAR

L'art. 12 inserisce tutti i minori stranieri non accompagnati nell'ambito del Sistema SPRAR,³⁸ che diventa Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati.

Interessante la disposizione che prevede che la capienza del Sistema è commisurata alle effettive presenze dei minori non accompagnati nel territorio nazionale, anche se, però, è comunque, stabilita nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Inoltre si segnala che nella scelta del posto, tra quelli disponibili, si deve tener conto delle esigenze e delle caratteristiche del minore non accompagnato e che le strutture di accoglienza devono soddisfare gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni pena, in mancanza di tali standard minimi, la cancellazione della struttura di accoglienza dal Sistema.

4. Diritto alla salute e all'istruzione

Viene esplicitamente previsto dall'art. 14 che al minore straniero non accompagnato è consentita l'iscrizione al SSN anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno e nelle more della nomina del tutore.

In merito ai percorsi scolastici e formativi, questi devono essere attivati al momento dell'inserimento del minore straniero non accompagnato nella struttura di accoglienza predisponendo progetti specifici (PEI) che prevedano, ove possibile, l'utilizzo di mediatori culturali e di Convenzioni per promuovere programmi di apprendistato.

4.1. Diritto all'ascolto

L'art. 15 è dedicato all'assistenza affettiva e psicologica dei minori stranieri non accompagnati, assicurata, in ogni stato e grado del procedimento, dalla presenza di

38. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) costituisce una rete di Centri c.d. di «seconda accoglienza» destinata ai richiedenti e ai titolari di protezione internazionale. È stato istituito ai sensi dell'art. 32 l. n. 189/2002, e in seguito a un protocollo d'intesa del 2001 stipulato dal Ministero dell'interno, dall'ANCI e dall'Alto Commissariato ONU per i rifugiati (UNHCR), che hanno cercato di razionalizzare i programmi di accoglienza in precedenza gestiti a livello locale. L'intera rete è coordinata e monitorata da un Servizio centrale, gestito dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), in seguito ad una Convenzione stipulata con il Ministero dell'interno. È dunque finalizzato non ad un'assistenza immediata delle persone che arrivano sul territorio italiano ma, originariamente, all'integrazione sociale ed economica di soggetti già titolari di una forma di protezione internazionale (rifugiati, titolari di protezione sussidiaria o umanitaria).

Lo SPRAR si propone due obiettivi principali:

- a) offrire misure di assistenza e di protezione al singolo beneficiario;
- b) favorirne il percorso di integrazione attraverso l'acquisizione di una ritrovata autonomia.

persone idonee indicate dal minore, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza ai minori stranieri e iscritti nel registro di cui all'art. 42 TU, previo consenso del minore, e ammessi dall'autorità giudiziaria o amministrativa che procede.

Il minore straniero non accompagnato ha diritto di partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi³⁹ che lo riguardano e di essere sempre ascoltato nel merito. A tale fine è assicurata la presenza di un mediatore culturale.

La norma non chiarisce (come già in precedenza l'art. 19 co. 2, d.lgs. 142/15), quale sia il soggetto che dovrebbe procedere all'ascolto del minore, se l'autorità giudiziaria, personale dell'Ente locale che lo prende in carico, o della struttura di accoglienza. Valorizzando però il riferimento al diritto a partecipare, per mezzo di un rappresentante legale, a tutti i procedimenti giudiziari e amministrativi, se ne deduce che il minore straniero non accompagnato ha diritto ad essere ascoltato nell'ambito di ogni procedimento che lo riguarda, e pertanto di volta in volta dovranno provvedervi il giudice procedente, il servizio dell'Ente locale, l'autorità di polizia che si occupa di lui; ogni volta avvalendosi di un mediatore culturale.

4.2. Diritto all'assistenza legale

L'art. 16 stabilisce che il minore straniero non accompagnato coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale ha diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia ed ha diritto al gratuito patrocinio in base alle disposizioni vigenti.

In questo caso, per l'attuazione di queste disposizioni è autorizzata la spesa di 771.470 euro annui a decorrere dall'anno 2017. Viene in tal modo contabilizzata la previsione di spesa annua per il patrocinio gratuito, che renderebbe maggiormente praticabile la nomina, per i minori stranieri non accompagnati che lo richiedono, di un difensore a spese dello Stato.

4.3. Minori vittime di tratta

L'art. 17 pone un'attenzione specifica ai minori stranieri non accompagnati vittime di tratta, prevedendo «un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di

39. E quindi anche nel procedimento presso la competente questura relativo al rilascio del permesso di soggiorno.

lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età», dimenticando però l'esistenza nell'ordinamento dell'art. 25 *bis*, r.d.l. 1404/34 e quindi non attuando un coordinamento tra le due previsioni finalizzate al medesimo obiettivo di tutela.

4.4. Minori richiedenti protezione internazionale

L'art. 18 estende ai minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale il diritto di essere assistiti da un avvocato a spese dello Stato.

A fianco alla figura del tutore, viene menzionata anche la figura del responsabile della struttura di accoglienza, ossia il cosiddetto tutore provvisorio che esercita poteri tutelari nelle more della nomina del tutore da parte del giudice tutelare.

4.5. Associazioni di tutela e cooperazione internazionale

È previsto che le associazioni iscritte nel registro di cui all'art. 42 TU, possano intervenire in sede giurisdizionale nei procedimenti riguardanti i minori stranieri non accompagnati, e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi (art. 19).

Vengono infine promossi dall'art. 20 due strumenti di cooperazione internazionale: da un lato gli accordi bilaterali, dall'altro lato i programmi di cooperazione allo sviluppo nei Paesi di origine dei minori stranieri non accompagnati.

4.6. Disposizioni finanziarie

Il contenuto dell'articolo 21 rappresenta la nota dolente di questo pur pregevole intervento legislativo, precisando e ribadendo che dall'attuazione della nuova legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Ogni commento a questa disposizione appare davvero superfluo.

5. Conclusioni

Non è facile esprimere un giudizio sulla legge in esame.

Va sicuramente sottolineata l'importanza storica, per il nostro Paese, dell'approvazione di questo testo normativo che contiene per la prima volta una disciplina interamente dedicata alle persone di età minore provenienti da Paesi extracomunitari e presenti nel nostro territorio prive di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di adulti per loro legalmente responsabili.

Il nuovo sistema normativo riconosce la condizione di particolare vulnerabilità di questi minori, ai quali attribuisce la titolarità di diritti contro ogni discriminazione rispetto

ai minori di cittadinanza italiana e dell'Unione europea, e pone al centro del sistema normativo il diritto primario all'informazione e all'ascolto, da garantire imprescindibilmente fin dall'avvio di ogni procedimento.

Accanto a questo innegabile passaggio e messaggio, culturale prima che giuridico, va però evidenziato che, ancora una volta, alla declamazione dei diritti non fa seguito una adeguata previsione di mezzi e risorse per rendere effettivi questi diritti.

Degna di rilievo, in tal senso, la previsione, ripetuta più volte in tutto il testo normativo, secondo cui all'attuazione delle disposizioni contenute nella nuova legge si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.⁴⁰

È evidente come diventi allora molto difficile operare senza un concreto investimento di risorse, essendo noto che le risorse attuali non sono assolutamente sufficienti (già non lo erano finora) a garantire la piena attuazione dei diritti dei minori stranieri non accompagnati, che devono essere, appunto, «accompagnati» verso l'integrazione e la costruzione di un serio e solido progetto di vita nel nostro Paese.

Sappiamo tutti che la coperta è corta, ma a furia di tirarla da un lato o dall'altra, senza allungarla, alla fine a restare scoperte saranno ancora una volta le persone più vulnerabili, in questo caso i minori stranieri non accompagnati.

40. Disposizione significativamente presente negli artt. 5, 6, 7, 8, 9, 14, 17, 21. Viene prevista una specifica e limitata copertura finanziaria solo per le previsioni degli artt. 16 e 17 co. 3, riguardanti, rispettivamente, il diritto all'assistenza legale e la tutela dei minori vittime di tratta.