

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2018

LE MODIFICHE INTRODOTTE DAL DECRETO LEGISLATIVO 22 DICEMBRE 2017, N. 220 IN MATERIA DI TUTELA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI E NELLA PROCEDURA DI ESAME DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

di Noris Morandi

***Abstract:** Il contributo intende esaminare il d.lgs. 22.12.2017 n. 220, che introduce modifiche e correzioni sia al d.lgs. 142/2015 che al d.lgs. 25/2008. L'intervento normativo, nel solco di quelli che lo hanno preceduto, da un lato si pone l'obiettivo di velocizzare le procedure di esame della domanda di protezione internazionale, introducendo norme di sistema che modificano la composizione delle Commissioni territoriali e le sue modalità di funzionamento, dall'altro lato opera una razionalizzazione del sistema di tutele e di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, intervenendo con modifiche mirate a risolvere le criticità e a colmare le lacune emerse dall'introduzione della l. 47/2017. Pur incidendo positivamente con misure strutturali sulla procedura di esame della domanda di protezione internazionale, e con misure di coordinamento nel sistema di tutele dei minori stranieri non accompagnati, l'effettività delle novità introdotte dal d.lgs. 220/2017 oggi fa i conti con i più recenti interventi normativi che incidendo profondamente in materia di procedure di esame delle domande di protezione internazionale e di accoglienza dei richiedenti asilo (d.l. 113/2017), pongono in essere una grave compressione dei diritti fondamentali dei richiedenti protezione e delle garanzie di effettività della loro protezione.*

***Abstract:** The contribution aims to examine the d.lgs. 22.12.2017 n. 220, which introduces modifications and corrections both to the d.lgs. 142/2015 and d.lgs. 25/2008. The act is conceived in the wake of those that have preceded it. On the one hand, it intends to speed up the procedures for examining the application for international protection, by introducing changes to the composition of the Territorial Commissions and its methods of functioning. On the other hand, it is a rationalization of the protection and reception system of unaccompanied minors, which fills the gaps that emerged from the introduction of L n. 47/2017. The changes introduced by the d.lgs. 220/2017 are recognized to positively affect the procedure for examining the application for international protection with structural measures and the system of protection of unaccompanied foreign minors with coordination measures. Nonetheless, the effectiveness of these changes is undermined by recent measures (d.l. 113/2017) that deeply affect the procedures for examining applications for international protection and the standards for the reception of applicants. These represent a serious compression of the applicant's fundamental rights for protection and a threat to the guarantee of the effectiveness of their protection.*

LE MODIFICHE INTRODOTTE DAL DECRETO LEGISLATIVO 22 DICEMBRE 2017, N. 220 IN MATERIA DI TUTELA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI E NELLA PROCEDURA DI ESAME DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

di Noris Morandi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le modifiche al decreto legislativo n. 25 del 2008. – 2.1. Premessa. – 2.2. La nuova composizione delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e le novità sulle sue modalità di funzionamento. – 2.3. Le modifiche introdotte ai compiti della Commissione nazionale. – 2.4. Le novità in materia di colloquio personale del richiedente protezione internazionale. – 3. Le modifiche normative in ordine alle modalità di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. – 4. Le modifiche normative al sistema di tutela dei minori stranieri non accompagnati. – 4.1. Premessa. – 4.2. Le modifiche all'art. 19, d.lgs. n. 142/2015 in materia di accoglienza e tutela dei minori stranieri non accompagnati. – 4.3. Le modifiche all'art. 19-*bis*, d.lgs. 142/2015 in materia di identificazione dei minori stranieri non accompagnati. – 4.4. L'applicazione delle norme relative ai procedimenti giurisdizionali in materia di protezione internazionale ai minori stranieri non accompagnati.

1. Introduzione

Il decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 16.1.2018, ed entrato in vigore il 31 gennaio 2018, reca disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 142/2015, in vigore dal 30.9.2015, ed avente ad oggetto le disposizioni di recepimento della direttiva 2013/33/UE, in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, e della direttiva 2013/32/UE, recante procedure per il riconoscimento e la revoca dello *status* di protezione internazionale.

L'esercizio della delega correttiva ed integrativa ha fondamento nell'art. 31, co. 5, della legge 24 dicembre 2012 n. 234¹, richiamato dall'art. 1, co. 1, della legge n. 154/2014², che appunto autorizza l'adozione di disposizioni correttive ed integrative dei

* Avvocato e socio ASGI.

1. Art. 31, co. 5, l. n. 234/2012: «Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge di delegazione europea, il Governo può adottare, con la procedura indicata nei commi 2, 3 e 4, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati ai sensi del citato comma 1, fatto salvo il diverso termine previsto dal comma 6».

2. L. 7 ottobre 2014, n. 154, «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 28 ottobre 2014, n. 251), art. 1, co. 1: «Il Governo è delegato ad adottare, secondo le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, i decreti legislativi per l'attuazione delle direttive elencate negli allegati A e B alla presente legge».

decreti legislativi di attuazione della legge di delegazione europea, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore dei medesimi decreti.

Il decreto legislativo n. 220/2017 risponde, da un lato, ad un'esigenza di armonizzazione della disciplina in materia di protezione internazionale sorta dal susseguirsi di precedenti interventi normativi³, alla cui *ratio* comunque si riconduce con chiare finalità attuative, e dall'altro lato opera una razionalizzazione del sistema di tutela e di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, per come già definito dalla l. n. 47/2017.

Il provvedimento normativo si compone di quattro articoli: i primi due contenenti gli interventi modificativi e correttivi della normativa in vigore, il terzo la clausola di invarianza finanziaria ed il quarto le disposizioni transitorie.

Più specificatamente, l'art. 1 del d.lgs. n. 220/2017 modifica il d.lgs. n. 25/2008, per quanto concerne la composizione e la modalità di funzionamento della Commissione territoriale, intervenendo anche sulle modalità di svolgimento del colloquio personale del richiedente protezione internazionale, ed integrando le funzioni già attribuite alla Commissione nazionale. Le misure adottate, che di seguito saranno esaminate specificatamente, sono volte a garantire un più rapido esame delle domande⁴, sia attraverso il potenziamento delle Commissioni territoriali, che attraverso il miglioramento qualitativo del loro processo decisionale, in un'ottica più generale di razionalizzazione e continuità dell'intero sistema.

L'art. 2 del d.lgs. n. 220/2017, invece, introduce garanzie nelle modalità di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, e disposizioni correttive tese alla semplificazione ed alla velocizzazione dei procedimenti dell'autorità giudiziaria in tema di competenze tutelari⁵ ed accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati,

3. Si veda in particolare il d.l. 13 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni nella l. 13 aprile 2017, n. 46 recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale, entrato in vigore il 19.4.2017, c.d. decreto Minniti-Orlando.

4. Dalla relazione tecnica accompagnatoria al decreto legislativo n. 220/2017 emerge chiaramente l'esigenza, e prima ancora la volontà politica, di dover rispondere in maniera più rapida all'aumento del numero delle domande di protezione internazionale presentate in Italia dal 2015, nonostante il calo del numero degli sbarchi. Nel corso del 2017 sono stati registrati 119.310 sbarchi sulle coste italiane, a fronte dei 181.436 registrati nel corso del 2016, con un calo del 34,24%. Nel 2017 sono state presentate in Italia 130.180 domande di protezione internazionale, a fronte delle 123.600 del 2016, e delle 83.970 presentate nel 2015. Nei primi 6 mesi del 2018 il numero degli sbarchi registrati è stato di 16.566 persone, a fronte dei 70.222 dello stesso periodo del 2016, e degli 83.754 del 2017, ed il numero delle domande di protezione internazionale presentate nei primi tre mesi del 2018 è stato all'incirca 19.000. Situazione che in questa seconda metà del 2018 ha visto un'ulteriore drastica riduzione del numero degli arrivi sulle coste italiane, ma anche del numero di domande presentate, in ragione della riduzione delle attività di ricerca e soccorso nel Mare Mediterraneo e delle note politiche migratorie di "chiusura dei porti" poste in essere dal Governo italiano a partire dal maggio 2018.

5. L'11 luglio 2014 l'Unione europea ha aperto una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia - n. 2014/2171 - riguardante la situazione dei minori non accompagnati richiedenti asilo e la presunta violazione delle

estendendo anche a questi ultimi l'applicazione delle procedure giurisdizionali previste dal d.l. n. 13/2017, seppur con i limiti di cui meglio diremo nel proseguo.

2. Le modifiche al decreto legislativo n. 25 del 2008

2.1. Premessa

L'art. 1 del d.lgs. n. 220/2017 introduce talune modifiche al d.lgs. n. 25/2008⁶, invero in parte interessato anche dal successivo art. 2, con interventi però attinenti alle misure poste a tutela dei minori non accompagnati, e che per logicità di analisi verranno complessivamente esaminate nei paragrafi successivi.

Il d.lgs. n. 25/2008 delinea la cornice normativa in materia di procedure di esame della domanda di protezione internazionale, e dalla sua formulazione originaria è stato oggetto di undici interventi normativi di modifica⁷, dei quali ben cinque hanno interessato l'art. 4, che contiene le disposizioni relative all'istituzione ed al funzionamento delle Commissioni territoriali, ed oggetto delle più interessanti novità introdotte con il d.lgs. n. 220/2017.

L'art. 4 citato, infatti, è stato più volte modificato con interventi che si sono posti l'obiettivo di ridurre i tempi di attesa per l'esame della domanda di protezione internazionale – dapprima istituendo delle sezioni delle Commissioni territoriali⁸, poi aumentandone il numero massimo⁹ – e di migliorare la qualità del processo decisionale

direttive 2003/9/CE e 2005/85/CE, relativamente ai tempi di apertura delle tutele in favore dei minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale e al numero dei soggetti disponibili a ricoprire l'incarico di tutore dei predetti minori. La procedura d'infrazione è stata archiviata dalla Commissione europea con decisione del 25 gennaio 2018, anche tenuto conto della promulgazione della legge 7 aprile 2017, n. 47 (pubblicata in G.U. n. 93 del 21 aprile 2017) che ha riordinato e completato il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

6. Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante nome minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

7. Il 4 ottobre 2018 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il d.l. n. 113/2018, cd "Decreto Salvini", contenente disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Il decreto legge, che al momento in cui si scrive è in corso di conversione, prevede nell'attuale testo in vigore importanti modifiche normative al d.lgs. n. 286/98, al d.lgs. n. 142/2015 e al d.lgs. n. 25/2008, prevedendo, tra l'altro, l'abrogazione dell'art. 5, co. 6, d.lgs. n. 286/98 e l'introduzione di nuove tipologie di permesso di soggiorno per fattispecie tipiche, una nuova procedura di esame della domanda di protezione internazionale accelerata alla frontiera, una nuova ipotesi di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale e l'allungamento dei tempi del trattenimento, nonché la forte compressione del Sistema di protezione per i richiedenti protezione internazionale e rifugiati (SPRAR), dal quale vengono esclusi i richiedenti protezione internazionale.

8. Art. 30, co. 1, l. n. 97/2013.

9. Art. 5, co. 2, d.l. n. 119/2014, convertito dalla l. n. 146/2014.

delle Commissioni territoriali con l'introduzione di strumenti volti a garantire la competenza dei componenti attraverso la previsione di formazione continua.

Tali interventi, tuttavia, si sono dimostrati nella loro applicazione concreta di limitata efficacia ed effettività, permanendo negli anni le medesime problematiche che, a tacer d'altro, possono che palesare la marginalità degli interventi stessi¹⁰, evidentemente incapaci di incidere significativamente sulle criticità strutturali dell'intero sistema¹¹.

Le modifiche introdotte con il d.lgs. n. 220/2017, invece, appaiono misure più strutturali e certamente di sistema, capaci di incidere maggiormente su entrambe le problematiche, perché dirette a garantire la continuità di lavoro delle Commissioni territoriali e delle sezioni, ed a strutturare un sistema fondato sulla professionalità dei suoi operatori, e dunque favorendo il raggiungimento di una migliore qualità istruttoria, ed omogeneità decisionale.

In tal senso, il legislatore modifica la composizione delle Commissioni territoriali, garantendo la professionalità dei componenti e la continuità del lavoro delle Commissioni (art. 1, lett. a), integra le funzioni della Commissione nazionale (art. 1, lett. b) e modifica le modalità di svolgimento del colloquio personale del richiedente protezione internazionale (art. 1, lett. c) che, soprattutto a seguito delle modifiche normative introdotte con il d.l. n. 13/2017¹², assume oggi un ruolo assolutamente centrale nell'intera procedura volta alla definizione dello *status* giuridico del richiedente la protezione internazionale.

10. Per un'analisi più completa delle criticità si veda: M. Veglio, *Uomini Tradotti. Prove di dialogo con richiedenti asilo*, in questa *Rivista*, n. 2.2017; N. Morandi e G. Schiavone, *Analisi delle norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedura per il riconoscimento della protezione internazionale alla luce dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 142/2015*, in questa *Rivista*, n. 3-4.2015, pp. 84-116.

11. Secondo un'indagine svolta da Cittalia su un campione di domande di protezione internazionale presentate da richiedenti asilo accolti nello SPRAR negli anni 2015 e 2016, la durata media del procedimento amministrativo – dalla presentazione della domanda di protezione internazionale (C3) alla notifica della decisione della Commissione territoriale – è stata di 307 giorni, a fronte dei 33 giorni previsti dall'art. 27, co. 2, d.lgs. n. 25/2008, quale termine ordinario per l'esame della domanda, prorogabile sino a 6 mesi solo laddove sorga la necessità di svolgere un'ulteriore attività istruttoria. La medesima indagine, inoltre, riporta che nel 49,8% dei casi le decisioni delle Commissioni territoriali sono riformate in sede di giudizio di primo grado avanti all'autorità giurisdizionale, e che in 7 casi su 10 anche i giudizi di secondo grado si concludono con un esito favorevole per il richiedente protezione internazionale (si veda Rapporto sulla protezione internazionale 2017, a cura di Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes e Servizio Centrale SPRAR).

12. Per un'analisi critica delle novità introdotte dal d.l. n. 13/2017, convertito con modificazioni con la l. n. 46/2017 si veda: G. Savio, *Le nuove disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale una (contro)riforma annunciata*, in questa *Rivista*, n. 3.2017.

2.2. La nuova composizione delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e le novità sulle sue modalità di funzionamento

Il d.l. n. 13/2017, convertito con modificazioni con la l. n. 46/2017 ha autorizzato il Ministero dell'interno all'assunzione a tempo indeterminato di 250 funzionari amministrativi altamente specializzati da destinare alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e alla Commissione nazionale per il diritto di asilo, al fine di «garantire la continuità e l'efficienza dell'attività degli uffici»¹³, e finalmente rispondendo in maniera effettiva, e con una soluzione in termini di continuità, alle note disfunzioni di organico delle Commissioni territoriali, e quindi di allungamento dei tempi di durata per l'esame delle domande di protezione internazionale.

Con l'art. 1, lett. a), del d.lgs. n. 220/2017, i 250 funzionari amministrativi con compiti istruttori sono assegnati alle Commissioni territoriali, in un numero non inferiore a quattro funzionari per ciascuna (art. 1-*bis*, d.lgs. n. 25/2008).

La relazione tecnica al decreto legislativo precisa che i funzionari amministrativi sono individuati in un numero ritenuto congruo tenendo conto che il numero massimo (invariato¹⁴) delle Commissioni e delle sezioni è pari a 50, così da consentire, del tutto ragionevolmente, di modulare l'assegnazione degli ulteriori 50 funzionari alle Commissioni o sezioni presso le quali si registra un maggior numero di domande.

I funzionari amministrativi, assunti a seguito dello svolgimento di una procedura concorsuale per personale altamente qualificato, hanno preso servizio a decorrere dal 21 maggio 2018¹⁵, e sono oramai operativi all'interno delle Commissioni territoriali di cui sono i nuovi membri.

13. Art. 12, d.l. n. 13/2017. La disposizione ha autorizzato l'assunzione mediante procedure concorsuali in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente ed anche in deroga alle procedure di mobilità previste dagli artt. 30 e 34-bis, d.lgs. n. 165/2001. Si tratta di personale «altamente qualificato per l'esercizio di funzioni di carattere specialistico» da ascrivere all'Area III dell'Amministrazione civile dell'interno.

14. L'art. 9, co. 1, lett. b), n. 1), del d.l. n. 113/2018, in corso di conversione, modifica l'art. 28-bis, d.lgs. n. 25/2008 introducendo una nuova procedura accelerata alla frontiera, prevedendo che ai fini dell'esame delle domande di protezione internazionale sottoposte a tale particolare procedura siano individuate con decreto del Ministero dell'interno le zone di frontiera o di transito, e che con il medesimo decreto «*possono essere istituite fino a cinque ulteriori sezioni delle Commissioni territoriali*» (nuovo co. 1-*quater*, dell'art. 28-bis, d.lgs. n. 25/2008). Al momento l'aumento delle Commissioni territoriali è disposto ad invarianza dell'organico già reclutato che, pertanto, dovrà essere riassegnato alle eventuali nuove Commissioni territoriali.

15. Il concorso è stato indetto con d.m. 26.4.2017 e il relativo bando pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 2 maggio 2017, n. 33. Sono state presentate 54.051 domande di partecipazione, ed alla prova preselettiva svoltasi a Roma dal 18 al 20 settembre 2017 hanno partecipato 8068 candidati. La graduatoria finale è stata approvata con decreto ministeriale 23 marzo 2018, e pubblicato nel Bollettino ufficiale del personale dell'amministrazione civile dell'interno di marzo 2018.

Infatti, il nuovo comma 3 dell'art. 4, d.lgs. n. 25/2008 modifica la composizione della Commissione territoriale, prevedendo che i quattro funzionari amministrativi sostituiscano il funzionario della polizia di Stato e il rappresentante designato dall'Ente locale.

Resta ferma la presenza del funzionario di carriera prefettizia, al quale è confermata l'attribuzione della funzione di presidente della Commissione territoriale, ed a completarne la composizione è prevista la presenza di un esperto in materia di protezione internazionale e di tutela dei diritti umani designato dall'UNHCR, e non più dunque un mero «rappresentante designato dall'UNHCR» come previsto nella precedente formulazione.

L'articolo in commento modifica parzialmente anche la procedura di nomina dei componenti della Commissione territoriale, mantenendo comunque fermo quanto già previsto in ordine alla verifica dell'insussistenza di motivi di incompatibilità a ricoprire il ruolo, derivanti da situazioni di conflitto di interesse.

Pur essendo confermata la nomina del Presidente della Commissione territoriale con decreto del Ministro dell'interno, è introdotto l'obbligo della previa acquisizione del parere della Commissione nazionale che, tuttavia, non è specificato in che termini sia vincolante, se non evidentemente per il fatto di essere previamente acquisito.

Diversamente, l'esperto designato dall'UNHCR ed i funzionari amministrativi non sono più nominati con il medesimo decreto del Ministro dell'interno, bensì con provvedimento del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, anche in questo caso previa acquisizione del parere della Commissione nazionale.

Viene altresì modificata la disposizione che consente di nominare quale componente delle Commissioni territoriali anche personale in collocamento a riposo da non oltre due anni, ma limitatamente alla figura del funzionario della carriera prefettizia con funzioni di Presidente, prevedendosi altresì che quest'ultimo sia tenuto a svolgere l'incarico in via esclusiva.

Nel senso di garantire la continuità nel lavoro delle Commissioni territoriali, il d.lgs. n. 220/2017 dispone l'applicazione delle medesime disposizioni previste per le Commissioni territoriali anche alle sezioni, e dunque sopprimendo la previsione per cui le sezioni siano composte da membri supplenti della Commissione, e dunque prevedendo l'esclusività nello svolgimento dell'incarico, la cui durata, così come la possibilità di una sua proroga, resta invariata.

Le norme sin qui descritte costituiscono certamente dei cambiamenti strutturali e sostanziali, andando ad incidere su due degli aspetti maggiormente disfunzionali del lavoro delle Commissioni territoriali, ovvero quello relativo ai lunghi tempi di attesa per l'esame delle domande di protezione internazionale e di carenza nella qualità del processo decisionale.

L'inserimento dei nuovi funzionari amministrativi con poteri istruttori dovrebbe assicurare sia professionalità che continuità nel lavoro delle Commissioni territoriali, sia per la loro specifica competenza in materia, e comunque per la costante formazione prevista, sia perché vanno a sostituire i componenti delle Commissioni territoriali che sino ad oggi svolgevano tali funzioni senza una effettiva competenza specialistica, e soprattutto in via non esclusiva, causando cronici ritardi nell'esame delle domande e nell'adozione delle decisioni.

Oltre a modificare la composizione della Commissione territoriale, il d.lgs. n. 220/2017 individua un diverso *quorum* per la sua valida costituzione in sede decisionale, modificando l'art. 4, co. 4, e prevedendo che la Commissione sia validamente costituita alla presenza del Presidente, dell'esperto designato dall'UNHCR e di due dei funzionari amministrativi con compiti istruttori, uno dei quali deve essere obbligatoriamente quello che ha svolto il colloquio-intervista con il richiedente protezione internazionale rispetto alla cui domanda deve essere deliberata la decisione. *Quorum* che resta invariato anche nell'ipotesi in cui la Commissione territoriale sia stata integrata con la partecipazione di un funzionario del Ministero degli affari esteri (ovvero «quando, in relazione a particolari afflussi di richiedenti protezione internazionale, sia necessario acquisire specifiche valutazioni di competenza del predetto Ministero in merito alla situazione dei Paesi di provenienza», art. 4, co. 3, nono periodo, d.lgs. n. 25/08), disposizione mantenuta anche nel nuovo testo normativo, seppur con mere modiche formali, ma in concreto di assai rara applicazione.

Secondo le nuove modalità di funzionamento il Presidente di ciascuna Commissione territoriale deve altresì stabilire i criteri di assegnazione delle singole domande di protezione internazionale a ciascuno dei funzionari amministrativi, nonché quelli relativi alla loro partecipazione alle sedute deliberanti della Commissione, accentuandosi così l'aspetto operativo ed organizzativo della funzione del Presidente (art. 4, co. 3, settimo periodo, d.lgs. n. 25/2008). Criteri che, tuttavia, devono auspicabilmente intendersi predeterminati e oggettivi, auspicandosi anche una standardizzazione degli stessi su ambito nazionale, al fine di garantire effettivo coordinamento ed omogeneità tra le diverse Commissioni territoriali, ponendo così in essere efficaci risposte organizzative che laddove mancassero inficerebbero senza dubbio gli aspetti positivi delle misure adottate.

Restano del tutto invariati, invece, i criteri già individuati per la determinazione della competenza territoriale delle Commissioni, ma di particolare pregio appare l'affermazione in positivo del principio generale per cui le Commissioni territoriali debbono essere costituite «in modo da assicurarne la distribuzione sull'intero territorio nazionale», in linea con il principio di prossimità tra l'autorità decidente ed il richiedente protezione internazionale, che risponde anche ad esigenze di garanzie di celerità e di risparmio in

termini dei costi dell'accoglienza e, seppur rimanendo insediate presso le prefetture, deve comunque essere loro assicurata assoluta indipendenza di giudizio e di valutazione nello svolgimento della loro funzione (art. 4, co. 3-*bis*, d.lgs. n. 25/2008).

2.3. Le modifiche introdotte ai compiti della Commissione nazionale

L'art. 1, lett. b), d.lgs. n. 220/2017 modifica l'art. 5, co. 1, d.lgs. n. 25/2008 integrando le funzioni già attribuite alla Commissione nazionale per il diritto di asilo con il compito di «monitoraggio della qualità delle procedure e delle attività delle Commissioni territoriali», novità che va dunque ad aggiungersi a quella già esaminata di rendere parere in ordine alle nomine dei membri delle Commissioni territoriali.

Il nuovo compito attribuito alla Commissione nazionale discende da quello più generale di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, che comunque deve essere svolto nel pieno rispetto del principio di indipendenza di giudizio e valutazione da parte delle stesse.

Nell'ottica della strutturazione di un sistema di maggiore qualità ed efficienza, la nuova attribuzione impone alla Commissione nazionale di monitorare la qualità dei processi valutativi ed organizzativi delle singole Commissioni territoriali e sezioni, evidentemente con l'obiettivo di garantire uniformità e omogeneità di procedure su tutto il territorio italiano.

In particolare è auspicabile che la Commissione nazionale elabori delle direttive precise per indirizzare i criteri e le modalità attraverso i quali ogni Presidente di Commissione e di sezione esercita le sue delicate determinazioni, sia in ordine alle modalità di svolgimento dei colloqui dei richiedenti protezione internazionale, sia sulla composizione del Collegio decidente, sia sull'assegnazione delle singole domande ai funzionari amministrativi.

Infatti, solo garantendo uniformità di indirizzo e di metodologia potrà garantirsi un sistema sottratto all'alea di incertezza che da anni caratterizza le domande di protezione internazionale, in termini di durata e di esiti, a seconda della Commissione territoriale chiamata a valutarla¹⁶.

16. Per un confronto dei tempi di durata di esame delle domande di protezione internazionale e degli esiti delle stesse con riferimento alle singole Commissioni territoriali si veda il dossier statistico del Rapporto sulla protezione internazionale 2017 a cura di ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes e Servizio Centrale.

2.4. *Le novità in materia di colloquio personale del richiedente protezione internazionale*

Una delle principali novità introdotte dal d.lgs. n. 220/2017 riguarda certamente le modalità di svolgimento del colloquio personale del richiedente la protezione internazionale, momento centrale nell'esame della sua domanda, sia per l'intrinseca funzione istruttoria che ricopre, sia per la necessaria professionalità che il ripercorrere eventi per lo più di natura traumatica evidentemente impone.

Nel confermare che il colloquio personale del richiedente protezione internazionale è validamente svolto alla presenza di un singolo componente della Commissione territoriale, o in forma collegiale laddove richiesto dal richiedente, l'art. 1, lett. c) ne attribuisce *di norma* la conduzione ad uno dei funzionari amministrativi con compiti istruttori che compongono la Commissione territoriale, e che ove possibile deve essere del medesimo sesso del richiedente (nuovo art. 12, co. 1 *bis*, d.lgs. n. 25/2008).

La modifica normativa, pertanto, esclude in maniera certamente discutibile che il colloquio sia svolto dall'esperto designato dall'UNHCR¹⁷, mentre al contrario conferma la possibilità per il Presidente della Commissione territoriale di avocare a sé l'esame di una domanda di protezione internazionale, e dunque anche di conduzione del colloquio personale del richiedente la protezione internazionale.

Tale ipotesi, tuttavia, deve ritenersi che abbia carattere di assoluta eccezionalità, data appunto la regola generale sopra richiamata, e la determinazione del Presidente deve essere previamente comunicata al richiedente, ed adottata sulla base di criteri predeterminati, logicamente da adottarsi nella stessa sede e con le stesse modalità dei criteri fissati per l'attribuzione delle domande ai singoli funzionari istruttori, e per la partecipazione degli stessi alle adunanze della Commissione.

A seguito dello svolgimento del colloquio personale, il nuovo art. 12, co. 1 *bis*, secondo periodo, d.lgs. n. 25/2008, prevede che il funzionario istruttore (che ha svolto il colloquio) rediga la proposta di deliberazione in ordine alla domanda di protezione internazionale, da sottoporre alla Commissione territoriale, che appunto decide a maggioranza dei suoi componenti, e validamente costituita con la presenza del funzionario stesso che ha svolto l'audizione.

Le misure appena esaminate, al pari di quelle precedenti, attribuiscono dunque ai nuovi funzionari amministrativi l'intera attività istruttoria correlata ad una domanda di protezione internazionale, a partire dall'esame delle COI sul Paese di origine, della documentazione prodotta dal richiedente ed alla valutazione della necessità di ricorrere

17. In quanto "esperto", infatti, sarebbe certamente dotato della necessaria competenza e professionalità, inoltre, appare abbastanza contraddittorio con le finalità dichiarate dell'intervento normativo, ovvero di accelerazione delle procedure di esame, sottrarre un membro della Commissione dalla possibilità di svolgere i colloqui individuali.

all'ausilio di esperti, oltre appunto al compito di procedere all'ascolto del RA e di stendere la proposta di deliberazione in ordine al riconoscimento o meno di una forma di protezione internazionale e/o umanitaria.

Nel nuovo sistema così descritto, pertanto, si evidenzia come il ruolo dell'esperto designato dall'UNHCR assuma forse una veste più residuale sul piano operativo, anche se c'è da ritenere che la sua presenza continui a svolgere un ruolo di garanzia e di supervisione all'interno delle Commissioni territoriali, oltre a rappresentare comunque un voto nel momento della deliberazione, alla quale deve essere obbligatoriamente presente.

L'attribuzione della conduzione del colloquio personale a funzionari altamente qualificati, rappresenta una misura di gran lunga migliorativa della procedura di esame delle domande di protezione internazionale, peraltro invocata ed attesa da anni, costituendo pertanto un elemento certamente positivo, seppur insufficiente a mitigare le modifiche normative introdotte dal d.l. n. 13/2017 che, come noto, hanno fatto del colloquio/intervista avanti alla Commissione territoriale, fatte salve le ipotesi previste dall'art. 35 *bis*, co. 10 e 11, l'unica possibilità per il richiedente di raccontare gli eventi ed i fatti che lo hanno indotto alla fuga dal Paese.

3. Le modifiche normative in ordine alle modalità di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale¹⁸

L'art. 2, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 220/2017 attua l'art. 18, co. 4 della direttiva 2013/33/UE¹⁹ modificando l'art. 10, co. 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 142/2015, che disciplina le modalità di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ospitati nei Centri di cui all'art. 9 del medesimo decreto²⁰.

18. Con il d.l. n. 113/2017, in corso di conversione, le norme in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale sono state profondamente modificate. Nel rimandare ad analisi più approfondite delle novità introdotte, successive alla presumibile conversione del decreto, qualora modificato nella sua versione finale, si segnala che l'attuale testo normativo esclude i richiedenti la protezione internazionale dall'accesso alle misure di accoglienza del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati, ridenominato *Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati* (art. 12, d.l. n. 113/2018). Inoltre, l'art. 3, co. 1, d.l. n. 113/2017 introduce all'art. 6, d.lgs. n. 142/2015 una nuova ipotesi di trattenimento dei richiedenti la protezione internazionale nelle strutture di cui all'art. 10-*ter*, co. 1, d.lgs. n. 286/98, finalizzato alla determinazione o verifica dell'identità o della cittadinanza del richiedente, per il tempo strettamente necessario a tale scopo, e comunque non superiore a trenta giorni, fatta salva la possibilità di un'ulteriore proroga del trattenimento fino ad un periodo massimo di centottanta giorni, da attuarsi nei Centri dell'art. 14, d.lgs. n. 286/98, e laddove non sia stato possibile concludere le procedure di identificazione.

19. Art. 18, co. 4, direttiva 2013/33/UE: «Gli Stati membri adottano le misure opportune per prevenire la violenza e la violenza di genere in particolare, compresa la violenza sessuale e le molestie, all'interno dei locali e dei centri di accoglienza di cui al paragrafo 1, lettere a) e b)».

20. Si tratta dei Centri di prima accoglienza, ove il richiedente è ospitato per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non già concluse, alla formalizzazione della domanda e alla valutazione delle condizioni di salute.

Il predetto articolo 10, che già stabiliva l'obbligo per i Centri di prima accoglienza di dotarsi di misure volte a prevenire ogni forma di violenza, è ulteriormente specificato prevedendo l'adozione di misure atte alla prevenzione della violenza di genere, ed ampliando opportunamente a favore degli operatori del Centro l'obbligo di adozione di misure volte a garantirne la sicurezza e la protezione, obbligo invece già previsto a tutela dei richiedenti protezione internazionale.

Nei Centri collettivi di prima accoglienza, ove è diffusa la compresenza di uomini e donne, ed anche di nuclei familiari, è infatti fondamentale che siano adottate misure idonee a prevenire ogni ipotesi di violenza, con particolare riguardo a quella di genere e sessuale, primariamente attraverso l'adozione di misure logistico-strutturali di prevenzione del rischio, e che mostrino adeguata attenzione ad esempio alla disposizione dei locali comuni, o alla separazione dei servizi igienici, ovvero alla predisposizione di un'adeguata illuminazione notturna, ma altresì attraverso l'elaborazione di meccanismi rapidi di allerta e di risposta ad episodi di violenza, anche attraverso l'individuazione di procedure standard e criteri che definiscono livelli minimi di riferimento, di cui devono essere adeguatamente informati sia gli ospiti del Centro che gli operatori che vi operano.

Del pari è assolutamente necessaria un'adeguata e specifica formazione del personale che opera presso i Centri, anche di quello delle organizzazioni partner degli enti gestori dell'accoglienza, ma che entrino comunque in contatto con gli ospiti del Centro, e che devono essere adeguatamente sensibilizzati con specifico riguardo alla violenza di genere.

Di tutte le misure adottate, infine, gli enti gestori delle strutture di accoglienza dovrebbero garantire un adeguato sistema di monitoraggio e di valutazione della loro implementazione, affinché evidentemente si possa verificare l'effettiva efficacia delle misure predisposte, così da consentire anche l'eventuale elaborazione di strumenti correttivi.

4. Le modifiche normative al sistema di tutela dei minori stranieri non accompagnati

4.1. Premessa

Il sistema di tutela dei minori stranieri non accompagnati è stato organicamente definito dalla l. n. 47/2017, che ha modificato il d.lgs. n. 142/2015 ridisegnando il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti la protezione internazionale (artt. 18, 19 e 21), introducendo una disciplina organica dell'accoglienza (tanto dei minori stranieri non accompagnati richiedenti la protezione internazionale che non), e un sistema generale di garanzie di uniforme applicazione sul territorio italiano.

Il provvedimento ha riordinato i vari e frammentari interventi normativi succedutesi nel tempo, introducendo dunque una disciplina organica che ha consentito il superamento

di un impianto di tutele caratterizzato dall'assoluta mancanza di standard comuni, da un'elevata variabilità di procedure e metodi di intervento, lasciando tuttavia alcuni margini di incertezza e lacune normative, che alla prova della sua applicazione hanno fatto emergere notevoli criticità²¹.

L'art. 2, d.lgs. n. 220/2017 opera dunque un'ulteriore passo in avanti, razionalizzando il sistema di norme definito dalla l. n. 47/2017, correggendolo e coordinandolo in termini di coerenza, efficienza e sistematicità.

Le modifiche introdotte, infatti, garantiscono un migliore coordinamento dell'intero quadro normativo, accentrando come vedremo tutte le competenze in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati avanti ad un'unica autorità giudiziaria, individuata nel Tribunale per i Minorenni quale giudice minorile specializzato, al quale vengono attribuite anche le competenze tutelari, così sottratte al giudice tutelare, nell'ottica di una razionalizzazione delle procedure ed una maggiore effettività dell'intervento assistenziale, con una eliminazione dei costi e degli sprechi come meglio si dirà nel proseguo.

Il decreto in commento, inoltre, introduce misure volte all'attivazione di un sistema di monitoraggio e di raccordo degli interventi, introducendo una competenza funzionale affidata all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, nei cui confronti i garanti regionali hanno un obbligo generale di collaborazione ed uno specifico di relazionare bimestralmente in ordine alle attività realizzate.

4.2. Le modifiche all'art. 19, d.lgs. n. 142/2015 in materia di accoglienza e tutela dei minori stranieri non accompagnati

L'art. 2, co. 1, lett. b), d.lgs. n. 220/2017 modifica il co. 5 dell'art. 19, d.lgs. n. 142/15, che disciplina le procedure immediatamente conseguenti al rintraccio del minore straniero non accompagnato sul territorio italiano e finalizzate alla predisposizione di adeguate misure di protezione – apertura della tutela e predisposizione delle misure di accoglienza – unificandone le competenze in capo alla medesima autorità giurisdizionale.

Nel testo previgente, infatti, si prevedeva che l'autorità di pubblica sicurezza effettuasse una doppia comunicazione²² del rintraccio del minore non accompagnato: al giudice tutelare ai fini dell'apertura della tutela e della nomina del tutore; alla Procura

21. C. Cascone, *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/2017 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci ed ombre*, in questa *Rivista*, n. 2.2017.

22. L'art. 19, co. 5, d.lgs. n. 142/2015, non modificato sul punto, prevede altresì che l'autorità di pubblica sicurezza informi del rintraccio del minore straniero non accompagnato anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'ambito delle sue funzioni di censimento e di monitoraggio della presenza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale, ed al fine dell'inserimento del minore nel Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati istituito presso il Ministero dall'art. 9 l. n. 47/2017.

della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni ed al Tribunale dei minorenni, per procedere alla ratifica delle misure di accoglienza predisposte in suo favore.

Il vecchio impianto normativo, pur seguendo le norme generali in materia di competenze tutelari, ha duplicato dunque i soggetti giurisdizionali coinvolti, con l'avvio di un doppio procedimento presso due distinti uffici giudiziari, che tuttavia spesso collaborano e comunicano con difficoltà, e che sicuramente offrono risposte con tempistiche molto diverse.

Un doppio binario che inevitabilmente portava alla duplicazione degli interventi – doppio avviso da parte delle forze di polizia e degli Enti locali, doppia iscrizione nei registri generali, doppio ascolto del minore da parte dell'autorità giudiziaria, doppio intervento dei servizi sociali – con un aggravamento dei tempi procedurali, a discapito dell'efficacia e dell'efficienza del sistema, e secondo una *ratio* contraddittoria rispetto a quella posta a fondamento dell'impianto di tutele predisposto dalla l. 47/2017.

Il nuovo art. 19, co. 5, d.lgs. n. 142/2015, dunque, trasferisce le competenze tutelari per i minori stranieri non accompagnati dal giudice tutelare al Tribunale dei minorenni, cui è data comunicazione del rintraccio del minore, non più e non solo per la ratifica delle misure di accoglienza, ma anche per l'apertura e la nomina del tutore.

L'unificazione avanti al Tribunale dei minorenni di tutte le competenze in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati pone termine alla competenza concorrente di due giudici diversi, consentendo il superamento di possibili interferenze e sovrapposizioni tra separati procedimenti, nonché un'inutile complicazione amministrativa per l'autorità di pubblica sicurezza, ed un inutile aggravio amministrativo per le Cancellerie dei Tribunali, senza che ciò corrispondesse realmente alla tutela di un'esigenza prioritaria del minore.

D'altra parte, l'intervento correttivo è del tutto coerente con l. n. 47/2017, che ha già affidato al Tribunale dei minorenni la competenza a decidere in ordine al rimpatrio volontario assistito del minore²³, alla sua espulsione²⁴, e che ha istituito proprio presso questo Ufficio gli elenchi dei tutori volontari disponibili ad assumere la tutela dei minori stranieri non accompagnati²⁵, oltre ad aver attribuito alla Procura della Repubblica dell'ufficio la competenza per gli accertamenti socio-sanitari in merito all'accertamento della minore età.

23. Art. 8 l. n. 47/2017.

24. Art. 31 d.lgs. n. 286/98.

25. La figura del tutore volontario è andata a sostituire il tutore istituzionale, generalmente il Sindaco o il responsabile della struttura di accoglienza, ma la l. n. 47/2017 prevede di favorire e promuovere l'affidamento familiare in luogo del ricovero del minore in struttura di accoglienza, assegnando agli enti locali il compito di sensibilizzazione e formazione di affidatari per accogliere minori.

Ovviamente l'attribuzione delle nuove competenze tutelari in capo al Tribunale dei minorenni ha imposto l'adozione di ulteriori interventi normativi di coordinamento, quale la modifica dell'art. 26 d.lgs. n. 25/2008, ove la competenza per l'apertura della tutela in favore del minore straniero non accompagnato che ha presentato la richiesta di protezione internazionale è ora attribuita al Tribunale dei minorenni, che dovrà procedere alla nomina del tutore nelle 48 ore successive.

Sotto il profilo procedurale, invece, il secondo periodo del comma 5 dell'art. 19, d.lgs. n. 142/2015, chiarisce che il provvedimento di nomina del tutore e tutti gli altri provvedimenti relativi alla tutela del minore straniero non accompagnato sono adottati dal Presidente del Tribunale dei minorenni o da un giudice da lui delegato.

Il provvedimento, adottato secondo le forme del decreto, può essere oggetto di reclamo avanti al Collegio del Tribunale, nelle forme e nei termini dell'art. 739 c.p.c., precisandosi che del Collegio non può fare parte il giudice che lo ha adottato.

Per quanto concerne, invece, l'individuazione del tutore del minore, l'art. 2, co. 3, d.lgs. n. 220/2017 modifica la l. n. 47/2017 nel senso di limitare la possibilità di nomina del medesimo tutore ad un numero massimo di tre minori, indipendentemente dal fatto che siano fratelli e/o sorelle, come previsto nella previgente formulazione.

Merita infine rilevare che, sebbene l'attribuzione in capo al Tribunale dei minorenni delle nuove competenze segni certamente una razionalizzazione dell'intero sistema, ponendo rimedio al mancato coordinamento della l. 47/2017 con la legislazione vigente, dall'altro avviene senza la messa in campo di nuove risorse, attribuendo ad un'autorità giudiziaria già notoriamente e gravemente in sofferenza di organico, delle competenze che richiedono invece risposte rapide e concrete.

4.3. Le modifiche all'art. 19-bis, d.lgs. 142/2015 in materia di identificazione dei minori stranieri non accompagnati

L'art. 19 *bis*, d.lgs. n. 142/2015, introdotto dalla l. n. 47/2017, stabilisce una procedura unica di identificazione e di accertamento dell'età dei minori che giungono soli sul territorio italiano, da attivarsi soltanto in caso di "fondati dubbi" in ordine all'età dichiarata, e che impone standard procedurali elevati ispirati alla tutela del superiore interesse del minore, con una formulazione tuttavia troppo approssimativa, per poter garantire effettiva omogeneità in un panorama già disseminato da grande difformità applicative e prassi discordanti²⁶.

26. E. di Napoli, *Riflessioni a margine della "nuova" procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art. 5 della L. n. 47/2017*, in questa *Rivista*, n. 3.2017.

L'art. 2, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 220/2017 corregge il comma 9 dell'art. 19-*bis*, d.lgs. n. 142/2015, risolvendo una delle più rilevanti criticità cui aveva dato luogo l'adozione della norma, ovvero l'individuazione dell'autorità giurisdizionale competente ad adottare il provvedimento di attribuzione dell'età del minore.

Come rilevato da molti commentatori²⁷, e soprattutto come emerso dall'applicazione concreta della nuova procedura per l'accertamento dell'età prevista dall'art. 19-*bis*, d.lgs. n. 142/2015, la l. n. 47/2017 nell'attribuire il potere di avvio del procedimento alla Procura della Repubblica del Tribunale dei minorenni che «qualora permangono dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato [...] può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa (art. 19-*bis*, co. 3, d.lgs. n. 142/2015)», aveva ommesso di specificare al comma 9 del medesimo articolo, quale fosse l'autorità giurisdizionale competente all'adozione del provvedimento finale di attribuzione della minore età.

Lacuna che, nell'applicazione quotidiana della norma ha dato adito a soluzioni controverse e difformi sull'intero territorio nazionale, peraltro nella maggior parte dei casi coinvolgenti tanto la Procura minorile quanto gli uffici del giudice tutelare presso il Tribunale ordinario.

La nuova formulazione del comma 9 pone definitivamente rimedio alla lacuna normativa, attribuendo logicamente al Tribunale dei minorenni la competenza ad adottare il provvedimento di attribuzione dell'età all'esito degli accertamenti socio-sanitari.

Il procedimento di accertamento dell'età del minore, dunque, ai sensi del nuovo disposto normativo è avviato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni, anche su segnalazione delle forze di pubblica sicurezza, svolto con le garanzie e le cautele previste dai comma 5 e seguenti dell'art. 19-*bis*, d.lgs. n. 142/15, e definito con provvedimento emesso dal Tribunale dei minorenni, notificato al minore ed all'esercente i poteri tutelari, anche ai fini della proposizione dell'impugnazione nelle forme e nei termini di cui all'art. 739 c.p.c.

Del provvedimento, inoltre, è data comunicazione anche alle autorità di pubblica sicurezza, ai fini del completamento delle procedure di identificazione, ed ai sensi del nuovo testo normativo anche al Ministero del lavoro e delle politiche sociali al fine del suo inserimento nel SIM.

Ed infatti, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali deve essere notiziato di tutti i provvedimenti adottati nei confronti del minore straniero non accompagnato, compreso appunto il provvedimento di attribuzione della minore età, ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett.

27. C. Cascone, *op. cit.*, E. di Napoli, *op. cit.*

c), d.lgs. n. 220/2017 che introduce all'art. 19-*bis*, d.lgs. n. 142/2017 il nuovo co. 3-*bis*, prevedendo che ai fini dell'accertamento dell'età dichiarata dal minore si proceda alla consultazione del sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati, e delle altre banche dati pubbliche²⁸.

La norma ha chiaramente la finalità di evitare l'avvio di una procedura di accertamento dell'età con lo svolgimento di accertamenti socio-sanitari, certamente dispendiosi in termini di tempo e costi, nei casi di precedenti segnalazioni e/o accertamenti.

4.4. L'applicazione delle norme relative ai procedimenti giurisdizionali in materia di protezione internazionale ai minori stranieri non accompagnati

Di estrema rilevanza è l'intervento modificativo previsto dall'art. 2, co. 4, d.lgs. n. 220/2017 che limita l'operatività della clausola d'inapplicabilità prevista all'art. 19-*bis* del d.l. n. 13/2017, che appunto escludeva l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel decreto legge ai minori stranieri non accompagnati.

L'intervento normativo dispone l'aggiunta di un periodo finale all'art. 19-*bis* del d.l. n. 13/2017, così esplicitando che le norme ivi contenute non sono applicabili ai minori stranieri non accompagnati, fatta eccezione per quelle relative alla procedura amministrativa di esame della domanda di protezione internazionale avanti alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e avanti alla Commissione nazionale per il diritto di asilo, nonché per quelle che regolano i procedimenti giurisdizionali e altresì quelle attributive delle competenze alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE istituite presso i Tribunali.

La Relazione illustrativa chiarisce come l'esclusione dell'applicabilità delle norme procedurali in materia di esame della domanda di protezione internazionale, sia in fase amministrativa che in fase giurisdizionale, costituisca un errore di coordinamento, non sussistendo nell'ordinamento italiano una disciplina procedurale *ad hoc* prevista per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate da minori stranieri non accompagnati, ma bensì rimandandosi a quelle generali previste dal d.lgs. n. 25/2008,

28. Si veda ad esempio il Protocollo d'intesa firmato il 18 gennaio 2018 tra la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, per la condivisione delle informazioni contenute nella banca dati del Sistema informativo minori (SIM) relative alle denunce di scomparsa di minori stranieri non accompagnati comunicate al CGPS.

seppur con le specifiche ivi previste in ragione della minore età, e tenuto conto delle previsioni a tutela inserite dalla l. n. 47/2017.

L'estensione prevista dalla nuova formulazione dell'art. 19-*bis*, d.l. n. 13/2017 impone dunque che anche i minori stranieri non accompagnati soggiacciano alle regole del nuovo rito processuale in materia di protezione internazionale, che come noto vede gravemente limitata l'ipotesi di svolgimento dell'udienza di comparizione, e dell'audizione personale, avanti all'autorità giurisdizionale, nonché esclusa la possibilità di formulazione di un eventuale giudizio di appello avverso la decisione di primo grado.

Tuttavia, almeno per ciò che riguarda i minori stranieri non accompagnati, bisogna rilevare come resti ferma la disposizione prevista dall'art. 18, co. 2-*ter*, d.lgs. n. 142/2015 che, recependo un principio di carattere internazionale²⁹ sancisce il diritto del minore di partecipare, per mezzo di un suo rappresentante legale, a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano, nonché il diritto ad essere ascoltato nel merito della questione trattata, altresì con la necessaria assistenza di un mediatore culturale.

Ne consegue, pertanto, che nelle ipotesi di presentazione di un ricorso *ex art. 35-bis*, d.lgs. n. 25/2008 nell'interesse di un minore straniero non accompagnato, corre in capo al Tribunale l'obbligo di fissazione dell'udienza di comparizione delle parti e, in quella sede, l'obbligo altresì di procedere all'ascolto del minore, escludendosi al contrario la possibilità che il Tribunale possa adottare un'ordinanza di rigetto del ricorso senza la preventiva comparizione ed audizione del minore.

29. Art. 12, par. 2, Convenzione sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con l. n. 176/91.