



Approfondimento n. 15/dicembre 2022

**I progressi e le questioni che l'accoglienza dei minori soli
presenta: una visione europea, nazionale e regionale**
Monitoraggio normativo – Dicembre 2022

a cura di
Marianna Lunardini

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

Con il sostegno di
 **Fondazione
Compagnia
di San Paolo**

INTESA  **SANPAOLO**

Sommario

Introduzione	3
1. Il quadro europeo: cosa vuol dire essere minori soli?	4
1.1 Sposi in tenera età e ricongiungimento familiare: si è comunque minori non accompagnati secondo il diritto UE?.....	4
1.2 Raggiungimento della maggiore età durante il procedimento di ricongiungimento familiare...	7
1.3 Belgio, crisi del sistema di accoglienza nazionale, violazioni dei diritti umani	8
2. L'Italia e i minori non accompagnati: l'attuazione della Legge 47/17 a 5 anni di distanza.....	11
2.1 Il Decreto per le modifiche del DPR 394/1999: finalmente l'approvazione.....	12
2.2 Il Decreto per il sostegno alla tutela volontaria.....	14
2.3 La salute dei MSNA e il Sistema Sanitario Nazionale.....	16
2.4 Le differenti procedure di accertamento dell'età nel territorio nazionale	17
2.5 Ricongiungimenti familiari e procedure italiane	19
3. La prospettiva regionale	21
3.1 Nel 2022 il raddoppio delle presenze in quasi tutte le Regioni.....	21
3.2 Tutori volontari per minori ucraini e riconoscimento dei rapporti affettivi fra diverse interpretazioni.....	23
3.3 La tutela dei percorsi scolastici per i minori non accompagnati: differenze regionali.....	26
Conclusioni	29

Introduzione

L'Osservatorio minori stranieri non accompagnati (MSNA) del CeSPI ETS si occupa di analizzare la condizione dei minori non accompagnati in Italia, studiando il fenomeno della migrazione minorile con un approccio multidisciplinare che prende in considerazione sia le istituzioni e sia la società civile, accompagnando e monitorando l'applicazione della Legge 47/2017.

Sicuramente, uno degli aspetti che più colpiscono quando si riflette sulla condizione dei minori stranieri soli in Italia è la caratteristica di una regolamentazione recente, seppur basata e ancorata a convenzioni internazionali e normative europea e nazionali di lungo corso. Un elemento di innovatività dettato da una maggiore sensibilità verso il fenomeno migratorio, ove si concepisce pertanto che il migrante sia, nel caso dei MSNA, principalmente minore e poi migrante. La costruzione di un dettato normativo che faccia fronte ad una nuova consapevolezza, quella della doppia vulnerabilità della condizione del minore migrante non accompagnato, ha portato a sistematizzare a livello nazionale le differenti regolamentazioni attraverso un unico testo, la Legge 47/2017. La cosiddetta Legge Zampa, dal nome della deputata che ne ha promosso l'approvazione, non conclude il percorso di tutela del minore solo ma è anzi l'inizio di un cammino che ha portato non solo a promuovere l'attuazione della legge in tutto il territorio, ma ha gettato le basi per alcune pratiche migliorative nella presa in carico del minore.

Ci si riferisce ad esempio alla nomina del tutore sociale, sintomo di un'idea in evoluzione della tutela, che prosegue con modalità differenti dopo la maggiore età, e al riconoscimento per il tutore volontario dei rimborsi spese e dei permessi lavorativi, espressione di una maggiore consapevolezza che le istituzioni hanno del tutore e della sua funzione rispetto al 2017.

Per tali ragioni è importante un monitoraggio dell'attuazione della Legge 47/2017, con una ricerca che indaghi a livello nazionale e regionale le principali norme e gli atti che disciplinano l'accoglienza e l'integrazione dei minori non accompagnati. L'indagine periodica permette di seguire il progressivo sviluppo degli strumenti istituzionali che attuano la Legge Zampa, valutando pertanto sia le eventuali carenze nell'attuazione, sia le necessità modificative del dettato del 2017 alla prova con il fenomeno concreto.

Il monitoraggio, non da ultimo, è attento alle normative e giurisprudenze europee vincolanti nel nostro sistema nazionale e, più in generale, ai cambiamenti all'interno del gruppo minori non accompagnati accolto nel territorio. Com'è noto, ad esempio, la crisi ucraina ha portato ad un profondo cambiamento all'interno del contesto italiano relativo ai MSNA, sia nelle caratteristiche dei minori sia nella loro connotazione di minore solo. Di tale cambiamento non si può non tenere conto nel presente rapporto.

1. Il quadro europeo: cosa vuol dire essere minori soli?

In tema di MSNA, le sentenze delle Corti europee nell'autunno del 2022 hanno tutte a che vedere con l'accoglienza dei minori non accompagnati: cosa si intende con la definizione di minore migrante non accompagnato e quale sia in ultimo la sua vulnerabilità. Per una panoramica complessiva della situazione in Europa in questo difficile anno, si rimanda al precedente paper¹.

Da un lato infatti troviamo minori non accompagnati già sposati o ragazzi e ragazze ormai diciottenni e quindi considerati non più vulnerabili, dall'altro minori non riconosciuti come tali, tutte questioni che le autorità giudiziarie europee si sono trovate a dover dirimere mettendo in luce comportamenti e interpretazioni restrittive degli Stati dell'Unione Europea (UE). Come si leggerà nelle pagine seguenti, le decisioni statali sembrano voler affermare che il minore solo in presenza di alcune condizioni, quali ad esempio un matrimonio precoce, smetta di essere minore non accompagnato, non rientrando più nella possibilità di beneficiare di un maggiore supporto da parte delle autorità. Come se la sua vulnerabilità ed i suoi bisogni di colpo sparissero, palesando in ultimo una visione piuttosto ristretta di cosa significhi essere minore non accompagnato e quindi in ultimo solo.

Mentre, come i giudici europei ribadiscono nelle loro sentenze, la vulnerabilità e la caratteristica di minore età sono fattori sempre presenti e prevalenti, non potendo essere assorbiti da eventuali altri elementi aggiunti: l'esigenza di una famiglia accanto permane anche dopo un matrimonio precoce e sopravvive anche alle lentezze burocratiche. La centralità del superiore interesse del minore è pertanto riaffermata nelle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (EDU) e della Corte di Giustizia UE che sottolineano come tale principio debba essere sempre chiamato in causa ogniqualvolta vi sia una decisione che abbia a che fare con un minore e, sebbene non sempre con una portata prevalente, debba avere "*significant weight*"² nelle decisioni prese.

1.1 Sposi in tenera età e ricongiungimento familiare: si è comunque minori non accompagnati secondo il diritto UE?

Nell'ambito UE, una recente sentenza della Corte di Giustizia ci porta ad interrogarci nuovamente, o quantomeno con nuovi significati, sul concetto e sulla definizione di minore solo. Difatti, la normativa europea, così come trasposta in nell'ordinamento italiano, definisce il minore non accompagnato come un 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"³. Seguendo la definizione, vi sono due elementi fondamentali, oltre alla condizione di trovarsi al di fuori del proprio Stato di appartenenza: quello della minore età, inteso secondo la normativa dello Stato di provenienza (solitamente diciott'anni), e quello del non essere in compagnia di genitori o rappresentanti legali.

Se l'immagine che scaturisce dalla lettura della seguente definizione riporta subito alla mente l'immagine di minori abbandonati, vulnerabili, soli e senza alcun riferimento, è necessario considerare la molteplicità e la complessità delle situazioni che possono concretamente presentarsi. Una sentenza della Corte di Giustizia dell'UE porta, proprio in questo senso, un'immagine diversa e altrettanto vera di chi possa essere un minore non accompagnato.

¹ M. Lunardini, *Minori soli in cammino per l'Europa: una panoramica dell'accoglienza nel continente*, Approf. 13, CeSPI, 2022

² European Court for Human Rights (Echr), *Ejimson c. Germania*, case 58681/12, par. 57, 1 marzo 2018.

³ Art. 2 (e) della Direttiva n. 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione) e art. 2 della l. 47/2017.

Il caso concerneva la richiesta di ricongiungimento familiare di una donna, dichiaratasi palestinese e madre di una ragazza minore che si trovava in Belgio al momento della richiesta⁴. La minore era difatti arrivata in Belgio nel 2017 come minore non accompagnata, aveva intrapreso il viaggio dal Libano per ricongiungersi con il marito che aveva sposato a soli quindici anni nel 2016. Arrivata sola nello Stato europeo si era vista non riconoscere il proprio matrimonio, in quanto non conforme alla normativa del Belgio per il fatto che lei era minorenni al tempo. A Bruxelles, le avevano quindi assegnato un tutore legale e le avevano riconosciuto uno status di rifugiata a seguito di una richiesta di protezione internazionale da lei iniziata. Nel 2018, la madre della minore aveva fatto domanda di ricongiungimento familiare dal Libano per lei stessa e di protezione umanitaria per i suoi due figli, presso l'Ambasciata del Belgio presente nello Stato libanese. L'anno successivo, nel giugno 2019, la sua richiesta veniva rifiutata dal competente Ministero in quanto, nell'interpretazione delle autorità ministeriali, il riconoscimento in Belgio del diritto al ricongiungimento familiare secondo la Direttiva 2003/86 poteva essere autorizzato solo nei casi di minore non sposato, cosa che invece la minore era secondo la legge del suo Paese di provenienza. La madre ha pertanto richiesto l'intervento dell'autorità giudiziaria belga che ha sollevato a sua volta un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'UE sull'interpretazione corretta della normativa europea. La ricorrente ha sottolineato come non sia richiesto dalla normativa in Belgio e dalla Direttiva 2003/86 che il minore non accompagnato sia non sposato per accordare la richiesta di ricongiungimento familiare, che anzi, nei casi di minore rifugiato solo, accorda alcune deroghe alle condizioni per autorizzare il ricongiungimento (si veda l'art. 10.3 lett. a della Direttiva 2003/86)⁵ facilitando quindi il ritrovo di un'unità familiare per il minore solo. In aggiunta a ciò, lo Stato belga non aveva comunque riconosciuto la validità del matrimonio della figlia minore, pertanto non poteva far valere la condizione successivamente per il ricongiungimento familiare. Tanto più che se si legge la definizione di minore non accompagnato, data dalla stessa Direttiva europea, non vi è specificata la condizione di celibe o nubile (art. 2 lett. f)⁶.

Tuttavia, non può non considerarsi il fattore che la minore non accompagnata avesse contratto il matrimonio in giovane età. Difatti, l'Unione Europea e gli Stati membri hanno adottato nelle loro normative una disciplina tale da ostacolare i matrimoni precoci. Se tralasciamo per un attimo la questione dei migranti rifugiati e ci poniamo invece nel tema più generale dei beneficiari della Direttiva in questione, che si applica in generale quando il migrante è titolare di un permesso di soggiorno nello Stato UE, ad esempio per motivi di lavoro, con fondata aspettativa di un rinnovo stabile del titolo, possiamo valutare come vi sia una chiara interdizione al ricongiungimento con i figli del migrante se questi sono sposati.

La Direttiva sul ricongiungimento familiare che si applica quindi a migranti con regolare titolo come su precisato e ai migranti rifugiati, ma non a quelli ancora in attesa di decisione (quindi non ai richiedenti), dispone all'art. 4 la possibilità di un ricongiungimento del minore richiedente al genitore "quando quest'ultimo sia titolare dell'affidamento e responsabile del loro mantenimento" e in ogni caso precisa che "I figli minorenni di cui al presente articolo devono avere un'età inferiore a quella in cui si diventa legalmente maggiorenni nello Stato membro interessato e *non devono essere coniugati.*"

⁴CGUE, Case C-230/21, *X c. Belgio*, 17 Novembre 2022, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62021CJ0230&from=EN>

⁵ 3. Se il rifugiato è un minore non accompagnato, gli Stati membri: a) autorizzano l'ingresso e il soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare degli ascendenti diretti di primo grado, senza applicare le condizioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a).

⁶ Ecco la definizione data "il cittadino di paesi terzi o l'apolide d'età inferiore ai diciotto anni che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla legge o agli usi, fino a quando non sia effettivamente affidato ad un tale adulto, o il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri."

Tale limitazione è il risultato della scelta di opporsi al fenomeno dei matrimoni precoci, fenomeno che ha colpito 650 milioni di ragazze al mondo secondo le stime delle Nazioni Unite (Unicef – Unfpa, 2020)⁷. Anche in Italia il fenomeno è ben presente secondo i dati forniti dal Servizio analisi della Polizia criminale, che probabilmente non rilevano tutto il fenomeno sommerso: tra agosto 2019 e maggio 2021 sono 24 i matrimoni in cui si è riscontrata una costrizione o induzione, per un terzo si tratta di matrimoni minorili con una percentuale significativa del 9% di spose-bambine infraquattordicenni, e per il 59% si tratta di minori di provenienza straniera⁸.

Proprio per questa motivazione, ad esempio, in Olanda non si riconoscono i matrimoni precoci. Difatti, se un richiedente asilo sposato risulta avere meno di 18 anni, viene considerato un minore non accompagnato e viene posto sotto la tutela di Nidos⁹ per ordine del tribunale¹⁰. Mentre in altri Paesi, l'atteggiamento verso il fenomeno dei matrimoni di minori è diverso come nel caso della Slovenia, l'articolo 16 del *International Protection Act* prevede che a ciascun minore non accompagnato venga assegnato un tutore legale prima dell'avvio della procedura di protezione internazionale, ad eccezione dei minori sposati e di età superiore ai 15 anni¹¹.

Come si può notare, in questo dramma dei matrimoni precoci, in cui ci si dovrebbe sempre preoccupare per l'effettiva capacità della minorenni di dare coscientemente il proprio consenso all'unione, l'impossibilità di ricongiungere i minorenni ai propri genitori porta ad una privazione eccessiva della tutela verso il minore che risulta quindi oggetto di un trattamento più restrittivo e discriminante rispetto ai minori non sposati¹². E tuttavia, anche se si volesse considerare l'obbligo degli Stati UE di rispettare il diritto alla vita privata e familiare secondo l'art. 8 CEDU, non può obbligarsi uno Stato membro a riconoscere il matrimonio di una minore quando sia contrario alle norme dello Stato, secondo quanto espresso dalla Corte EDU¹³.

In tale incertezza, il giudice nazionale ha richiesto con rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'UE (CGUE) di rispondere ai seguenti quesiti:

1) *Se la Direttiva 2203/86, in particolare l'art. 2, lett. f), letto in combinato disposto con l'art. 10. 3, lett. a) in uno Stato membro, deve essere interpretata nel senso che un minore rifugiato non accompagnato debba essere "celibe/nubile" ai sensi del diritto nazionale per godere del diritto al ricongiungimento familiare con gli ascendenti diretti?*

2) *In caso affermativo, un minore rifugiato, il cui matrimonio contratto all'estero non sia riconosciuto per motivi di ordine pubblico, può essere considerato un «minore non accompagnato» ai sensi degli articoli 2, lettera f), e 10.3, della Direttiva 2003/86?*

La Corte ha portato avanti numerosi argomenti per rispondere negativamente alla prima domanda e, di conseguenza, non rispondere alla seconda. In primo luogo, il fatto che la normativa europea del 2013 si applichi ai ricongiungimenti familiari dei cittadini di Paesi terzi e che, pertanto, quando si tratta in particolari di rifugiati (non richiedenti bensì già riconosciuti), proprio in considerazione della particolare situazione di fragilità, sono previste condizioni più favorevoli per l'esercizio del loro diritto al ricongiungimento familiare. Proprio nel caso **del minore rifugiato solo è necessario, in primo luogo, considerare il fatto che sia un minore non accompagnato e non il fatto che sia**

⁷ I dati sono riportati da ASVIS, *La piaga dei matrimoni precoci tenderà ad aggravarsi nei prossimi anni*, 2021, Dicembre.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Nidos è l'istituzione pubblica responsabile del sistema di tutela in Olanda. <https://www.nidos.nl/en/>

¹⁰ <https://www.government.nl/topics/asylum-policy/question-and-answer/dutch-government-policy-on-child-brides-forced-marriages>

¹¹ https://asylumineurope.org/reports/country/slovenia/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups/legal-representation-unaccompanied-children/#_ftn11

¹² A. L. Sciacovelli, *La protezione del minore migrante in Europa, Profili di diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 69.

¹³ Echr, *Caso Z.H. e R. H. c. Svizzera*, ricorso 60119/12, par. 42, 8 dicembre 2015, "Article 8 of the Convention cannot be interpreted as imposing on any State party to the Convention an obligation to recognize a marriage, religious or otherwise, contracted by a 14 years old child." Vedi A. L. Sciacovelli, *op. cit.*, p. 70.

sposato e, seguendo l'opinione dell'Avvocato Generale, ove si optasse per ostacolare il ricongiungimento con la famiglia ci si troverebbe a privarli della protezione rafforzata della Direttiva spettante ai rifugiati non considerando che "*particular vulnerability of minors is not mitigated as a result of marriage*" (par. 45).

Viene inoltre rilevato nella decisione che, soprattutto nel caso di ragazze minorenni, si dovrebbe utilizzare particolare cautela in quanto il matrimonio potrebbe essere il risultato di più gravi forme di violenza o di costrizione, e pertanto le autorità statali devono valutare lo status di minorenne di un richiedente piuttosto che la condizione di sposa o sposo. Tanto più che lo stato civile di un minore rifugiato non accompagnato può essere spesso difficile da determinare, stante la difficoltà in molti Stati di origine a rilasciare una certificazione o documenti affidabili.

Pertanto, la Corte ha deciso di accordare l'eventuale ricongiungimento richiesto di minori rifugiati non accompagnati con i propri familiari, ascendenti diretti, riconoscendo proprio nella vulnerabilità della condizione un'esigenza di protezione maggiore rispetto alla possibilità, che negli altri casi lo Stato detiene quando non si tratta di rifugiati, di non concedere il ricongiungimento con minori sposati.

1.2 Raggiungimento della maggiore età durante il procedimento di ricongiungimento familiare

La Corte europea con una decisione contro la Germania ha ribadito un principio già definito in precedenza in una sentenza contro l'Olanda del 2018¹⁴, quello per cui nel caso di un minore rifugiato non accompagnato, richiedente il ricongiungimento familiare, **non conta l'età in cui viene processata o decisa la richiesta di ricongiungimento, ma conta l'età in cui viene fatta la richiesta da parte del minore rifugiato**. Quindi ove il minore al momento della decisione da parte delle autorità statali sia già divenuto maggiorenne, le autorità devono tenere comunque conto delle eventuali deroghe e facilitazioni che gli spetterebbero ove avesse ancora meno di diciott'anni, in quanto non può pesare sul diritto alla famiglia del minore il fatto che lo Stato UE non abbia proceduto per tempo a decidere sulla richiesta di ricongiungimento fatta dal minore.

La sentenza riguardava due casi riuniti aventi il medesimo problema di fondo. Il primo concerneva tre cittadini siriani che avevano chiesto il rilascio di un visto nazionale ai fini del ricongiungimento familiare con il proprio figlio rifugiato in Germania. Mentre il secondo caso riguardava una minorenne non accompagnata siriana richiedente il rilascio del visto ai fini del ricongiungimento familiare con il padre, rifugiato in Germania. Le loro richieste, proprio per il passaggio alla maggiore età, sono state respinte. La Corte ha invece richiamato in primo luogo il diritto alla vita privata e familiare e al superiore interesse del minore ed ha precisato che la data da prendere in considerazione per determinare sulla richiesta di ricongiungimento (sia nel caso del ricongiungimento dei genitori al figlio o di un figlio verso il genitore rifugiato) nei casi in cui vi sia un minore, non è la data in cui si decide la concessione o meno del ricongiungimento. Nel primo caso, quando è il genitore che si deve ricongiungere al minore rifugiato, il fatto che tale rifugiato sia ancora minorenne a quella data non costituisce una "condizione" il cui mancato rispetto consente agli Stati membri di respingere tale richiesta. Mentre nel secondo caso, quello inverso, è la data in cui il genitore ha presentato domanda di asilo nello Stato UE. La Corte precisa ad ogni modo che tale richiesta di ricongiungimento familiare deve essere presentata in un termine ragionevole, cioè entro tre mesi dalla data di concessione dello status di rifugiato al genitore¹⁵.

Vi è inoltre un'interessante precisazione che la Corte fa in questi casi di decisione ormai alla maggiore età sul ricongiungimento familiare con i genitori. La Corte osserva che, in caso di

¹⁴ CGUE, Case C-550/16, *A and S v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, Aprile 2018, in <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-04/cp180040en.pdf>

¹⁵ CGUE, *Arrêts de la Cour dans les affaires jointes C-273/20 et C-355/20*, Agosto 2022, in <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-08/cp220136fr.pdf>

ricongiungimento con un minore che ha raggiunto la maggiore età prima dell'adozione della decisione sulla domanda di ingresso ai fini del ricongiungimento presentato da tale genitore o prima della concessione dello status di rifugiato al genitore, **il solo rapporto giuridico di filiazione non è sufficiente per ritenere che vi sia una vera unione familiare e una vera vita “di famiglia” tra il genitore e il figlio interessato.** Non si deve intendere ciò come la creazione di un obbligo di convivenza nella stessa abitazione per beneficiare del ricongiungimento familiare. Vi sono altri elementi che possono indicare tale unione: visite occasionali e un contatto regolare possono essere sufficienti elementi per considerare che vi sia alla base la necessità di ricostruire delle relazioni affettive e familiari e per quindi attestare l'esistenza di un'effettiva vita familiare.

1.3 Belgio, crisi del sistema di accoglienza nazionale, violazioni dei diritti umani

Come descritto nel precedente approfondimento n.13 dell'Osservatorio¹⁶, a cui si rimanda, nel Belgio è attualmente aperta una controversia dinanzi alla Corte EDU in merito alle procedure di accertamento dell'età che sono considerate da molti in violazione dei diritti del minore e delle convenzioni internazionali rilevanti fra cui, in primo luogo, la Convenzione per i diritti del fanciullo (New York, 1989). Le procedure comportano un esame medico e radiografie delle ossa che molto spesso sono erronee nella determinazione dell'età della persona, in quanto presentano un sistema di valutazioni scientifiche non calibrato sulla singola persona e sul suo percorso evolutivo.

Partendo da questa considerazione si aggiunge a tale problema, a dire il vero non solo concernente il Belgio ma anche altri Paesi UE (e in alcuni casi anche l'Italia), la questione di una crisi più generale che lo Stato belga si sta trovando a dover gestire: **la mancanza di accoglienza dei migranti in strutture idonee che ha portato moltissimi richiedenti protezione a vivere per strada.** Da più di un anno Bruxelles si è vista condannata da numerose corti interne e adesso anche dalla Corte EDU, per le misure provvisorie si precisa, a offrire condizioni materiali di accoglienza dignitose ai migranti richiedenti asilo, sia in strutture sia in hotel, proprio al fine di evitare che questi siano all'addiaccio benché legittimati a ricevere accoglienza secondo le normative europee.

Sarebbero oltre 5.000 i casi presentati e di questi il 90% è ritenuto fondato palesando un comportamento illegittimo dall'organo belga competente per l'accoglienza (Fedasil), secondo quanto espresso autorità giudiziarie nazionali, il *Tribunal du travail francophone de Bruxelles*¹⁷. Tutto ciò se si considera il solo 2022: migliaia di volte il governo belga è stato condannato per non aver rispettato la legge e per aver lasciato i richiedenti asilo per strada, senza alcun riparo, assistenza sanitaria o sostegno materiale. Ed ora **la Corte EDU ha ordinato misure provvisorie contro il Belgio per non aver offerto condizioni materiali di accoglienza a ben 149 richiedenti asilo in applicazione della Rule 39**¹⁸. La Corte di Strasburgo, decidendo in via provvisoria vista l'urgenza dell'oggetto della richiesta, ha ordinato al governo belga di rispettare e applicare le decisioni dei tribunali nazionali a cui finora non ha dato seguito.

La crisi del sistema in Belgio, che le autorità giustificano dichiarando un'incapacità a gestire i numeri così alti dovuti anche alla crisi ucraina, è dovuta in realtà a decisioni di più lungo corso, che vanno dalla chiusura di molte strutture di accoglienza nel passato, alla decisione di sospendere le decisioni sulle richieste dopo la crisi afghana dell'anno scorso¹⁹. Il peggioramento delle condizioni

¹⁶ M. Lunardini, *op. cit.*, p.20.

¹⁷ Communiqué de presse 06.10.2022 – FEDASIL, in <https://www.tribunaux-rechtbanken.be/fr/tribunal-du-travail-francophone-de-bruxelles/news/1486>

¹⁸ Echr, *Msallem et 147 autres c. Belgique*, Novembre 2022, in <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22003-7491508-10277706%22%7D>

<https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-europe/1128-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme-l-absence-d-hebergement-pourrait-constituer-un-traitement-inhumain-et-degradant>

¹⁹ Per un'interessante disamina si rimanda a J. B. Farcy, *The Belgian reception crisis before the Ecthr: the court orders belgium to respect the rule of law*, December 2022 in <https://strasbourgobservers.com/2022/12/02/the-belgian-reception-crisis-before-the-ecthr-the-court-orders-belgium-to-respect-the-rule-of-law/>

di accoglienza ha tuttavia portato al fatto che non solo adulti, ma anche minori con famiglie e minori non accompagnati siano rimasti senza un tetto, secondo quanto riportato dalla stampa nazionale, da difensori legali²⁰ e da molte ONG che prestano aiuto a tali persone²¹. Tuttavia, è utile forse richiamarsi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che, in una serie di casi simili in Francia, ha deciso in merito alla violazione dell'art. 3 CEDU (divieto di trattamenti inumani degradanti e tortura) per le condizioni a cui sono stati sottoposti i richiedenti asilo, obbligati per quasi un anno a dormire in condizioni durissime e senza un giaciglio per le strade del Paese. Difatti, nel caso N.H. e altri c. Francia²², la Corte ha osservato che i ricorrenti avevano diritto al sostegno materiale e finanziario ai sensi del diritto interno, a condizione che fossero stati autorizzati a risiedere in Francia come richiedenti asilo registrati. La registrazione delle loro richieste e il riconoscimento delle forme di protezione hanno avuto tempi molto lunghi, in un caso 229 giorni dall'arrivo in Francia. La Corte, benché avesse riconosciuto le difficoltà del sistema di accoglienza francese a gestire gli alti numeri, ha ritenuto che non potesse essere giustificata la condizione a cui in ultimo sono stati assoggettati i migranti. Ma questo, non solo perché non sono stati concessi supporto materiale e assistenza (una dimora e forme di sostegno materiale), ma poiché a questa mancanza del sistema si è aggiunta l'incuria con cui per molto tempo lo Stato francese ha ignorato le richieste dei migranti stessi. Quindi per aversi violazione dell'art. 3 devono esserci entrambe le condizioni per la Corte, tanto che ad uno dei migranti non è stato riconosciuto il trattamento disumano e degradante poiché, seppure abbia vissuto per due mesi in una tenda gentilmente concessagli da privati, ha potuto ottenere un responso dalle autorità francesi in tempi ritenuti ragionevoli (63 giorni per il *Temporary Allowance*)²³.

Tornando al Belgio, caso per molti versi simile in quanto le autorità nazionali preposte non stanno adempiendo alle decisioni dei giudici nazionali, si ripete di nuovo la difficoltà dei sistemi di accoglienza nazionali a gestire i momenti di flusso maggiore, sebbene difficilmente si potrebbero ritenere questi inaspettati. In questa difficile condizione di privazione dei più basilari servizi di assistenza, non solo l'accoglienza ma si pensi anche a servizi sanitari e aiuti di sopravvivenza (pasti regolari e vestiti per l'inverno), si hanno conseguenze anche per l'identificazione dei MSNA e l'accertamento dell'età dei minori. Difatti, nei casi di dubbio, l'Agenzia Fedasil richiede al *Guardianship Service*, istituto pubblico che si occupa della tutela dei MSNA e parte del *Federal Public Service Justice*, di eseguire esami medici nelle modalità già precedentemente descritte. Si tratta quindi di varie tipologie di esami con radiografie dei denti, della clavicola e del polso. Ebbene, recentemente, il *Guardianship Service* si è dichiarato **impossibilitato ad espletare tali esami in quanto le condizioni di privazione a cui sono sottoposti gli individui di cui si dubita l'età avrebbero debilitato troppo la persona** per poter realizzare tali esami. Pertanto, il Servizio richiede che il Fedasil fornisca ai rifugiati assistenza medica prima che vengano somministrati tali test²⁴.

Mentre si attende una decisione del Governo per un ampliamento dei posti di accoglienza, alcuni autori²⁵ si sono chiesti se il Belgio possa ancora essere considerato uno Stato sicuro per eventuali trasferimenti di migranti secondo il regime di Dublino, partendo dalla definizione della CGUE la quale chiarisce che un trasferimento non dovrebbe essere accordato quando lo Stato ricevente

²⁰ <https://www.lesoir.be/468187/article/2022-09-28/crise-de-laccueil-des-avocats-se-sentent-maltraites-par-le-gouvernement>

²¹ <https://www.brusselstimes.com/308204/reception-crisis-in-belgium-families-with-children-now-being-left-to-sleep-on-streets>

²² Echr, ricorso n. 28820/13, 75547/13 e 13114/15, *N. H. et autres c. France*, 2 Juillet 2020, in <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-203295%22%5D%7D>

²³ <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/nh-and-others-v-france-failure-domestic-authorities-resulted-inhuman-and-degrading-living>

²⁴ <https://www.brusselstimes.com/325705/fps-justice-refuses-to-submit-unaccompanied-minors-to-age-tests>

²⁵ J. B. Farcy, *op. cit.*, in <https://strasbourgothers.com/2022/12/02/the-belgian-reception-crisis-before-the-ecthr-the-court-orders-belgium-to-respect-the-rule-of-law/>

presenti una chiara “*indifference*” che porti la persona “*in a situation of extreme material poverty that does not allow him to meet his most basic needs, such as, inter alia, food, personal hygiene and a place to live, and that undermines his physical or mental health or puts him in a state of degradation incompatible with human dignity*”²⁶.

²⁶ CGUE, Case *Jawo*, C-163/17, 19 Marzo 2019, in <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211803&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=690589>

2. L'Italia e i minori non accompagnati: l'attuazione della Legge 47/17 a 5 anni di distanza

L'approvazione all'inizio del 2022 del V Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza²⁷ ha evidenziato i bisogni e le necessità che l'infanzia presenta nel suo complesso, bisogni a cui le istituzioni sono chiamate a rispondere con modalità diverse a seconda degli specifici bisogni. Nell'analisi delle questioni legate all'infanzia, i minori non accompagnati emergono come un gruppo, evidentemente per numeri minoritario rispetto al totale, ma particolarmente vulnerabile per le sue caratteristiche.

Proprio all'interno del Piano, viene stabilito un programma di azione e di intervento fatto di azioni concrete che migliorino la condizione della minore età, troppo spesso e precocemente segnata da difficoltà economiche, povertà educative e diseguaglianze discriminanti²⁸. L'azione 22 è fra queste rivolta proprio ai minori non accompagnati ed è volta a promuovere "L'attuazione della normativa sull'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (Legge n. 47 del 2017)" che proprio in termini di realizzazione ha mancato, e parzialmente ancora oggi, di importanti decreti attuativi fondamentali per la sua realizzazione. Riconoscendo che la Legge 47/17 esplicita principi internazionali per la tutela dei minori richiamati anche dagli Obiettivi di sviluppo sostenibile, dalla Strategia dell'Unione europea sui diritti delle persone di minore età (2021-2024) e dalla Garanzia europea per l'infanzia²⁹, nel 2022 si è evidenziato **l'impegno istituzionale per attuare la legge fornendo alcuni strumenti di normativa secondaria indispensabili per la realizzazione della legge stessa**. Ci si riferisce al decreto per le modifiche del DPR 394/1999, secondo l'art. 22 L. 47/17, al decreto di attuazione della legge di bilancio del 2020 per il sostegno della tutela volontaria, alla realizzazione di un monitoraggio della procedura di accertamento dell'età.

Segnali positivi, dopo eccessive attese³⁰, che rendono possibile a tutti gli effetti realizzare il dettato normativo e sviluppare maggiore uniformità per l'applicazione della legge, all'interno del territorio nazionale. Seguono tuttavia alcuni importanti atti secondari che, ancora ad oggi, non hanno visto la definitiva approvazione da parte delle autorità nazionali. Il primo riguarda il decreto che regola la procedura da seguire nel corso del primo colloquio³¹, per regolare le modalità di svolgimento del colloquio che il minore non accompagnato deve effettuare al momento dell'ingresso nelle strutture di prima accoglienza, mentre il secondo riguarda l'adozione delle necessarie modifiche al DPCM 535/99. Nello specifico per quest'ultimo si modificherebbe il DPCM 9 dicembre 1999, n. 535, recante il Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, d.lgs. 286/1998. Il Comitato per i Ministri è difatti stato abolito dalla legge 135 del 2012 e le sue funzioni sono state svolte dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tuttavia, il testo normativo del DPCM non è stato mai modificato e necessita di un aggiornamento per un corretto funzionamento degli organi istituzionali.

²⁷Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, 5° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023, 2022, Istituto degli Innocenti, Firenze.

²⁸C. Pulcinelli, D. Pistono (a cura di), *Come stai? La salute delle bambine, dei bambini e degli adolescenti. XIII Atlante dell'infanzia a rischio*, 2022, Save the Children.

²⁹SI legge infatti "Azione 22. L'attuazione della normativa sull'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (legge n. 47 del 2017) L'azione risponde agli Obiettivi di sviluppo sostenibile n. 10 e 16 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, agli obiettivi n. 2, 3, 4 e 6 della Strategia dell'Unione europea sui diritti delle persone di minore età per il periodo 2021-2024, e agli obiettivi n. 4 e 6 della Garanzia europea per l'infanzia".

³⁰ Secondo l'art. 22 della L. 47/17 si sarebbe dovuto intervenire entro un mese dall'approvazione della legge medesima, per l'adeguamento alle nuove norme dei regolamenti citati.

³¹ <https://www.statoregioni.it/conferenza-unificata/sedute-2022/seduta-del-12102022/report-del-12102022/>

Proprio partendo dal V Piano nazionale, rileva sottolineare come siano stati individuati degli interventi per il raggiungimento dell'obiettivo sotteso all'azione 22:

1. "Adeguamento alla legge n. 47 del 2017 del DPR 394/99 e del DPCM 535/99, e adozione del DPCM ex art. 5, comma 1, della legge n. 47/2017 sul colloquio;
2. approvare una legge sull'apolidia, volta a migliorare le procedure di determinazione dell'apolidia in conformità con gli standard internazionali;
3. gruppo di lavoro per adeguamento normativo, ricognizione e monitoraggio dell'effettivo rispetto della normativa;
4. linee guida sul superiore interesse;
5. promozione di progetti di inserimento socio-lavorativo per MSNA e giovani adulti ex MSNA; monitoraggio applicazione del protocollo su accertamento dell'età;
6. monitoraggio delle situazioni di limitazione della libertà di movimento dei minorenni dovute a "erronea" e/o tardiva registrazione/ accertamento dell'età;
7. monitoraggio e miglioramento dell'applicazione del Regolamento di Dublino, individuazione e contrasto delle cause che inducono i minorenni a rendersi irreperibili esponendoli al rischio di abusi e violenze;
8. monitoraggio dell'utilizzo della cartella sociale ex legge n. 47 del 2017, art. 9 e definizione di standard operativi uniformi per la sua compilazione;
9. monitoraggio della presenza di apolidi tra MSNA, e predisposizione di adeguati meccanismi di identificazione."

Per tali auspicati interventi in alcuni casi si sono già avviate e realizzate alcune azioni per migliorare l'accoglienza e l'integrazione dei minori soli, come nei casi di attuazione dei decreti mancanti, del monitoraggio sull'accertamento dell'età o sulla tutela volontaria³², di progetti di inserimento lavorativo realizzati dalle istituzioni³³, in altri invece è necessario rafforzare tali processi, come per la presenza di minori apolidi fra i MSNA³⁴, la limitazione della libertà dovuta ai ritardi o al mancato accertamento dell'età o per quanto concerne l'uniformazione della cartella sociale.

2.1 Il Decreto per le modifiche del DPR 394/1999: finalmente l'approvazione

A metà del mese di settembre 2022, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri un documento che introduce le modifiche necessarie al DPR 394/1999, dando finalmente attuazione all'art. 22 della Legge 47/17. Poiché il documento apporterà modifiche ad un d.p.r. dovrà essere approvato sempre con decreto del Presidente della Repubblica³⁵.

L'importanza del nuovo regolamento consiste nell'adeguare la normativa secondaria alla legge ordinaria approvata nel 2017, apportando quindi i necessari cambiamenti per quanto riguarda la disciplina dei permessi di soggiorno per i minori e della conversione dei permessi nel passaggio alla maggiore età. Difatti, la Legge Zampa prevede all'art.10 il principio generale di non-respingimento dei minori soli in ingresso alla frontiera (sono previste infatti eccezioni solo nei casi estremamente

³² Quest'ultimo legato ad una progettualità terminata e che si auspica rinnovata, coordinata dal Garante nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza. Si veda <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/rapporti-di-monitoraggio>

³³ Si veda ad esempio il progetto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) insieme ad ANPAL, Percorsi 4, iniziato a novembre 2021. Il progetto ha l'obiettivo di realizzare percorsi integrati di inserimento socio-lavorativo di MSNA e di giovani migranti, fino a 24 anni non compiuti, che abbiano fatto ingresso in Italia come minori soli. <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Minori-stranieri-non-accompagnati-al-via-il-progetto-Percorsi-4.aspx#:~:text=3%20novembre%202021,ingresso%20in%20Italia%20come%20MSNA.>

³⁴ Si veda M. Lunardini, *Apolidia e Minori Stranieri non Accompagnati. Il rischio di una mancata identificazione dell'apolidia nel passaggio alla maggiore età*, Appr. 11, Ottobre, CeSPI, 2021; F. Ceccarelli, M. Gammicchia, C. Isoli, L. Soprani, *Relazione sul fenomeno dell'apolidia tra i MSNA in Italia*, Università degli studi di Torino, 2021.

³⁵Decreto del presidente della repubblica 4 ottobre 2022, n. 191 Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in attuazione dell'articolo 22 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, in G.U. Serie Generale del 13 dicembre 2022.

gravi) e il conseguente rilascio di un permesso o per minore età o per motivi familiari. La tipologia di permesso per minore età è forse la più frequente nella casistica, difatti il permesso per minore età può essere richiesto per il solo fatto di trovarsi come minorenni nel territorio italiano e senza alcuna figura genitoriale, o sostitutiva, al fianco. **Ad oggi con il DPR si conferma che la durata di tale permesso è fino alla maggiore età** e non più fino all'espletamento delle indagini familiari. Proprio per quanto espresso, la richiesta del permesso di soggiorno per minore età può essere fatta nelle fasi immediatamente successive al suo arrivo in quanto, secondo l'art. 10, non è necessario sia stato già nominato un tutore volontario.

Per quanto riguarda invece per il permesso di soggiorno per motivi familiari, può essere rilasciato al MSNA infraquattordicenne, affidato anche ex art. 9, c. 4, L. 184/1893 o sottoposto alla tutela di un cittadino italiano convivente, o al minore ultraquattordicenne, affidato anche ex art. 9, c. 4, L. 184/1893 o sottoposto alla tutela di un cittadino italiano convivente o alla tutela di uno straniero regolarmente soggiornante.

Secondo alcuni, il permesso per minore età deve essere considerato come una categoria residuale, da rilasciare quindi qualora non possa essere rilasciato altro titolo di soggiorno (per motivi familiari o per richiesta di protezione internazionale)³⁶. Sicuramente il nuovo regolamento porta ad una semplificazione della normativa finora vigente, necessaria per un'opera di chiarimento in merito ai permessi di soggiorno e alla loro conversione. L'art. 28 viene difatti modificato abolendo la precedente versione che prevedeva la tipologia di permesso per integrazione sociale e civile del minore che era rilasciato ai sensi dell'art. 32, co. 1-bis e 1-ter del Testo unico delle disposizioni in materia di immigrazione ai minori ammessi a partecipare ad un progetto sociale e civile per un periodo di almeno due anni.

La nuova formulazione del regolamento sembra recepire il parere reso dal Consiglio di Stato relativo al precedente testo proposto, parere in cui l'autorità giudiziaria, in funzione consultiva, ha evidenziato che era necessario da parte della fonte secondaria seguire la fonte primaria, nella parte in cui si differenzia il permesso per motivi familiari per gli infraquattordicenni dai minori ultraquattordicenni, seguendo l'art. art. 10.1, lett. b, L. 47/17. Pertanto, solo nel caso del minore ultraquattordicenne sarà possibile rilasciare un permesso di soggiorno per motivi familiari qualora il minore sia sottoposto alla tutela di uno straniero con regolare titolo di soggiorno, mentre nei casi del minore infraquattordicenne sarà necessario richiedere il permesso per minore età, essendo difatti possibile quello per motivi familiari solo ove vi sia tutela di un cittadino o cittadina italiana.

Il permesso di soggiorno per minore età deve essere rilasciato anche senza la contestuale presentazione dei documenti da parte del minore solo, molto spesso impossibilitato a produrre documenti per le difficoltà legate al viaggio avuto o per le condizioni del Paese di provenienza. Proprio grazie alle modifiche apportate si chiarisce quanto fino ad ora oggetto di prassi o di pratiche dettate da circolari ministeriali³⁷. La Questura, pertanto, dovrà ora attestarsi ad una normativa secondaria, vincolante, per la quale anche se il minore è privo di passaporto o altro documento equipollente, si impone il rilascio del permesso per minore età. Solo al momento della conversione quando il minore sarà maggiorenne, sarà richiesta l'esibizione di un documento attestante l'identità della persona a meno che non vi siano anche in questo senso delle evoluzioni normative o delle prassi che agevolino chi è impossibilitato ad ottenere un passaporto.

In tema di conversione del permesso, il regolamento dispone ancora su un tema importante relativo **alla conversione del permesso nei casi di minori richiedenti la protezione internazionale**, i quali, a seguito di un diniego, non erano legittimati a richiedere la conversione del permesso per studio, lavoro, esigenze sanitarie o attesa occupazione. Il minore, una volta ricevuto il diniego, avrà pertanto 30 giorni di tempo per effettuare la richiesta, calcolati "dalla scadenza del termine per l'impugnazione del diniego della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione

³⁶ Senato, Dossier, Modifiche al d.P.R. n. 394/1999 in materia di minori stranieri non accompagnati, 2020.

³⁷ Circolari del Ministero dell'Interno del 24 marzo 2017 e del 28 agosto 2017.

internazionale ovvero entro trenta giorni dalla notifica del decreto non impugnabile con cui l'autorità giudiziaria nega la sospensione del provvedimento impugnato, ovvero entro trenta giorni dalla comunicazione del decreto di rigetto del ricorso”.

Inoltre, il decreto approvato chiarisce che i permessi rilasciati al MSNA permettono al minore di lavorare in maniera subordinata o autonoma e di svolgere attività lavorative di tipo formativo, nel rispetto della normativa vigente in tema di lavoro minorile.

L'approvazione di tale decreto è, come si evince da quanto scritto, estremamente importante per i MSNA, in quanto delucida e semplifica gli iter giuridici che concernono il minore dai primi giorni di arrivo, rendendo più sicuro anche il passaggio alla maggiore età, vista la possibilità di convertire i permessi dei richiedenti asilo in minore età, ove non fossero approvati. Proprio su questo punto sarà forse necessario monitorare che le autorità di pubblica sicurezza preposte si conformino al dettato legislativo, garantendo quindi su tutto il territorio nazionale uniformità nell'applicazione.

2.2 Il Decreto per il sostegno alla tutela volontaria

Nella legge di bilancio 2020 è stata approvata una disposizione a sostegno dei tutori volontari per MSNA che permette la concessione di rimborsi ai tutori per le spese vive affrontate da questi e per il rimborso ai datori di lavoro del 50% del costo dei permessi, accordati ai dipendenti per lo svolgimento di interventi o prestazioni a favore dei minori.

In particolare, in quest'ultimo caso, le prestazioni che necessitano del disimpegno dal lavoro dovranno essere avallate dal Tribunale per i minorenni competente, mentre per quanto riguarda i rimborsi si tratta di spese necessarie per le attività che il tutore compie per l'interesse del minore, come le spese di viaggio per adempiere alle varie incombenze amministrative. Si pensi ad esempio ai casi in cui sia necessario rivolgersi ad ambasciate o consolati dislocati in centri urbani lontani dalla residenza del tutore, ipotesi che prevedeva in precedenza l'esborso di cifre da parte del tutore e che dal gennaio 2020 è invece coperta dalla disposizione normativa.

Tuttavia, per far sì che tale norma potesse concretamente realizzarsi, la norma stessa prevedeva un decreto di attuazione che solo nell'agosto del 2022 è stato pubblicato³⁸, a seguito dell'approvazione da parte del Ministero dell'Interno e di quello dell'Economia e delle Finanze. La Legge di bilancio 2020 prevede quindi che un milione di euro annui siano messi a disposizione per queste misure di sostegno al tutore volontario di minore solo, rendendo concreto quello che da lungo tempo molte associazioni di tutori e singoli avevano richiesto a gran voce.

Per quanto riguarda i permessi di lavoro, l'art. 2 del decreto dispone che, per le ore di assenza del tutore volontario, sarà rimborsato al datore di lavoro privato il 50% della retribuzione pagata per un ammontare massimo di 60 ore annue fruibili. La richiesta di permesso dovrà essere presentata al datore di lavoro, corredata dal nulla osta del Tribunale per i minorenni competente, che “valuta la necessità dell'intervento o della prestazione a favore del minore”. Invece, per quanto riguarda il rimborso delle spese dovute a viaggi, queste devono essere sostenute dal tutore volontario per gli adempimenti connessi con l'ufficio della tutela volontaria e devono essere oggetto di richiesta motivata e documentata dal tutore.

In aggiunta a ciò, viene prevista la possibilità che i Tribunali per i minorenni approvino un'indennità (commisurata all'effettivo bisogno e per un massimo di € 900) nei casi in cui la tutela sia particolarmente gravosa per il tutore e complessa nella realizzazione, pur aggiungendo che non sarà possibile richiederla nei casi in cui il minore sia stato assegnato a tre mesi dalla maggiore età³⁹. Tale eccezione esclude quindi molti dei minori che arrivano in Italia in prossimità della maggiore

³⁸ Decreto 8 agosto 2022, *Disciplina delle modalità dei rimborsi e degli interventi in favore dei tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati*, G.U., serie generale, n.219 del 19 settembre 2022, in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/09/19/22A05278/sg>

³⁹<https://www.garanteinfanzia.org/rimborsi-i-tutori-volontari-di-msna-un-milione-sbloccato-con-decreto-ministeriale#:~:text=1%20rimborsi%20per%20i%20tutori,219%20del%2019%20settembre%202022>).

età e rende più necessario assicurarsi che le tutele siano nominate secondo le tempistiche definite dalla Legge 47/17 (e quindi entro 10 giorni dall'arrivo del minore non accompagnato). Ricordiamo infatti che secondo i dati del Ministero del Lavoro⁴⁰, il 43,9% dei minori arriva all'età di 17 anni, comportando pertanto in molti casi l'urgenza di facilitare il prima possibile al minore un percorso virtuoso di integrazione. Si pensi ad esempio all'iscrizione a corsi di formazione, educativi o tirocini professionalizzanti. Ad ogni modo, è possibile richiedere l'indennità riconosciuta in casi straordinari al momento della "cessazione dell'ufficio", secondo l'art. 4 co. 1, comportando pertanto un rimborso successivo allo svolgimento dell'attività, previa approvazione del giudice delegato dal Presidente del Tribunale specializzato.

Il decreto porta inoltre a riflettere sull'evoluzione che la figura del tutore volontario sta avendo dalla prima legge che, a livello nazionale, ha creato la tutela dei minori non accompagnati da privati cittadini. Se infatti il tutore volontario è stato sin dagli inizi considerato come simbolo di una "genitorialità sociale"⁴¹ ed espressione di un'idea di volontariato privo di seconde finalità, è pur vero che subito dopo l'approvazione della Legge 47, **le associazioni e gli stessi tutori volontari hanno chiesto a gran voce un supporto maggiore**, almeno per le ore di permesso non retribuito prese e per le spese vive affrontate in totale autonomia dai tutori⁴².

Si pensi al contenzioso conclusosi nel 2018, con la sentenza della Corte Costituzionale che chiariva la costituzionalità del dettato normativo, in quanto la tutela volontaria non ha a che vedere con l'attività lavorativa o professionale e le azioni del tutore rispondono ad adempimento di "un dovere sociale di alto valore morale". Secondo i giudici, solo nei rari casi di un patrimonio da gestire, su cui far ricadere la richiesta di indennità, poteva essere chiesto un rimborso delle spese, accomunando pertanto la tutela del minore straniero con la tutela del Codice civile. La chiusura delle motivazioni è inoltre un punto chiave rispetto alla natura e ai principi con cui si è considerata l'istituzione della tutela volontaria. I giudici infatti hanno espresso che "la gratuità è connaturata al volontariato, che implica un impegno anche materiale di colui che lo presta"⁴³. Ebbene da tale iniziale idea di tutore, a distanza di anni è possibile valutare una progressiva consapevolezza istituzionale della necessità di supportare una figura che svolge sì una funzione privata (di concreto supporto al minore), ma anche una funzione di utilità pubblica, che permette al sistema di accoglienza ed integrazione italiano di funzionare e di essere considerato giustamente una buona pratica a livello europeo. Sicuramente l'aver ascoltato le associazioni dei tutori ed il monitoraggio dell'AGIA, nel quale si è evidenziata la difficoltà anche della sostenibilità dell'attività, ha portato all'approvazione di un decreto quantomai necessario per sostenere l'accoglienza di un gruppo vulnerabile come i minori soli, senza ricadere in pericolose procedure di infrazione della Commissione UE già in passato sperimentate.

Se consideriamo la tutela volontaria come forma di volontariato possiamo, ad ogni modo, valutare l'art. 379 c.c. che prevede solo in casi specifici e, previa valutazione del patrimonio, un'indennità al tutore⁴⁴. Tuttavia, la questione dei rimborsi spese e dei permessi retribuiti ritorna anche nei casi delle tutele per così dire ordinarie, che prevedono anch'esse un rimborso delle spese sostenute per

⁴⁰ Gli ultimi dati risalgono a ottobre 2022, si veda: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), *Report MSNA ottobre 2022*, p. 2.

⁴¹ <https://www.garanteinfanzia.org/news/tutori-volontari-di-minori-stranieri-non-accompagnati-intesa-autorit%C3%A0-garante-%E2%80%93-easo>

⁴² Su tali aspetti si veda A. Thiene, Il tutore volontario finalmente protagonista nella vita dei minori stranieri non accompagnati, in A. Annoni (a cura di), *La protezione dei minori non accompagnati al centro del dibattito europeo ed italiano*, Jovene, 2018, pp. 89- 111.

⁴³ Corte Costituzionale, Sentenza 218 del 2018, in <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2018&numero=218>

⁴⁴ Art. 379 c.c. Gratuità della tutela L'ufficio tutelare è gratuito. Il Giudice Tutelare, tuttavia, considerando l'entità del patrimonio e le difficoltà dell'amministrazione, può assegnare al tutore un'equa indennità. Può altresì, se particolari circostanze lo richiedono, sentito il protutore, autorizzare il tutore a farsi coadiuvare nell'amministrazione, sotto la sua personale responsabilità, da una o più persone stipendiate.

viaggi o trasferte e che comportano il riconoscimento dei permessi di lavoro retribuiti. Sembra, pertanto, più che giusto un equo trattamento anche per i tutori volontari di minori stranieri non accompagnati.

Il decreto dell'agosto 2022 comporta un'uniformità di azione a livello nazionale per il sostegno ai tutori e pertanto, come norma gerarchicamente superiore, sarà considerato come preminente rispetto a eventuali fonti subordinate. È tuttavia possibile ritenere che ove disposizioni regionali o di disciplina lavoristica prevedano un sostegno maggiormente esteso, a maggiore beneficio del tutore, tali disposizioni potranno applicarsi nella regione specifica o nel caso specifico. In passato, difatti, ci sono state disposizioni accluse in contratti collettivi o normative regionali che hanno definito clausole e condizioni per il supporto ai tutori. Basti fare l'esempio della Regione Puglia che proprio nell'anno 2021, in ragione della mancata adozione di un decreto attuativo della legge di bilancio 2020, aveva previsto una copertura per il proprio territorio.

Difatti, l'art. 4 della L.R. 10/2021 aveva disposto che "La Regione Puglia, nel rispetto della vigente normativa statale e nelle more dell'attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, commi 882 e 883, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 - legge di stabilità 2020), provvede al rimborso, nei limiti delle disponibilità finanziarie assegnate, degli oneri sostenuti per la stipulazione di polizze assicurative contratte in favore di tutori volontari di minori stranieri non accompagnati, di cui alla legge 7 aprile 2017, n. 47, in ragione della loro funzione." La polizza assicurativa per i rischi connessi alle attività di tutela prevede un rimborso massimo di 200 € per tutela per un massimo di tre tutele per tutore e, con determinazione dirigenziale n. 695 del 15.07.2022, è stato prorogato al 6 settembre 2022 il termine di scadenza per la presentazione delle domande di rimborso della polizza⁴⁵.

Prevedendo una spesa di bilancio pari a 80.000 euro per il solo esercizio finanziario 2021, la legge regionale non sembra comportare una sovrapposizione in questo caso con la normativa nazionale che prevede al massimo un'indennità equa straordinaria in condizioni di oggettiva e comprovata difficoltà e onerosità della tutela stessa. Visto che l'erogazione dei rimborsi e delle indennità a livello nazionale è stata assegnata ai Prefetti, sarà ad ogni modo possibile per tali organi calibrare l'azione a seconda o meno di eventuali strumenti aggiuntivi regionali o locali. In ogni caso, in tema di politiche sociali, vi è competenza regionale tutelata dalla Costituzione che permette a queste di disporre normative di sostegno ai tutori volontari, con rispetto delle competenze di queste da parte dello Stato. Pertanto, la competenza dello Stato rimane nel settore della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», lasciando quindi ampio margine alle regioni per poter definire disposizioni che assistano i tutori volontari.

2.3 La salute dei MSNA e il Sistema Sanitario Nazionale

Sebbene dal gennaio 2017 sia stato approvato un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con cui si è prevista l'iscrizione obbligatoria al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) per tutti i MSNA, e nell'aprile del 2017 la Legge 47/17 abbia disciplinato l'iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN dei MSNA in attesa del rilascio del permesso di soggiorno, le pratiche regionali e locali sono sempre state disomogenee portando a ritardi e spesso violazioni delle disposizioni. Difatti, uno dei problemi maggiormente riscontrati era la mancata iscrizione o il forte ritardo nell'ottemperare a tale diritto da parte delle autorità. Com'è noto, la Legge Zampa aveva previsto che l'iscrizione al SSN fosse richiesta dall'esercente la responsabilità genitoriale o dal responsabile della struttura di prima accoglienza, tuttavia molto spesso il sistema trovava degli ostacoli nel rilascio al minore del codice

⁴⁵ <https://press.regione.puglia.it/-/polizza-assicurativa-rc-per-tutori-volontari-di-minori-stranieri-non-accompagnati-prorogata-la-data-per-la-presentazione-della-domanda-di-rimborso>

fiscale da parte dell’Agenzia dell’Entrate, passo necessario per l’iscrizione al SSN e il rilascio della tessera sanitaria.

Pertanto, la Circolare approvata dal Ministero della Salute nell’agosto 2022⁴⁶ ha chiarito la disciplina non solo per i minori stranieri non accompagnati ma anche per i minori migranti regolari o irregolari presenti nel territorio, disponendo che “tutti i minori, regolari, irregolari e minori non accompagnati, hanno diritto al pediatra di libera scelta o al medico di medicina generale, quali soggetti destinatari delle più ampie misure di tutela in relazione alla loro naturale vulnerabilità”. Per ciò che concerne il codice fiscale, l’Agenzia delle Entrate ha adottato la Risoluzione n. 25, che **agevola la richiesta del codice fiscale permettendo che la ASL possa direttamente attivare la procedura presso l’Agenzia come soggetto terzo**. Sebbene le prassi regionali siano negli anni diversificate, tale possibilità, secondo il Ministero, potrebbe portare ad una maggiore uniformità, in quanto le ASL adotterebbero procedimenti standardizzati e iter burocratici semplificati per richiedere il codice fiscale.

Il pericolo di una mancata iscrizione al SSN è quello di vedere il minore assegnato ad un codice STP, di norma riservato agli stranieri presenti temporaneamente sul territorio, codice che non permette di accedere ad un pediatra o ad un medico di base ma che presuppone il ricorso alle strutture pubbliche come i consultori. Sicuramente la Circolare è un importante passo in avanti per una maggiore garanzia della salute dei minori stranieri e potrebbe portare progressivamente ad un’armonizzazione delle prassi finora mancante. Tuttavia, a tale scopo, sarà necessario sostenere le ASL competenti affinché siano in grado e adeguatamente informate della procedura.

2.4 Le differenti procedure di accertamento dell’età nel territorio nazionale

Proprio pensando all’importanza delle strutture sanitarie locali nell’attuare le disposizioni normative a tutela dei minori, è importante valutare a distanza di tempo l’attuazione del protocollo Stato – Regioni per le procedure di accertamento dell’età, nei casi in cui non sia certo il dato per un minore straniero non accompagnato sprovvisto di documenti al momento dell’ingresso.

Difatti, a seguito dell’approvazione della Legge 47/17, si è reso necessario un accordo con cui il Governo, le Regioni e le Province autonome concordassero una procedura unificata da adottare ai fini della determinazione dell’età dei minori soli. Tale procedura è stata quindi approvata nel luglio 2020, nel corso di una Conferenza unificata, ed ha portato alla definizione di un Protocollo multidisciplinare che prevede tre fasi di realizzazione dell’accertamento ed un approccio olistico a tutela della vulnerabilità del minore stesso⁴⁷.

Il protocollo dispone che la procedura di accertamento sia richiesta dal Tribunale per i minorenni ed effettuata presso strutture pubbliche da team multidisciplinari appositamente formati, previa messa a conoscenza del procedimento al minore e al tutore. L’Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP) ha realizzato il primo monitoraggio nazionale per valutare l’attuazione della procedura descritta nel protocollo, a distanza di due anni dall’approvazione dello stesso⁴⁸.

I risultati mostrano una situazione piuttosto variegata a livello territoriale: delle aziende sanitarie contattate in tutta Italia, un totale di 118, alcune non hanno conoscenza del documento, mentre altre utilizzano un protocollo diverso o non svolgono la procedura di accertamento dell’età che viene invece svolta da altri enti (centri ospedalieri o enti universitari, ad esempio, in virtù di accordi con le prefetture precedenti al protocollo). Un buon numero ad ogni modo ha partecipato al monitoraggio compilando il questionario, 102 aziende sanitarie, **65 delle quali non hanno istituito**

⁴⁶ https://www.simmweb.it/attachments/article/1096/2022_Ministero_minori_esenzioni.pdf

⁴⁷ Per una lettura del Protocollo, si veda <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=1381>

⁴⁸ INMP, *Primo rapporto nazionale sull’attuazione del protocollo per la determinazione dell’età dei minori stranieri non accompagnati*, 22 settembre 2022, Roma: Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà, 2022.

un team multidisciplinare all'interno del proprio organico. Più della metà dei rispondenti al questionario.

In particolare, le regioni che hanno evidenziato una buona presenza nelle aziende sanitarie di un'équipe multidisciplinare sono Sardegna, Lazio, Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Bolzano. In particolare nel Lazio ogni azienda ha costituito un team. In 9 Regioni è presente una situazione differenziata a seconda delle aziende sanitarie considerate. Sicilia, Calabria, Puglia, Liguria ed un numero fin troppo alto di regioni non presentano ad oggi ancora nessuna azienda con un team su modello di quanto indicato dalla conferenza unificata. Molte delle 65 aziende sanitarie hanno confermato una volontà già avviata di costituire un team secondo le modalità descritte dal protocollo (come Toscana ed Emilia Romagna), mentre altre hanno palesato la presenza di norme o protocolli diversi (come il Piemonte) o di convenzioni con enti terzi (aziende ospedaliere, policlinici universitari, IRCCS⁴⁹).

Certo, è possibile ipotizzare varie motivazioni per spiegare la bassa percentuale di aziende sanitarie allineatesi al protocollo. Come ipotizzato da INMP, la pandemia ha rallentato notevolmente i processi di uniformazione al documento nazionale ma, in aggiunta a ciò, in alcuni territori l'assenza di un bisogno dovuto alla presenza esigua di minori soli ha probabilmente portato a ritardare l'adempimento da parte delle aziende sanitarie. Resta tuttavia il fatto che in altri territori, la non conoscenza del protocollo dichiarata dalle stesse strutture, possa far presumere uno scarso impegno delle istituzioni nel diffonderlo il più possibile.

Anche la composizione dei team multidisciplinari, ove non si segua il protocollo del 2020, presenta notevoli elementi problematici. La Legge 47/17 dispone solo l'esigenza di una multidisciplinarietà che non viene definita, ma che tuttavia richiama evidentemente a quanto è ritenuto dalla comunità scientifica e dalle Organizzazioni Internazionali (come il Comitato ONU per i diritti del fanciullo). Tuttavia, prima del Protocollo si sono create delle prassi che hanno portato molte aziende sanitarie ad inserire nel team figure quali medici legali, radiologi, odontoiatri (si vedano le pratiche attuate nella Regione Piemonte) che considerano aspetti fisici spesso non oggettivi⁵⁰. Come evidenziato dal monitoraggio dell'INMP, nei casi in cui si utilizza un protocollo multidisciplinare diverso da quello adottato in Conferenza Unificata, in molti casi "la procedura è guidata dal medico legale e prevede sempre esami strumentali, essenzialmente Rx del polso ed esami ortopantomici"⁵¹.

Per quanto riguarda la presenza del mediatore culturale è strutturata e stabile nel 41% delle aziende mentre è chiamata nel 14% dei casi, ove sia utilizzato il Protocollo del luglio 2020. Nelle 8 aziende che non lo seguono, i due terzi ha dichiarato di aver inserito il mediatore strutturalmente. Fra gli elementi di debolezza rispetto all'attuazione del Protocollo, oltre alla mancata conoscenza ed applicazione di questo in alcuni territori, vi è da rilevare anche **la prassi maggioritaria di non notificare il risultato al minore o al tutore della procedura stessa**. Tale pratica non è conforme al dettato normativo del 2017 e comporta una violazione dei diritti del minore. Come chiarito dal report di INMP, solo 14 team comunicano sempre l'esito al minore, mentre 19 team notificano al Tribunale dei minori, numeri molto minoritari rispetto al totale delle aziende sanitarie presenti sul territorio (pari a circa il 10%). Anche i tempi di espletamento della procedura non rispettano la Legge 47/17, che prevede 10 giorni di tempo massimo dall'invio della richiesta: l'80% delle aziende dichiara di svolgere la procedura entro 20 giorni, di cui il 48% entro i 10 giorni come la normativa dispone.

Un elemento controverso è, inoltre, la sostenibilità della procedura all'interno delle aziende, benché circa il 75% circa delle aziende in linea con il Protocollo dichiara che utilizza personale interno e

⁴⁹ Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico.

⁵⁰ S. Penasa, L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati: quali garanzie? Un'analisi comparata e interdisciplinare, in *Federalismi*, n. 2, 2019; 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. 47/2017, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017.

⁵¹ INMP, *Primo rapporto, op. cit.*, p. 29.

che il quantitativo delle richieste è gestibile, non può non essere rilevato che vi è un restante 25% che di conseguenza dichiara di necessitare di maggiore supporto per realizzare la procedura nelle modalità e con le risorse richieste dalla legge e dal Protocollo. Se da un lato la formazione del personale sembra essere la chiave per una migliore riuscita delle procedure all'interno delle aziende, dall'altro sembra anche poco conosciuto il Protocollo in tutte le sue potenzialità, visto che risulta essere inutilizzato il sistema di valorizzazione della prestazione, con le spese a carico di uno specifico fondo disponibile presso il Ministero dell'Interno.

In ultimo, risulta molto interessante il dato a livello nazionale, seppur parziale poiché relativo a sole 21 aziende che hanno costituito un team multidisciplinare, della quantità di richieste e di procedure effettuate. Difatti, dall'approvazione del Protocollo le richieste di determinazione sono state 846 e le valutazioni effettuate 687, i minori riconosciuti tali sono stati 398 ed in 76 casi l'accertamento ha avuto un esito incerto. L'INMP chiarisce che “la discrepanza tra richieste e valutazioni effettuate è molto alta nei territori dove sono presenti hotspot, come Trapani e Taranto, dove spesso la richiesta di determinazione dell'età è effettuata immediatamente all'arrivo nel centro, ma dove, considerato il superiore interesse del minore che prevale su altre condizioni, se i migranti si dichiarano minori vengono trasferiti in centri ad essi dedicati anche se l'accertamento non è stata ancora effettuato”⁵².

Il numero relativamente contenuto rispetto al totale degli ingressi dei minori non accompagnati nel territorio italiano (negli ultimi due anni le presenze registrate mensilmente hanno variato dai 6.000 MSNA fino ai circa 18.000 dell'ottobre 2022) porta a ritenere che le aziende sanitarie possano effettivamente gestire il carico di richieste, tuttavia due questioni devono essere considerate.

In primo luogo, **le differenze regionali rispetto agli ingressi**. Vi sono infatti regioni dove non vi è un ingresso o una presenza forte di minori, mentre altre sono maggiormente e costantemente esposte al fenomeno (si pensi a Sicilia, Puglia, Calabria, Lombardia, Friuli – Venezia Giulia ed Emilia Romagna). Tale aspetto rappresenta da un lato un impedimento all'uniformità nel territorio rispetto all'attuazione del Protocollo, con regioni maggiormente incentivate, e dall'altra **l'esigenza più urgente di formare il proprio personale per l'applicazione e per valutare l'effettiva sostenibilità delle procedure di accertamento**. Rispetto alle regioni di confine, è inoltre doveroso sottolineare come la procedura per la determinazione dell'età debba svolgersi in un luogo adeguato a tutela del minore e che non possa pertanto prendersi in considerazione la realizzazione nella prossimità del confine in cui viene identificato il minore (come avvenuto in precedenza in alcuni casi nel Friuli – Venezia Giulia) o all'interno dell'hotspot, prassi da evitare in quanto sarebbe necessario trasferire la persona presunta minore in un centro per minori fino all'espletamento della procedura, nei 10 giorni stabiliti per legge.

Proprio la necessità di rafforzare la formazione degli operatori sanitari e non solo sembra essere la chiave per ottenere una maggiore tutela dei minori non accompagnati ed evitare che molti di loro non siano riconosciuti come tali e finiscano in centri per adulti e, nel peggiore dei casi, nei centri per il rimpatrio. In ultimo, è fondamentale incentivare le regioni e le aziende sanitarie nell'adozione del Protocollo, passo indispensabile per una tutela uniforme del minore solo in tutto il territorio.

2.5 Ricongiungimenti familiari e procedure italiane

In Italia, spesso ci si è preoccupati giustamente del problema dei minori scomparsi, intendendo la questione dei minori che vengono segnalati e identificati in un territorio, entrando quindi nel sistema di accoglienza, e che poi successivamente fuoriescono da tale circuito scomparendo dal centro che li ha accolti. Tale fenomeno non è solo italiano, ma ha valenza europea sebbene difficile da quantificare. Alcune ricerche hanno indicato che **dal 2018 al 2020 sono scomparsi 18.000 minori di cui la stragrande maggioranza MSNA**⁵³. Ad esempio, nel 2019 (secondo lo studio del

⁵² *Ibidem*, p. 34.

⁵³ M. Del Monte, M. Mentzelopoulou, *Disappearance of migrant children in Europe*, European Parliament, September 2022.

European Network Migration - EMN) in Grecia sono scomparsi 1.340 minori soli (di cui 366 ritrovati successivamente), mentre in Italia sono risultati non rintracciabili ben 2.676, indicando così la forte rilevanza del problema nel nostro Stato⁵⁴.

La connessione della questione dei minori scomparsi con il tema del ricongiungimento familiare spiega, in alcuni casi, parte di questo fenomeno, certo ben più complesso. Com'è noto, si deve constatare la difficoltà connaturata ad espletare in toto una procedura di ricongiungimento familiare secondo il Regolamento di Dublino, confermata dalla presenza di un numero molto esiguo di minori che perseguono tale via. Con la consapevolezza che il tema del ricongiungimento familiare è una questione europea, lo stesso EMN ha indicato come positive le decisioni di due Stati membri di adottare nuovi protocolli e linee guida per fornire un supporto agli operatori nell'attuazione della procedura Dublino per i MSNA, estendendone in taluni casi la possibilità per il ricongiungimento familiare ai minori non accompagnati viventi con un familiare (come nel caso spagnolo)⁵⁵.

In Italia, dove il problema è importante per il sistema di accoglienza ed integrazione, si è consapevoli della volontà di molti minori di transitare per il Paese cercando di ricongiungersi con familiari in altri Stati membri⁵⁶. Tuttavia, i rischi dei minori in viaggio per l'Europa possono essere sintetizzati nel pericolo di sfruttamento, nella possibilità di tratta e nei rischi di maltrattamenti e lesioni che purtroppo possono colpire persone così vulnerabili. Per rafforzare la possibilità di un ricongiungimento formale e protetto, UNHCR e CIDAS hanno sviluppato delle **Linee guida per il ricongiungimento**, al fine di agevolare gli operatori e professionisti nell'individuazione e determinazione dell'interesse del minore alla propria unità familiare e per agevolare l'espletamento della procedura stessa, chiarendo i passi necessari e la documentazione adatta ai MSNA richiedenti protezione internazionale⁵⁷.

Pur nella comprensione che la questione dei ricongiungimenti familiari pone dinanzi agli Stati membri la necessità di un maggiore dialogo, è certo che qualora ci siano procedure farraginose, lente e ove ci sia l'incapacità degli operatori e delle autorità nazionali a porsi in dialogo con i minori (per spiegare quanto avviene e i tempi di attesa), il rischio – potremmo affermare la prassi - è quello dei movimenti secondari e di dichiarazioni non veritiere da parte del minore che si dichiara maggiorenne con l'idea di poter così sfuggire più facilmente alle maglie della rete di accoglienza nazionale⁵⁸. Il rischio chiaramente è accentuato in presenza di ingressi massicci e qualora vi siano adulti accompagnatori che instradino il minore a dichiarare cose non veritiere, con possibili rimandi a finalità dolose verso gli stessi minori.

⁵⁴ EMN, *Missing unaccompanied minors in the EU, Norway and the UK*, 2020.

⁵⁵ EMN, *Annual Report on Migration and Asylum 2021*, June 2022, p. 29.

⁵⁶ EFRIS, *Linee guida ricongiungimento familiare*, 2021, p. 8.

⁵⁷ *Ibidem*, si veda: <https://www.cidas.coop/wp-content/uploads/2021/11/SOPs-EFRIS.pdf>

⁵⁸ EASO, *Asylum Report 2020*, p. 99, citato in A. L. Sciacovelli, *op. cit.*, p. 190.

3. La prospettiva regionale

3.1 Nel 2022 il raddoppio delle presenze in quasi tutte le Regioni

Il fenomeno della migrazione dei minori stranieri non accompagnati in Italia ha visto degli aspetti di estremo interesse dovuti in parte alla migrazione ucraina che, sia in termini quantitativi sia in termini qualitativi, ha avuto un impatto sul sistema di accoglienza dei minori soli declinato in ogni regione secondo differenze strutturali e sociali.

L'esigenza di creare un sistema di accoglienza con una capienza tale da permettere l'accoglienza anche nei flussi maggiori, tema già ricordato nei casi francesi e belgi citati in precedenza, è in realtà una questione che nel corso di questi ultimi anni ha colpito anche l'Italia, incapace in molti casi di accogliere i minori non accompagnati in arrivo e i migranti in generale se non con strutture straordinarie. Basti pensare al ricorso in numerosi casi, e in modalità a volte sistematiche, ai centri straordinari di accoglienza (CAS) con impoverimento dei percorsi di integrazione e delle tutele dei migranti. Il sistema stesso è quindi stato recentemente messo alla prova nel corso di varie crisi, non da ultimo quella afghana e quella ucraina che hanno rimesso in questione la capacità di gestire forti flussi di ingresso.

Al giugno 2022 (ultima rilevazione dati ufficiale), è possibile riscontrare un numero di progetti SAI per minori soli pari a 235 per un totale di 6.634 posti. L'anno precedente, nel 2021, i dati a settembre 2021 evidenziavano un totale di posti simili, pari a 6.692 ivi compresi i posti finanziati con fondi FAMI, destinati questi a concludersi progressivamente come progettualità e prolungati anche in ragione della pandemia⁵⁹. Per apprezzare a pieno la concreta realizzazione, in tutto il territorio, di un'accoglienza a caratura nazionale, ma poi enucleata regionalmente e localmente, risulta interessante una visione più dettagliata dei posti del sistema SAI per regione e dei minori presenti.

Tabella 1. Comparazione posti SAI e MSNA presenti

REGIONE	POSTI SAI (GIUGNO 2022)	MSNA PRESENTI (OTTOBRE 2022)	MSNA PRESENTI (OTTOBRE 2021)
ABRUZZO	166	439	107
BASILICATA	273	252	162
CALABRIA	372	1.840	732
CAMPANIA	821	888	717
EMILIA – ROMAGNA	588	1.747	825
FRIULI – VENEZIA GIULIA	0	960	1.026
LAZIO	89	969	325
LIGURIA	231	793	313
LOMBARDIA	674	2.895	1.064
MARCHE	163	422	196
MOLISE	128	157	82
PIEMONTE	194	851	313
PUGLIA	699	525	849
SARDEGNA	44	165	57

⁵⁹Save the Children, *Nascosti in piena vista. Minori migranti in viaggio attraverso l'Europa*, 2021 in <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/nascosti-piena-vista.pdf>.

SICILIA	1716	3.980	3.029
TOSCANA	325	840	447
TRENTINO – ALTO ADIGE	17	165	97
UMBRIA	57	157	46
VALLE D'AOSTA	0	15	4
VENETO	77	796	299
TOTALE	6634	18.876	10.317

Fonte: Rete Sai e MLPS

La presenza dei minori non accompagnati, come si vede, nel corso di un anno è pressoché raddoppiata, passando da poco più di 10.000 a quasi 18.000 presenze, in ogni Regione raddoppiate o triplicate ad eccezione di alcune costanti come la Sicilia, con poco più di 3.000 MSNA, la Campania e la Puglia, quest'ultima quasi in calo rispetto all'anno precedente.

Sicuramente l'incidenza dei minori ucraini ha determinato un forte aumento, basti vedere la progressione delle presenze da marzo in poi sostanzialmente. Fino a febbraio, infatti, le cifre si attestavano a 11.201 minori in costante ma lento aumento. Da marzo 2022 invece si sono iniziati a registrare gli ingressi dei minori ucraini considerati come non accompagnati. Com'è noto, la decisione della Federazione Russa di intervenire militarmente nella regione del Donbass ucraino è della fine di febbraio 2022.

Tabella 2. Presenza dei minori ucraini non accompagnati

Mese 2022	MSNA Ucraini	In percentuale su tot. MSNA
Marzo	1.419	11,9%
Aprile	3.906	27,9%
Maggio	5.122	35,2%
Giugno	5.392	34,6%
Luglio	5.577	33,9%
Agosto	5.420	30,7%
Settembre	5.280	28,1%
Ottobre	5.153	27,3%

Fonte: MLPS

Come si potrà notare dalle tabelle, la percentuale è cresciuta fino a luglio, tornando ad ottobre ai medesimi livelli di aprile, circa il 27%: segnale che v'è stata una crescita di minori ucraini ma che, al tempo stesso, il numero dei MSNA a prescindere dagli ucraini sia aumentato, quindi c'è stato un aumento anche di altre nazionalità, non solo quella ucraina. Vi è difatti un progressivo aumento anche di altre presenze, come quelle nordafricane con gli egiziani e tunisini in forte crescita, specie i primi che sono numericamente vicini al numero degli ucraini (4.439 nell'ottobre 2022).

Il sistema di accoglienza ha quindi sviluppato, nel corso di quest'anno, due modalità diverse relative a due migrazioni nella sostanza differenti. Quella degli ucraini rappresentata da una componente più giovane e femminile con un percorso scolastico ben avviato, e quella dei minori provenienti dall'Africa, dai Balcani e dall'Asia centrale, con una forte presenza di diciassettenni maschi ed in alcuni casi con livelli di istruzione più bassi, mentre in altri con buoni livelli di istruzione precedenti. Soprattutto in questa ripartizione gioca un elemento di profonda diversità la presenza o meno di familiari o accompagnatori, tali da differenziare il minore dai casi di ingresso come minore

non accompagnato e riconducendolo piuttosto nella definizione di minore separato, quindi con genitori assenti ma potenzialmente con familiari al seguito.

La maggior parte dei minori ucraini rientra difatti piuttosto nella definizione di minori separati⁶⁰ e non tanto in quella di minori non accompagnati, poiché infatti sono minori che arrivano insieme ai propri familiari (non genitori) o ad esempio con i gestori degli istituti e orfanotrofi presso cui si trovavano in Ucraina. Tuttavia, la legge italiana non distingue fra minore separato e minore non accompagnato, facendo rientrare nella definizione di minore straniero non accompagnato tutti coloro che arrivano senza i propri genitori o senza rappresentanti legali a farne le veci. Si ricordi ad esempio del caso del minore albanese arrivato in Italia e con un fratello residente nel territorio nazionale, considerato comunque minore straniero non accompagnato dalla Corte di Cassazione nel 2018⁶¹.

Inoltre, anche per le misure di accoglienza, i minori ucraini si differenziano dal resto dei minori soli in quanto per la maggior parte sono stati accolti al di fuori dei centri di accoglienza SAI, ma da familiari o amici già presenti sul territorio o da famiglie residenti anche in ragione della grande ondata di solidarietà che in Italia si è avuta. Ad esempio, a metà aprile, dei 1.764 minori stranieri non accompagnati ucraini, 1.332 sono stati accolti in famiglia, secondo le dichiarazioni dell'allora Ministra dell'Interno⁶².

Ad ogni modo, nei momenti iniziali e visto il forte arrivo sin dai primi mesi, con ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 876 del 13 marzo 2022, è stato nominato un Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza dei minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina. Il Commissario ha, già nel maggio 2022, adottato un "Piano minori per minori stranieri non accompagnati" oltre a delle procedure operative in caso di scomparsa per rendere più efficiente la pronta ricerca dei minori.

In aggiunta a ciò, si è deciso a livello nazionale per il contributo ai singoli Enti locali, in virtù dell'art. 31 bis del D.L. 21/2022, convertito in L. 51/22, ai fini del rimborso delle spese sostenute per i minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina nelle strutture autorizzate o accreditate ovvero per gli oneri connessi all'affidamento familiare di questi⁶³.

3.2 Tutori volontari per minori ucraini e riconoscimento dei rapporti affettivi fra diverse interpretazioni

Proprio per quanto riguarda la rappresentanza legale, l'Italia è uno degli Stati che definisce tale istituto come fondamentale, attribuendo un ruolo al tutore non solo nella procedura di asilo (come invece molti Stati UE fanno), ma in ogni procedimento che possibilmente può avere come soggetto il minore⁶⁴. Difatti, viene nominato nell'immediato dell'identificazione del minore come dispone la Legge 47/17 a prescindere che vi sia o meno una richiesta di protezione internazionale. Anche l'UE identifica nel tutore un sostegno importante al minore, che si presuppone avere una capacità limitata

⁶⁰ Possiamo definire come minore separato, il minore di 18 anni che non risiede nel suo paese di origine ed è separato da entrambi i genitori oppure da chi in precedenza, in base alla legge, ha esercitato la potestà genitoriale. Come spiega la nota del EMN Italy, "Un minore può essere totalmente solo mentre un altro può vivere con parenti acquisiti. Minori di questo tipo sono minori separati dai genitori e hanno diritto alla protezione internazionale nell'ambito di un'ampia gamma di strumenti internazionali e nazionali.". Si veda <https://www.emnitalyncp.it/definizione/minore-separato/#:~:text=minore%20di%2018%20anni%20che,ha%20esercitato%20la%20potest%C3%A0%20genitoriale>.

⁶¹ Corte di Cassazione, sez. VI Civile, sentenza n. 9199 del 2019.

⁶² Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 677 di mercoledì 13 aprile 2022*, in <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0677&tipo=stenografico>

⁶³ Ocdpc n. 898 del 23 giugno 2022 - Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale, l'accoglienza, il soccorso e l'assistenza alla popolazione in conseguenza degli accadimenti nel territorio dell'Ucraina <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/commissario-delegato-ex-ocdpc-n-8762022#:~:text=876%20del%2013%20marzo%202022,seguito%20del%20conflitto%20in%20atto>.

⁶⁴ M. Tomasi, Verso la definizione di uno statuto giuridico dei minori stranieri non accompagnati in Europa? Modelli astratti e concreti di tutela della vulnerabilità, in *Rivista AIC*, n.1, 2020, p. 28.

nell'espletamento delle procedure giuridiche e amministrative che lo riguardano. La Direttiva 2013/33/UE e la 2013/32/UE richiedono che sia nominato il prima possibile il tutore per il corretto svolgimento della procedura di richiesta d'asilo e lo definiscono come "la persona o l'organizzazione designata dagli organismi competenti per assistere e rappresentare il minore non accompagnato nelle procedure previste dalla presente direttiva, allo scopo di garantirne l'interesse superiore ed esercitare la capacità di agire per suo conto, ove necessario"⁶⁵. Si evidenzia piuttosto chiaramente come tale figura sia importante non solo per il benessere del minore, funzione comunque riconosciutagli, ma anche per un supporto nelle intricate questioni procedurali giuridiche e burocratiche che concernono la sua vita e il suo futuro. Difatti, l'Agenzia UE per i diritti fondamentali ha posto l'esigenza di focalizzare l'attenzione non sulla definizione del tutore stesso, ma piuttosto sul mandato che è chiamato a svolgere. Quest'ultimo è ricondotto a tre aree principali: assicurare il superiore interesse del minore, proteggere il benessere del ragazzo, esercitare la rappresentanza legale, completando la capacità di agire limitata per la minore età⁶⁶.

La questione si è posta per i singoli Tribunali per i Minorenni (TM) nel riconoscere o meno i provvedimenti di affidamento adottati dalle autorità ucraine con cui i minori venivano affidati ai responsabili degli orfanotrofi, a seguito degli arrivi in gruppo con numerosi minori dall'Ucraina. **Nella Provincia autonoma di Bolzano**, nell'aprile 2022, il Pubblico Ministero del Tribunale per i Minorenni aveva deciso di non riconoscere i provvedimenti adottati dalle autorità ucraine con cui i minori erano stati affidati ad una signora, responsabile dell'orfanotrofio di tipo familiare, arrivata in Italia con un gruppo di sette minori e due suoi figli. La signora arrecava con sé, inoltre, le lettere del Consolato ucraino e del Ministero della Giustizia dell'Ucraina a conferma della propria funzione di tutrice. Il Pubblico Ministero, agendo a tutela dei minori, ha disposto infatti per la preventiva separazione dei minori dalla signora, disponendo il collocamento di questi come MSNA in un centro secondo quanto disposto dalla Legge 47/17 e dall'art. 19 D.Lgs 142/2015. Il problema affrontato dal Pubblico Ministero riguardava aspetti di diritto internazionale, nello specifico l'applicazione della Convenzione dell'Aja del 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, a cui l'Italia è vincolata dal gennaio del 2016. Secondo alcuni invece l'Italia, essendo Stato di temporanea presenza dei minori sarebbe tenuto al riconoscimento delle leggi ucraine sulla protezione dell'infanzia, le quali dispongono che il o la responsabile dell'orfanotrofio riveste anche la funzione di tutore o tutrice per i minori ivi accolti.

L'art. 23 della Convenzione dell'Aja del 1996 stabilisce che "le misure adottate dalle autorità di uno Stato contraente sono riconosciute di pieno diritto negli altri Stati contraenti." Mentre l'art. 43 della convenzione chiarisce che "i documenti trasmessi o rilasciati in applicazione della convenzione sono esentati dall'obbligo di legalizzazione o di ogni analogo formalità"⁶⁷. Il Tribunale per i Minorenni di Bolzano, proprio su tali premesse e constatato il rapporto affettivo, non ha riconosciuto la disposizione del Procuratore, ma ha piuttosto deciso per il riconoscimento della responsabile come tutrice e per l'inutilità di una nomina del tutore volontario secondo Legge 47/17⁶⁸.

Tuttavia, per quanto riguarda la nomina del tutore in realtà nel corso di questi mesi, i Tribunali per i Minorenni hanno proceduto con le nomine del tutore volontario italiano secondo la Legge 47/17, pur riconoscendo i legami affettivi e la normativa ucraina in riferimento agli affidamenti ai responsabili degli istituti e cercando quindi di non separare i nuclei. Difatti, è pur vero che se si riflette sulla normativa italiana e sulle 3 funzioni che l'Agenzia FRA dell'UE riconosce al tutore è

⁶⁵ Direttiva 2013/32/UE, art.2, lett. n).

⁶⁶ EU FRA, *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union*, 2018, p.9.

⁶⁷ Si veda F. Albano (a cura di), *La Convenzione dell'Aja del 1996. Prontuario per l'operatore giuridico*, AGIA, 2020, marzo.

⁶⁸ Per il testo della sentenza ed un'analisi, si veda ASGI, *Minori dall'Ucraina: obbligo di rispettare la Convenzione dell'Aja e di non separare gli stessi dall'affidataria*, 2022, in www.asgi.it.

necessario, per l'interesse stesso del minore, una persona che sappia districarsi fra l'amministrazione italiana per questioni sanitarie, scolastiche e giuridiche. Come chiarito dalla Presidente del TM di Brescia, nel suo ruolo anche di Presidente dell'AIMMF⁶⁹, l'apertura di una procedura presso il TM e la nomina di un tutore volontario, che rappresenti sul territorio italiano il minore solo, garantisce il minore da possibili sparizioni o fenomeni criminali. Inoltre il tutore, previo controllo da parte dei servizi e delle forze dell'ordine, può essere scelto fra i familiari o amici al quale i genitori hanno affidato il figlio, purché si tratti di persona residente in Italia⁷⁰. Richiamandosi pertanto alle disposizioni in caso di guerra della Convenzione Aja citata (artt. 5⁷¹ e 6⁷²), disposizioni che prevedono la possibilità di applicare la normativa del Paese di accoglienza, la Presidente sostiene la nomina del tutore volontario anche nei casi di arrivo dei minori con responsabili delle strutture in Ucraina, con una funzione non sostitutiva ma di ulteriore supporto. Tuttavia il problema si crea quando si considera l'incremento in generale dei MSNA, raddoppiati come si diceva in un anno e non solo a causa del conflitto ucraino, con la sostanziale stasi rispetto all'ampliamento delle liste dei tutori volontari. Problema concreto e grave in alcuni territori specifici, dove il numero dei tutori già in precedenza non era sufficiente.

Per far fronte alla questione, in **Lombardia**, nel territorio del **Distretto di Corte di Appello di Brescia, ma anche di Milano**, in assenza di un numero sufficiente di tutori volontari adeguatamente formati al compito, si è ricorsi a figure di rappresentanza legale con formazione giuridica come quelle degli avvocati, in alcuni casi anche specializzati in diritto minorile e familiare. La stessa Presidente del TM di Brescia ha cercato la collaborazione dei Consigli dell'Ordine degli avvocati, affinché reperissero fra i loro iscritti possibili collaboratori volontari. Mentre in altri territori è stata assegnata la funzione di tutore ai Sindaci o a differenti servizi pubblici⁷³. Recentemente la Garante dell'infanzia regionale in Lombardia ha pubblicato un bando per promuovere le iscrizioni ai corsi di formazione per tutori volontari, auspicando che dai 267 tutori attualmente iscritti presso le liste nel TM di Milano e 96 nel TM di Brescia si arrivi agli ideali 1.500 necessari⁷⁴.

Tabella 3. Tutori iscritti nei TM in Lombardia per residenza del tutore.

TM MILANO – Province afferenti	Tutori iscritti per Provincia
Milano	176
Como	23
Varese	23
Monza e Brianza	21
Pavia	9
Lecco	8
Lodi	3
Sondrio	2
TM BRESCIA – Province afferenti	Tutori iscritti per Provincia

⁶⁹ Associazione Italiana Magistrati Minori e Famiglia.

⁷⁰ Si veda l'intervista alla Presidente nell'aprile 2022, in <http://www.vita.it/it/article/2022/04/09/il-tutore-per-i-minori-ucraini-non-e-ingerenza-ma-sostegno/162484/>

⁷¹ Art. 5 par. 1 “Le autorità, sia giudiziarie che amministrative, dello Stato contraente di residenza abituale del minore sono competenti ad adottare misure tendenti alla protezione della sua persona o dei suoi beni.”

⁷² Art. 6 par. 1 “Per i minori rifugiati e i minori che, a seguito di gravi disordini nel proprio paese, siano trasferiti a livello internazionale, le autorità dello Stato contraente sul cui territorio tali minori si vengono a trovare a causa del loro trasferimento eserciteranno la competenza prevista al paragrafo primo dell'art. 5.”

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ https://www.adnkronos.com/regione-lombardia-cerca-tutori-volontari-per-minori-stranieri-non-accompagnati_72XYL8z43lkeHQ1jC4uDI?refresh_ce

Brescia	49
Bergamo	28
Cremona	12
Mantova	7

Fonte: Dichiarazioni Garante Infanzia Lombardia, novembre 2022

Risulta quindi evidente che in molte Regioni si prospetta, come emerge dai dati citati, il tema della tutela volontaria e della necessità di sostenere e diffondere l'importanza di formare nuovi tutori, di modo da poter garantire i diritti dei minori in arrivo e rispettare al tempo stesso la normativa che prevede un massimo di tre tutele attive per ogni persona.

3.3 La tutela dei percorsi scolastici per i minori non accompagnati: differenze regionali

L'art. 14 della Legge 47/17 dispone che il minore solo debba avere accesso all'istruzione scolastica e che sia pertanto prontamente iscritto in un percorso formativo: le istituzioni accreditate dalle Regioni devono poter concretizzare il diritto allo studio dei MSNA attraverso la conclusione di convenzioni che promuovano programmi di apprendistato e progetti specifici per il minore, facilitati nell'inserimento dalla presenza di mediatori culturali. Come evidenziato da alcuni autori, il diritto allo studio non si ferma arrivata la maggiore età e dovrebbe pertanto poter continuare fino alla conclusione del percorso scolastico e formativo, in modo che il minore possa in seguito trarre il massimo vantaggio dallo studio effettuato, per il suo futuro e per le possibilità lavorative che potrà e vorrà trovare⁷⁵.

Quindi il diritto allo studio si pone a tutela della continuità della formazione dei minori che divenuti maggiorenni stiano proseguendo il percorso formativo iniziato. Tuttavia, guardando i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, emerge un dato costante ed interessante che riguarda il proseguimento dei percorsi formativi fra minore e maggiore età. Il rapporto semestrale del giugno 2022 (l'ultimo disponibile) evidenzia i dati dei pareri richiesti alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione presso il MLPS, passaggio importante per la conversione di un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo ai MSNA al compimento della maggiore età (art. 32, comma 1-bis, D.Lgs. n. 286/1998)⁷⁶. A livello territoriale, il Friuli-Venezia Giulia, la Lombardia, l'Emilia-Romagna, il Lazio sono le Regioni rispetto alle quali viene rilasciato il numero maggiore di pareri: 291 nella prima, 201 nella seconda, 145 nella terza, 144 nella quarta. Le restanti Regioni, ad eccezione di Campania con 82 pareri e Veneto con 80, prevedono dei numeri molto bassi, come Sicilia con 3 pareri richiesti e Puglia con 8 pareri.

Il dato può essere spiegato da varie motivazioni che attengono alla richiesta di prosieguo amministrativo (che non richiede parere della D.G.), alla difficoltà di ottenere i documenti per esperire la procedura di conversione (l'ottenimento di un passaporto ad esempio), al trasferimento del minore verso altre Regioni o altri Stati e non da ultimo la possibilità che sia difficile attivare percorsi di formazione o lavorativi in quel territorio. Tuttavia, risulta in generale basso il numero a livello nazionale di pareri emessi pari a 1.178, dato che porta a riflettere più diffusamente sulla difficoltà di sostenere i minori non accompagnati nel passaggio alla maggiore età in tutto il territorio. Già in molte progettualità regionali emerge tale consapevolezza come ad esempio in

⁷⁵ V.C. Talamo, *La tutela del diritto all'istruzione del migrante minore*, in Iusinitinere, in www.iusinitinere.it.

⁷⁶ Si precisa che il parere è richiesto obbligatoriamente solo in alcuni casi, riguarda infatti MSNA, affidati ai sensi dell'art. 2 della l. n. 184/1983 ovvero sottoposti a tutela, che non siano presenti in Italia da almeno tre anni e non siano stati ammessi in un progetto di integrazione sociale e civile di durata biennale, al compimento dei 18 anni.

Sicilia, con il progetto di Empowerment Sicilia⁷⁷ ma anche in altre Regioni, ivi compresa la Puglia⁷⁸, e su tutto il territorio⁷⁹. Proprio il percorso formativo risulta essere nel 92,5% dei casi quello scelto dai minori non accompagnati al compimento della maggiore età, come emerge dai dati del MLPS, difatti solo il 7.5% dei pareri emessi ha riguardato ex minori stranieri che hanno realizzato un percorso di inserimento socio-lavorativo⁸⁰. Segnale che i minori stranieri al momento della maggiore età non hanno terminato la formazione necessaria per un inserimento nel mondo del lavoro, come del resto la maggior parte dei minori in Italia a prescindere dalla nazionalità.

La costruzione di un percorso scolastico positivo inizia dai primi momenti di permanenza in cui il minore deve avere i mezzi per apprendere l'italiano, per poter successivamente iniziare una formazione all'interno degli istituti o più spesso dei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA). In alcune regioni, come la Sicilia, la distanza dei CPIA dai centri di accoglienza, i trasferimenti dei minori verso altri territori, la formazione non specializzata dei CPIA per un'utenza così giovane e speciale sembrano essere degli ostacoli a tale processo di integrazione scolastica, come evidenziato da alcune ricerche⁸¹.

Proprio il diritto all'istruzione sembra essere la chiave per l'accoglienza e l'integrazione dei minori stranieri non accompagnati. Questa sembra essere la strada promossa dal **Comune di Torino** e da Intersos e UNHCR con un progetto pilota che aiuta i minori stranieri desiderosi di formarsi **ad accedere a permessi studio per un percorso di istruzione** in Italia creando quindi modalità sicure ai giovani studiosi⁸². I partecipanti al progetto sono minori di età compresa tra i 16 e 17 anni, originari di Darfur, Sudan, e rifugiati in Niger ma con un doloroso passato di sfruttamento e abusi in Libia. Con una borsa di studio della durata di 12 mesi, i minori, ospitati da famiglie del Comune, hanno usufruito di un visto di ingresso per studio, concretizzando una "possibilità prevista dalla legge ma mai utilizzata in precedenza per i minori rifugiati, al fine di conseguire il diploma di scuola media e proseguire poi con la scuola secondaria di secondo grado o professionale addestramento".

Anche in merito alla crisi ucraina, le Regioni e gli Enti locali si sono adoperati per favorire l'accoglienza scolastica e la continuità dei percorsi formativi. Sin da aprile 2022, il Ministero per l'Istruzione (MIUR) aveva chiarito che, al tempo, erano stati accolti "17.657 studenti ucraini accolti nelle scuole del sistema nazionale di istruzione. [...] Il 45% degli studenti profughi frequenta le **scuole di Lombardia (22%), Emilia-Romagna (12%) e Campania (11%)**". Il Ministero nel marzo 2022⁸³ ha definito le linee guida per l'accoglienza e ha stanziato un fondo apposito di un milione di euro per mediatori culturali e corsi di alfabetizzazione, mentre gli istituti hanno ricevuto per ogni alunno un contributo apposito. La priorità di dare accesso all'istruzione e di bilanciare tale esigenza con la capienza scolastica ha portato il MIUR a replicare alcune prassi dovute alla pandemia⁸⁴, chiarendo che in "tutti i casi nei quali un rifiuto comporterebbe la negazione del diritto all'istruzione", vista la fase emergenziale, si deve cercare di "assicurare l'inserimento scolastico dei

⁷⁷ Per un percorso integrato di attività di orientamento al lavoro, formazione e tirocini, diretto ai minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio regionale, si veda <https://integrazioneimmigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Detail-news/id/2035/Sicilia-progetto-Empowerment-Sicilia->

⁷⁸ Ad esempio il progetto FAMI "FUTURE", promosso dalla regione Puglia, è stato realizzato in partenariato con gli enti di formazione IFOA e Unisco, l'Aps Etnie e il Comune di Bari.

⁷⁹ Si veda nota 32.

⁸⁰ MLPS, *Rapporto approfondimento semestrale MSNA*, 30 giugno 2022, pp. 50 – 51.

⁸¹ Si veda R. T. Di Rosa, I minori stranieri non accompagnati nei Centri di Istruzione per gli Adulti in Sicilia, in S. Greco, G. Tumminelli (a cura di), *Migrazioni in Sicilia*, Sesto San Giovanni, 2017, pp. 131-138.

⁸² <https://www.intersos.org/en/a-second-group-of-unaccompanied-minors-from-the-pagella-in-tasca-project-arrived-in-italy/>

⁸³ MIUR, Accoglienza scolastica degli studenti ucraini esuli. <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/accoglienza-scolastica-degli-studenti-ucraini-esuli->

⁸⁴ MIUR, Nota 5 agosto 2020, prot. n. 1376.

profughi”⁸⁵. Inoltre, proprio al fine di agevolare la conclusione dell’anno scolastico da parte del minore ucraino, che nella maggior parte dei casi aveva già attivo un percorso nel suo Paese, viene precisato che “la frequenza di almeno tre quarti del monte ore annuale personalizzato - comprensivo delle attività oggetto di formale valutazione intermedia e finale da parte del consiglio di classe - richiesta ai fini della validità dell’anno scolastico, si considera decorrere dal momento dell’iscrizione dello studente ucraino nella scuola italiana di accoglienza”⁸⁶.

A **Milano**, nel maggio 2022, per facilitare il più possibile l’ingresso dei minori nei percorsi scolastici, si è promosso un Vademecum rivolto alle Istituzioni scolastiche della Città metropolitana di Milano, che chiarisce le fasi e gli attori coinvolti per l’accoglienza nelle scuole e l’integrazione dei minori ucraini⁸⁷. A **Pavia**, proprio per agevolare l’iscrizione scolastica, è stato messo online un formulario da compilare che ha permesso di trasmettere le richieste alle scuole che accoglieranno i bambini secondo la disponibilità dei posti⁸⁸.

A tale importante mobilitazione iniziale ha fatto seguito, anche nell’estate, un piano per facilitare l’inclusione dei minori migranti nei percorsi scolastici, con particolare riferimento ai minori ucraini, il cosiddetto “Piano Estate Minori Stranieri 2022”⁸⁹. Il Ministero ha infatti pubblicato l’avviso per l’individuazione delle istituzioni scolastiche per la realizzazione di percorsi didattico/educativi destinati ad alunni provenienti da contesti migratori, con particolare riferimento agli alunni provenienti dall’Ucraina, nella fascia 0-14 anni, da svolgersi nel periodo estivo per l’apprendimento dell’italiano e per percorsi ludici e creativi.

Proprio il forte slancio che nella scuola si è subito palesato e concretizzato per favorire il minore straniero nella realizzazione del diritto allo studio, slancio che ha preso spunto dall’emergenza ucraina numericamente molto rilevante e che ha portato in poco tempo un forte numero di minori dentro gli istituti scolastici, porta a riflettere in senso più generale sulla necessità di rafforzare gli strumenti a disposizione del sistema scolastico per la presa in carico dell’utenza di minori stranieri. Come sottolineato da alcuni dirigenti scolastici, a prescindere dall’emergenza ucraina, la scuola italiana avrebbe bisogno di un ampliamento del personale adibito all’insegnamento per gli stranieri, soprattutto di mediatori culturali fissi e di insegnanti qualificati di L2, con percorsi formativi che permettano al minore straniero non accompagnato di evitare i CPIA e che favoriscano l’ingresso in istituti scolastici a favore di una maggiore integrazione⁹⁰.

⁸⁵MIUR, Accoglienza scolastica per gli studenti ucraini. Indicazioni operative, 14 aprile 2022. <https://www.miur.gov.it/documents/20182/6740601/Accoglienza+scolastica+per+gli+studenti+ucraini.+Indicazioni+operative.pdf/537575d9-f15d-d31f-e833-b7d26c0881db?version=1.0&t=1650007397455>

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Ufficio X, *L’accoglienza scolastica dei minori ucraini provenienti dai territori in guerra. Vademecum per le Istituzioni scolastiche della Città metropolitana di Milano*, Edizione 1.3 del 18 maggio 2022.

⁸⁸ <https://www.comune.pv.it/site/home/aree-tematiche/scuola-giovani-e-famiglia/accoglienza-educativa-e-scolastica-minori-ucraini.html>

⁸⁹ MIUR, Avviso n. 1664 del 06 luglio 2022.

⁹⁰ <https://altreconomia.it/la-scuola-italiana-e-laccoglienza-dei-bambini-ucraini-un-sistema-fragile-messo-alla-prova/>

Conclusioni

La disamina dell'accoglienza dei minori non accompagnati nei tre livelli di analisi, europeo, nazionale e regionale, evidenzia alcuni elementi di estremo interesse per l'analisi del fenomeno. Alla luce di quanto rilevato, emergono dei temi che si riversano in ognuno dei tre livelli e che **concernono la considerazione di chi sia un minore straniero non accompagnato, la tutela della vita privata e familiare, la capacità di un sistema nazionale e regionale nel poter o meno accogliere forti flussi di ingresso e gli strumenti messi a disposizione per la sua integrazione.**

Le recenti sentenze dell'Unione Europea, richiamandosi in principio al doveroso rispetto del diritto alla famiglia sancito dalla CEDU, sembrano evidenziare come proprio per i minori rifugiati non accompagnati vi sia un'attenzione verso un'applicazione della normativa europea e nazionale il più possibile in linea con principi e diritti umani delineati nelle convenzioni internazionali. Un'idea, pertanto, che in astratto sembra portare i MSNA a beneficiare di trattamenti più a favore dei loro diritti proprio in virtù della maggiore vulnerabilità, rispetto ad altre tipologie di minori migranti, ma che è nel concreto in molti casi non realizzata per via di visioni restrittive sulla definizione di MSNA e dei suoi bisogni. **Proprio l'attività delle Corti europee ha agevolato un rafforzamento delle garanzie del minore straniero non accompagnato**, mirando ad un allineamento con gli standard internazionali di tutela dei diritti umani e ad una valorizzazione del supremo interesse seppur non precisando troppo come bilanciare tale principio (precisando di dargli un peso *significativo*). Benché vi sia una Direttiva UE vincolante per gli Stati sulle condizioni di accoglienza (Direttiva 2013/33/EU), gli Stati membri hanno ampia discrezionalità per scegliere il modo più adeguato per fornire condizioni materiali di accoglienza tali da garantire la tutela della dignità dei richiedenti asilo. Risulta pertanto fondamentale che all'interno dell'UE vi sia una revisione della normativa in tema di accoglienza tale da armonizzare e rafforzare i sistemi di accoglienza nazionali. Infatti, l'UE e gli Stati membri devono ancora realizzare una struttura e una capacità di accoglienza effettiva che riesca a far fronte alle diverse sfaccettature del fenomeno, non solo in termini quantitativi ma anche qualitativi, senza che si debba ricorrere forzatamente alle Corti europee per porre rimedio alle storture del sistema (si veda ad esempio i 149 ricorsi ex Rule 39 alla Corte EDU nei riguardi del Belgio).

Questo passaggio verso una strutturazione maggiore rimane un elemento che ogni crisi, da quella pandemica in poi, riporta all'attenzione dei singoli Paesi non da ultimo l'Italia, la quale ha recentemente deciso per l'ampliamento dei fondi per il SAI e per il supporto alle singole famiglie affidatarie e all'accoglienza messa in campo dai Comuni.

Proprio l'Italia ha in quest'anno, com'è stato evidenziato, rilanciato l'attuazione della legge Zampa, con delle misure che potremmo definire fondamentali per la sostenibilità della stessa legge: supporto ai tutori, decreti attuativi, monitoraggio dei procedimenti e fondi aggiuntivi all'accoglienza. Ciò che rimane aperto nella sfera nazionale e regionale è la concretizzazione di quanto sino ad ora disposto, si pensi al sostegno ai tutori e alla conversione del permesso di soggiorno, ed il proseguimento con la regolamentazione di quanto ancora mancante, partendo proprio dai decreti non ancora approvati⁹¹.

In tale seconda fase, **la possibilità di trarre beneficio ed esperienza dall'accoglienza dei minori ucraini non accompagnati**, pur con le dovute differenze, è forse un buon inizio per cercare di proseguire nello slancio di solidarietà e nelle risorse messe a disposizione integrando in maniera più strutturata l'idea della migrazione minorile nel panorama italiano e in tutto il territorio.

⁹¹ Ci si riferisce al Decreto che modificherebbe il DPCM 9 dicembre 1999, n. 535, e al Decreto che regola le procedure per il primo colloquio nel centro di prima accoglienza.