

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
L'inclusione delle persone di minore età e la tutela dei minori stranieri non accompagnati



e appositamente formato. L'Autorità garante ha raccomandato che le istituzioni coinvolte per legge, ciascuna in base alle proprie competenze, concertino preventivamente gli interventi di sgombero, assicurando soluzioni abitative alternative a chi ne ha diritto. Tali raccomandazioni sono state oggetto di condivisione con l'Anci che, il 20 settembre 2018, ha provveduto a sensibilizzare i comuni diramando la nota alla Commissione welfare e politiche sociali dell'Anci, nonché alle Anci regionali, per la ulteriore diffusione presso i comuni di ciascun territorio.

5.1. I livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali (Lep)

Tra le perduranti lacune nel sistema di protezione dell'infanzia, vi è la mancata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (Lep) relativi alle persone di minore età, che l'articolo 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione prevede che siano garantiti su tutto il territorio nazionale.

La loro definizione spetta allo Stato, ma la legge istitutiva dell'Autorità garante le ha attribuito il compito di formulare osservazioni e proposte per la loro individuazione (art. 3, comma 1, lett. *l*). Definire un livello essenziale significa renderlo immediatamente esigibile su tutto il territorio nazionale. Significa altresì garantire, in attuazione dell'art. 2 della Convenzione di New York che riconosce pari diritti e opportunità a tutte le persone di minore età a prescindere dalla loro condizione personale e sociale, la presenza uniforme di servizi capaci di rispondere alle loro esigenze fondamentali.

Definire un livello essenziale significa renderlo immediatamente esigibile su tutto il territorio nazionale. Significa altresì garantire, in attuazione dell'art. 2 della Convenzione di New York che riconosce pari diritti e opportunità a tutte le persone di minore età a prescindere dalla loro condizione personale e sociale, la presenza uniforme di servizi capaci di rispondere alle loro esigenze fondamentali

Nel perseguire l'obiettivo di essere da stimolo al legislatore affinché si definiscano i Lep per le persone di minore età, l'Autorità garante ha proseguito il percorso avviato nel 2015 che aveva portato alla redazione del documento di proposta "Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti".

In questa direzione l'Autorità garante, coadiuvata dalla consulenza di una *équipe* dell'Istituto per la ricerca sociale (Irs), ha avviato un percorso incrementale e di implementazione dei Lep, coinvolgendo le istituzioni e la società civile in un procedimento partecipato.

Prioritariamente, l'Autorità garante ha operato una scelta di *policy*, circoscriven-



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

do l'indagine ai diritti afferenti la fascia di età 0-6 anni, riconosciuta come quella in cui è opportuno investire per avere migliori risultati in ordine alla promozione del benessere, alla conoscenza dei diritti e per prevenire forme di maltrattamento e abuso.

Anche l'Unione europea ormai da diversi anni manifesta un crescente interesse verso i servizi di educazione e cura per i bambini da 0 a 6 anni, comunemente denominati Ecec (*Early Childhood Education and Care*), insistendo sull'importanza di investire sui servizi per l'infanzia quali pratiche fondamentali per uno sviluppo equilibrato dei bambini e il buon esito dell'apprendimento. È stato verificato che investire sui bambini produce un ritorno in termini di redditività dell'investimento con risultati di benessere economico di tutta la comunità sociale (v. Comunicazione della Commissione europea del 17 febbraio 2011 COM(2011)66). Inoltre, la prevenzione o il contrasto alle situazioni di disuguaglianza, marginalità sociale o povertà – economica ed educativa – avviene attraverso la promozione di politiche inclusive soprattutto per i bambini appartenenti a categorie considerate "a rischio" (conclusioni del Consiglio 2011/C 175/03).



Nel processo avviato, il concetto di Lep è stato declinato in tre diversi significati: i) una prestazione certa per chiunque si trovi in una determinata condizione (Lep del primo tipo - prestazioni volte a rispondere a diritti soggettivi); ii) la presenza di alcune tipologie di offerta in ogni realtà territoriale / ogni dato numero di abitanti (Lep del secondo tipo - garanzie di offerta); iii) la presenza di

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
L'inclusione delle persone di minore età e la tutela dei minori stranieri non accompagnati



una proposta finalizzata a costruire condizioni di conoscenza o organizzative per una successiva offerta di servizi o soddisfazione di diritti (Lep del terzo tipo - programmatico).

L'approccio metodologico impiegato è stato basato sui diritti individuati dalla Convenzione di New York per poi definire le azioni necessarie a rendere tali prestazioni concretamente erogabili ed esigibili.

Tale percorso partecipato ha coinvolto anche dirigenti e funzionari dei Ministeri competenti (interno, lavoro e politiche sociali, famiglia e disabilità, salute, università, istruzione e ricerca, beni culturali, economia e finanze, pari opportunità), rappresentanti dell'Anci e dei sindacati confederali, referenti della Conferenza Stato-regioni, membri della Consulta, nonché referenti della rete di associazioni "Batti il 5!" che nel 2015, insieme all'Autorità garante, aveva elaborato il documento di proposta "Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti", sopra menzionato.

Nel precisare che il percorso intrapreso non esaurisce tutti gli aspetti dei Lep riferiti ai bambini e ai ragazzi di minore età, ma è parte di un lavoro organico e più completo che si pone l'obiettivo di essere implementate gradualmente nella logica dell'incrementalità, l'Autorità garante ha individuato e scelto di approfondire i seguenti Lep:

1. una mensa scolastica di qualità in tutte le scuole, dai poli per l'infanzia alla primaria, come servizio universale con costi di funzionamento coperti almeno per il 50%, dalla fiscalità generale e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo (Lep del primo tipo);
2. un nido o un micro-nido pubblico come servizio universale per tutte le persone minorenni di età compresa tra 0 e 36 mesi (ogni *tot* abitanti), con costi di funzionamento coperti, almeno per il 50%, dalla fiscalità generale (Miur, regioni, comuni) e con costi di compartecipazione in base al criterio dell'universalismo selettivo;
3. spazi gioco pubblici per i bambini della fascia 0-14 anni ogni *tot* abitanti, con caratteristiche di accessibilità e co-progettati con bambini e familiari residenti (Lep del secondo tipo);
4. una banca dati sulla disabilità a livello nazionale, con dati disaggregati, relativamente alla fascia di età 0-17 anni (Lep del terzo tipo).

Per ciascuno dei Lep che si è scelto di approfondire, si è proceduto attraverso



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

uno studio delle buone prassi nazionali (analisi di esperienze con interviste a testimoni privilegiati), nonché attraverso l'analisi secondaria di articoli e rapporti che presentano esperienze simili a quelle in esame, in particolare nei Paesi membri dell'Unione europea.

Al termine di tale percorso, si proseguirà alla messa a punto dei processi da seguire per l'implementazione dei Lep, comprensiva di azioni da realizzare, attori da coinvolgere e risorse da mobilitare.

5.2. L'inclusione e la partecipazione delle nuove generazioni di origine immigrata

In attuazione dei diritti sanciti dalla Convenzione di New York e, in particolare, del diritto alla non discriminazione (art. 2) e all'ascolto (art. 12), l'Autorità garante ha ascoltato la voce dei ragazzi di seconda generazione di origine immigrata per comprendere meglio la realtà della loro inclusione.

Le nuove generazioni di origine immigrata sono bambini e ragazzi che vivono una sovrapposizione d'identità: da un lato, provengono da una matrice culturale straniera, alla quale si sentono legati da un vincolo più o meno forte, ma con la quale possono anche entrare in conflitto; dall'altro, trascorrono la maggior parte della propria vita in Italia o vi sono nati, parlano italiano, studiano in Italia

Le nuove generazioni di origine immigrata sono bambini e ragazzi che vivono una sovrapposizione d'identità: da un lato, provengono da una matrice culturale straniera, alla quale si sentono legati da un vincolo più o meno forte, ma con la quale possono anche entrare in conflitto; dall'altro, trascorrono la maggior parte della propria vita in Italia o vi sono nati, parlano italiano, studiano in Italia. Possiamo pensare a loro come nuove generazioni di italiani, dal momento che molte delle recenti ricerche hanno evidenziato come questi giovani siano sempre più simili, negli atteggiamenti, nei comportamenti, nei valori, nei gusti culturali, nelle scelte e nelle aspirazioni, ai giovani provenienti da famiglie italiane. Le nuove generazioni di origine immigrata si trovano

all'incrocio di due mondi: quello della famiglia e quello della società. Certamente oggi rappresentano una realtà in evoluzione e crescita nel nostro Paese, una risorsa, che può essere messa a frutto garantendo loro l'inclusione e la partecipazione nella comunità in cui vivono e di cui fanno parte.

L'Autorità garante ha deciso di indagare le buone prassi, ricercando anche esempi in Europa, e di far emergere le criticità al fine di indirizzare alle istituzioni com-

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
L'inclusione delle persone di minore età e la tutela dei minori stranieri non accompagnati



petenti delle specifiche raccomandazioni. Per fare ciò si è avvalsa di un gruppo di lavoro attivato nell'ambito della Consulta delle associazioni, composto da membri designati da quest'ultima e da esperti nominati dalla stessa Autorità garante. Il gruppo ha cercato, in particolare, di esplorare il livello di soddisfazione dei ragazzi di seconda generazione rispetto all'inserimento, più o meno positivo, in una società con caratteristiche assolutamente diverse da quelle dei Paesi di provenienza dei propri genitori. Ha cercato di comprenderne i bisogni e di indagare le problematiche potenzialmente insite non solo nella differenza culturale, ma nella differenza di genere e nella faticosa comunicazione con genitori i cui stili educativi sono talvolta diversi rispetto a quelli dei genitori dei coetanei italiani. A questo scopo sono stati utilizzati strumenti come i *focus group*, composti da gruppi omogenei di ragazzi, e interviste condotte in ambienti vicini alla migrazione. Sono stati acquisiti dati, materiale ed esperienze da parte dei vari componenti del tavolo in ragione delle differenti competenze. Sulla base di una fotografia inevitabilmente non esaustiva della situazione, l'obiettivo finale è stato quello di arrivare a formulare suggerimenti e raccomandazioni tesi a stimolare la riflessione da parte di tutte le agenzie di socializzazione che si confrontano con le persone straniere di minore età (scuole, servizi socio-sanitari, forze politiche, mondo della giustizia).

Il raggiungimento di un'integrazione armoniosa ed effettiva fra tutte le componenti, nuove e vecchie, della società, è una sfida che sollecita tutti. Ogni adulto è portatore di una grande responsabilità: garantire il benessere di ogni minore. La riuscita di questa impresa comporta l'acquisizione di alcune fondamentali caratteristiche come la flessibilità, la tolleranza, la sincera curiosità per il diverso da noi, la capacità di trasformarci con i ragazzi in un cammino comune che porti al pacifico e civile cambiamento di tutti, per abbattere i pregiudizi e le resistenze.

Secondo i dati Istat, dal 1993 al 2014 in Italia sono nati quasi 971 mila bambini da genitori stranieri, con una tendenza alla crescita che si è però invertita negli ultimi anni: dopo oltre vent'anni di incrementi, ora stanno diminuendo le nascite da genitori immigrati in Italia. Erano quasi 80 mila nel 2012, nel 2015 erano poco più di 72 mila, e alla fine del 2017 erano 67.933. Si tratta comunque di quasi il 15% delle nascite complessive, con marcate sperequazioni

Il raggiungimento di un'integrazione armoniosa ed effettiva fra tutte le componenti, nuove e vecchie, della società, è una sfida che sollecita tutti. Ogni adulto è portatore di una grande responsabilità: garantire il benessere di ogni minore. La riuscita di questa impresa comporta l'acquisizione di alcune fondamentali caratteristiche come la flessibilità, la tolleranza, la sincera curiosità per il diverso da noi, la capacità di trasformarci con i ragazzi in un cammino comune che porti al pacifico e civile cambiamento di tutti, per abbattere i pregiudizi e le resistenze



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018



NUOVE GENERAZIONI DI ORIGINE IMMIGRATA

540.674 MASCHI ♂ **1.041.177**
500.503 FEMMINE ♀ *fino a 17 anni*

dati al 1 gennaio 2018

10,6%



DEI MINORENNI
IN ITALIA

fonte: ISTAT



	2008	2010	2014	2015	2016	2017
NATI DA GENITORI STRANIERI	72.472	78.082	75.067	72.096	69.379	67.933
NATI DA GENITORI ITALIANI	480.217	457.171	398.540	385.014	373.075	358.940

territoriali: si va da punte superiori al 20% nelle regioni settentrionali a un modesto 5% nel mezzogiorno e nelle isole.

Giacché in Italia il fenomeno è relativamente recente, stiamo attraversando un significativo cambiamento nella composizione della popolazione minorile di origine immigrata: fino a qualche anno fa, la maggioranza di questi bambini e ragazzi era nata all'estero e poi ricongiunta. Oggi invece la grande maggioranza è nata in Italia: oltre 7 su 10, con valori superiori al 90% nella fascia di età prescolare e inferiori al 25% nella fascia 14-17 anni.

Nel suo rapporto 2016, l'Istat definisce come "la vera novità degli ultimi anni" proprio l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte di un numero crescente di giovani cresciuti in famiglie immigrate: da circa 11 mila nel 2011 a più di 50 mila nel 2014. Rappresentano appena il 4 per mille della popolazione residente in Italia tra 0 e 19 anni, ma i numeri vanno considerati in prospettiva. Vale la pena di ricordare che nell'anno accademico 2017-2018 risultano immatricolati nelle università italiane quasi 8.000 studenti di nazionalità straniera che hanno conseguito il diploma di scuola superiore in Italia, senza contare quanti hanno acquisito la cittadinanza italiana e i figli di coppie miste: anche questo è il segno di una società che cambia.

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
L'inclusione delle persone di minore età e la tutela dei minori stranieri non accompagnati



5.3. I minori stranieri non accompagnati

Al 31 dicembre 2018, i dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali mostravano che i minori stranieri non accompagnati presenti e censiti in Italia erano 10.787, bambini e ragazzi “vulnerabili tra i vulnerabili”, tre volte vulnerabili perché di minore età, stranieri e soli: in diminuzione rispetto agli anni trascorsi (17.373 nel 2016 e 18.303 nel 2017), si tratta di una presenza rilevante che non può essere letta come un fenomeno provvisorio, ma va affrontata in maniera pianificata, organizzata e integrata, in una logica di vero e proprio sistema.

L'attività dell'Autorità garante rivolta alle persone di minore età che giungono sole nel nostro Paese si è realizzata da plurime prospettive.

L'Autorità garante ha preso parte alla discussione relativa alla migrazione minorile, intesa quale fenomeno globale da affrontare a livello internazionale, partecipando, il 20 e il 21 giugno 2018, al seminario “*Children and Youth on the move*”, organizzato ad Agadir (Marocco) dal Forum mondiale sulla migrazione e lo sviluppo (Gfmd – *Global Forum on Migration and Development*) in collaborazione con Unicef. In quell'occasione sono state approfondite le principali questioni che interessano bambini e ragazzi migranti, in particolare i differenti sistemi di protezione, gli strumenti di inclusione sociale e l'accesso ai servizi e al mercato del lavoro. Il seminario è stato anche l'occasione per uno scambio di buone pratiche ed esempi di politiche di migrazione efficaci. L'Autorità garante ha contribuito alla discussione con una riflessione sui meccanismi italiani di accoglienza dei minori non accompagnati, concentrandosi sulla figura del tutore volontario, sulle questioni ancora aperte e sugli obiettivi che è necessario perseguire per attuare soluzioni e politiche di integrazione e inclusione sostenibili.

In tale quadro, a raccordo tra livello interno ed internazionale, l'Autorità ha tradotto in inglese la legge 7 aprile 2017, n. 47 recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, condividendo il documento con *stakeholder* nazionali ed internazionali, nonché con l'Enoc, con lo scopo di diffondere una legge promettente per la protezione delle persone di minore età che si trovano nel nostro Paese senza adulti di riferimento.

L'Autorità garante ha sollecitato ai competenti attori istituzionali, con note di indirizzo, l'effettiva attuazione della legge n. 47/2017, in vigore dal 6 maggio 2017, intervento normativo che ha delineato il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, disciplinando tutti gli aspetti re-

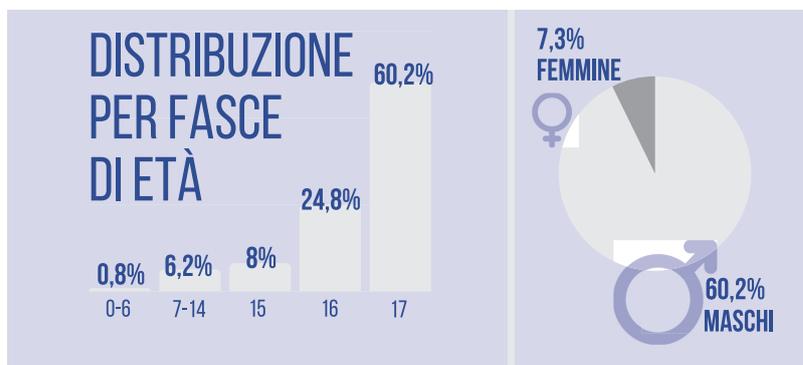
L'Autorità garante ha sollecitato ai competenti attori istituzionali, con note di indirizzo, l'effettiva attuazione della legge n. 47/2017, in vigore dal 6 maggio 2017, intervento normativo che ha delineato il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, disciplinando tutti gli aspetti relativi alla loro accoglienza e protezione



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018



dati al 31 dicembre 2018



PRINCIPALI PROVENIENZE



fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
L'inclusione delle persone di minore età e la tutela dei minori stranieri non accompagnati



lativi alla loro accoglienza e protezione. L'Autorità garante ha proseguito la propria attività di formazione dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati, nel quadro dell'art. 11 di tale legge nelle regioni prive di garante territoriale, con il supporto dello *European Asylum Support Office*. Nel 2018, in attuazione delle competenze attribuitele dalla novella del [decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220](#) e in vigore dal 31 gennaio 2018, l'Autorità garante ha inoltre avviato il progetto volto al monitoraggio della tutela volontaria in attuazione dell'art. 11, legge n. 47/2017, finanziato dal Fondo asilo, Migrazione e Integrazione (Fami). Da ultimo, in ossequio al metodo di lavoro che le è proprio, quello dell'ascolto istituzionale, l'Autorità garante ha proseguito le visite partecipate nei centri di prima accoglienza con l'alto Commissariato delle Nazioni Unite (Unhcr) e organizzato un ciclo di audizioni di esperti per approfondire il fenomeno dei movimenti di minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali italiane, per comprenderne le ragioni e formulare raccomandazioni alle istituzioni competenti. Nel quadro della collaborazione con *Save the Children*, con cui è stato anche sottoscritto un protocollo d'intesa, sono state condivise riflessioni e approfondimenti sulla necessità che i tutori si attengano ad alcune regole di comportamento nello svolgimento delle proprie funzioni. L'Autorità garante inoltre, al fine di espandere e orientare le attività di ascolto, partecipazione e informazione a favore dei minori stranieri non accompagnati, ha firmato un protocollo con Unicef in supporto alla piattaforma digitale *U-Report on the Move*, dei minorenni migranti e rifugiati, attraverso la quale si è inteso sondare il livello di conoscenza che i minorenni hanno dei loro diritti.

L'attuazione della legge n. 47/2017

L'adozione della legge n. 47/2017 ha rappresentato il passaggio da una logica emergenziale di gestione del fenomeno ad una visione sistemica della materia, che consente agli attori istituzionali competenti di intervenire in sinergia e coordinamento nelle diverse fasi procedurali. In particolare, l'art. 11 della legge n. 47/2017 ha previsto la figura del tutore volontario, la persona attraverso la quale possono attuarsi tutti i diritti dei minori stranieri non accompagnati, bambini e ragazzi che sono soli in Italia e hanno bisogno di una guida che li accompagni a vivere la "normalità". Il tutore volontario incarna una nuova idea di tutela legale: non solo rappresentanza giu-

L'adozione della legge n. 47/2017 ha rappresentato il passaggio da una logica emergenziale di gestione del fenomeno ad una visione sistemica della materia, che consente agli attori istituzionali competenti di intervenire in sinergia e coordinamento nelle diverse fasi procedurali



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

ridica ma figura attenta alla relazione con i bambini e i ragazzi che vivono nel nostro Paese senza adulti di riferimento, capace di farsi carico dei loro problemi ma anche di farsi interprete dei loro bisogni e garante dei loro diritti. Privati cittadini, adeguatamente selezionati e formati, guidati dalla volontà di vivere una nuova forma di solidarietà sociale e di cittadinanza attiva. È questa un'esperienza che, al 31 dicembre 2018, ha coinvolto 5.501 cittadini che si sono resi disponibili a mettersi in gioco per diventare una guida per i ragazzi.

Dopo anni di forte incremento della migrazione minorile in Italia, nel 2018 si è assistito ad una consistente diminuzione delle presenze dei minori stranieri non accompagnati nel nostro Paese: tale congiuntura consente di mettere a sistema gli interventi di protezione dei *minori*, non stressati da situazioni emergenziali di flusso come quelle verificatesi negli anni 2016 e 2017.

Sin dai primi mesi dalla sua entrata in vigore, l'effettiva attuazione della legge e, soprattutto, dell'art. 11, ha avuto ricadute importantissime: il 25 gennaio 2018, infatti, la Commissione europea ha archiviato la procedura di infrazione 2014/2171 pendente nei confronti dell'Italia per violazione della normativa sui minori stranieri non accompagnati e, nella specie, per la parte relativa a tempi e modalità di nomina dei tutori, nonché al monitoraggio dell'attività tutoria. Proprio all'esito delle prime applicazioni dell'art. 11, ad aprile 2018, la *European Union Agency for Fundamental Rights* (Fra) ha redatto insieme all'Autorità garante un documento di sintesi dell'istituto della tutela volontaria in Italia. La Fra ha prospettato come questo approccio possa diventare una *best practice* nell'Ue, dal momento che consente un "sistema" di tutela flessibile che può rispondere a mutevoli esigenze, è meno costoso di un sistema basato su tutori professionisti ma, soprattutto, coinvolge attivamente la società dello Stato di destinazione (il documento è accessibile *online* sul sito della Fra).

Nel corso del 2018, l'Autorità garante ha costantemente monitorato l'attuazione della legge n. 47/2017, sollecitando le istituzioni competenti in ordine agli interventi normativi ed operativi necessari per rendere effettivi i diritti dei minori stranieri non accompagnati ivi sanciti.

Il 4 maggio 2018, l'Autorità garante ha trasmesso una nota al Presidente del Consiglio dei ministri, al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministro della giustizia, al Ministro dell'interno, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al Ministro della salute, ai presidenti delle regioni e delle province autonome, al Presidente del Consiglio superiore della magistratura, al Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali, alla Confe-

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
L'inclusione delle persone di minore età e la tutela dei minori stranieri non accompagnati



renza Stato-regioni, al Presidente dell'Anci, sottolineando come ad oggi vi siano aspetti che ancora non hanno trovato piena attuazione (v. allegato n. 5e).

Tra le altre cose e a livello normativo, la nota raccomanda alle istituzioni di adottare i decreti attuativi della legge, nonché di disciplinare la procedura da seguire per lo svolgimento del primo colloquio con il minorenne da parte di personale qualificato della struttura di prima accoglienza, per il quale era previsto il termine di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Esigenza sollevata anche in una successiva nota del 5 aprile 2018 (v. allegato n. 5f).

Con riferimento ai tutori volontari, in attuazione dell'art. 11 della legge n. 47/2017, l'Autorità garante ha chiesto di assicurare procedure rapide e uniformi sul territorio nazionale in ordine alla nomina del tutore volontario e all'eventuale trasferimento della tutela conseguente al trasferimento del minore straniero non accompagnato. Tali aspetti sono stati poi ulteriormente sottolineati con una nota del 10 maggio 2018, trasmessa al Ministero della giustizia, con la quale l'Autorità garante ha chiesto collaborazione al fine di condividere con gli uffici giudiziari competenti la necessità di attuare efficacemente le disposizioni previste nell'art. 11 provvedendo, laddove risultino esserci elenchi di nominativi di aspiranti tutori istituiti presso i tribunali per i minorenni, alla nomina tempestiva dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati accolti sul territorio nazionale (v. allegato n. 5g). Ciò al fine di realizzare in tempi rapidi un "sistema" nazionale uniforme, riparando alla frammentarietà delle prassi previgenti nonché al fine di scongiurare l'apertura di una nuova procedura di infrazione da parte della Commissione europea. Al riguardo l'Autorità garante ha richiamato anche la risoluzione n. 6 del Parlamento europeo sulla protezione dei *minori* migranti del 3 maggio 2018, con la quale "esorta gli Stati membri ad accelerare le procedure per la nomina di tutori o di tutori temporanei per i minori non accompagnati al loro arrivo".

Ancora nella nota del 4 maggio 2018, sul piano del riconoscimento della figura del tutore volontario nel sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, l'Autorità garante ha ribadito (come già aveva sottolineato nella nota del 20 novembre 2017) la necessità di stipulare una polizza assicurativa per la responsabilità civile dei tutori volontari, di prevedere permessi di lavoro per lo svolgimento delle attività previste dalla legge e un rimborso per le spese sostenute per lo svolgimento dei compiti attribuiti dalla legge.

Con sentenza depositata il 29 novembre 2018, n. 218, la Consulta ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, considerando che l'ufficio tutelare è sempre gratuito ("il suo adempimento un dovere sociale di



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

alto valore morale”), a prescindere dalla nazionalità del soggetto a favore del quale viene prestato, e che l’equa indennità è assegnata dal giudice tutelare solo nei casi in cui vi siano oneri derivanti dall’amministrazione di un patrimonio, in considerazione delle relative difficoltà, mentre non spetta per le cure dedicate alla persona dell’incapace. Pertanto, il presupposto dell’indennità è costituito dall’esistenza di un patrimonio del minore (e non della mera pensione d’invalidità) e il suo riconoscimento è legato all’attività di gestione dello stesso, in assenza della quale al tutore, anche se di persona incapace di nazionalità italiana, non verrà riconosciuto alcunché, neppure per la rifusione delle spese vive sostenute. Conclude la Corte, giustificando la mancata previsione, in capo ai tutori volontari, di un rimborso spese che “l’elemento della volontarietà si integra, dunque, con il valore sociale dell’adempimento dell’ufficio, a cui la l. n. 47 del 2017 ha inteso dare specifico risalto, escludendo la necessità della corresponsione dell’indennità, anche sotto forma di rimborso spese”.

In una nota del 29 marzo 2018, con attenzione al sistema di accoglienza, l’Autorità garante ha raccomandato al Ministero dell’interno di contenere nel tempo strettamente necessario la permanenza dei minori stranieri non accompagnati in centri di accoglienza straordinaria favorendo una prima accoglienza qualificata, finalizzata all’utilizzo di una progressiva uniformità di strutture di prima accoglienza, al fine di superare la dicotomia del sistema tra centri di accoglienza straordinaria e prima accoglienza qualificata (v. allegato n. 5h).

Nella stessa nota del 4 maggio 2018, l’Autorità garante ha chiesto che venga adottato in tempi celeri il protocollo multidisciplinare nazionale per l’accertamento dell’età dei minori non accompagnati. Come anche sottolineato in una nota del 20 marzo 2018, ha altresì chiesto che venga assicurato un supporto prolungato ai minori stranieri non accompagnati, dando così piena attuazione alle nuove misure di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo previste dall’art. 13 della legge n. 47/2017, anche attraverso un’opera di informazione dei soggetti deputati ad attivare la procedura del c.d. prosieguo amministrativo, nonché prevedendo apposite risorse finanziarie per gli enti competenti. Nella stessa ottica, ha chiesto che sia favorito lo stanziamento di risorse per finanziare percorsi di autonomia e sostenere iniziative volte alla promozione dell’integrazione socio-lavorativa dei minori e neomaggiorenni stranieri non accompagnati.

L’Autorità garante ha incoraggiato l’utilizzo dell’affido familiare, su impulso del favor che la legge n. 47/2017 accorda a questo istituto il quale non solo risponde agli obiettivi di integrazione e inclusione, ma consente anche ai bambini e ai

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
L'inclusione delle persone di minore età e la tutela dei minori stranieri non accompagnati



ragazzi di trovare un punto di riferimento stabile.

Da ultimo, ma non per questo meno importante, ha sollecitato l'utilizzo, da parte delle autorità preposte all'accoglienza, della cartella sociale del minore prevista all'art. 9 della legge n. 47/2017.

Con nota del 2 marzo 2018 e poi con nota successiva del 30 novembre 2018, l'Autorità garante ha ribadito l'esigenza che il permesso di soggiorno per minore età venga rilasciato nel più breve tempo possibile e sul solo presupposto della minore età, evitando così applicazioni difformi della procedura e garantendo il rispetto dei diritti dei *minori* stessi.

Con nota del 22 agosto 2018, l'Autorità garante ha chiesto informazioni al Comandante generale della Guardia costiera e al Capo dipartimento delle libertà civili del Ministero dell'interno circa la presenza di minorenni a bordo della nave costiera "Diciotti" ormeggiata in acque territoriali italiane, il loro numero e *status*, ovvero se fossero soli oppure accompagnati da un adulto (v. allegato n. 5i). In tale circostanza l'Autorità ha ricordato come debba essere garantita l'attuazione dell'art. 3 della legge n. 47/2017, che stabilisce il divieto di respingimento dei minori stranieri non accompagnati.

In data successiva, il 23 agosto 2018, l'Autorità garante ha chiesto informazioni in merito alle operazioni di sbarco dalla nave "Diciotti" dei minori stranieri non accompagnati, chiedendo di essere informata, oltre che sulla nazionalità, l'età e le condizioni generali, riguardo alla loro collocazione, per potere includere i rispettivi centri di accoglienza nel programma di visite finalizzate all'ascolto delle persone di minore età (v. allegato n. 5j). In quell'occasione, l'Autorità garante ha richiamato l'attenzione sulla necessità di una scelta territoriale, al fine del collocamento nei centri d'accoglienza, che garantisca l'immediata disponibilità di tutori volontari, includendo nella scelta regioni dotate di risorse e strutture coerenti con l'impegno di garantire ai minori stranieri non accompagnati un'adeguata accoglienza.

L'Autorità garante ha monitorato l'attuazione del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati anche attraverso l'analisi dei disegni di legge in discussione che, direttamente o indirettamente, potessero avere un'incidenza in questo ambito.

Così, il 19 novembre 2018, l'Autorità garante ha svolto un'audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla proposta di legge C. 1346, già approvata al Senato, recante "Conversione in legge, con mo-

L'Autorità garante ha incoraggiato l'utilizzo dell'affido familiare, su impulso del favor che la legge n. 47/2017 accorda a questo istituto il quale non solo risponde agli obiettivi di integrazione e inclusione, ma consente anche ai bambini e ai ragazzi di trovare un punto di riferimento stabile



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

dificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate", il c.d. decreto sicurezza.

L'Autorità garante ha evidenziato che il testo della proposta di legge contiene disposizioni che potrebbero avere un effetto significativo sui neomaggiorenni e sui nuclei familiari in cui sono presenti persone di minore età. In quella sede, l'Autorità garante ha preso atto con favore della modifica introdotta al Senato che consente ai minorenni richiedenti asilo di restare negli Sprar una volta divenuti maggiorenni fino alla definizione della domanda di protezione internazionale. Inoltre, rilevando che occorre velocizzare le procedure per il rilascio del permesso di soggiorno per minore età, l'Autorità garante ha chiesto di estendere i permessi "per casi speciali" anche ai minori stranieri non accompagnati, divenuti nel frattempo neomaggiorenni, la cui situazione non sia riconducibile ad altre forme di protezione. Ha chiesto, altresì, di escludere espressamente l'applicazione delle norme sul trattenimento e sulle procedure accelerate di frontiera ai minori stranieri non accompagnati, ai minori stranieri divenuti nel frattempo neomaggiorenni e ai nuclei familiari con figli di minore età. Tale ultima richiesta era motivata dall'esigenza di maggiore chiarezza interpretativa sebbene, secondo i principi generali, prevarrebbe comunque la *lex specialis* rappresentata dalla legge n. 47/2017 che, all'art. 5, individua i luoghi deputati all'accoglimento dei minori stranieri non accompagnati.

Il decreto legge n. 113/18 è stato convertito nella legge 1 dicembre 2018, n. 132, in vigore dal 4 dicembre 2018: l'Autorità garante ne monitorerà l'attuazione al fine di verificare eventuali criticità che possano emergere in corso di applicazione con riferimento alle persone di minore età.

I tutori volontari: l'attività di selezione e formazione

L'attività di selezione e formazione diretta ai tutori volontari, avviata nel settembre 2017, a pochi mesi dall'entrata in vigore della legge n. 47/2017, è proseguita per tutto il 2018 raccogliendo la disponibilità di tante persone, privati cittadini interessati a svolgere il ruolo di tutore volontario di minori stranieri non accompagnati mettendo al servizio il proprio tempo e il proprio impegno.

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
L'inclusione delle persone di minore età e la tutela dei minori stranieri non accompagnati



CORSI AGIA PER ASPIRANTI TUTORI

254 PARTECIPANTI
AI CORSI



241 ISCRITTI
NEGLI ELENCHI



Nel corso dell'anno 2018, l'Autorità garante ha organizzato dieci corsi di formazione per tutori volontari svolti nelle regioni che, alla data di entrata in vigore della legge n. 47/2017, erano prive di garante regionale e, nello specifico, Abruzzo, Molise, Sardegna, Toscana e Valle D'Aosta. Sono stati formati complessivamente 254 aspiranti tutori volontari. Per la Valle d'Aosta, l'Autorità garante ha conferito apposita delega al garante del Piemonte.

Il 13 luglio 2017, la Regione Molise ha provveduto alla nomina della garante dei diritti della persona, con la quale l'Autorità garante ha sottoscritto un protocollo per la gestione delle procedure di selezione e formazione dei tutori volontari sino a marzo 2018. Il 22 novembre 2017 è stata nominata la prima garante per l'infanzia della regione Sardegna, con la quale è stato sottoscritto un protocollo volto ad organizzare le attività di selezione e formazione nella fase transitoria di organizzazione dell'ufficio, sino al mese di giugno 2018.

L'attività di selezione e formazione di aspiranti tutori volontari è stata resa possibile dal supporto dello *European Asylum Support Office* (Easo) – l'Ufficio europeo di sostegno all'asilo – con il quale, nel luglio 2017, l'Autorità garante ha siglato un piano di supporto *ad hoc* che è stato recepito all'interno del Piano operativo 2018 per l'Italia già in essere con il Ministero dell'interno. A partire da gennaio 2018, Easo ha messo a disposizione dell'Autorità garante personale specializzato qualificato attraverso il quale ha supportato nonché gestito, per il



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza
Relazione al Parlamento 2018

L'Autorità garante ha coinvolto nei corsi di formazione agenzie internazionali ed europee, ordini professionali e associazioni esperte in materia di migrazioni e *minori*

tempo necessario all'individuazione di risorse interne dedicate, un meccanismo per la selezione degli aspiranti tutori volontari; ha inoltre sviluppato materiale formativo e curato tutti gli aspetti organizzativi dei corsi di formazione.

Tali corsi a impostazione modulare hanno costituito un modello basato sulla partecipazione attiva di una significativa varietà di soggetti esperti e qualificati nelle materie oggetto di formazione che hanno messo a disposizione dell'Autorità garante, nonché degli aspiranti tutori volontari, la propria competenza ed esperienza profes-

sionale. L'Autorità garante ha, infatti, coinvolto nei corsi di formazione agenzie internazionali ed europee, ordini professionali e associazioni esperte in materia di migrazioni e *minori*, come espressamente previsto dall'art. 11 della l. n. 47/2017.

I contenuti preparati per l'attività in aula sono stati esposti dai formatori attraverso l'utilizzo di *slide* aggiornate in considerazione degli sviluppi normativi o delle azioni relative

alla tutela e dei contributi tecnici degli esperti.

Sino a marzo 2018 le formazioni sono state organizzate seguendo la metodologia già adottata nel corso del 2017, vale a dire quattro giornate di svolgimento del corso, dal venerdì al lunedì, articolato in tre moduli formativi (fenomenologico, giuridico e psico-socio sanitario) di otto-dieci ore ciascuno, per un totale di 27 ore. Nel rispetto delle linee guida per la selezione, formazione e inserimento negli elenchi dei tutori volontari elaborate dall'Autorità garante nel luglio 2017, il corso è stato riformulato su tre giornate (da venerdì a domenica) per 24 ore complessive e alla presenza di quattro relatori e due facilitatori. Si è operata una scelta tra aree e temi di lavoro accorpando alcuni argomenti e consentendo una intensificazione degli interventi, in vista del cambiamento verso una sistematizzazione dei contenuti, o di parte di essi, su una piattaforma *on-line*. Nell'ottica di una valorizzazione delle competenze, tutti i soggetti coinvolti nelle sessioni di formazione sino a marzo 2018 hanno continuato a svolgere un importante ruolo di supporto tecnico nell'ambito di un comitato scientifico.

L'Autorità garante ha aperto il primo ciclo di incontri di formazione per aspiranti tutori volontari di *minori* stranieri non accompagnati a L'Aquila, dal 9 al 12 febbraio 2018, nell'ambito del quale sono stati formate 32 persone di cui 31 hanno confermato l'adesione ad essere iscritte nell'elenco dei tutori volontari presso il Tribunale per i minorenni competente. Il secondo corso di formazione si è tenuto a Campobasso, dal 23 al 26 febbraio 2018; in questa occasione sono stati formati 18 aspiranti tutori volontari, che hanno dato tutta la propria disponibilità ad essere iscritti nell'elenco dei tutori volontari presso il Tribunale per i minorenni di Campobasso. Dal 9 al 12 marzo 2018, si è svolto il terzo corso di formazione,