

Tabella 11 - Distribuzione del numero di pareri emessi per regione— nel 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020

REGIONE	AL 30-GIU-2020		AL 31-DIC-2019		AL 31-DIC-2018		AL 31-DIC-2017		AL 31-DIC-2016	
	EMESS I	%	EMESS I	%	EMESS I	%	EMESS I	%	EMESS I	%
LOMBARDIA	155	18,1	324	17,5	448	19,1	283	13,5	354	15,8
FRIULI-VENEZIA GIULIA	142	16,6	259	14,0	237	10,1	283	13,5	338	15,0
EMILIA-ROMAGNA	141	16,5	246	13,3	281	12,0	251	12,0	270	12,0
VENETO	97	11,3	176	9,5	179	7,6	101	4,8	116	5,2
TOSCANA	80	9,3	136	7,4	160	6,8	169	8,1	216	9,6
LAZIO	68	7,9	189	10,2	464	19,8	479	22,9	397	17,7
PIEMONTE	35	4,1	92	5,0	113	4,8	98	4,7	96	4,3
LIGURIA	25	2,9	78	4,2	85	3,6	58	2,8	68	3,0
MARCHE	25	2,9	59	3,2	81	3,5	49	2,3	32	1,4
PROV. AUT. DI TRENTO	23	2,7	26	1,4	12	0,5	15	0,7	26	1,2
CAMPANIA	21	2,5	99	5,4	117	5,0	130	6,2	86	3,8
SICILIA	10	1,2	41	2,2	49	2,1	79	3,8	105	4,7
PUGLIA	8	0,9	29	1,6	20	0,9	19	0,9	34	1,5
PROV. AUT. DI BOLZANO	7	0,8	15	0,8	21	0,9	16	0,8	25	1,1
ABRUZZO	6	0,7	21	1,1	31	1,3	12	0,6	28	1,2
MOLISE	6	0,7	13	0,7	5	0,2	2	0,1	2	0,1
BASILICATA	2	0,2	15	0,8	26	1,1	15	0,7	13	0,6
CALABRIA	2	0,2	16	0,9	6	0,3	8	0,4	19	0,8
UMBRIA	2	0,2	16	0,9	7	0,3	23	1,1	19	0,8
VALLE D'AOSTA	1	0,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SARDEGNA	0	0,0	0	0,0	2	0,1	2	0,1	2	0,1
TOTALE	856	100,0	1.850	100,0	2.344	100,0	2.092	100,0	2.246	100,0

7.1.3 Il sistema italiano di protezione e accoglienza dei minori non accompagnati: l'evoluzione delle procedure e del quadro normativo

Come sopra ricordato, il sistema italiano di protezione dei minori non accompagnati si caratterizza per gli alti standard di tutela definiti dalla normativa nazionale, in applicazione della Convenzione di New York sui diritti dell'Infanzia, e dei principi costituzionali, in particolare dell'art. 31 Cost. L'intero sistema trova il suo

fondamento nel principio di inespellibilità dei minori stranieri, contenuto nell'articolo 19 del d.lgs. 286/1998 (T.U. dell'immigrazione). Come chiarito dall'articolo 28 del d. lgs. 286/99, inoltre, in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori, «deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176». Al pari dei minori italiani, sono soggetti all'obbligo scolastico e ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica; hanno diritto alla nomina di un tutore e al collocamento in luogo sicuro.

La novità sicuramente più rilevante del periodo di riferimento è l'approvazione della legge 7 aprile 2017, n. 47 che ha introdotto una serie di modifiche alla legislazione vigente in materia di minori stranieri non accompagnati con la finalità di definire una disciplina unitaria organica, che al contempo rafforzi gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento e cerchi di assicurare maggiore omogeneità nell'applicazione delle disposizioni in tutto il territorio nazionale. Le novità principali riguardano: l'identificazione e l'accertamento dell'età, il censimento e il monitoraggio delle presenze, il rilascio dei permessi di soggiorno, la nomina del tutore e l'affido familiare, l'istruzione e l'assistenza sanitaria, le strutture di accoglienza, i casi di ritorni volontari assistiti e la tutela dei minori vittime di tratta. Le modifiche apportate dalla legge citata prevedono, inoltre, l'adeguamento normativo del DPCM 535/1999, che regola i compiti della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, in materia di MSNA e del d.p.r. 394/1999, recante Regolamento di attuazione del TU dell'immigrazione.

Sempre nel 2017, si rileva la pubblicazione del decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 recante "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale". In particolare, in materia di minori stranieri non accompagnati, le modifiche apportate dal decreto legislativo prevedono la concentrazione di tutte le fasi procedurali giurisdizionali presso uno stesso giudice, individuato nel tribunale per i minorenni. Viene inoltre prevista la riformulazione dell'art. 19 comma 5 del d.lgs. 142/2015 con la quale si sposta dal giudice tutelare al tribunale per i minorenni la competenza ad aprire la tutela e a nominare il tutore. Il tribunale per i minorenni viene inoltre indicato quale autorità competente a emettere il provvedimento attributivo dell'età del minore nei casi di fondati dubbi sull'età dichiarata dal minore, secondo la procedura disciplinata dall'art. 19-bis del d.lgs. 142/2015.

In materia di diritto allo studio, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza hanno adottato l'11 dicembre 2017 le "Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e di alunni fuori dalla famiglia di origine". Il documento riguarda gli alunni in affidamento familiare, gli alunni ospiti delle strutture dei sistemi di protezione, gli alunni stranieri non accompagnati e gli alunni in comunità sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile in ambito penale. Le linee guida intendono offrire strumenti adeguati anche al fine di evitare l'interruzione del percorso scolastico e ogni altro pregiudizio. Viene previsto che il passaggio del fascicolo personale del ragazzo lo accompagni nei differenti passaggi in modo da garantire continuità al suo percorso.

Il 4 ottobre 2018 è stato adottato il d.l. n. 113/2018 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", convertito, con modificazioni, dalla l. n. 132/2018. Il d.l. n. 113/2018 ha, anzitutto, soppresso il permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5, co. 6, del d.lgs. n. 286/1998 e ha introdotto nuove tipologie di permessi di soggiorno, rilasciabili in casi speciali. Al riguardo, si segnala la circolare n. 83774 del 18 dicembre 2018 adottata dal Ministero

dell'Interno con la quale, tra l'altro, è stato delineato l'attuale assetto normativo in merito all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e alla tipologia dei permessi di soggiorno post d. l. n. 113/2018. Con specifico riferimento alle disposizioni del nuovo d.l. n. 113/2018 che rilevano in materia di minori stranieri non accompagnati, si evidenzia che l'art. 1, co. 1, lett. n-bis) ha abrogato le ultime disposizioni dell'art. 32, co. 1-bis, del d.lgs. n. 286/1998, secondo le quali "il mancato rilascio del parere richiesto non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno. Si applica l'articolo 20, commi 1, 2 e 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni"; di conseguenza, non sarà più applicabile l'istituto del c.d. silenzio assenso nel procedimento di rilascio del parere previsto dall'art. 32 del T.U. dell'immigrazione, e pertanto il parere dovrà essere adottato in forma espressa.

L'art. 12, comma 5-bis) del citato d.l. ha poi confermato la possibilità per i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo al compimento della maggiore età di rimanere nel "Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati" (SIPROIMI, già SPRAR) fino alla definizione della domanda di protezione internazionale.

Appare doveroso, in ultimo, un cenno alle recenti misure specificamente adottate a livello legislativo con riferimento alla situazione causata dal nuovo coronavirus. Tra le misure di contrasto all'emergenza epidemiologica determinata dal diffondersi del COVID-19 nel primo semestre 2020, si segnalano le novità introdotte sul fronte dell'accoglienza dal DL 18/2020, coordinato con la legge di conversione 27/2020. In particolare, sono stati prorogati fino al 31 dicembre 2020 i progetti di accoglienza in scadenza nel 2019, le cui attività erano state autorizzate in prosecuzione fino al 30 giugno 2020. Nello specifico, la norma ha autorizzato il proseguimento dell'accoglienza per "i titolari di protezione internazionale o umanitaria, i richiedenti protezione internazionale, nonché i minori stranieri non accompagnati anche oltre il compimento della maggiore età, per i quali sono venute meno le condizioni di permanenza nelle medesime strutture, previste dalle disposizioni vigenti". Durante la fase di massima emergenza epidemiologica da COVID-19, lo stesso DL 18/2020 del 17 marzo (art. 83) aveva stabilito che le sospensioni dei procedimenti giudiziari dal 9 marzo al 15 aprile non sarebbero state applicate alle cause di competenza dei Tribunali per i minorenni relative anche ai minori stranieri non accompagnati.

7.1.4 I progetti per favorire l'integrazione socio-lavorativa dei minori stranieri non accompagnati

Percorsi

Al novero delle iniziative promosse dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione al fine di favorire l'integrazione socio-lavorativa dei migranti vulnerabili, è ascrivibile il progetto "Percorsi per la formazione, il lavoro e l'integrazione dei giovani migranti". L'intervento mira al consolidamento delle misure e dei servizi di inserimento socio-lavorativo rivolti a minori stranieri non accompagnati e giovani migranti, al fine di accompagnarli e sostenerli nel percorso di raggiungimento della propria autonomia, a seguito del compimento della maggiore età e dell'uscita dal sistema di accoglienza previsto dalle norme in materia, nell'ottica della loro permanenza regolare sul territorio nazionale e della prevenzione del rischio di un loro coinvolgimento in attività di sfruttamento.

Il progetto, che ha avuto inizio nel mese di ottobre 2016, si è posto due obiettivi specifici:

- realizzare dei piani di intervento personalizzati, che implicassero lo svolgimento di un tirocinio e l'offerta di una serie di servizi connessi e integrati, a favore di minori stranieri non accompagnati in fase di transizione verso l'età adulta (a partire dai 16 anni) e giovani migranti (fino a 23 anni) accolti in Italia come minori stranieri non accompagnati, compresi i titolari e i richiedenti protezione internazionale, in condizione di inoccupazione o disoccupazione;
- potenziare e qualificare la governance fra gli attori istituzionali (con particolare riguardo agli enti locali) e i principali stakeholders per la messa a sistema e il trasferimento di un modello di intervento per la

presa in carico integrata e l'inserimento socio-lavorativo dei minori stranieri non accompagnati, sostenibile e replicabile a livello nazionale e saldamente incardinato sul sistema dei servizi territoriali per il lavoro, la formazione e l'integrazione.

Quanto alle modalità di realizzazione del progetto, si evidenzia che: l'intervento è stato attuato mediante una procedura di evidenza pubblica, rivolta a soggetti autorizzati allo svolgimento di attività di intermediazione a livello nazionale e a soggetti pubblici e privati accreditati dalle Regioni all'erogazione dei servizi per l'impiego e del lavoro (c.d. enti proponenti); lo strumento utilizzato è quello della c.d. "dote individuale", che consente l'erogazione di una serie di servizi afferenti a tre specifiche aree (accoglienza e presa in carico; formazione; lavoro) e il riconoscimento di un contributo al soggetto proponente (pari a € 2.000, per lo svolgimento di attività per favorire l'inserimento socio-lavorativo del destinatario, della durata massima di 64 ore), di una indennità di frequenza al destinatario (pari a € 500 mensili, per la partecipazione al tirocinio di 5 mesi), nonché di un contributo al soggetto ospitante il tirocinio (pari a € 500, per lo svolgimento di attività di tutoraggio e affiancamento della durata massima di 16 ore); o l'intervento è stato finanziato con risorse a valere sul Fondo Sociale Europeo (€ 9.000.000,00).

Il modello proposto si basa, quindi, sul rafforzamento del capitale sociale sia dell'individuo sia del contesto in cui questi vive: un investimento strategico in grado di costruire un legame sociale e relazionale, al fine di contribuire a un processo di inclusione efficace.

Un primo bilancio dell'intervento è offerto dal report di valutazione dell'azione Percorsi I, che descrive e analizza i risultati della prima fase del progetto conclusasi nel mese di agosto 2017, pubblicato sul sito istituzionale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e consultabile al seguente link: <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/politiche-di-integrazione-sociale/Documents/Report-Monitoraggio-Percorsi-I-30062017.pdf>.

Del progetto Percorsi sono state avviate una seconda e una terza fase del progetto con la pubblicazione di avvisi per il finanziamento di ulteriori percorsi. È in programmazione la realizzazione di una quarta fase del progetto.

La misura realizzata è coerente con le indicazioni impartite sul piano europeo: essa si inserisce, infatti, nel solco tracciato dal "Piano di azione sui minori non accompagnati (2010-2014)" adottato dalla Commissione europea, nel quale si sottolinea la necessità di ricercare soluzioni durature per i minori stranieri non accompagnati e di sostenerli nel percorso di integrazione sociale. In base a una valutazione ex post, il progetto "Percorsi" appare, peraltro, pienamente in linea anche con il contenuto della più recente comunicazione della Commissione europea "La protezione dei minori migranti", la quale pone l'accento sull'integrazione tempestiva dei minori e sulla necessità di supportare questi ultimi nella transizione verso l'età adulta e nell'uscita dal contesto assistenziale.

Tale progetto è stato incluso nella banca dati della Commissione Europea (DG Employment, Social Affairs & Inclusion) dedicata alle promising practices nel campo dell'integrazione socio-lavorativa e rappresenta un'azione pilota da replicare su scala più ampia nell'ambito della programmazione 2014-2020, con risorse a valere sul FSE e sul FAMI.

P.U.O.I. (Protezione unita a obiettivo integrazione)

Obiettivo generale del progetto è la messa a sistema di un modello integrato a livello nazionale finalizzato a favorire l'integrazione socio-lavorativa e l'acquisizione della piena autonomia di lungo periodo di cittadini migranti vulnerabili regolarmente presenti sul territorio nazionale, capitalizzando le precedenti esperienze realizzate con PERCORSI. Il progetto è rivolto, tra gli altri, ai cittadini stranieri entrati in Italia come minori non accompagnati e regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale.

Il Progetto è affidato ad ANPAL Servizi S.p.A., ente in house di ANPAL, Agenzia Nazionale per le Politiche attive del Lavoro, ed è finanziato in modo complementare da risorse FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione) e FSE PON Inclusione (2014 – 2020).

Per il raggiungimento dell'obiettivo l'intervento prevede l'attivazione di 4.500 tirocini formativi, realizzati attraverso lo strumento della "dote individuale" articolata da un lato, in una filiera di servizi, dall'altro, in una dotazione economica.

Il percorso di politica attiva in cui il soggetto sarà coinvolto prevede l'attivazione di una serie di servizi integrati, da un lato, finalizzati alla valorizzazione e allo sviluppo delle competenze individuali (servizi di accoglienza e presa in carico, orientamento specialistico, orientamento per l'individuazione delle opportunità occupazionali e formazione (tutoring), dall'altro, finalizzati all'inserimento socio lavorativo e all'accompagnamento verso l'autonomia attraverso lo svolgimento di un tirocinio extracurricolare della durata di sei mesi.

Nell'ambito del programma è prevista anche l'attivazione di una linea "Qualità dei servizi e della politica del lavoro" che prevede la realizzazione di percorso di accompagnamento dei soggetti proponenti finalizzato a valorizzare le competenze e le qualifiche dei destinatari, tenendo conto delle loro aspettative, al fine di migliorare il loro livello di occupabilità e le opportunità di occupazione.

7.2 LA TUTELA VOLONTARIA DEI MINORENNI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI E L'ATTIVITÀ DEI GARANTI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME

La figura del tutore volontario è stata introdotta a livello nazionale dalla L. 47/2017 che dispone le misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati quali titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea.

La legge stabilisce che i tutori sono “privati cittadini, selezionati e adeguatamente formati, (...) disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle”, una figura descritta in maniera più specifica dalle Linee guida dei tutori volontari dell'Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza⁴⁵³ che qualificano il tutore volontario come “espressione di *genitorialità sociale* e di *cittadinanza attiva*: un tutore non solo per la rappresentanza giuridica della persona di minore età, ma un tutore attento, altresì, alla relazione con il tutelato, interprete dei suoi bisogni, dei suoi problemi”.

Prima della L. 47/2017 il compito di tutore veniva generalmente affidato a persone che ricoprivano incarichi istituzionali o pubblici nel territorio di residenza del minore, come per esempio il Sindaco, che a causa dell'elevato numero di minori che poteva essere chiamato ad affiancare, si connotava spesso come una figura formale che non riusciva sempre a garantire un accompagnamento rispondente ai bisogni dei minorenni. In questo contesto però, alcune Regioni avevano già in precedenza avviato buone prassi, prevedendo figure simili a quella del tutore volontario e che sono state precorritrici e propulsive della legge stessa.

La Regione Veneto nel 1988 (L.R. 42/88) istituiva la figura del Pubblico Tutore dei minori⁴⁵⁴ che, tra le sue funzioni, prevede quella di selezionare e formare persone volontarie per l'attività di tutela e di dare consulenza e sostegno ai tutori stessi. In adempimento alla funzione che la legge istitutiva il Veneto è stata poi la prima regione a sperimentare il reclutamento, la formazione e l'accompagnamento di cittadini volontari per l'assunzione della funzione di tutore legale di minori di età, predisponendo e avviando nel 2001 il Progetto Tutori, con la successiva costituzione nel 2004, presso l'Ufficio del pubblico tutore, della Banca dati dei volontari formati e delle richieste da parte dei giudici. L'istituzione della figura del Tutore volontario, prevista per i minorenni per i quali non vi è una designazione della tutela del genitore e non è possibile nominare tutore qualcuno della cerchia familiare, è andata incontro sia alla necessità di far fronte al maggiore fabbisogno legato all'aumento della presenza di minori stranieri non accompagnati, sia all'esigenza di dare alla tutela una connotazione più umana, relazionale, più incentrata sui bisogni personali e del rispetto dei diritti del minore e del suo superiore interesse⁴⁵⁵. I tutori volontari hanno quindi progressivamente sostituito i tutori istituzionali. Le richieste inviate dai giudici hanno riguardato in gran parte minori stranieri non accompagnati⁴⁵⁶.

La Regione Puglia con la Legge Regionale del 10 luglio 2006 n. 19 “*Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia*”, all'art. 30, istituiva presso il Consiglio regionale, l'Ufficio del Garante dei diritti del Minore. Il Regolamento Regionale n. 23/2008 che ha dato attuazione alla legge ha stabilito che l'Ufficio del Garante dei Diritti del Minore “*promuova la formazione di idonee figure preposte alla rappresentanza legale dei minori, quali a titolo esemplificativo i tutori e curatori,*

⁴⁵³ AGIA “Linee Guida per la Selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari” <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/Linee%20guida%20tutori%20volontari.pdf>

⁴⁵⁴ Figura che è poi stata sostituita nel 2013 con l'istituzione del Garante Regionale dei Diritti della Persona

⁴⁵⁵ Regione Veneto e Università degli studi di Padova “Vademecum per tutori volontari di minori d'età”, 2005. http://garantedirittipersonaminori.consiglioveneto.it/gestione/documenti/doc/vademecum2005_tutori_volontari.pdf

⁴⁵⁶ Regione Veneto “Il Progetto Tutori. Un decennio di attività in sintesi 2001-2010” http://garantedirittipersonaminori.consiglioveneto.it/gestione/documenti/doc/prog_tutori_10anni_sintesi.pdf

così come previsto dalla Legge 149/2001, e promuove presso le strutture regionali competenti l'istituzione di appositi albi regionali dai quali potranno attingere i giudici minorili di tutta la Regione, nonché altre forme di tutoraggio stabilite nella Convenzione di Strasburgo di cui alla L. 77/2003⁴⁵⁷. Anche in questa regione va segnalato l'aumento della presenza di Minorenni stranieri non accompagnati, in particolare a seguito della Primavera araba. Dando attuazione alle norme, con la Determinazione del Segretario Generale del Consiglio n. 25 del 28.11.2012, è stato poi approvato il progetto Tutori Legali in Puglia e già nel 2013 era stato avviato un percorso di formazione con il quale erano stati formati 160 tutori.

In Sicilia, la regione con la maggiore presenza di MSNA in Italia, prima della legge 47/2017, in diversi comuni quali Catania, Palermo e Caltanissetta, si erano sviluppate pratiche positive sul tema della figura del tutore volontario, in un'ottica di superamento della concezione amministrativo-burocratica dell'impostazione nazionale⁴⁵⁸. Ad esempio, a Palermo, già nel 2016, era stato sottoscritto un Protocollo tra Comune, Tribunale Civile, Tribunale per i Minorenni, Procura presso il Tribunale per i Minorenni, Questura, Università degli Studi, Azienda Sanitaria Provinciale, Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia e il Garante per l'infanzia e l'adolescenza del Comune, avente per oggetto la "presa in carico dei MSNA". Il protocollo prevedeva l'istituzione di un elenco di tutori volontari per una tutela costruita sui bisogni dei minori e la formazione ed aggiornamento continuo dei tutori stessi.

In Emilia Romagna l'articolo 5 della L.R. n.9 del 2005 prevede che "Il Garante promuove, anche in collaborazione con i competenti organi regionali e territoriali, la cultura della tutela e della curatela, anche tramite l'organizzazione di idonei corsi di formazione". A partire dal 2013 si sono svolti percorsi di sensibilizzazione e formazione per tutori volontari e i comuni di Bologna, Ferrara e Reggio Emilia, in collaborazione con il Garante e il competente Servizio regionale hanno promosso e realizzato esperienze di tutela volontaria per i minori d'età del loro territorio⁴⁵⁹. Con la DGR 136 del 10 febbraio 2014 la Regione aveva poi deliberato l'istituzione presso il Servizio Politiche familiari, infanzia e adolescenza di un elenco regionale, articolato su base distrettuale, delle persone che avevano concluso i corsi promossi da Enti pubblici e organizzati a livello territoriale per la formazione di tutori volontari di persone di minore età disponibili ad accettare l'eventuale incarico.

Nel 2017 con l'approvazione della legge 47/2017 è stato istituito un sistema organico di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, che prevede una serie di misure volte ad armonizzare la normativa sulla protezione dei minori e quella sull'immigrazione, recependo i principi fondamentali della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

La Legge disciplina il sistema di protezione e accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati regolandone diversi aspetti⁴⁶⁰ quali le procedure di accertamento dell'età e di identificazione con una maggiore attenzione ai diritti e garantendo l'uniformità delle stesse a livello nazionale, la necessità di eseguire indagini familiari, prevede maggiori tutele per il diritto all'istruzione e alla salute, sancisce il diritto all'ascolto e all'assistenza legale, regola il sistema di accoglienza integrato per i minorenni stranieri non accompagnati, prevede l'attivazione della banca dati nazionale e istituisce a livello nazionale la figura del tutore volontario. In particolare l'articolo 11 della Legge attribuisce ai Garanti regionali e delle province autonome la competenza in merito alla selezione e alla formazione degli aspiranti tutori volontari. Inoltre, a partire dal 2 marzo 2018⁴⁶¹, è stata attribuita ai tribunali per i minorenni la competenza di nomina del tutore

⁴⁵⁷ Regolamento Regionale Regione Puglia n. 23/2008 all'art. 2 co. 2 lett. l)

⁴⁵⁸ Marianna Lunardini "Tutori volontari per Minori Stranieri Non Accompagnati: una definizione innovativa" CeSPI marzo 2020

⁴⁵⁹ NOTA INFORMATIVA Protocollo tra il presidente del tribunale di Bologna e la garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza per l'Elenco dei tutori volontari

⁴⁶⁰ <https://www.gaz.zettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>

⁴⁶¹ articolo 4, comma 2, decreto legislativo n. 220 del 2017

volontario dei minori stranieri non accompagnati segnalati, con un trasferimento di competenza dal giudice ordinario al giudice minorile.

Ai fini dell'attuazione della legge, sono diversi i protocolli sottoscritti tra i garanti regionali e i tribunali per i minorenni. In alcune regioni sono state coinvolte anche altre figure creando una rete volta a rafforzare le attività legate alla tutela volontaria, come ad esempio nella regione Puglia dove dal 2019 l'attività di formazione dei tutori volontari è programmata in collaborazione con gli Ordini professionali degli Psicologi, degli Assistenti Sociali, dei Medici, dei Giornalisti, degli Avvocati e con le Associazioni dei Pedagogisti e dei Pedagogisti Clinici, attraverso la stipula di un apposito protocollo che definisce l'organizzazione di moduli disciplinari (sociale, sanitario, psicologico, pedagogico, giuridico, corretta informazione); oppure in Piemonte dove è stata sottoscritta una convenzione di cooperazione nel 2018, rinnovata poi nel 2020 tra Regione Piemonte, Garante regionale infanzia e adolescenza, Consiglio Regionale Piemonte, Regione Autonoma Valle d'Aosta, Anci-Piemonte, Università degli Studi di Torino e del Piemonte Orientale, Fondazioni CRT, CRC e Compagnia San Paolo, che prevede attività di informazione e sensibilizzazione, attività di formazione rivolte sia ai tutori che ai professionisti dei servizi sociosanitari territoriali e agli operatori delle comunità che accolgono MSNA e appositi strumenti di sostegno ai percorsi di tutela.

A seguito dell'approvazione della Legge, secondo i dati riportati dal monitoraggio sul sistema della tutela volontaria dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (AGIA)⁴⁶² sono stati organizzati tra il 6 maggio 2017 fino al 31 dicembre 2020 complessivamente 80 corsi per tutori volontari, di cui 17 promossi dall'AGIA stessa⁴⁶³ (per le regioni e province autonome prive di garante regionale) e i restanti dai Garanti regionali e delle province autonome. La durata media dei corsi è stata di 26,1 ore e quasi tutti gli aspiranti tutori che hanno iniziato i corsi li hanno poi conclusi. I corsi prevedono generalmente una soglia minima di frequenza e nella maggior parte dei casi il superamento di un test finale e/o un colloquio. I tutori volontari iscritti negli elenchi istituiti presso i Tribunali per i minorenni al 31 dicembre 2020 erano 3.469, in maggioranza donne, la quasi totalità con un livello di istruzione alto o molto alto e oltre la metà con un'età di 45 anni o più.

Gli abbinamenti accettati dal 2018 al 2020 sono stati ben 13.192⁴⁶⁴. I Minorenni stranieri non accompagnati con tutela attiva al 31/12/2020 erano 3.990, registrandosi una forte maggioranza di popolazione maschile con età prevalenti di 16 e 17 anni e quasi tutti affidati ad una comunità di accoglienza, dato che riflette le caratteristiche della popolazione dei MSNA in generale. I dati riportati dal monitoraggio, indicano che quasi un quarto delle tutele attive risultava concentrato nel tribunale di Palermo (la regione Sicilia infatti i registra una maggiore presenza di MSNA rispetto alle altre regioni). Seguono poi i tribunali di Milano, Trieste, Torino, Roma e Firenze con percentuali dal 9% al 6% delle tutele attive.

Nel contesto del sistema di tutela, oltre al lavoro di reperimento e formazione dei tutori volontari e di attivazione della tutela volontaria, è importante il lavoro di accompagnamento dei tutori volontari, ma anche dei professionisti della rete dei servizi che si trovano ad interagire con una figura nuova per molti contesti. Si riporta di seguito l'esperienza di supporto avviata in Piemonte.

7.2.1 L'accompagnamento ai tutori volontari: l'esperienza del Piemonte

In Piemonte il primo corso di formazione, che ha accolto aspiranti tutori residenti anche in Valle d'Aosta, si è svolto nell'autunno 2017. Sono stati organizzati dal 2017 al 2020 un totale di 6 corsi, con lezioni frontali e

⁴⁶² AGIA, "Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria 1° luglio 2019 – 31 dicembre 2020"

<https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-07/TERZO%20Rapp-Monit.pdf>

⁴⁶³ Si rimanda al capitolo 7.3 per un approfondimento sulle attività di promozione della tutela volontaria dell'AGIA

⁴⁶⁴ 3.902 abbinamenti accettati nel corso del 2018, 2.139 abbinamenti accettati nel primo semestre del 2019 e 7.151 abbinamenti accettati da luglio 2019 a dicembre 2020. Dati Rapporti di monitoraggio AGIA - <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/rapporti-di-monitoraggio>

online a seconda del periodo in cui sono stati realizzati, e per il rilascio dell'attestato è stata prevista la partecipazione ad almeno l'80% delle lezioni e il superamento di un test finale.

Piemonte - Corsi per tutori volontari						
	Iscritti	Rinunce prima o durante il corso	Non hanno raggiunto 80% frequenza	Ammessi al test finale	Superato il test finale	Conferma iscrizione elenco TM
1 corso nov '17- gen '18	99	4	4	91	90	79
2 corso feb '18 - mar '18	110	6	2	102	102	88
3 corso sett '18 - ott '18	83	4	0	78	78	59
4 corso ott '18 - dic '18	133	19	4	110	109	90
5 corso mar '19- apr '19	104	16	6	88	88	43
6 corso sett '20- ott '20	66	19	0	47	45	30
Totale	595	68	16	516	512	389

A partire da aprile 2018 il Tribunale per i minorenni di Torino ha effettuato le prime nomine di tutori volontari e a settembre dello stesso anno è stato avviato il percorso di supporto col fine di sostenere i tutori nel loro ruolo, favorirne l'inserimento nella rete territoriale dei servizi e di accompagnare anche i professionisti dei servizi sociali e delle comunità che per la prima volta si sono trovati ad interagire con una persona spesso estranea al mondo dell'accoglienza. Il sostegno post-nomina prevede Gruppi di accompagnamento e Gruppi di mutuo aiuto.

I percorsi dei gruppi di accompagnamento per tutori volontari, aperti ai tutori piemontesi e valdostani, sono organizzati con incontri quindicinali e affrontano aspetti pratici e giuridici delle tutele, il rapporto con i servizi e gli attori sociali coinvolti, strategie e criticità relazionali e psico-culturali, facilitando la creazione e il mantenimento di una rete tra tutori. Gli incontri prevedendo un primo confronto sulle risorse e le criticità incontrate nel corso delle tutele e successivamente un approfondimento tematico a partire dalle necessità riportate dai tutori stessi. Ai gruppi di accompagnamento possono partecipare tutti i tutori piemontese e valdostani iscrivendosi al singolo incontro.

I gruppi di mutuo aiuto sono invece gruppi stabili di tutori che si incontrano su base mensile, che consentono un confronto peer to peer e la condivisione di esperienze personali, timori, problematiche, risorse condivisibili e successi.

L'esperienza del sostegno post-nomina facilita la circolazione delle buone prassi e permette di non trovarsi ad affrontare eventuali dubbi in balia di vissuti di solitudine. I gruppi quindi facilitano l'esercizio della tutela volontaria, aiutano a individuare eventuali comportamenti non adatti con il ruolo e agevolano il monitoraggio della tutela volontaria sia in termini di ricerca sia in termini di esame della realtà, permettendo ad esempio di indirizzare la formazione degli aspiranti tutori volontari e di migliorare il sistema della tutela volontaria.

TUTELA VOLONTARIA REGIONE PIEMONTE - QUINQUENNIO 2017-21 ⁴⁶⁵	
Numero nominativi di tutori volontari trasmessi all'autorità giudiziaria per l'iscrizione nell'elenco	400*
Numero tutori nominati almeno una volta	351

STRUMENTI DI SOSTEGNO POST-NOMINA NUMERO PARTECIPANTI

Numero di partecipanti al 30.07.2021	330
Incontri dei Gruppi di accompagnamento organizzati tra il 2018 e il 2021**	88
Incontri dei Gruppi di mutuo aiuto organizzati tra il 2019 e il 2021 **	65

*di cui 11 hanno chiesto di essere cancellati dall'elenco

** inclusi i previsti fino a dicembre 2021

Bibliografia

AGIA "Linee Guida per la Selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari"
<https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/Linee%20guida%20tutori%20volontari.pdf>

AGIA, "Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria 1° luglio 2019 – 31 dicembre 2020"
<https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-07/TERZO%20Rapp-Monit.pdf>

Lunardini M. "Tutori volontari per Minori Stranieri Non Accompagnati: una definizione innovativa" CeSPI marzo 2020

Gullace G. e Tuninetti E. "Il supporto dopo la nomina dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati. L'esperienza piemontese" https://www.compagniadisanpaolo.it/wp-content/uploads/Il-supporto-durante-la-nomina-dei-tutori-volontari-di-minori-stranieri-non-accompagnati_27.04.21.pdf

Regione Veneto e Università degli studi di Padova "Vademecum per tutori volontari di minori d'età", 2005.
http://garantedirittipersonaminori.consiglioveneto.it/gestione/documenti/doc/vademecum2005_tutori_volontari.pdf

Regione Veneto "Il Progetto Tutori. Un decennio di attività in sintesi 2001-2010"
http://garantedirittipersonaminori.consiglioveneto.it/gestione/documenti/doc/prog_tutori_10anni_sintesi.pdf

⁴⁶⁵ Dati Università di Torino, dipartimento di giurisprudenza "La formazione dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati – aggiornato al 31.07.2021"

7.3 L'AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA E I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

7.3.1 Il monitoraggio dell'attuazione della legge n. 47 del 2017

Dall'anno della entrata in vigore della legge n. 47/2017, l'Autorità garante per l'infanzia e adolescenza ne ha costantemente monitorato l'attuazione, sollecitando le istituzioni competenti in ordine agli interventi normativi ed operativi necessari per rendere effettivi i diritti dei minori stranieri non accompagnati ivi sanciti.

Nel corso dell'anno 2018, ad un anno dall'entrata in vigore della citata legge, 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 Conferenza Stato-regioni, al Presidente dell'Anci, con la quale venivano sottolineati gli aspetti della norma che ancora non avevano trovato piena attuazione.

A livello normativo, la nota ha raccomandato 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.

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. Ciò al fine di realizzare in tempi rapidi un "sistema" nazionale uniforme, riparando alla frammentarietà delle prassi previgenti.

Nella stessa nota, l'Autorità garante ha chiesto che fosse adottato in tempi celeri il protocollo multidisciplinare nazionale per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati. 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 infine 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.

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 I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sulla proposta di legge C. 1346, già approvata al Senato, recante "Conversione in legge, con modificazioni, 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.

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/Siproimi 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'accoglienza 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.

Nel febbraio 2019 il Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha raccomandato all'Italia di "stabilire adeguati meccanismi di accoglienza e protezione per i minori stranieri non accompagnati (Msna); facilitare l'accesso al sistema di asilo ai minorenni che abbiano bisogno della protezione internazionale; attuare un protocollo uniforme per l'accertamento dell'età; attuare effettivamente la tutela volontaria; migliorare l'attuale sistema di raccolta dati dei minori stranieri non accompagnati", nonché di "rendere accessibili ai minori migranti tutte le informazioni rilevanti sui diritti di cui sono titolari, su protezione e assistenza, opzioni e vie per la migrazione legale, in una lingua a loro comprensibile".

Nel quadro delle raccomandazioni del Comitato ONU e delle competenze attribuitele, l'Autorità garante ha proseguito a svolgere nel 2019 la propria attività finalizzata all'attuazione dei diritti dei "vulnerabili tra i vulnerabili". E lo ha fatto continuando a stimolare la piena attuazione della legge n. 47 del 2017, monitorando nello specifico l'adozione dei decreti previsti dalla legge n. 47/2017), necessari a rendere operativo il sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati in Italia.

In particolare l'Autorità garante, con una nota indirizzata al Ministero dell'interno e alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi, ha espresso parere favorevole sullo schema di decreto recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999, che interviene sulla disciplina del rilascio dei permessi di soggiorno (che già prevede la fattispecie del permesso di soggiorno per minore età) e su quella di conversione del permesso al compimento della maggiore età.

Lo schema – approvato in sede di esame preliminare dal Consiglio dei ministri il 21 dicembre 2019 – prevede, in attuazione dell'articolo 10 della legge n. 47 del 2017, l'esonero dall'obbligo di esibizione del passaporto o di documento equipollente, consentendo ai minori stranieri non accompagnati di ottenere il permesso di soggiorno per minore età senza documenti aggiuntivi. Inoltre valorizza un importante strumento di ausilio per il reale inserimento sociale dei minori stranieri non accompagnati prevedendo un "permesso per integrazione" fino al compimento del ventunesimo anno, rilasciato ai ragazzi che al compimento della maggiore età sono affidati ai servizi sociali ai sensi dell'articolo 13, comma 2, della legge n. 47/2017. Lo schema chiarisce poi che il permesso di soggiorno per minore età e per motivi familiari consente al ragazzo di svolgere attività lavorativa e formativa finalizzata all'accesso al mondo del lavoro. Viene colmata poi la mancanza di copertura che poteva determinarsi per il minore straniero non accompagnato titolare del

permesso di soggiorno per richiesta asilo che, dopo il compimento dei 18 anni, avesse visto rigettata la domanda di protezione internazionale. Ciò attraverso la previsione che, in tali casi, il permesso può essere convertito in un permesso di soggiorno per studio, accesso al lavoro o di lavoro ai sensi dell'articolo 32, commi 1 e 1-bis del testo unico n. 286 del 1998. Lo schema attribuisce infine valore normativo a disposizioni di dettaglio in precedenza contenute nelle linee guida adottate il 24 febbraio 2017 dalla Direzione generale immigrazione e delle politiche di integrazione dello stesso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali inerenti il rilascio, da parte dello stesso dicastero, del parere ai sensi dell'articolo 32, comma 1-bis.

L'8 agosto 2019 l'Autorità garante ha espresso, altresì, parere favorevole sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, nell'abrogare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 535 del 1999, ha delineato le nuove competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali a seguito della soppressione del Comitato per i minori stranieri. Tra le nuove competenze, ad esempio, il censimento e monitoraggio della presenza dei minori stranieri non accompagnati mediante l'utilizzo della banca dati denominata Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati istituita presso lo stesso Ministero.

Con riferimento ai minori stranieri non accompagnati il rispetto del principio del superiore interesse del minore, sancito all'articolo 3 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, passa anche attraverso l'efficace attuazione dei meccanismi preposti all'identificazione del minore e, dunque, all'eventuale accertamento dell'età al quale egli possa essere sottoposto in presenza di fondati dubbi. A tal proposito il Protocollo per la determinazione dell'età, al momento in cui si scrive la presente Relazione, non ha completato il proprio iter e risulta sottoposto all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in vista dell'accordo con il Governo, da adottare ai sensi degli articoli 2, comma 1, lettera b) e 4, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Nel mese di febbraio 2019 l'Autorità garante è intervenuta segnalando al Ministro della salute e alla Conferenza permanente l'opportunità di apportare alcune modifiche allo schema di Protocollo per la determinazione dell'età, necessarie ad adeguarlo ai principi della Convenzione ONU. A seguito della segnalazione, l'Autorità garante è stata invitata a partecipare alle riunioni tecniche della Conferenza unificata prodromiche all'adozione del testo definitivo. In quel contesto ha espresso il proprio parere sullo schema di accordo, evidenziando che la condizione di vulnerabilità delle persone di minore età deve essere tutelata adeguatamente nel rispetto della legge nazionale e delle indicazioni internazionali vigenti, anche assicurando la partecipazione del tutore al procedimento di accertamento dell'età sin dal momento della notifica dell'avvio degli esami socio-sanitari da parte della procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni.

7.3.2 L'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati

In considerazione della complessità del fenomeno migratorio riguardante i minori stranieri non accompagnati, l'Autorità garante, con la finalità di realizzare una concreta verifica degli interventi posti in essere dalle istituzioni competenti e volti alla tutela di questa particolare categoria di minori vulnerabili, nel corso degli anni 2016 e 2017, ha avviato un programma di visite di monitoraggio presso le strutture di prima accoglienza attivate sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei Minori Stranieri non Accompagnati (MSNA)", che offrono la prima accoglienza ai minori stranieri non accompagnati.

Una delegazione dell'Autorità garante (composta dalla Garante e due funzionari), di regola in collaborazione con un rappresentante dell'Associazione nazionale magistrati e del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali, ha svolto un programma di visite, su base nazionale, nei centri di accoglienza FAMI per

minori stranieri non accompagnati. Ciò ha reso possibile vedere da vicino gli strumenti di prima accoglienza messi in campo nel sistema di protezione dei minori non accompagnati.

Le visite, che hanno interessato strutture sparse in tutto il territorio nazionale (da Torino a Catania), hanno permesso di raccogliere bisogni e necessità dei ragazzi, come la richiesta di ascolto o il desiderio di essere aiutati a dare avvio a un percorso lavorativo, e di far emergere eventuali limiti del sistema. Hanno evidenziato, inoltre, l'esigenza di un costante aggiornamento delle strutture, che non si limiti alla mera indicazione del numero di posti disponibili e alla composizione anagrafica degli ospiti

A dicembre 2017 è stato condiviso con le istituzioni e gli enti interessati, nonché pubblicato sul sito dell'Autorità garante, il report intitolato *"Partecipazione a 360 gradi. Primo ciclo di visite dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ai centri di accoglienza FAMI per minori stranieri non accompagnati (novembre 2016 - aprile 2017)*

(http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/partecipazione_a_360_gradi_la_prima_accoglienza_dei_minori_stranieri_non_accompagnati_in_italia_logo_copertina.pdf), che contiene i dati e le informazioni raccolte. Il lavoro ha voluto rappresentare anche stimolo per ulteriori riflessioni sul tema dell'accoglienza per tutti gli attori competenti in materia, siano essi istituzioni, organismi o associazioni. Allo stesso tempo ha rappresentato anche un modo per esprimere sostegno, gratitudine e accompagnamento alle autorità e agli operatori del settore che quotidianamente sono impegnate nella tutela delle persone di minore età.

A partire dall'anno 2017, attraverso la sottoscrizione di un protocollo di intesa, l'Autorità garante e l'alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr) hanno avviato una collaborazione volta a facilitare e promuovere l'effettiva protezione delle persone di minore età in Italia. Tale collaborazione, in linea con i rispettivi mandati e funzioni, ha inteso sostenere la protezione dei minori stranieri non accompagnati che giungono in Italia, con particolare attenzione alla promozione del diritto alla partecipazione dei minorenni come modalità di esercizio dei loro diritti.

Nel 2018, è stato siglato un addendum al protocollo sottoscritto nel 2017 nel quale sono state concordate azioni aventi come finalità quella di sostenere il diritto del bambino di essere ascoltato e di prendere parte a tutte le decisioni che lo riguardano, utilizzando a questo scopo la metodologia sviluppata dall'Unhcr (Listen and Learn, Unhcr, 2012).

Le attività svolte sono state orientate alla realizzazione con i minori stranieri non accompagnati di momenti di valutazione partecipativa, ovvero di consultazione sui rischi specifici di cui i bambini e gli adolescenti fanno esperienza, e sulle possibili soluzioni e iniziative da loro considerate più appropriate alle proprie esigenze. Inoltre le azioni concordate hanno avuto la finalità di sostenere e realizzare il diritto del minore straniero non accompagnato ad essere ascoltato e a prendere parte alle decisioni che lo riguardano, come stabilito dalla Convenzione di New York e dalla normativa internazionale, europea e nazionale di riferimento.

In particolare le attività realizzate hanno avuto una triplice finalità. Quella di realizzare visite ai centri di prima e seconda accoglienza, in diverse località dal Nord al Sud Italia, con l'obiettivo di realizzare valutazioni partecipative attraverso focus group rivolti a minori stranieri non accompagnati, per identificare le lacune di protezione e ascoltare i bisogni e le proposte espressi dai minori nel corso di tali attività di ascolto. Il secondo obiettivo è stato la realizzazione di attività partecipative per minori non accompagnati nei centri di accoglienza Sprar/Siproimi in Toscana e Abruzzo, al fine di favorire il coinvolgimento e l'inclusione sociale dei minori accolti con un focus specifico volto a sostenere la componente di partecipazione della persona di minore età nella formazione dei tutori volontari promossa dall'Autorità garante. Al termine di questo percorso, i minori sono stati coinvolti in qualità di *"esperti"* della materia nei corsi di formazione per tutori volontari promossi dall'Autorità garante in Abruzzo e Toscana. Durante questo percorso, i ragazzi minorenni sono stati parte attiva dei processi che li riguardano, al pari degli altri formatori hanno contribuito ai

contenuti dell'agenda arricchendo il dibattito con aneddoti rilevanti, utili per un corretto svolgimento delle funzioni di tutore volontario. Il percorso ha costituito un'occasione di empowerment delle persone di minore età coinvolte.

Infine, le attività svolte con Unhcr hanno portato alla realizzazione di un laboratorio partecipativo di fotografia, che ha coinvolto un gruppo di minori non accompagnati accolti in centri di prima accoglienza a Roma, con la finalità di promuovere la capacità dei giovani richiedenti asilo di esprimere la propria voce attraverso la fotografia. I minori hanno provato a raccontare il proprio percorso di integrazione in Italia, hanno condiviso incertezze ma anche momenti di vita quotidiana. Il progetto si è concluso con una mostra fotografica che si è tenuta presso il Museo delle Mura di Roma dal 6 dicembre 2018 al 6 gennaio 2019, grazie all'ospitalità del Comune di Roma.

Le attività hanno coinvolto 69 persone di minore età, di cui il 90% di sesso maschile; l'età media dei minori ascoltati è di 17 anni. Significativo anche il dato rispetto alle nazionalità dei minori che hanno voluto partecipare alle attività (Albania, Eritrea, Gambia, Mali, Nigeria, Ghana, Guinea, Somalia, Filippine, Costa d'Avorio, Bangladesh e Colombia).

Nell'anno 2018, l'Autorità garante e Unicef, al fine di espandere e orientare le attività di ascolto, partecipazione e informazione a favore dei minori stranieri non accompagnati, anche attraverso l'uso di strumenti innovativi e *child friendly* hanno firmato un protocollo con il quale hanno concordato l'attivazione di un *network* di nuovi *partner* in supporto all'azione di registrazione alla piattaforma digitale *U-Report on the Move* dei minorenni migranti e rifugiati (*U-Reporter*). Attraverso tale azione si è inteso sondare il livello di conoscenza che i minorenni hanno dei loro diritti e condividere informazioni utili per il loro percorso in Italia ma anche stimolare l'ascolto e la partecipazione dei minori stranieri non accompagnati in tutte le sedi pertinenti e nelle occasioni istituzionali, segnalare e svi-luppare proposte presso enti, istituzioni e organismi, in collaborazione con altri *partner*, volte ad assicurare l'aumento della conoscenza e la piena promozione e tutela dei diritti dei minori non accompagnati e, non ultimo, disseminare materiale di comunicazione relativo ai risultati dei sondaggi *U-Report on the Move* per finalità di *advocacy*, anche tramite canali *online*. Nella giornata mondiale dell'infanzia, il 20 novembre 2018, l'Autorità garante e Unicef hanno comunicato i risultati degli ultimi sondaggi di *U-Report on the Move* che conta 1.078 iscritti (*U-reporters*). Di questi il 93% sono ragazzi e il 7% ragazze, l'83% ha un'età compresa fra i 15 e i 19 anni, il 7% tra i 25 e i 30, il 4% tra i 20 e i 24, un altro 4% sopra i 31, il 2% tra i 0 e i 14. Le regioni in cui si registra il maggior numero di iscritti sono Sicilia e Calabria, ma il progetto è attivo anche nel Lazio, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Toscana, Emilia-Romagna, Abruzzo, Molise e Campania.

7.3.3 I movimenti alle frontiere settentrionali

In attuazione dei compiti previsti dalla legge istitutiva e nel perseguimento del comune obiettivo di assicurare il principio cardine del superiore interesse del minore a tutte le persone di minore età presenti sul territorio italiano, l'Autorità garante ha approfondito il tema relativo ai movimenti alle frontiere settentrionali dei minori non accompagnati presenti in Italia, alla luce dei documentati tentativi di attraversare irregolarmente il confine e delle conseguenze traumatiche e, talora tragiche, che tali esperienze hanno avuto sui minorenni coinvolti.

I minori stranieri non accompagnati in transito richiedono l'individuazione di interventi idonei e strutturali, capaci di dare una risposta alle loro peculiari esigenze migratorie.

Da questa consapevolezza è dunque emersa la necessità di avere un quadro conoscitivo chiaro, tanto nella prospettiva normativa - internazionale, europea e interna - quanto in quella operativa, sia sul versante giurisdizionale che su quello pratico-amministrativo.

Per questo, l'Autorità garante ha voluto individuare criticità e buone prassi del sistema italiano di protezione

e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riferimento alle zone di frontiera settentrionale italiane, attraverso in ciclo di audizioni che si è svolto dal 3 al 5 ottobre 2018 e che ha riunito oltre 20 esperti rappresentativi del mondo giurisdizionale, associazionistico e istituzionale, anche di livello internazionale e sovranazionale. Tale composizione ha rispecchiato l'approccio multidisciplinare necessario per affrontare un tema complesso come quello delle migrazioni secondarie delle persone di minore età e per offrire riflessioni e strumenti adeguati che possano dare una risposta di sistema ai bisogni dei minori migranti in transito.

Le questioni su cui gli esperti si sono confrontati hanno riguardato le criticità nel sistema italiano di protezione dei minori non accompagnati in riferimento all'accoglienza, ai meccanismi di relocation, di ricongiungimento familiare, di rimpatrio volontario assistito. Sono state affrontate le criticità che emergono nell'identificazione dei minori stranieri non accompagnati nei transiti di frontiera, con particolare riferimento alle procedure per l'accertamento dell'età.

L'esito delle audizioni è stato raccolto in un volume, pubblicato nel 2019, che traduce, in un unico strumento, la sinergia e il comune interesse di tutti gli attori coinvolti, a più livelli, nel sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Oltre ad un inquadramento del fenomeno, esso contiene la sintesi delle soluzioni alle criticità individuate dagli esperti. Su queste basi, l'Autorità garante ha formulato delle raccomandazioni, suddividendole in quattro macro-aree tematiche, che ha indirizzato alle istituzioni e agli attori competenti, ciascuno per il proprio ambito.

Tra le raccomandazioni elaborate nel quadro del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati in generale, l'Autorità garante ha sollecitato le istituzioni competenti a garantire un'informazione capillare e uniforme su tutto il territorio nazionale, anche attraverso opuscoli ad hoc tradotti nelle lingue veicolari, rivolta ai minori stranieri non accompagnati, relativa ai diritti di cui sono titolari e alle opportunità che il sistema offre loro. Così, ha raccomandato di garantire canali preferenziali e dedicati per le pratiche volte all'attribuzione della protezione internazionale dei minori stranieri non accompagnati e di definire il profilo, le caratteristiche, prevedendone la regolamentazione, a livello nazionale, della figura del mediatore culturale e di incoraggiarne la formazione, prevedendone la presenza stabile e obbligatoria nei centri di prima e seconda accoglienza, non-ché nel corso delle operazioni di pattugliamento condotte dalle forze dell'ordine alle frontiere settentrionali.

Sul piano dell'accoglienza, l'Autorità garante ha chiesto di prevedere, a livello normativo e operativo, dei centri di transito per minori stranieri non accompagnati nelle zone interessate dai movimenti, delineandone in maniera puntuale le caratteristiche e gli obiettivi, nonché di provvedere ad un'equa distribuzione dei minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale, in particolar modo garantendo una presenza proporzionale tra minori stranieri non accompagnati e tutori volontari.

L'Autorità garante ha rilevato la necessità di prevedere un canale celere e preferenziale per i meccanismi di ricongiungimento familiare, relocation e di rimpatrio volontario assistito dei minori stranieri non accompagnati che ne facciano richiesta. In generale, le raccomandazioni sottolineano l'esigenza di un approccio integrato alla storia del minore straniero non accompagnato che si trovi in Italia, che guardi al "segmento" precedente e a quello successivo rispetto al viaggio che lo ha condotto nel nostro Paese.

7.3.4 La Carta etica del tutore volontario

In continuità con le attività del 2018, condotte con Save the Children e l'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (Aimmf), il processo partecipativo per l'adozione della Carta etica del tutore volontari si è perfezionato nel corso del 2019. La Carta etica è un documento di principi destinato a orientare il tutore volontario nei comportamenti e nelle decisioni