Osservazioni e raccomandazioni del Tavolo di lavoro sui minori stranieri non accompagnati sull' attuazione della L. 47/2017 *"Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"*

Action Aid, Ai.Bi., Amnesty International, Asgi, Caritas Italiana, Centro Astalli, CNCA, C.I.R., Emergency, OIM, Terre des Hommes, Save the Children, UNHCR, UNICEF

Roma, 7 novembre 2017

Introduzione

La L. 47/2017, *"Disposizioni in materia di misure protezione dei minori stranieri non accompagnati"*, ha apportato importanti aspetti di innovazione e sistematizzazione alla materia, introducendo garanzie e specifiche misure di supporto in diversi momenti del percorso dei minorenni migranti provenienti da paesi esterni all'Unione Europea, presenti in Italia privi di figure genitoriali o altri adulti legalmente responsabili.

Come per tutte le riforme legislative di una certa importanza, il momento dell'attuazione – inclusa l'emanazione di norme regolamentari – riveste per questa Legge un'importanza cruciale, risultando necessario definire nella prassi gli aspetti che la stessa lascia aperti e garantire un'interpretazione conforme allo spirito di tutela che ne ha caratterizzato l'emanazione, al fine di scongiurare il rischio che le nuove disposizioni restino in parte lettera morta o abbiano attuazione non chiara o disomogenea.

E' inoltre indispensabile creare le condizioni necessarie per il funzionamento della nuova Legge, in pieno coordinamento tra i diversi attori istituzionali competenti e con gli altri soggetti coinvolti. Il funzionamento della normativa richiede infatti un attento raccordo tra più settori dello Stato, della pubblica amministrazione e della società civile, sia a livello centrale che periferico.

Sul piano della legislazione di secondo livello, la L. n. 47/2017 prevede l'adozione di un sistema di regole attuative attraverso i seguenti atti regolamentari:

1. modifiche al Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394[1]
2. modifiche al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 535[2]
3. emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri contenente la procedura relativa al primo colloquio con il minorenne a cura della struttura di accoglienza[3].

A questi atti si aggiungono documenti di rango amministrativo altrettanto importanti per un'adeguata attuazione delle norme, tra cui:

4. Protocolli di intesa tra i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza e i Presidenti dei Tribunali per i minorenni sulla nomina dei tutori volontari, previsti dalla stessa legge[4]
5. circolari con indicazioni esplicative alle Questure sugli aspetti di competenza
6. linee-guida, protocolli, piani metropolitani e altre intese territoriali necessarie a regolare le azioni e i diversi aspetti della collaborazione tra parti istituzionali.

Con il presente documento, le suddette Organizzazioni desiderano condividere le seguenti **osservazioni e raccomandazioni comuni** relative all'implementazione di importanti aspetti della nuova normativa, in particolare: tutori volontari, affidamento in famiglia, primo colloquio, cartella sociale e SIM, identificazione e accertamento dell'età, prima e seconda accoglienza, richiedenti protezione internazionale, rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno al compimento della maggiore età e prosieguo dell'affidamento ai servizi sociali, diritto alla salute, all'istruzione e alla formazione, diritto all'ascolto, alla partecipazione e all'assistenza legale.

Si auspica che le stesse vengano prese in attenta considerazione dalle istituzioni competenti e che, per garantire il coordinamento delle misure di attuazione e il monitoraggio sull'implementazione della legge, sia istituito un tavolo permanente di confronto interistituzionale che si interfacci regolarmente con le organizzazioni di tutela.

1. Tutori volontari

Osservazioni

La norma sulla promozione della figura del tutore volontario attraverso l'istituzione presso i Tribunali per i minorenni di elenchi di cittadini disposti ad assumere gratuitamente l'incarico e selezionati e formati a tale scopo (art. 11) sta avendo, **grazie all'iniziativa dell'Autorità Garante Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dei Garanti regionali, una rapida attuazione**. A fine settembre 2017 i bandi finalizzati al reclutamento e alla formazione dei tutori volontari risultavano essere stati emanati in 18 regioni su 20 (con l'eccezione della Puglia e del Veneto, dove peraltro era già da anni in corso una sperimentazione). In diverse regioni i corsi sono partiti o in procinto di essere avviati, con un forte impegno da parte delle altre istituzioni competenti e delle organizzazioni internazionali e del Terzo settore, coinvolte nella formazione, così come previsto dalla norma.

[1] *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, per la modifica del quale la Legge prevede un termine di un mese dall'entrata in vigore, già superato.

[2] *Regolamento concernente i compiti del comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, per la modifica del quale la Legge prevede un termine di un mese dall'entrata in vigore, già superato.

[3] E' un atto previsto dall'art. 5 co. 1 della Legge, da adottarsi entro 120 gg. dalla sua entrata in vigore.

[4] Art.11 co.1

Secondo dati pubblicamente disponibili si stima che oltre 2000 persone abbiano presentato domanda per diventare tutori, un numero che denota un chiaro interesse verso questo istituto, il quale andrà ora rafforzato nell'intento di assicurare una copertura che si avvicini il più possibile al fabbisogno da parte dei minorenni stranieri non accompagnati (circa 18.000 attualmente presenti sul territorio nazionale).

Una possibile importante novità in questo ambito potrebbe essere costituita dall'attribuzione dalla competenza alla nomina del tutore, per quanto riguarda i minorenni stranieri non accompagnati, ai Tribunali per i minorenni (invece che ai Giudici tutelari), come indicato dallo schema di decreto correttivo del D.Lgs. 142/2015 approvato dal Consiglio dei Ministri e attualmente sottoposto al parere delle Camere.

Raccomandazioni

E' importante che le norme e le misure di attuazione abbiano sempre presente la specifica funzione del tutore, distinta da quella dell'affidatario, il quale invece si occupa dell'accoglienza del minore e viene nominato con diversa e separata procedura.

E' necessario che **gli enti locali e le istituzioni centrali investano risorse affinché ai tutori volontari venga garantito un adeguato supporto (non solo giuridico/amministrativo, ma anche psico-sociale, etc.) nell'esercizio della loro importante funzione**. Ciò è indispensabile anche per rendere possibile l'accesso a questo programma a cittadini non necessariamente esperti in materia di immigrazione, conformemente allo spirito della legge che non si rivolge a categorie professionali specifiche.

In particolare, va garantito il finanziamento di programmi di aggiornamento e di servizi di orientamento e accompagnamento all'esercizio corretto della funzione, oltre che di monitoraggio della stessa. Questo può essere fatto anche individuando luoghi territoriali di confronto tra diversi organismi coinvolti (enti locali, autorità giudiziaria, enti no profit, etc.), ad esempio attivando a livello comunale **sportelli di orientamento con l'ausilio degli ordini professionali, di enti no profit e di esperti legali**. Inoltre sarebbe utile, ferma restando la assoluta gratuità del ruolo come previsto dal Codice civile, **prevedere dei rimborsi per le spese vive sostenute dal tutore**, affinché l'esperienza solidale di essere tutori volontari di un minorenne non accompagnato non sia esclusivo appannaggio di cittadini abbienti.

Nello stesso spirito si propone che la pubblica amministrazione e il comparto privato prevedano **permessi lavorativi** che consentano agli aspiranti tutori volontari di frequentare i relativi corsi e, una volta nominati, di occuparsi delle incombenze insite nel proprio ruolo, ad esempio garantire la presenza durante l'intervista davanti alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale o in altre procedure che richiedano l'esercizio della rappresentanza del minorenne.

E' opportuno offrire possibilità analoghe di **formazione ai tutori provvisori**, considerate le loro accresciute funzioni secondo quanto previsto dall'art. 18 della Legge in merito alla possibilità dei responsabili delle strutture di accoglienza di assistere il minorenne nella presentazione della domanda di protezione internazionale e le altre funzioni ordinarie svolte nelle more della nomina.

Occorre infine prevedere opportune **procedure di prevenzione dei rischi di abusi o comportamenti inadeguati** da parte dei tutori nei confronti dei minori tutelati.

2. Affidamento in famiglia

Osservazioni

La modifica della L.184/1983 sull'adozione e l'affidamento da parte della L. 47/2017 prevede la possibilità per gli enti locali di promuovere la formazione di affidatari, in modo da **favorire l'accoglienza in famiglia dei minorenni stranieri non accompagnati piuttosto che in strutture** (art. 7). La Legge tuttavia attribuisce carattere facoltativo a tali misure, le quali sono quindi rimesse alla discrezionalità degli enti locali e vanno attuate senza aggravio di spesa. Se dunque da un lato la promozione dell'affido richiamato dalla legge consente di dare nuovo impulso a tale istituto, la volontà effettiva di attivazione della stessa da parte degli enti locali resta cruciale.

Raccomandazioni

Nell'attuazione sarà importante tenere presenti i diritti già riconosciuti ai minorenni dalla L. 184/1983, secondo cui è preferibile, ove opportuno e appropriato, affidare il minorenne temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo: **in prima istanza ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in seconda istanza ad una comunità di tipo familiare** che rispetti determinati requisiti minimi di autorizzazione e accreditamento previsti dalle norme regionali in materia di unità d'offerta della rete sociale.

Per evitare disparità di trattamento tra minorenni stranieri non accompagnati e ogni altro minorenne idoneo a beneficiare delle misure di protezione previste nel nostro ordinamento, ferma restando la preferenza, ogniqualvolta appropriato, dell'affidamento in contesti familiari, va dunque altresì garantita massima attenzione alle strutture di accoglienza per minorenni (v. punto 5).

E' inoltre importante garantire uno **specifico e continuativo sistema di accompagnamento alle famiglie affidatarie** e ai minorenni pre- e post- affidamento, anche attraverso il riconoscimento del ruolo delle reti di famiglie quale sostegno professionale e di prossimità complementare al ruolo fondamentale del servizio sociale competente.

E' utile infine assicurare che i Comuni siano informati circa la possibilità di coprire il costo dell'affidamento familiare dei minorenni stranieri non accompagnati con i contributi disposti dal Ministero dell'Interno a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati di cui all'articolo 1, co. 181 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, entro i limiti delle risorse del medesimo fondo (art. 19, co. 3 del D.Lgs. 142/2015).

3. Primo colloquio, cartella sociale e sistema informativo minori (SIM)

Osservazioni

Nel sistema delineato dalla L. 47/2017 la **cartella sociale (art. 9), compilata dal personale della struttura di accoglienza anche sulla base del primo colloquio** (previsto dall'art. 5, che introduce l'art 19-bis nel D.Lgs. 142/2015), **è uno strumento centrale nel processo di valutazione del superiore interesse del minorenne**.

Risulta quanto mai opportuno da parte del Legislatore aver inserito la cartella sociale ed il **sistema informativo minori (SIM)** nell'ambito dello stesso articolo. Tuttavia nel testo non emerge un chiaro raccordo tra i due strumenti.

Il **SIM appare in via avanzata di attuazione** da parte del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Raccomandazioni

E' importante che il **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri** da adottarsi *ex* art.5 della L.47/2017 e finalizzato a definire la procedura relativa al primo colloquio contenga un chiaro riferimento alla **primaria considerazione da riservare al superiore interesse del minorenne** e, in particolare, alle **modalità procedurali attraverso le quali tale valutazione deve avere luogo**, così come richiesto e secondo gli standard internazionali contenuti nel Commento Generale n. 14/2013 del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti del fanciullo.

L'attuazione dovrà inoltre garantire un **raccordo tra la cartella sociale e il SIM**, al fine di ottimizzare le risorse e armonizzare il sistema. Un sistema informativo che contenga i dati rilevanti relativi alla condizione del minorenne, ne rifletta tempestivamente i progressi – con la previsione di chiare modalità di accesso, fruizione e protezione dei dati disaggregati, secondo quanto previsto dalle norme sulla *privacy* – potrebbe infatti contribuire a perseguire una più chiara conoscenza della situazione dei minorenni stranieri non accompagnati in Italia, a migliorare ed a tarare sempre più le misure assunte nell'interesse di ciascuno di loro e a rispondere a quell'esigenza di realizzare un sistema di dati completo ed affidabile più volte rilevata dalla Commissione Europea.

E' importante che i regolamenti di attuazione definiscano sia quali sono **gli elementi essenziali della cartella sociale,** sia **chi ha il compito di gestire le informazioni ivi contenute**, considerando il ruolo cruciale di questo strumento nella valutazione del superiore interesse del minore. Occorre in particolare garantire che tale documento sia strutturato e concepito in modo che vi confluiscano necessariamente, laddove presenti, tutte le segnalazioni di vulnerabilità del minorenne, incluse quelle sulla sua condizione fisica, sociale e psicologica, con piena multidisciplinarietà. Le **responsabilità di chi compila e/o consulta la cartella sociale** in termini di *privacy* e di accuratezza delle informazioni inserite vanno chiaramente fissate dalle norme di attuazione. La cartella deve anche indicare il motivo per cui una determinata decisione (percorso, scelta educativa, sanitaria, etc.) è stata presa, in considerazione del superiore interesse del minore interessato.

Occorre infine che nell'attuazione della normativa si preveda che chi è deputato alla gestione della cartella sociale **trasmetta alle comunità di seconda accoglienza la cartella stessa, in modo da assicurare il passaggio di tutte le informazioni relative al minorenne e il raccordo tra i servizi**.

4. Identificazione e accertamento dell'età

Osservazioni

La previsione di una **procedura certa e definita per legge** per l'identificazione e l'accertamento dell'età dei minorenni stranieri non accompagnati (art. 5) fa sì che vi siano regole chiare in un ambito sinora caratterizzato da disomogeneità di prassi da regione a regione. Una corretta identificazione e un accurato accertamento dell'età (laddove necessario) sono essenziali per l'individuazione dei minorenni e quindi per la loro protezione, anche in considerazione dei profondi rischi legati a una loro non repentina individuazione all'interno dei flussi di migranti.

Alla luce dell'esperienza concreta delle Organizzazioni, la relativa **prassi operativa appare ancora disomogenea, sebbene in graduale avvicinamento al disposto della norma** in diversi luoghi di frontiera e internamente al territorio. Nello specifico, emerge una progressiva introduzione di modalità di accertamento multidisciplinare, oltre al coinvolgimento, come previsto dalla norma, della procure minorili, competenti a disporre l'accertamento dell'età, e dei Tribunali

per i minorenni, la cui competenza a emanare il provvedimento di attribuzione dell'età, non prevista espressamente dalla L. 47/2017, viene individuata dallo schema di decreto correttivo al D.Lgs. 142/2015 approvato dal Consiglio dei Ministri e ora sottoposto al parere delle Camere.

Raccomandazioni

L'adozione delle regole di attuazione - in particolare le modifiche al regolamento di attuazione del Testo Unico Immigrazione, il già citato DPCM sul primo colloquio e i protocolli in materia di accertamento dell'età - riveste un'importanza cruciale per garantire **un'applicazione omogenea delle nuove disposizioni**. Tali regole dovrebbero delineare dettagliatamente la procedura alla luce di una lettura della norma che tenga conto dello spirito di protezione del minorenne e di tutela del suo superiore interesse con cui è stata concepita.

In particolare sarebbe essenziale che le norme di attuazione indicassero in dettaglio la **scansione dei passaggi da compiere durante la fase di identificazione ed eventuale accertamento dell'età**, per evitare applicazioni difformi.

Per una piena attuazione dell'art. 5 si considera inoltre di cruciale importanza che le disposizioni in esso contenute vengano dotate di **norme regolamentari per ciascuno dei suoi componenti essenziali**, tra i quali le parti relative a:

- primo colloquio effettuato dal personale del centro di prima accoglienza (v. anche punto 3)
- identificazione da parte delle forze di pubblica sicurezza
- accertamento dell'età da parte dell'*equipe* multidisciplinare
- intervento preliminare e finale della magistratura.

L'articolo complessivamente considerato va infatti a individuare un **sistema unico** che, nello spirito in cui la legge è stata approvata, punta ad assicurare il rispetto di criteri essenziali nella determinazione dell'età incluse la gradualità delle azioni, la minore invasività del metodo di accertamento, il beneficio del dubbio, la presunzione di minore età, l'efficace informazione e l'accesso a un ricorso effettivo.

Più nello specifico, si ritiene che le norme di attuazione debbano includere sia **indicazioni procedurali**, sia **criteri relativi alla qualificazione della fondatezza del dubbio**, i quali guidino tanto chi deve operare la segnalazione dello stesso alla procura minorile, quanto quest'ultima nel valutare se disporre l'accertamento o meno.

Rispetto agli **aspetti procedurali** appare opportuno prevedere che:

a. la richiesta di disporre l'accertamento dell'età in caso di dubbio fondato può essere presentata alla procura minorile, oltre che dall'autorità di pubblica sicurezza, anche dal diretto interessato.

b. la richiesta ha **forma scritta** e va **motivata** con riferimento ai motivi del fondato dubbio e all'assenza dei rischi per l'integrità psicofisica dell'interessato.

c. il provvedimento con cui la procura minorile dispone l'accertamento dell'età ha **forma scritta** ed è **motivato**. Nell'adottarlo si ritiene, alla luce del dettato normativo, che la procura dovrebbe valutare in particolare se: il dubbio sull'età può effettivamente ritenersi fondato; esso permane a seguito di un tentativo di accertamento effettuato dalle autorità di pubblica sicurezza in via principale attraverso un documento anagrafico, avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari (come richiesto dal comma 3); non sussistano rischi per l'integrità

psicofisica dell'interessato, valutate le sue condizioni personali e di salute (come previsto dal comma 6).

d. in linea con il dettato normativo (art. 5 comma 2) la valutazione dovrà essere eseguita nei centri dedicati e non in luoghi di sbarco e/o *hotspot*.

Riguardo invece alla **qualificazione del "fondato dubbio"** si ritiene opportuno prevedere un elenco di criteri che comprendano i seguenti:

e. il dubbio sull'età è da ritenersi fondato se si basa su una **considerazione integrata di più fattori**. In linea generale, un solo elemento di incertezza non può integrare la fondatezza del dubbio sull'età.

f. Ai fini della fondatezza del dubbio, la valutazione dell'**aspetto fisico** dell'interessato deve riguardare **elementi che depongano fortemente e ragionevolmente contro la minore età**. Tale valutazione in ogni caso non integra di per sé sola la fondatezza del dubbio in assenza di informazioni sulla vicenda personale del minore che corroborino tali elementi, raccolte nell'ambito di un colloquio svolto alla presenza di un mediatore culturale ed effettuato secondo i criteri previsti dal comma 1 dell'art. 5 e del DPCM di cui questo prevede l'emanazione.

g. L'assenza di documenti di identità non integra di per sé sola la fondatezza del dubbio.

h. Il contrasto tra l'età con cui il minore è stato registrato all'arrivo e quella dichiarata successivamente (ad esempio al momento della richiesta del permesso di soggiorno) non integra di per sé sola la fondatezza del dubbio.

E' inoltre urgente armonizzare tale procedura con quanto previsto per le potenziali vittime di tratta dal DPCM n. 234/2016 (ex art. 4 del D.Lgs 24/2014) per garantire una tutela omogenea a tutti i minori, mantenendo altresì il più alto livello di garanzia, considerato anche che l'accertamento della condizione di vittima di tratta avviene nel corso del tempo e non sempre al momento del rintraccio del minore sul territorio.

5. Prima e seconda accoglienza

Osservazioni

La previsione di un **sistema di accoglienza integrato** tra strutture di prima accoglienza (per soli minorenni) e un sistema di seconda accoglienza per minorenni stranieri non accompagnati affidato allo SPRAR appare uno dei punti qualificanti delle nuove norme, la cui attuazione richiede un insieme complesso e coordinato di misure.

La **riduzione a 30 gg. dei tempi massimi di permanenza** del minorenne in prima accoglienza è positiva perché punta a consentire ai minorenni stranieri non accompagnati di essere accolti in centri che possano garantire una loro presa in carico e una protezione e assistenza più adeguate. Essa al contempo richiede lo svolgimento tempestivo di tutte le procedure previste. Il rispetto concreto di questo termine è strettamente collegato, nella prassi, alla disponibilità di posti di accoglienza nel sistema ordinario in capo allo SPRAR ove trasferire i minorenni dalle prime accoglienze.

Altrettando positiva, in ottica di sistema, è la conferma dell'accesso allo SPRAR in seconda accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati a prescindere dalla presentazione della domanda di protezione internazionale.

Va tuttavia sottolineato che sistema ordinario di accoglienza in capo allo SPRAR resta a oggi fortemente insufficiente per i minorenni stranieri non accompagnati, sebbene in crescita (2.039 posti e 2.898 MSNA accolti nel 2016 a fronte dei 977 posti e 1.640 minorenni stranieri non accompagnati accolti nel 2015[5]).

Inoltre, la distribuzione territoriale dell'accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati è fortemente disomogenea. Al 31 dicembre 2016, più del 40% dei minorenni stranieri non accompagnati presenti in Italia erano accolti in Sicilia, mentre regioni popolose come il Piemonte e il Veneto ne ospitavano insieme meno del 5%[6].

Raccomandazioni

La piena attuazione delle nuove norme richiede un intervento coordinato in materia di accoglienza e in particolare un **consolidamento e rafforzamento del sistema ordinario in capo allo SPRAR**. E' infatti più che mai urgente garantire un numero sufficiente di posti sulla base di un'adeguata pianificazione.

Non è infatti possibile avvicinare i tempi di permanenza massima (che nella prassi vanno molto oltre i 30 gg.) a quanto previsto dalle nuove norme per la prima accoglienza senza **un investimento sempre crescente sulla seconda accoglienza**, che consenta al sistema SPRAR di rispondere al fabbisogno di posti favorendo il trasferimento dei minorenni stranieri non accompagnati dalle prime alle seconde accoglienze.

In materia di *standard* di accoglienza è inoltre essenziale dare impulso alla qualità della prima accoglienza, innanzitutto **considerando i CAS luoghi di accoglienza residuali** da attivare solo in caso di reale emergenza e arrivo imprevisto e sproporzionato, prevedendo in ogni caso strutture temporanee, dedicate esclusivamente a minorenni, nel rispetto della normativa nazionale e regionale attualmente vigente in materia di accoglienza dei minori. Pur nella consapevolezza della estrema carenza di posti di accoglienza sia nelle strutture di primo che di secondo livello per i minorenni, occorre infatti lavorare sempre di più nell'ottica del **superamento dei centri straordinari**. Trattasi infatti di una modalità, che pur con qualche isolata eccezione, tende a determinare una **grave involuzione nella qualità dell'accoglienza.** Per gli stessi motivi è necessario al contempo assicurare meccanismi di **armonizzazione degli *standard* di accoglienza nei CAS e in generale nelle prime accoglienze a quanto previsto per gli SPRAR**, incluso quanto previsto in materia di inserimento scolastico, accesso alla formazione professionale e accompagnamento all'inserimento lavorativo, ricordando che la normativa in materia di strutture di accoglienza per minorenni prevede comunità di "tipo familiare" o comunque di dimensioni ridotte (tra 8 e 10 posti, a seconda delle normative regionali, di cui si auspica un'armonizzazione a livello nazionale).

Nella stessa ottica appare essenziale **evitare del tutto la permanenza di minorenni all'interno di strutture *hotspot*** attraverso un intervento dai livelli centrali che assicuri il rispetto a livello territoriale di quanto previsto dalla legislazione sull'accoglienza dei minorenni.

[5] Rapporto Annuale SPRAR 2016

[6] Report di monitoraggio al 31.12.2016 MSNA in Italia – Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, DG Immigrazione e politiche di integrazione, Div. II

L'armonizzazione della prima accoglienza alla seconda sarebbe essenziale anche in termini di **distribuzione territoriale delle prime accoglienze, ora eccessivamente concentrate in prossimità dei luoghi di arrivo.**

E' anche necessario che le norme di attuazione prevedano una qualificazione dei **criteri di trasferimento alla prima accoglienza, e da questa alla seconda accoglienza,** introducendo il criterio di **omogeneità territoriale** così da facilitare il percorso già intrapreso e ridurre i disagi legati al trasferimento (tutela, legami, etc.).

In quest'ottica si raccomanda altresì di garantire che un minorenne venga trasferito nella struttura di seconda accoglienza che risponda al suo superiore interesse.

Si raccomanda inoltre di dedicare particolare attenzione alla condizione dei neo maggiorenni non richiedenti la protezione internazionale ospitati in prima accoglienza fino al compimento della maggiore età, i quali, al momento, incontrano difficoltà di accoglienza una volta raggiunta la maggiore età.

Rispetto alla seconda accoglienza è importante dare esecuzione, in un'ottica di ampliamento dell'offerta, alla filiera di opportunità contemplate dalla legge, in modo da individuare per ciascun minorenne la risposta appropriata nel suo superiore interesse.

Affinché questo si realizzi, oltre al già citato stanziamento di risorse onde garantire una capienza adeguata al sistema SPRAR, è importante che i Comuni facciano la propria parte e che **la presa in carico dei minorenni stranieri non accompagnati e la sostenibilità delle accoglienze da parte degli stessi sia facilitata**, ad esempio dalla previsione di incentivi per i Comuni che aderiscono allo SPRAR.

6. Richiedenti protezione internazionale

Osservazioni

In tema di protezione internazionale, le modifiche più rilevanti (art. 18) riguardano la possibilità per il minorenne di presentare la richiesta con l'ausilio, nelle more dell'apertura della tutela, del responsabile della struttura ove questi sia accolto. La legge ha previsto, inoltre, che i minorenni stranieri non accompagnati possano essere assistiti già in sede di colloquio con la commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale da un legale di fiducia e che possano usufruire del patrocinio a spese dello Stato.

Inoltre, attraverso l'introduzione dei commi 2 *bis* e 2 *ter* all'art. 18 D.Lgs. 142/2015 sul diritto all'ascolto (art. 15 applicabile a tutti i minorenni stranieri non accompagnati) la presenza di persone idonee indicate dal minorenne o associazioni specializzate, così come l'assistenza di un rappresentante legale e di un mediatore, sono garantite *ex lege* in ogni fase del procedimento.

Raccomandazioni

E' importante che le norme di attuazione definiscano e garantiscano le procedure **attraverso le quali il minorenne sia informato puntualmente sui propri diritti, compresa la possibilità di esprimere la volontà di essere assistito**, in tutte le fasi della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, da persone idonee da lui indicate o da organizzazioni di comprovata esperienza nel settore (art. 15).

Per garantire l'applicazione della disposizione che **consente l'accesso al patrocinio a spese dello Stato nella fase amministrativa della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale**, è necessario specificare nelle regole attuative quale sia l'organo deputato ad ammettere il richiedente a tale beneficio.

Infine, anche con specifico riferimento ai minorenni richiedenti protezione internazionale, si ribadisce che per assicurare l'implementazione secondo lo spirito della legge è essenziale che si consolidino meccanismi affinché anche coloro che svolgono le funzioni tutorie in via provvisoria abbiano sempre le necessarie competenze e capacità per farlo nel superiore interesse del minorenne (v. anche punto 1).

7. Permessi di soggiorno: rilascio e rinnovo al compimento della maggiore età. Prolungamento dell'affidamento ai servizi sociali.

Osservazioni

Le importanti novità introdotte dalla L. 47/2017 in materia di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno intervengono con l'obiettivo di **sistematizzare e semplificare** una materia regolata in modo disomogeneo nei diversi territori e di abbreviare i tempi di richiesta e di attesa del rinnovo che nella prassi spesso incidono negativamente sul percorso di integrazione del minorenne.

Una grande novità a questo riguardo è rappresentata (art. 10 co. 1 lett. a) dalla **possibilità per il minorenne di presentare direttamente alla Questura la richiesta di permesso di soggiorno**, senza necessità di attendere la nomina del tutore. Utile appare inoltre la semplificazione dei permessi rilasciabili ai minorenni stranieri non accompagnati (se non richiedenti protezione internazionale o vittima di tratta), ridotti a due, per *minore età* e per *motivi familiari*, in caso di affidamento.

Riguardo ai permessi di soggiorno va purtroppo segnalato che attualmente diverse Questure non rilascino permessi per minore età per MSNA vicini al compimento dei 18 anni, Inoltre, non in tutte le Questure è possibile per un MSNA senza documenti di identità ottenere un permesso per minore età, nonostante specifiche circolari esplicative.

Importante il correttivo introdotto in tema di conversione del permesso per minore età al raggiungimento dei 18 anni, (art. 13 co. 1), avendo la norma escluso che il mancato rilascio possa motivare il rifiuto della conversione e che anzi in mancanza di parere si applichi l'art. 20, cc. 1, 2 e 3 della L. 241/1990, che disciplinano il "silenzio assenso". L'introduzione di questo rinvio è particolarmente innovativa, da parte di una legge che ha nei diritti dei minori il suo baricentro, se si considera che il c. 4 del medesimo articolo esclude in via generale che la disciplina del "silenzio assenso" si applichi ai procedimenti riguardanti l'immigrazione.

Raccomandazioni

E' essenziale che **le Questure ricevano istruzioni per l'applicazione delle novità normative**, tra cui indicazioni per la predisposizione di **modalità "a misura di minore" per la ricezione delle richieste** direttamente da parte dei minorenni.

Per la corretta implementazione della legge riguardo al rilascio dei permessi di soggiorno per minore età è necessario chiarire il dettato della legge incorporando nelle norme di attuazione quanto attualmente previsto dalle circolari esplicative sul rilascio degli stessi. Risulta inoltre importante chiarire in sede di circolari esplicative, per superare l'attuale disomogeneità della prassi dei Centri per l'impiego, che **il permesso di soggiorno per minore età consente di esercitare attività lavorativa**, nel rispetto della normativa vigente in materia di lavoro dei minorenni.

Un altro chiarimento necessario è relativo ai **diritti del neomaggiorenne nelle more della conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età**: nello specifico è importante chiarire che il neomaggiorenne resta titolare di tutti i diritti a lui riconosciuti sulla base del permesso di soggiorno precedentemente posseduto.

Resta peraltro cruciale, nell'ambito delle regole di attuazione, chiarire il meccanismo di funzionamento del silenzio-assenso endoprocedimentale ai fini del rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età in mancanza del rilascio del parere, tenendo conto di quanto indicato nelle *Linee-Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età* emanate dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del febbraio 2017.

Sempre in materia di misure di integrazione di lungo periodo, sarebbe importante che le regole di attuazione contenessero una **definizione di cosa comporti il prolungamento dell'affidamento ai servizi sociali del minorenne al compimento della maggiore età** (art. 13 co.2), in particolare prevedere che essa possa essere richiesta anche dal diretto interessato e non soltanto dai servizi sociali e chiarendo cosa comporta per quest'ultimo il prosieguo dell'affidamento, in particolare in termini di accoglienza, assistenza e supporto.

8. **Diritto alla salute, all'istruzione e alla formazione**

Osservazioni

La legge 47/2017 all'art.14 stabilisce il diritto all'iscrizione obbligatoria al SSN per i minori non accompagnati *"anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale".*

La previsione normativa è apprezzabile nel suo intento di rendere immediatamente fruibile un diritto ampiamente difeso e garantito sia da diverse fonti di diritto internazionale sia dalla Costituzione, nonché esplicitata a suo tempo nell'accordo recante "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria della popolazione straniera da parte delle Regioni e Province Autonome italiane" siglato nel 2012 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le PA di Trento e Bolzano, ma tuttora applicato in modo difforme sul territorio nazionale.

Lo stesso art. 14 promuove il **diritto dei minori all'istruzione e alla formazione**, richiedendo alle istituzioni scolastiche e agli enti di formazione di attivare misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico anche con progetti che prevedano l'impiego di mediatori culturali.

Raccomandazioni

Per evitare che la norma resti disattesa o applicata in modo disomogeneo, si ritiene indispensabile e urgente l'emanazione di una direttiva ministeriale che chiarisca e regoli alcuni aspetti cruciali che, come dimostra l'esperienza sul campo, possono trasformarsi in veri e propri ostacoli se non regolati a livello statale, ossia:

- le modalità di attribuzione del codice fiscale da parte dell'Agenzia delle Entrate nonché i documenti per l'iscrizione al SSN nelle more del rilascio del permesso di soggiorno e già in seguito alla segnalazione;

- l'iscrizione al SSN dei minorenni stranieri non accompagnati in attesa di collocamento già segnalati ed incarico ai servizi sociali, qualora privi di residenza o dichiarazione di ospitalità, attraverso la previsione dell'inserimento nel campo "Residenza" del paese di provenienza o della città di dimora o altra formula che le istituzioni competenti vogliano individuare;

- l'assegnazione di un pediatra di libera scelta, o di un medico di base se il minorenne ha più di 14 anni;

- l'identificazione di un codice di esenzione specifico fino al compimento del 18esimo anno di età;

- le modalità per il rinnovo del libretto sanitario nel periodo della conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, per evitare che nell'attesa del parere della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione l'interessato si trovi nell'impossibilità di poter continuare eventuali cure.

In materia di istruzione e formazione è essenziale assicurare, come già indicato al punto 5, che gli *standard* di accoglienza richiedano che ai minorenni ospitati sia all'interno delle prime che delle seconde accoglienze sia garantito l'inserimento scolastico, l'accesso alla formazione professionale e l'accompagnamento all'inserimento lavorativo. E' inoltre importante prevedere apposite risorse per la realizzazione delle misure che facilitino l'inserimento dei minorenni stranieri non accompagnati da parte delle istituzioni scolastiche e degli enti di formazione.

9. Diritto all'ascolto, alla partecipazione e all'assistenza legale

Osservazioni

La Legge prevede importanti garanzie in materia di ascolto, partecipazione e assistenza legale. Il minorenne straniero non accompagnato ha diritto di essere ascoltato e di partecipare attraverso un legale rappresentante a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano (art. 15 co.2) e di nominare un legale di fiducia nei procedimenti giurisdizionali, avvalendosi del patrocinio a spese dello Stato (art. 16).

Raccomandazioni

E' importante garantire che i Tutori, anche provvisori, il personale delle strutture di accoglienza, e le altre figure di riferimento del minore straniero non accompagnato lo informino effettivamente circa il suo diritto di partecipare attivamente ai procedimenti giudiziari e amministrativi che lo riguardano e di nominare una difesa tecnica di fiducia nei procedimenti giurisdizionali.