



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XIX LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 6

**COMITATO PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTUAZIONE DELL'ACCORDO DI  
SCHENGEN, DI VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI  
EUROPOL, DI CONTROLLO E VIGILANZA IN  
MATERIA DI IMMIGRAZIONE**

SEGUITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL FENOMENO DELL'INGRESSO NEL TERRITORIO NAZIONALE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA DIMENSIONE ATTUALE DEL FENOMENO NEL CONTESTO DELLE DINAMICHE MIGRATORIE, AL SISTEMA DI ACCOGLIENZA E PROTEZIONE, ALL'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE ED EUROPEO, NONCHÉ ALLE MISURE PER L'INCLUSIONE E L'AUTONOMIA: AUDIZIONE DEL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA *F.F.* PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI MILANO E DEL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI ROMA

8<sup>a</sup> seduta: giovedì 23 novembre 2023

Presidenza del presidente DELRIO

## INDICE

## Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:

- DELRIO (PD-IDP), senatore . . . . . Pag. 3

**Seguito dell'indagine conoscitiva sul fenomeno dell'ingresso nel territorio nazionale dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla dimensione attuale del fenomeno nel contesto delle dinamiche migratorie, al sistema di accoglienza e protezione, all'evoluzione del quadro normativo nazionale ed europeo, nonché alle misure per l'inclusione e l'autonomia: audizione del Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale per i minorenni di Milano e del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma**

PRESIDENTE:

- DELRIO (PD-IDP), senatore . . . . . Pag. 3, 17

CROATTI (M5S), senatore . . . . . 17

LEBBORONI, Procuratore della Repubblica

presso il Tribunale per i minorenni di Roma . Pag. 4,

17

RUSSO, procuratore della Repubblica f.f. presso

il Tribunale per i minorenni di Milano . . . . . 12, 17

---

*Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE: Cd'I-NM (UDC-CI-NcI-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-Il Centro-Renew Europe: IV-C-RE; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-PATT, Campobase): Aut (SVP-PATT, Cb); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS; Misto-Azione-Renew Europe: Misto-Az-RE.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: FRATELLI D'ITALIA: FDI; PARTITO DEMOCRATICO - ITALIA DEMOCRATICA E PROGRESSISTA: PD-IDP; LEGA - SALVINI PREMIER: LEGA; MOVIMENTO 5 STELLE: M5S; FORZA ITALIA - BERLUSCONI PRESIDENTE - PPE: FI-PPE; AZIONE - ITALIA VIVA - RENEW EUROPE: A-IV-RE; ALLEANZA VERDI E SINISTRA: AVS; NOI MODERATI (NOI CON L'ITALIA, CORAGGIO ITALIA, UDC, ITALIA AL CENTRO)-MAIE: NM(N-C-U-I)-M; MISTO: MISTO; MISTO-MINORANZE LINGUISTICHE: MISTO-MIN.LING.; MISTO-+EUROPA: MISTO-+EUROPA.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la dottoressa Giovanna Lebboroni, procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma e la dottoressa Luisa Russo, procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale per i minorenni di Milano.*

### **Presidenza del presidente DELRIO**

*La seduta inizia alle ore 13,40.*

#### **Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE. Avverto che della seduta odierna verranno redatti il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, per la quale la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

I lavori della Commissione, che saranno oggetto di registrazione, potranno essere quindi seguiti dall'esterno sulla *web TV* della Camera.

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sul fenomeno dell'ingresso nel territorio nazionale dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla dimensione attuale del fenomeno nel contesto delle dinamiche migratorie, al sistema di accoglienza e protezione, all'evoluzione del quadro normativo nazionale ed europeo, nonché alle misure per l'inclusione e l'autonomia: audizione del Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale per i minorenni di Milano e del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta del 15 novembre scorso, e prevede l'audizione del procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minori di Roma, dottoressa Giovanna Lebboroni, e del procuratore della Repubblica facente funzione presso il Tribunale minori di Milano, dottoressa Luisa Russo, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Il Comitato, tra i diversi suoi compiti, ha focalizzato la sua attenzione e il suo lavoro negli ultimi tempi sul tema dell'immigrazione e dell'asilo. A tal fine, abbiamo deliberato di svolgere la prima indagine conoscitiva sulla questione dei minori stranieri non accompagnati. Abbiamo già svolto l'audizione del Ministro dell'interno, dei rappresentanti degli enti locali e delle Regioni, del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, che ci hanno illustrato le difficoltà di una piena integrazione, le conseguenze di flussi migratori anche molto intensi e ci hanno descritto la

complessità del sistema di accoglienza e le possibili direttrici per una piena implementazione.

I rappresentanti del Tavolo Migranti, insieme alla garante per l'infanzia, hanno evidenziato, sulla base dell'esperienza che hanno maturato, alcune criticità rispetto alle strutture, in particolar modo della prima accoglienza, che è di competenza prettamente statale e che risulta ancora di difficile attuazione, nel suo principio di approccio multidisciplinare al minore e di inquadramento del minore.

Il Comitato ritiene molto importante l'audizione delle procuratrici, perché pensiamo che il loro osservatorio sia un osservatorio particolarmente significativo e qualificato, specialmente nei profili attinenti alla tutela dei diritti. Crediamo anche che, dalle vostre parole e dai vostri suggerimenti, il Comitato possa ricevere delle utili indicazioni per il prosieguo del suo lavoro e anche per il miglioramento eventuale della legislazione e delle azioni di competenza statale.

*LEBBORONI.* Signor Presidente, signori parlamentari, sono onorata di poter dare il mio contributo in sede di questa audizione su una tematica che seguo in prima persona da anni: da quando, a partire dal 2015, ho diretto per quasi nove anni la procura per i minorenni di Ancona e, da ultimo, nel mio nuovo ufficio e destinazione, che è appunto la Procura di Roma.

I minori stranieri non accompagnati sono una *species* del *genus* minori stranieri e le tutele alle quali hanno diritto vengono da lontano. I minori stranieri non accompagnati sono tutelati da un triplice livello di tutele: internazionale, costituzionale italiano e di legge ordinaria italiana.

Il brevissimo *excursus* che farò rende plastica quella che sarà una delle varie conclusioni cui approderò, cioè il fatto che la legge primaria italiana fornisce, a livello teorico, tantissime tutele, forse le maggiori tutele possibili, in linea con tutte le convenzioni internazionali e con i principi della nostra Carta costituzionale.

Data agli anni Cinquanta la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ratificata dall'Italia nel 1955; poi, cito la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, del 1989, ratificata nel 1991; la Convenzione europea di Strasburgo, la Convenzione del Consiglio d'Europa sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina, le regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile (Onu, 29 novembre 85), la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, all'articolo 24, garantisce ai bambini (per bambini si intende persone minori di età) la protezione e le cure necessarie per il loro benessere.

Le fonti internazionali, quindi, garantiscono a tutti i minori, quindi anche ai minori stranieri e anche ai minori stranieri non accompagnati, alcuni diritti, poi ripresi dalla legge primaria: il diritto alla considerazione dell'interesse del fanciullo come preminente rispetto agli altri. Laddove, nelle scelte sul cosa fare, ci siano dei diritti in conflitto, l'interesse superiore del fanciullo deve avere una considerazione preminente.

Ancora, vi è il diritto all'identità personale e familiare. Questo richiama l'importanza di tutta la normativa italiana di dettaglio sugli importanti momenti dell'identificazione del minore. È un elemento che per me sarà importante, in conclusione, sul tracciamento del minore. La legge ci consente oggi di attuarlo, ma, per quello che mi risulta, ancora abbiamo una parte di previsione legislativa non attuata.

L'identità personale e familiare è un principio che deriva dagli articoli 7,8 e 9 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo dell'1989, ratificata con legge n. 176 del 1991.

Poi abbiamo una serie di altri diritti, pure ripresi e riconosciuti dalla legge ordinaria: il diritto al ricongiungimento familiare, che, a livello internazionale, viene previsto dall'articolo 10 della Convenzione di New York; il diritto di esprimere liberamente la propria opinione. Questo fa assonanza con l'ascolto, di cui tanto si parla e che la legge interna prevede; il diritto ad essere protetto ed aiutato; il diritto di godere del miglior stato di salute, di beneficiare di assistenza medica; il diritto all'educazione e all'istruzione, sempre ai sensi della Convenzione di New York; il diritto ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

Ai minori stranieri non accompagnati vanno assicurati tutti questi diritti e lo Stato italiano, secondo me, è stato molto adempiente in questo, con una serie di leggi che sono state emanate dal 2015 al 2017.

La prima definizione di minore straniero non accompagnato l'abbiamo in una risoluzione del Consiglio d'Europa del 1997, che definisce minori stranieri non accompagnati i cittadini di Stati terzi di età inferiore ai 18 anni che facciano ingresso nei territori dell'Unione non accompagnati da un adulto per essi responsabili, in base alla legge o alla consuetudine, e fino a quando non siano definitivamente presi in custodia da tali soggetti.

Rispetto a questa prima definizione, il legislatore italiano è arrivato a dare maggiore tutela, perché il minore straniero non accompagnato oggi è anche quello che viene preso in custodia da tali soggetti, cioè dopo l'affidamento, sia che sia un affidamento familiare, sia che sia un affidamento comunitario. Quindi, è stato importantissimo il lavoro del legislatore.

Il minore straniero non accompagnato continua ad essere protetto e vigilato, perché è un soggetto doppiamente vulnerabile. Questo è un altro aspetto che il legislatore non ha dimenticato e che noi, nella quotidianità, dando tutela e protezione, non dimentichiamo.

Il minore straniero non accompagnato è doppiamente vulnerabile, perché è un soggetto minore di età, quindi un soggetto in fase di crescita, che ha una capacità di intendere e di volere ancora non piena, con tutte le variazioni che poi abbiamo nell'ambito della minore età, fino ad arrivare appunto ai 18 anni; ed è vulnerabile anche perché straniero e per questo ha sicuramente difficoltà ulteriori, perché il suo ascolto non è un ascolto diretto, perché avviene anche attraverso un mediatore culturale.

Quindi, il primo diritto è quello ad essere ascoltato, perché comunque, nelle nostre procedure giudiziarie, in cui confluisce il lavoro di tutti gli operatori che ruotano intorno ai minori stranieri non accompagnati, l'ascolto è fondamentale. Spesso, infatti, il minore ha un progetto: un progetto di vita, un progetto di ricongiungimento. Quando non lo ha, il lavoro di tutti noi è quello di aiutare a costruirlo.

La prima definizione, a livello interno italiano, si rinviene nell'articolo 1, comma 2, del DPCM 9 dicembre 99, n. 535. La definizione è quella di minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea, che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa – questo è un aspetto molto importante – nel territorio dello Stato, privo di assistenza e di rappresentanza legale da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento.

Nella prima definizione italiana, si perde quello che era un limite posto nella risoluzione del Consiglio d'Europa, il « fino a quando non siano definitivamente presi in custodia da tali soggetti ». In questa differenza passa tantissimo, cioè passa tutta la tutela che lo Stato in generale, quindi l'autorità giudiziaria, i Comuni, i servizi sociali, le comunità, i garanti, dà senza limiti. Quindi il minore straniero che è non accompagnato, anche se preso in affidamento, rimane sul territorio, proprio per la necessità di accompagnarlo nella tutela specifica dei suoi diritti.

Non posso non menzionare la Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo: è minore straniero non accompagnato il minore che entri nei territori degli Stati membri, senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o per prassi dello Stato membro interessato, fino a quando non sia effettivamente affidato ad un adulto. Il termine include il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri.

Questa è una specificazione importante, perché sappiamo che spesso ci sono fenomeni di accompagnamenti dei minori da parte dei genitori fino al territorio italiano, nel cosiddetto viaggio della speranza. Questo fenomeno, finora, l'ho riscontrato molto dall'Albania. Facendo qualche riscontro sugli sbarchi dei porti nel Mediterraneo, si riscontra l'ingresso unitamente al genitore, magari a volte anche con il nascondimento dell'esistenza di altro genitore nel territorio italiano, affinché sia lo Stato a farsi carico del minore.

Questo può essere un fenomeno sul quale riflettere. È un aspetto di patologia, che abbiamo riscontrato, ma in una minoranza dei casi, perché è anche molto difficile riuscire ad incrociare i dati a livello nazionale, a rendersi conto che, in realtà, quel minore nasconde l'esistenza di un genitore in Italia, magari in altra Regione.

È, comunque, un'assoluta minoranza di casi, ma l'attenzione a questo fenomeno può essere importante, perché, in una situazione in cui le risorse sono scarse e i posti non ci sono, quel minore che viene preso in carico come minore straniero non accompagnato toglie posto ad un vero minore straniero non accompagnato.

Se potessimo parlare di diritti e di affermazione di diritti senza limiti, certo piacerebbe a tutti dare delle tutele dovunque e comunque, ma uno Stato organizzato offre diverse tipologie di tutele. Chiaramente, il minore non accompagnato, ma che ha un genitore in Italia, usufruisce, come tutti sappiamo, di tutele diverse, che ci sono sempre nei momenti di difficoltà, molto spesso per tutto il periodo di minore età del soggetto, per quello che vediamo negli uffici minorili, attraverso l'assistenza statale dei servizi sociali minorili e con tutto il supporto delle autorità giudiziarie. Quando il minore diventa adulto, vi è poi tutto il settore dei servizi sociali adulti, però non è il canale di tutela dei minori stranieri non accompagnati, che è diverso e più pregnante.

In Italia abbiamo avuto un'evoluzione di tutela. La prima tutela embrionale si può rinvenire nella legge n. 184 del 1983, la legge sul diritto del minore ad una famiglia, che *in nuce* già consentiva una presa in carico, tratteggiata all'articolo 33, comma 5, in modo molto generico e poco attuato, nel senso che c'era poca preparazione sul territorio, c'erano pochi interventi.

Nei tribunali per i minorenni e alle stesse procure non arrivavano segnalazioni e dunque non venivano aperti procedimenti a tutela. Ecco perché poi, quando abbiamo avuto la legge n. 173 del 2015, poi la n. 47 del 2017 e la successiva legge di modifica del dicembre del 2017, abbiamo tutti detto: finalmente una tutela anche giudiziaria, con tutte le garanzie che poi analizzeremo, sia pur succintamente.

In realtà, però, la tutela giudiziaria era già prevista negli anni Ottanta. Il succitato articolo 33 già la prevedeva, ma ripeto che era sostanzialmente lettera morta, nella forma della segnalazione al Tribunale per i minorenni competente in relazione al luogo in cui il minore si trova da parte del pubblico ufficiale o dell'ente autorizzato, l'adozione da parte del Tribunale per i minorenni di ogni opportuno provvedimento temporaneo nell'interesse del minore, l'adozione da parte del Tribunale per i minorenni in via definitiva o dei provvedimenti di cui al 37-bis della legge 184 del 1983, quindi la disciplina in materia di adozione e affidamento e provvedimenti necessari in casi d'urgenza, oppure anche la segnalazione alla Commissione adozioni internazionali, laddove fosse necessaria questa tutela.

La dottrina aveva scritto su questa previsione, sia pur molto generica, di tutela giudiziaria: in realtà, si prevedeva la segnalazione al tribunale, quando invece i procedimenti partono con ricorso e su impulso delle procure, che sono le prime destinatarie di tutte le segnalazioni relativamente a tutte le situazioni di abbandono, di difficoltà e a tutte le situazioni che devono essere prese in carico dai tribunali.

La norma 403 del codice civile si applica a qualsiasi minore sia esso cittadino italiano, comunitario o extracomunitario. L'attore della protezione è la pubblica utilità che abbia ricevuto segnalazioni o si sia imbattuta in una situazione di abbandono. Saranno i servizi territoriali ad inserire i minori in una struttura. Verrà data comunicazione al comitato minori stranieri e, in base all'articolo 2 del decreto legislativo n. 286 del

1998, dovrà essere notiziata anche l'autorità diplomatico consolare più vicina cui appartiene il minore straniero. Il provvedimento amministrativo dovrà essere motivato e sarà oggetto a ratifica in sede giudiziaria.

Consideriamo che questa è una norma del 1942, che la riforma Carabia ha provveduto a riscrivere. Oggi non siamo in tema per parlare dell'articolo 403, perché questo articolo si utilizzava prima del 2015 e poco, proprio perché, laddove non c'è una normazione primaria, spesso non arrivano le segnalazioni. Comunque, il fatto che esista una legge disciplinante di un fenomeno è fondamentale.

Tale norma si sarebbe potuta applicare e a volte si applicava anche. Però, intervenivano interpretazioni giurisprudenziali sull'articolo 403. È stata la giurisprudenza a dire che, in realtà, questi provvedimenti doversero essere soggetti a ratifica, che la ratifica dovesse essere chiesta dalle procure della Repubblica, che dovesse essere disposta dal tribunale e nulla si sapeva sulle impugnazioni. Insomma, vi era tutta una incertezza applicativa.

Finalmente, arriva la legge n. 142 del 2015. Segnalo gli articoli 18 e 19, gli articoli fondamentali che nei tribunali ci troviamo ad applicare direttamente. L'articolo 18 sancisce quel principio, che sopra ho richiamato, della priorità del superiore interesse del minore, oltre che il diritto all'ascolto; l'articolo 19 disciplina la procedura, amministrativa prima e giurisdizionale poi, inerente la tutela da fornire al minore straniero non accompagnato e il diritto all'unità familiare.

Il superiore interesse del minore ha un carattere, per espressa affermazione, di priorità nell'applicazione delle misure d'accoglienza che devono essere garantite al minore, affinché lo stesso possa raggiungere condizioni di vita adeguate all'età, con riguardo alla protezione, al benessere e allo sviluppo anche sociale del minore, nel richiamo espresso all'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

Abbiamo ricordato l'importanza dell'ascolto a livello internazionale. Si dice espressamente, all'articolo 18, comma 2, che l'ascolto è funzionale alla valutazione del suo interesse. Anche questo è molto importante, perché non deve essere un ascolto generico, ma deve essere funzionale, nel suo interesse. Questo significa che chi ascolta il minore deve comprendere con attenzione la sua storia di vita passata e familiare e, secondo me, deve anche comprendere se il minore ha un più ampio progetto migratorio.

Una delle delusioni che vengono dalla pratica applicativa del legislatore sui minori stranieri non accompagnati sono le fughe dalle strutture, fughe frequentissime, che molto ci dicono. Se la fuga interviene prima dell'ascolto giudiziario, come a volte accade, noi non sappiamo se la fuga è intervenuta per un progetto migratorio in altra Regione, dove magari si hanno amici, conoscenti o lontani parenti (a volte anche i genitori, ma è solo una minima parte dei casi), oppure in altri Stati europei.

Qui abbiamo veramente una cifra oscura, ma una ipotesi è che si potrebbe fare attenzione, nella fase del primissimo ascolto, al momento dell'ingresso nel centro, prima dell'ascolto che si fa in tribunale. Questo

ascolto, infatti, presuppone già l'apertura e la trasmissione di tutto il progetto d'accoglienza da parte dei servizi sociali, con la valutazione da parte del magistrato e del pubblico ministero, lo scioglimento del nodo sull'età del minore, se sussistono dubbi.

Dopodiché, la procura è pronta per valutare il progetto e chiederne o meno la ratifica. Questo perché, se un progetto fosse insufficiente, il pubblico ministero ha il dovere-potere di chiedere un'integrazione in relazione agli aspetti meno approfonditi o meno tutelanti, a livello scolastico o a livello di formazione linguistica, a qualsiasi livello.

L'ascolto del minore è molto importante. Deve essere condotto tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità e di sviluppo personale, anche al fine di conoscere le esperienze pregresse, come valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta di esseri umani (mi riallaccerei, su questo, all'aggiornamento, sempre costante e necessario, delle banche dati delle Forze di polizia), nonché verificare la possibilità di ricongiungimento familiare. Oggi il ricongiungimento familiare è di competenza del tribunale per i minorenni e, secondo la mia esperienza, le procedure di ricongiungimento sono davvero minime, in quanto richieste in pochissimi casi.

L'articolo 19, ai commi 1, 2 e 3, detta la disciplina della tipologia delle strutture di accoglienza per i MSNA, sancisce il diritto all'informazione e poi disciplina la fase del procedimento di ratifica delle misure di accoglienza. Si prevede, poi, lo svolgimento del procedimento di protezione. Questa è la fase che più propriamente disciplina la procura della Repubblica, coordinando le autorità di pubblica sicurezza del territorio, i servizi sociali, i Comuni e le prefetture.

Secondo il dettato originario della legge del 2015, si apriva un doppio binario di tutela che, in un'ottica invece di unificazione dei binari, oggi non c'è più. La tutela oggi, con la modifica introdotta dalla legge n. 220 del 2017, è unica. Il doppio binario prevedeva la segnalazione al tribunale ordinario e al giudice tutelare per la nomina del tutore e segnalazione alla procura della Repubblica per l'apertura del procedimento di ratifica delle misure di accoglienza.

Le misure di accoglienza sono quelle previste dalla legge n. 184 del 1983: dall'affidamento familiare all'affidamento comunitario, con un grande *favor*, come poi il legislatore del 2017 andrà a specificare, per l'affidamento familiare. Ora, più o meno in tutta Italia, per quello che è di mia conoscenza, l'affidamento familiare si applica poco, anche per questioni connaturate alle difficoltà che un minore straniero non accompagnato, spesso non in tenerissima età, porta con sé.

Questa sede di audizione per me è dunque preziosa per sollecitare trasparenza, una trasparenza che credo ci sia poco. I nuclei familiari vanno preparati all'accoglienza. Il nucleo familiare non sa neanche dove proporsi, se non al servizio sociale del Comune di residenza. Vanno preparati anche gli assistenti sociali, vanno strutturati degli elenchi, ma questi elenchi devono essere trasparenti ed accessibili a tutti.

Si valuterà da parte del Parlamento, se si deciderà in questa sede, o da parte del Governo, se si deciderà in sedi governative, ma è fondamentale che in questa materia, così come in altre, ci sia una piena trasparenza sui nuclei disponibili all'adozione e sulla formazione. Altrimenti, noi ci troviamo, in tutti i settori, quello dei minori stranieri e quello dei minori italiani, con le comunità che scoppiano e non riescono a dare accoglienza.

Mi è stato raccontato che è successo che i minori sostassero, anche nel Lazio negli anni passati, per più giorni in strutture non adatte perché non c'era un posto nelle comunità. Nelle Marche ciò non è mai successo, nel Lazio so che è successo ma, parlando con altri colleghi, so che questo succede in tutto il territorio nazionale, nella prassi.

A mio parere, tantissime famiglie sarebbero disposte ad accogliere il minore, con grande spirito di solidarietà, di altruismo, di desiderio di prendersi cura. Devono essere formate, ma il formatore, a sua volta, deve essere formato. Quindi, un'idea potrebbe essere che, dopo i tutori volontari, si pensi, con trasparenza, che questa formazione sia accessibile a procure e tribunali, affinché anche le procure siano in grado, nella ratifica del progetto, se non di indicare il nucleo familiare secondo l'ordine cronologico delle domande, ma quasi. Si potrebbe arrivare a strutturare una situazione di questo tipo.

Questo, secondo me, potrebbe essere utile, per riempire finalmente di contenuto quanto già previsto, come l'affidamento del minore ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 184 del 1983, richiamata dalla legge n. 220 del 2017. È chiaro che questo tipo di affidamento può funzionare di più sui minori piccoli, ma anche su tutti gli infra quattordicenni, magari anche fino ai quindici anni. Ogni persona, poi, è diversa dall'altra: un quasi diciottenne magari necessita di una protezione a tutto tondo e la trova maggiormente in una famiglia.

Anche le strutture sono molto diverse tra di loro. Il numero delle fughe dai centri può anche dipendere dal fatto che l'accoglienza, in tante strutture, non è un'accoglienza adeguata oppure il minore non trova quell'empatia, la persona con cui parlare e con cui poter condividere, come si aspettava.

La legge n. 47 del 2017 definisce il minore straniero non accompagnato come quello non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti.

Nessun limite, dunque, fino all'affidamento e per qualsiasi causa: la norma comprende anche il minore che arriva fino a un qualsiasi porto o scalo aereo con il genitore e che venga deliberatamente lasciato. Oggi è questa la definizione con cui ci confrontiamo ed è una giusta definizione, perché comprende una tutela a 360 gradi.

La legge n. 74 del 2017, modificando la legge precedente del 2015, è davvero dettagliata, di garanzia e di tutela massima dei diritti fonda-

mentali. È la prima che ha previsto una giurisdizionalizzazione completa, a mio parere, del procedimento e che poi, oggettivamente, ha previsto tre diritti fondamentali, nel giudiziario, per il minore: il diritto a una difesa tecnica; il diritto a un gratuito patrocinio e poi il diritto all'assistenza affettiva e psicologica.

Questo punto è importante perché, ricollegandomi al concetto di vulnerabilità, il legislatore si è approcciato a questa tematica richiamando il concetto di assistenza affettiva e psicologica di cui alla legge n. 172 del 2012, laddove si è dettata l'assistenza affettiva e psicologica nel processo penale alla persona offesa minorenni, vittima dei cosiddetti reati di fascia debole. Il minore, quindi, può essere sostenuto da persone idonee da lui indicate o da gruppi, fondazioni, associazioni.

Sull'accertamento dell'età, una cosa mi sta a cuore dire in conclusione. Il subprocedimento di determinazione dell'età, che è un procedimento complesso, andrebbe secondo me accorpato nella competenza di un'unica autorità giudiziaria. Oggi lo dispone il PM, ma la valutazione la fa il giudice, e questo comporta un grande allungamento di tempi.

Si consideri che spesso il minore viene segnalato come possibile adulto. Si dispone, dunque, l'accertamento dell'età. A macchia di leopardo sono organizzate le *équipe* multidisciplinari per l'accertamento; multidisciplinari, come prevede benissimo il legislatore del 2017, ma che, a seconda dell'organizzazione dei vari territori, richiedono un tempo per l'espletamento, per la trasmissione alla Procura ed il passaggio al tribunale, che di quell'accertamento nulla sapeva. Quindi, i tempi si allungano.

In conclusione, io ritengo sia fondamentale riuscire a dare tutela a tutti, ma solo ai veri minori stranieri non accompagnati. Anche questo obiettivo, con l'attenzione agli affidamenti familiari, piuttosto che alle comunità, potrebbe consentire di dare una tutela migliore. Oggi è buona, ma potrebbe essere migliore. Come ci si può riuscire? Attraverso un coordinamento sull'inserimento e la trasmissione dei dati. Questo è previsto, ma, per quello che so io, i tribunali, che sono quelli che valutano l'età dei minori, non hanno collegamenti con le Forze di polizia in questa trasmissione.

I sistemi informativi delle Forze di polizia vanno implementati, in collegamento con i codici CUI, dalle determinazioni dell'età dei minorenni. Se un soggetto è stato fermato il 10 aprile ed è risultato maggiorenne, con un *range* di determinazione tra i 20 e i 22 anni, se quel minorenni fuggirà e verrà ritrovato in altra Regione, ebbene per quel minorenni il subprocedimento, come oggi accade in Italia, non può ripartire da zero, magari cinquanta volte in sei mesi.

Questo è un aspetto che ci consentirà ancor meglio, secondo me, di dare piena tutela a tutti i minori stranieri non accompagnati, ma solo ai veri minori stranieri non accompagnati, perché gli adulti che finiscono in una struttura per minori chiaramente creano situazioni di promiscuità.

*RUSSO*. Signor Presidente, onorevoli membri del Comitato, ringrazio per l'invito a riferire sul tema dei flussi migratori di minori non accompagnati, fenomeno che è in crescita costante, soprattutto nel territorio di Milano, e che sta assumendo dimensioni molto preoccupanti, allarmanti e ingestibili, tenuto conto dei flussi eccezionali, che sono incompatibili con le risorse che abbiamo a disposizione: strutture di accoglienza, personale dedicato, magistrati e Forze dell'ordine, che si occupano di questo settore specialistico.

Come procuratore facente funzioni (ribadisco di non essere la titolare del ruolo), mi limiterò a evidenziare i dati di criticità sui flussi migratori dei minori stranieri non accompagnati che ho raccolto nel territorio di Milano in ambito civile e nel settore penale. Ho alcune statistiche relative all'ultimo quinquennio che lascerò agli atti della Commissione.

Tali statistiche hanno lo scopo di evidenziare il *trend*, suddiviso per anni, dal 2018 e 2023, che è allarmante, in merito alla crescita esponenziale di tali minori, e dipinge un quadro preoccupante per tutti in termini di numeri, numeri ingestibili nel territorio di Milano.

I minori stranieri non accompagnati che arrivano a Milano non sono bambini piccolissimi; provengono per lo più del Nord Africa, di provenienza egiziana (come ho indicato nel suddetto materiale) e da Marocco, Tunisia, Egitto e, in piccola parte, Algeria. Sono in netta prevalenza maschi in età adolescenziale, spesso con problemi psichici non trattati nel Paese d'origine e acuiti dal flusso e dal trauma migratorio, aumentati fino a livello di trattamento sanitario obbligatorio a Milano.

Si tratta di soggetti fragilissimi, che hanno sperimentato, prima nel loro Paese d'origine e poi nel viaggio migratorio, esperienze traumatiche, con aspettative e mandati familiari di inviare denaro alle famiglie d'origine, spesso assuntori di sostanze stupefacenti e alcoliche, con problematiche psicologiche aggravate proprio dai traumi migratori.

Una volta arrivati in Italia, se non agganciati subito e collocati nei centri di accoglienza straordinaria (CAS), essi rimangono spesso ai margini della collettività e nei circuiti dell'accoglienza, appoggiandosi poi a contatti per lo più inseriti in contesti devianti. Vi ho portato anche le statistiche penali relative ai minori stranieri non accompagnati che entrano a far parte del circuito penale, ma non del circuito inerente a una denuncia a piede libero, bensì inerente ad arresti in istituti penali per minorenni e a collocamenti a seguito di misure cautelari. È un fenomeno veramente molto importante.

Vi rappresento, intanto, qualche dato statistico dei minori stranieri non accompagnati in carico al comune di Milano. Abbiamo un'indicazione statistica molto elevata, perché, ad oggi, essi sono in numero di 1.150, dei quali 22 richiedenti protezione internazionale, perché provengono da zone di guerra. Sulle etnie e sulle nazionalità principali, come ho detto, si tratta prevalentemente di egiziani, ma ci sono anche tunisini, albanesi, marocchini, pakistani, gambiani e altre nazionalità.

L'età media, come dicevo, è molto importante, perché è adolescenziale. Non si tratta di bambini piccoli, ma di ragazzi tra i quattordici e i

diciassette anni; tra i dieci e i tredici anni sono 43. Tra i diciotto e i ventun anni sono addirittura 415, con 233 diciottenni tra quelli che hanno aderito al prosieguito amministrativo.

Sapete tutti, infatti, che, oltre ai ricorsi di ratifica e di accoglienza con nomina del tutore e con collocamento comunitario, se vi è la richiesta, possiamo fare anche un secondo ricorso, fino quasi al compimento del diciottesimo anno di età, per prosieguito amministrativo. E lì si crea il problema, perché chi usufruisce del prosieguito in teoria dovrebbe essere favorito in un'integrazione. Non è così, però, e se, di fronte a una carenza di strutture, questi rimangono collocati in comunità fino a ventun anni, ovviamente portano via i posti ai minori più piccoli.

Si tratta soprattutto di maschi (79 maschi contro 76 femmine) e i casi di prosiegui amministrativi presenti in comunità sono 110: che, come comprenderete, nel settore di Milano sono tanti.

Il numero di affidi a parenti attivi è pari a venti. Si è attivata la rete SAI, per cui, se si riesce a recuperare un parente, sia in Italia sia all'estero, e se ne riesce a ottenere la presenza, comunque gli viene affidato il minore, che viene collocato presso tale parente. Molto basso è il numero di affidi extra familiari, proprio per le caratteristiche dei minori, che non sono appetibili per una famiglia, perché sono ragazzini problematici e non bimbi piccoli.

Per quanto riguarda le strutture di accoglienza, abbiamo tre centri di prima accoglienza (CPA), che non hanno tanti posti: in tutto sono un centinaio, divisi in numero di 30, 40 e 47 posti. Poi si passa ai centri del sistema accoglienza integrazione (SAI) di seconda accoglienza, suddivisi tra rete SAI e altre comunità in convenzione con l'ente locale interessato.

L'ente locale, proprio per la pochezza e comunque per la difficoltà di reperire centri SAI, ha fatto convenzioni proprio per aumentare il livello di seconda accoglienza. La rete SAI, tendenzialmente, ha posti a Milano per un totale di 400 persone, suddivise in dodici comunità sul territorio.

In più, un terzo passaggio è dato dalle comunità sul territorio di Milano che fanno accoglienza mista. Non accolgono, cioè, solo minori collocati in comunità sulla base di un procedimento *de potestate* di limitazione della potestà genitoriale, ma anche i minori stranieri non accompagnati. In più, ci sono strutture che si è cercato di attivare anche fuori dal territorio di Milano (sette in Lombardia, due in Piemonte, quattro in Liguria, quindici in Friuli, due in Campania e una nel Lazio).

Questa impegna le Forze dell'ordine, che, dopo essersi imbattuti in un minore non accompagnato per strada e averlo identificato, devono cercare di collocarlo. Addirittura, ultimamente c'è proprio la tendenza, da parte di minori svincolati, a presentarsi in caserma sostenendo di essere minori stranieri non accompagnati.

Ovviamente, gli operatori di polizia, carabinieri e questura hanno l'obbligo di collocarli e vi assicuro che rimangono al telefono ore ed ore perché non riescono a trovare un collocamento di prima accoglienza. Do-

podiché, richiamano il pubblico ministero di turno, dicendo che non si riesce a collocarli perché non ci sono posti.

Possiamo noi invitare il ragazzo a presentarsi il giorno dopo ai servizi sociali, dato che questa problematica si pone soprattutto nel fine settimana, quando non è attivo il pronto intervento dei servizi sociali? Ovviamente no: non si può lasciare un ragazzo in strada, potenzialmente vittima o autore di reato. Quindi, in caserma gli offrono qualcosa da mangiare finché, in tutta la rete delle comunità, non si riesce a trovare una comunità accogliente, anche fuori Regione. È un problema grandissimo, perché le forze dell'ordine hanno serie difficoltà e distolgono personale per cercare un posto che, inevitabilmente, non si trova o si trova dopo un giorno o due.

Ulteriore struttura che vede la presenza di minori stranieri non accompagnati sono i Centri di accoglienza straordinaria (CAS) prefettizi di Milano, dove, però, i minori non sono presi in carico dal Comune o dall'ente locale, che comunque si impegna a fornire una consulenza in merito alla procedura da attivare a loro favore. Noi non abbiamo, però, il dato preciso dei minori in carico ai CAS prefettizi.

La durata della permanenza dei minori non accompagnati presso la comunità di accoglienza è variabile, indicativamente fino al compimento del diciottesimo anno di età, con possibilità però di prolungare l'accoglienza in presenza di un prosieguo amministrativo (ai sensi dell'articolo 13, comma 2, della legge n. 47 del 2017) e per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dell'autonomia economica e abitativa. Questi devono fare un percorso, nel caso non delinquantino o non scappino, che li porti all'autonomia economica e abitativa.

Solo all'interno del sistema SAI i minori non accompagnati hanno la possibilità di permanere sei mesi oltre la maggiore età senza un provvedimento di prosieguo amministrativo.

Sulle procedure per la presa in carico seguite presso il Comune di Milano, visto il poco tempo, pur avendo comunque competenza su tutto il distretto, sono riuscite ad avere dati relativi a Milano, da dove hanno risposto più celermente. Per quanto riguarda le procedure di presa in carico, sappiamo che, nei primi trenta giorni, il minore accolto viene collocato nei cosiddetti CAS, dove la permanenza dovrebbe durare solo trenta giorni.

Il minore accolto in questi centri di accoglienza straordinaria usufruisce sempre della presenza del mediatore culturale e di una serie di aiuti quali i colloqui anamnestici con l'assistente sociale, ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 47 del 2017, lo *screening* psicologico, la consulenza legale, lo *screening* sanitario e, se ritenuto opportuno, un accertamento medico legale multidisciplinare per la verifica di ferite da guerra o di tortura avvenute nel Paese d'origine o per l'accertamento dell'età.

Abbiamo stipulato anche una convenzione con il LABANOF (laboratorio di antropologia e odontologia forense) dell'Università degli studi di Milano, struttura gestita da Cristina Cattaneo, che consente, in tempi rapidi, di ottenere un accertamento sull'età ossea senza dover portare i

minori negli ospedali per fare l'accertamento auxologico dell'esame del polso. È una convenzione che spesso si applica, qualora ci sia una divergenza tra fisionomia palesemente maggiorenne ed età dichiarata minore.

C'è poi la segnalazione alla procura dei minori competente per il collocamento ai fini dell'apertura di tutela, con la possibilità di fare il doppio ricorso, ossia ratifica dell'accoglienza e collocamento in comunità oppure ratifica dell'accoglienza e affidamento a un parente che nel frattempo si sia presentato.

Tra le altre attività che vengono fatte sempre, nell'ambito di questi trenta giorni, figura anche la regolarizzazione del permesso di soggiorno per minore età (ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera *a*) della legge n. 47 del 2017); poi, sempre l'inserimento in corsi di alfabetizzazione interni alle strutture; oppure, se non ci sono i posti, anche in corsi esterni, presso i CPA o presso le associazioni riconosciute che hanno dato la disponibilità.

C'è poi l'avvio delle indagini familiari, sempre tramite la piattaforma cui accennavo prima, il sistema informativo dei minori (SIM), per la ricerca di un parente che sia sul territorio, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 47 del 2017.

Dopo questi trenta giorni, che comunque ribadisco essere teorici, perché non si riesce mai a fare il passaggio nelle comunità di secondo livello, dovrebbe esserci appunto il passaggio ai centri di seconda accoglienza, dove viene redatto il progetto educativo individualizzato (PEI) e definito anche il percorso di accompagnamento alla maggiore età.

Questo è quanto previsto sulla carta, perché, nella realtà, su Milano ci sono molte criticità nel settore dei minori stranieri non accompagnati, con un elevato numero di minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio e un flusso ingestibile rispetto alle strutture e ai centri disponibili. Questo accade unitamente all'insufficienza delle strutture di accoglienza appartenenti sia al circuito SAI sia al sistema di convenzionamento.

Siccome il centro di secondo livello è limitato, il Comune ha fatto convenzioni, sempre di secondo livello, con i SAI, estendendo questi centri di secondo livello anche a centri convenzionati con SAI, che sono però sempre insufficienti.

Ulteriore elemento di criticità è la mancanza di una redistribuzione dei minori stranieri su tutto il territorio nazionale, che comporta una concentrazione su Milano, dove tutti vogliono venire. Il minore adolescente ha come obiettivo di venire a Milano, ma, in prospettiva, occorre ragionare nell'ottica di una futura redistribuzione anche in altre Regioni e aree geografiche d'Italia: ciò al fine di evitare che siano concentrati tutti sul territorio di Milano, che non ha più i numeri, il personale e le risorse per gestire questo fenomeno.

Infatti, la carenza di posti crea un blocco nel sistema di accoglienza, che porta alla permanenza dei minori stranieri presso i centri di accoglienza ben oltre i trenta giorni previsti. La conseguenza è l'impossibilità

di collocare i minori sul territorio. In un primo centro, quello straordinario, i minori dovrebbero restare solo trenta giorni; dopodiché, dovrebbero passare al centro di secondo livello. Non sempre si riesce e quindi il primo centro, quello straordinario, rimane saturo.

Pertanto, le Forze dell'ordine che intercettano i minori per l'identificazione non riescono a collocarli nel primo centro, perché è saturo, così come il secondo. Di conseguenza, i minori rimangono in caserma, in una sorta di dormitori, in attesa che avvenga il passaggio tra l'uno e l'altro.

Un ulteriore elemento di criticità che si è riscontrato è la carenza di personale specializzato in tutti gli uffici e servizi che si occupano di minori stranieri non accompagnati, dai servizi sociali alle procure. In procura da noi c'è un solo magistrato che si occupa dei minori stranieri non accompagnati, senza esonero, ed è carico di lavoro.

Bisognerebbe, in un'ottica *de iure condendo*, aumentare gli organici di magistratura. Un magistrato poteva occuparsi solo di quel settore nel 2015, quando c'erano dei flussi diversi; adesso è più difficile e vi sono dei ritardi nei servizi specialistici.

Come rappresentavo prima, ulteriore elemento di forte criticità, sia nel civile che nel penale, è rappresentato dall'incremento degli arrivi di minori non accompagnati con forti fragilità, per non parlare di patologie psichiatriche. A Milano è stata prevista un'*équipe* specializzata nella trattazione dei minori stranieri non accompagnati, che fa capo alla UONPIA (Unità operativa neuropsichiatria psicologia infanzia adolescenza) dedicata dal Policlinico solo questi soggetti.

La presa in carico avviene utilizzando tecniche e test specifici, sempre con la presenza costante di un mediatore culturale e comunque di un interprete, figure che non compromettano la serenità dell'*équipe*.

A causa dell'aumento di minori portatori di fragilità psichica, l'*équipe* di specialisti non riesce a far fronte alla presa in carico di tutti. Un buon 80 per cento di questi minori presenta problematiche psichiatriche, con un ritardo di diagnosi e di problemi.

Ulteriori elementi di criticità derivano dalle carenze di strutture di tipo terapeutico in grado di accogliere i minori altamente fragili, seppur non con patologie psichiatriche conclamate. Ma, all'inizio, diagnosi di patologie psichiatriche non conclamate non vi saranno mai, perché non sono state fatte nel Paese d'origine ed è comunque difficile farle anche una volta inseriti nell'UONPIA del Policlinico.

Nella documentazione sono riportati anche i dati dei reati penali. Con l'aumento degli arrivi dei minori stranieri non accompagnati, il numero di quelli che si rendono autori di reato è grande. A ciò si lega anche il tema delle carenze di strutture di tipo penale, che mancano per tutti, minori italiani e minori stranieri non accompagnati.

Inoltre, poche famiglie sono disponibili ad accogliere adolescenti di altre nazionalità, tanto più questi che, non solo hanno un problema di lingua, ma anche di altra natura. Vi è difficoltà ad accettare l'istituto dell'affido per i minori che arrivano da culture diverse e che hanno un pre-

ciso mandato familiare, che prevede solo il collocamento in comunità. Sono insomma tanti i problemi.

PRESIDENTE. Le vostre relazioni sono davvero molto interessanti e vi ringrazio. Purtroppo tra pochi minuti è previsto in Assemblea il *question time* con il Presidente del Consiglio, quindi non possiamo trattenerci ancora. Vi invito, comunque, a lasciarci le relazioni complete dei dati, perché davvero il vostro punto di vista oggi ha arricchito molto il comitato nel suo lavoro.

CROATTI (M5S). Signor Presidente, la dottoressa Russo ha parlato di statistiche dal 2018 al 2023. Vorrei capire se c'è un *trend* di persone e flussi.

RUSSO. Senatore Croatti, io ho le statistiche dei reati sia penali sia civili. Effettivamente, c'è un *trend* nel flusso. Ovviamente, il dato statistico del 2023 non è annuale. Ho raccolto, ad esempio, una statistica annuale che mostra un *trend* nei ricorsi: nel 2018, i ricorsi per la ratifica di accoglienza erano 488; nel 2022, erano 972; nel 2023, dato semestrale fino ad oggi, vi sono stati 1.137 ricorsi. Si tenga presente che si tratta solo dei ricorsi, ma le segnalazioni sono maggiori.

Molto spesso ci sono segnalazioni di minori stranieri non accompagnati che dopo tre giorni fuggono o si allontanano. Quindi, la procura non attiva la procedura e archivia la posizione; poi, nel caso in cui il minore in questione venga riferito dalle Forze dell'ordine, si riprende il ricorso.

Posso consegnare i dati sia civili che penali che ho raccolto e mi riservo di inviare la relazione in un secondo momento.

LEBBORONI. Per la città di Roma e la regione Lazio, io posso produrre statistiche dal 2016 al 2023. Le ho distinte per fasce di età e per zone di provenienza. Dalle statistiche, si può verificare che l'età dei minori stranieri non accompagnati è leggermente diminuita nel corso degli anni: sono aumentati soprattutto i ragazzi di quindici anni. Mi riservo di inviare la relazione completa nelle prossime settimane, mentre posso fornire subito i dati.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora le audite, anche per le suggestioni e le proposte rispetto all'accorpamento in un'unica titolarità e rispetto al tema della trasparenza sugli elenchi delle famiglie.

Dichiaro conclusa la procedura odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*La seduta termina alle ore 14,50.*





