

I minori stranieri non accompagnati: inquadramento normativo

Unaccompanied foreign minors: the legal framework

Silvia Nicodemo
Professoressa associata
Università di Bologna

Sommario

Il contributo ricostruisce la normativa a tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), nel quadro dei principi internazionali e Unionali. Si approfondiscono alcuni istituti giuridici valorizzati dalla l. 17/2017 che, in ossequio al principio del superiore interesse del minore, vogliono garantire un'effettiva accoglienza che porti a inserimento nella società. L'inefficace attuazione delle innovative previsioni determina l'inadeguatezza dei centri in cui i minori sono ospitati. Il fallimento del sistema di accoglienza è ulteriormente compromesso dalla decretazione di emergenza che sospende le tutele fondamentali, sotto la spinta di orientamenti che vedono nelle migrazioni fenomeni di pericolosità da reprimere e non risorse da valorizzare.

Parole chiave: MSNA, diritti fondamentali, normativa emergenziale, accoglienza, fallimento.

Abstract

The study outlines the legal framework for protecting the rights of unaccompanied foreign minors (UFM), considering international and EU principles. It explores specific legal instruments highlighted by law 47/2017 that, in compliance with the principle of the child's best interest, aim to ensure effective reception and, ultimately, social inclusion. However, when these innovative provisions aren't effectively put into practice, the centers housing minors become inadequate. The reception system's breakdown is further exacerbated by emergency decrees that halt fundamental protections. This is driven by ideologies that view migration as a dangerous issue to be repressed, instead of a valuable resource.

Keywords: UFM, fundamental rights, emergency regulatory framework, reception conditions, failure.

Introduzione

Salutata come normativa a protezione avanzata (Lelliott, 2018), la l. 47/2017 (Zampa) all'art. 1 riconosce in modo esplicito che i minori stranieri non accompagnati (MSNA) sono titolari dei diritti in condizioni di parità con i minori italiani e dell'Unione. Considerato che alla vulnerabilità per minore età si aggiunge la condizione di straniero, lontano dall'ambiente culturale di origine e privo di rappresentanza legale, il legislatore – nel quadro degli artt. 2 e 31 Cost. – riconosce ai MSNA diritti a ottenere interventi di protezione per rimuovere gli ostacoli che impediscano loro il pieno sviluppo della personalità e l'integrazione sociale. Se l'art. 19 c. 2 lett. a) dlgs. 286/98 già prevedeva che il minore sul territorio italiano non potesse essere espulso se non per motivi di ordine pubblico, sicurezza o prevenzione di atti di terrorismo, l'art. 3 l. 47/2017 ne vieta anche il respingimento alla frontiera, rendendo imprescindibile l'accoglienza. Il perseguimento del *superiore interesse del minore* costituisce il principio guida per il legislatore nazionale, per le amministrazioni pubbliche e le autorità giudiziarie. Già presente nei principi II e VII della *Dichiarazione dei diritti del fanciullo* (1959), è ribadito nell'art. 3 della *Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza* (CRC, 1989), nell'art. 6 della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo* (1996), nella Carta dei diritti di Nizza (art. 24). La guida pratica dell'European Union Agency for Asylum (2019) ha indicato i fattori che i soggetti pubblici devono valutare per individuare il *miglior interesse* dei bambini nelle procedure di accoglienza, in conformità all'art. 23 dir. 2013/33

sul ricongiungimento familiare. Nell’ottica di garantire benessere, sviluppo sociale e incolumità, si deve tenere conto della condizione di sicurezza e dell’opinione del minore, nel rispetto del diritto fondamentale all’ascolto (Martinelli, 2003), espresso dall’art. 12 della CRC e tutelato dagli artt. 2, 21 e 30 Cost. (Corte cost. sent. 16.1.2002 n. 1). Nonostante le specificazioni, rimane un ampio margine di apprezzamento agli organi amministrativi e giurisdizionali (Petti, 2022). Nel rispetto del principio di riserva di legge, lo spazio è funzionale a adattarsi alle situazioni contingenti, connotate da elementi diversissimi, ma deve sempre garantire una ragionevole parità di trattamento.

In tale quadro, la l. 47/2017 introduce prescrizioni per definire i livelli di tutela, i modelli di *governance* e garantire l’offerta di un servizio di accoglienza adeguato alle speciali condizioni di vulnerabilità. L’impostazione è però basata su una visione del minore straniero quale destinatario di servizi in un sistema voluto e gestito dagli adulti. Dai dati statistici emerge la presenza per lo più di giovani di 17 anni, di sesso maschile (Ministero del lavoro, 2025), che hanno vissuto esperienze tali da renderli capaci di affrontare imprevisti con modalità praticamente adulta (Ronfani, 2001; Russo e Parodi, 2020). Spesso sono mandati all’estero dai genitori per lavorare a vantaggio della famiglia di origine, cosicché la richiesta di scolarizzazione e le forme di tutela risultano in contrasto con le volontà e le aspettative (De Micco, 2024; Schippers, 2021). Sotto altro profilo, le norme più garantiste sono state esposte a modifiche dettate dall’emergenza e da scelte politiche, spinte dalla percezione del fenomeno migratorio come allarme sociale e pericolo per la sicurezza. Mentre ancora si cercava l’adeguata implementazione, sono intervenuti i *decreti sicurezza* che si autoqualificano emergenziali, a fronte di un fenomeno costante nel tempo (Corte Cass., 2025). In particolare, i d.l. 20/2023 e 133/2023 rimodulano il trattamento del minore nell’accoglienza, nell’accertamento dell’età, nella conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età, riducendo la tutela. Inoltre, il nuovo Patto UE sulla migrazione e l’asilo (2024, entrata in vigore 2026) seppur promuova una collaborazione tra stati nella gestione dei flussi migratori, rendendo più rapidi i momenti iniziali di identificazione e smistamento rischia di compromettere i diritti dei minori.

1. La prima accoglienza

Ai sensi dell’art. 19 c. 5 d.lgs. 142/2015, l’autorità di pubblica sicurezza che rileva la presenza del MSNA deve darne notizia al Tribunale per i Minorenni, anche per l’avvio della procedura per la nomina del tutore (C.c. art. 343). La comunicazione è trasmessa agli operatori dei servizi sociali del comune in cui si trova il giovane, per l’attivazione del progetto di accoglienza. A loro volta, i servizi sociali sono tenuti a comunicare la presa in carico alla Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione (Ministero del Lavoro) che si occupa del censimento e monitoraggio dei MSNA e procede alla ricerca di familiari nel Paese di origine, anche in collaborazione con altre amministrazioni (d.p.c.m. 535/99). Al minore deve essere garantita immediatamente l’assistenza umanitaria. Su richiesta del suo legale rappresentante – tutore o responsabile della struttura di prima accoglienza – è iscritto al servizio sanitario nazionale (SSN) e gli è assegnato un medico, a parità di condizioni del minore italiano, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno (dlgs. 286/98 artt. 34,35; l. 47/2017 art.14; d.p.c.m. 12/01/2017). Il minore non può essere trattenuto nei centri di permanenza per rimpatri né in centri di accoglienza per adulti, ma deve essere accolto in appositi centri governativi realizzati dal Ministero dell’Interno in accordo con i comuni, capaci di fornire assistenza specifica per l’età, sia dal punto di vista medico che di supporto socio- psico pedagogico (d.m. Interno 01/09/2016). Tali strutture devono collocarsi in area facilmente

raggiungibile per garantire l'accesso ai servizi e alla vita sociale del territorio, in ottica di protezione e di inserimento sociale. Ogni centro, nel rispetto della normativa regionale, garantisce l'ospitalità di 50 minori in almeno due sedi, ciascuna delle quali non può accoglierne più di 30. Considerato che la l. 47/2017 esclude che vi siano nuovi oneri per lo Stato nell'organizzazione dei servizi di accoglienza, sono stati utilizzati i già esistenti centri di accoglienza straordinari (CAS), le strutture accreditate da Comuni e Regioni, quelle temporanee e di carattere emergenziale e provvisorio senza effettivi adeguamenti per ospiti minori. Le nuove risorse sono rinvenute nel *Fondo asilo migrazione e integrazione 2021-2027* (FAMI), strumento finanziario istituito con reg. UE n. 516/2014, a cui l'Italia ha accesso sulla base del Programma Nazionale (PN 2021-2027), redatto con la collaborazione delle amministrazioni locali coinvolte. Il Ministero prevede l'ammissione diretta al finanziamento di proposte progettuali dislocate sul territorio nazionale (cfr. Ministero dell'Interno, 2023). Inoltre, singoli comuni, su risorse statali e regionali indicano procedure per l'esternalizzazione del servizio a privati, con cui concludono apposito contratto per l'erogazione del servizio (cfr. Comune Trieste, 2024). Le procedure vedono la partecipazione o di interlocutori aggregati o di pochi interlocutori idonei, limitando la concorrenza, con conseguenti offerte idonee a soddisfare i soli requisiti previsti per l'ammissibilità senza impegno sulla qualità. La complessità sotto l'opposto punto di vista è sintomatica dell'esigenza di garantire tutti i servizi previsti dalla normativa, in modo tale che siano accessibili agli aventi diritto. Da una lettura dei dati e poi in concreto è emerso che l'universalità del servizio non è garantita (Autorità Garante Infanzia e Adolescenza AGIA, 2025), anche a causa della insufficienza delle risorse disponibili (Ministero dell'Interno, 2025).

La fase di prima accoglienza nasce per essere temporanea, finalizzata al periodo strettamente necessario ad assistere e a identificare il minore (dlgs. 145/2015 art. 19), per individuarne i bisogni e avviarlo a un progetto di integrazione. Infatti, le *Linee Guida per le strutture di prima accoglienza* (UNHCR Italia, 2020) definiscono in dettaglio gli adempimenti in ciascuna delle settimane di permanenza, contingentando i tempi. L'identificazione, alla presenza del tutore o del responsabile della struttura (art. 19 bis l. n. 142/2015; l. 184/83 art. 3 c. 1), deve avvenire entro 10 giorni, il tempo di trattenimento non può superare i 45 giorni, secondo il dettato normativo. Ciò non accade (AGIA, 2025). In concreto, l'Italia ha mantenuto l'approccio *hotspot* anche nella procedura di accoglienza dei minori. Il modello prevede un luogo di identificazione, collocato in punti *caldi*, di più frequente arrivo, dove si procede all'identificazione e allo smistamento verso le procedure di asilo o di rimpatrio. In tali luoghi e da tali luoghi, i migranti non hanno libertà di movimento e la condizione di emergenza si è trasformata in una condizione ordinaria. Non sempre sono predisposte misure di accoglienza per i minori, è assente l'assistenza legale e socio pedagogica, non viene garantita la nomina del tutore, tanto che il trattamento è stato giudicato disumano e degradante (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo A.T. e altri c. Italia C- 47287/17 sent. 23/11/2023 su MSNA detenuti nel hotspot di Taranto).

Si assiste a una accoglienza promiscua tra adulti e minori, lesiva della particolare vulnerabilità del minore (Casadei, 2023; Ippolito, 2019) e condannata dalla CEDU (MA c. Italia C-70583/17 sent. 31/08/2023), la cui giurisprudenza eleva il livello di tutela dei MSNA, senza alcuna possibilità di deroga neppure in presenza di difficoltà nella gestione dei flussi: è obbligo assicurare ai minori forme di accoglienza adeguata all'età per non mettere in pericolo l'incolumità fisica e psichica (CEDU O.R. v. Greece C-24650/19 sent. 23/01/2024). L'art. 3 della Carta CEDU (1950), che vieta in assoluto trattamenti inumani o degradanti si configura quale parametro non derogabile, dove la valutazione del trattamento deve essere effettuata con maggior rigore in caso di minori, rilevando la

particolare vulnerabilità derivante dall'età indipendentemente dallo *status* di illegalità (CEDU T.A. e A.V. Greece C -15293/20 sent. 03/10/2024). Nonostante la chiara impostazione giurisprudenziale, sulla spinta dell'emergenza, il d.l. 133/2023 ha aggiunto all'art.19 dlgs. 145/2015 il c. 3 bis che prevede che le strutture ricettive temporanee per MSNA possano accogliere fino al 50% di persone in aggiunta ai posti previsti, ammettendo quindi un incremento della capienza, in assenza di un ampliamento dei servizi educativi e psicologici necessari per garantire cure quotidiane. Si tratta di strutture che hanno le caratteristiche dei CAS (art. 11 dlgs. 142/2015) e, quando attivate per minori, comunque di età non inferiore ai 14 anni, devono garantire l'erogazione di servizi sanitari e sociali specifici. Il trattenimento in esse deve essere limitato al periodo strettamente necessario in vista del trasferimento nelle strutture di seconda accoglienza. In concreto, invece, sono previsti soltanto servizi inerenti alla tutela delle emergenze sanitarie e, quando possibile, un supporto psicologico (AGIA, 2025).

Lo stesso dl. 133/2023 ha legalizzato una prassi già in essere: il prefetto può disporre, per un periodo non superiore a 90 giorni, prorogabile per ulteriori 60, l'accoglienza dei minori che hanno compiuto almeno 16 anni all'interno di sezioni separate nei centri di prima accoglienza o nei CAS per adulti, strutture il cui collocamento geografico non sempre garantisce l'accesso ai servizi e alla vita sociale. Non è specificato quali caratteristiche debbano avere tali *sezioni separate*. In concreto, non è sempre assicurata la separazione e i minori partecipano delle stesse condizioni degli adulti, in un regime semidentetivo. Non sono offerti in modo universale i sostegni psicologici, l'assistenza legale e l'insegnamento dell'italiano. Manca l'ascolto (AGIA, 2025). Anche la *ratio* della modifica è in contrasto con i principi che informano il trattamento dei minori: la novella giustifica l'accoglienza in centri per adulti con la indisponibilità di posti nelle strutture temporanee per minori e non con la tutela del superiore interesse del minore al ricongiungimento con un familiare maggiorenne, unica condizione che deve giustificare l'accoglienza in un centro per adulti (art. 24 c. 2 dir. 2013/33/UE). A ben vedere, il Nuovo Patto Europeo (2024) non risolve, anzi aggrava, tale situazione. Non è data particolare attenzione alla posizione dei minori già nella fase iniziale di identificazione e di acquisizione dei dati biometrici – che possono essere raccolti a partire dall'età di sei anni –, che di fatto verranno accolti per tali operazioni nell'immediato in centri misti carenti di competenze sulle specifiche condizioni di fragilità.

2. Il tutore

Il modello ottimale disegnato dalla l. 47/2017 vuole l'affiancamento al minore di un tutore volontario e indipendente (Bruun e Kanics, 2010). Il principio del superiore interesse del minore si traduce in una nomina tempestiva, in quanto il tutore deve assisterlo in fase di identificazione, accompagnarlo nel colloquio, nell'eventuale procedura per l'accertamento dell'età e nella richiesta del permesso di soggiorno o di protezione internazionale. In assenza del tutore, i responsabili della struttura di prima accoglienza svolgono i compiti di assistenza formale, ma non sostituiscono il ruolo attribuito al tutore. Infatti, la figura del tutore volontario è stata definita da AGIA (2017) simbolo di *genitorialità sociale* per l'apporto alla vita del MSNA. Si differenzia dal genitore, in quanto non ha alcun obbligo di convivenza né di mantenimento. L'espressione *genitorialità sociale* vuole esprimere un ruolo orientato alle inclinazioni dei giovani, per instaurare un rapporto affettivo e di sostegno educativo (Di Pascale e Cuttitta, 2019), in conformità all'art. 30 Cost. e all'art. 315 bis c.c. Infatti, nell'esercizio del compito di rappresentanza legale, il tutore promuove la tutela dei diritti di cui il minore è titolare, interviene per assicurare il suo benessere psico-fisico e vigila sui

percorsi di educazione e integrazione coordinandosi con gli operatori dei servizi sociali, tenuto conto delle capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni (Peris Cancio, 2025).

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, per armonizzare la tutela, ha adottato una raccomandazione (2019) che invita gli stati a prescrivere una adeguata selezione e formazione per i tutori e una nomina tempestiva. Per promuovere *good practices* il Fondo della Commissione europea per i rifugiati ha istituito il programma European Guardian Network (EGN, 2019). In attuazione, i Garanti per l'infanzia e l'adolescenza regionali provvedono alla selezione degli aspiranti tutori volontari sulla base di bando che prevede la formazione specifica (art. 11 l. 47/2017). Seppure vi possano essere differenze a livello regionale per quanto riguarda la formazione, il bando è redatto in conformità alle linee guida di AGIA (2017). Gli elenchi vengono poi trasmessi ai tribunali per i minorenni competenti alla nomina della persona incaricata per ciascuno MSNA. Possono partecipare alla procedura sia cittadini che non cittadini residenti in Italia, in regola con il permesso di soggiorno e dotati di adeguata conoscenza della lingua e della cultura italiana. È necessario avere compiuto 25 anni, godere dei diritti politici e civili, non avere riportato condanne e non essere sottoposti a misure di sicurezza o prevenzione o a procedimenti penali. Il principio di prossimità territoriale, inteso a garantire una relazione personale tra il tutore e il giovane attraverso la conoscenza dell'ambiente in cui costui vive per individuare le possibilità concrete di accesso ai servizi, impone al tutore di comunicare l'area in cui intende operare. Il tutore nominato non può sottrarsi all'ufficio di tutela fino alla nomina di altra persona. Nell'ottica dell'emergenza, prevalgono i cosiddetti tutori burocratici, scelti tra coloro che hanno rappresentanza legale degli enti che devono garantire i servizi al minore. La circostanza può creare un conflitto di interessi, in quanto nella stessa persona vi è il ruolo di chi deve verificare che i diritti del minore siano tutelati e di chi organizza e offre i servizi per la tutela di quei diritti.

La disponibilità a farsi tutore volontario è insufficiente e non tutti portano a termine la formazione iniziale (AGIA, 2024): la mancanza di un compenso e di qualsiasi altra forma di riconoscimento professionale limita la motivazione. In assenza di risorse pubbliche e a voler confermare la volontarietà tipica dell'istituto, l'introduzione di meccanismi di valorizzazione dell'esperienza da spendere per la partecipazione a concorsi e graduatorie potrebbe ampliare il novero delle persone disponibili.

3. Il primo colloquio e la cartella sociale

L'ascolto del minore è indispensabile per l'identificazione e la raccolta di informazioni per definire un adeguato percorso di accoglienza a cui il giovane aderisca con convinzione. Al momento dell'ingresso nella struttura, o comunque nel più breve tempo possibile e non oltre 3 giorni dall'arrivo, il MSNA deve essere ammesso a un colloquio, tenuto dall'assistente sociale o da uno psicologo dell'età evolutiva, o da un educatore professionale socio-pedagogico o da un pedagogista (art. 19- bis dlgs. 142/2015). Le modalità sono state disciplinate dal d.p.c.m 10/05/2024 n. 98, che entra nel dettaglio. Il colloquio avviene alla presenza del tutore, con approccio partecipativo in ottica di ascolto attivo tenuto conto della maturità del minore. Il minore deve essere immediatamente e chiaramente informato sulle modalità e finalità del colloquio e gli operatori devono presentarsi. Sotto il profilo dei contenuti rileva l'approfondimento della storia personale e familiare, delle circostanze che hanno determinato l'allontanamento dalla famiglia e dal Paese di origine o di provenienza. Focalizzare il colloquio sulle aspettative future è fondamentale per la proposta di un percorso condiviso dal giovane e a cui aderisca senza ripensamenti. Preferibilmente in sede di colloquio, gli operatori acquisiscono dati anagrafici e documenti d'identità del minore, verificano le lingue parlate e l'appartenenza

a minoranze linguistiche, ricostruiscono il vissuto, il percorso scolastico o lavorativo, con particolare attenzione alle esperienze di viaggio e dopo l'arrivo in Italia. Si devono evidenziare gli stati di particolare emotività o vulnerabilità derivanti da violenze psichiche o fisiche o dall'essere stato vittima di tratta o di altre forme di sfruttamento, nonché la presenza di bisogni specifici, per attivare misure di protezione. Dunque, il colloquio costituisce momento centrale e indispensabile per orientare il progetto di integrazione al concreto superiore interesse di ciascuno. Da un lato è indispensabile che si svolga all'interno delle strutture di prima accoglienza, dall'altro la circostanza che tali strutture sono spesso sovraccaricate e vi sia promiscuità con maggiorenni rende più lungo il processo e più difficile garantire il servizio nella sua autentica funzionalità.

L'art. 9 c. 2 l. n. 47/2017 demanda al personale che svolge il colloquio il compito di compilare la cartella sociale. La presenza di un'unica cartella permette di raccogliere la documentazione per lasciare traccia delle informazioni a vantaggio di tutti i soggetti che entrano in contatto con il giovane: le forze dell'ordine, gli organi giudiziari, il tutore, gli operatori degli enti locali e dei centri di accoglienza. La normativa definisce in dettaglio il contenuto della cartella sociale, divisa in tre sezioni (Min. int., 2023). La prima sezione contiene la scheda informativo-anagrafica del minore compilata al momento dell'ingresso e una scheda di screening sanitario. La seconda sezione raccoglie gli elementi derivanti dall'osservazione del minore, rispetto al percorso migratorio e alla famiglia di origine, nonché i riferimenti legali riguardanti il tutore e il permesso di soggiorno. Indica gli aspetti a rilevanza psicosociale, gli elementi significativi emersi a seguito del colloquio, gli interventi già effettuati, quali presupposto per le opportune valutazioni in ordine dei percorsi da attivare per perseguire il benessere psicologico e materiale del minore. Nell'ultima sezione sono esplicitati gli interventi eseguiti dalle équipes, le osservazioni degli educatori e degli altri operatori. È presente il diario di équipes, con le informazioni sulle valutazioni e le esplicitazioni di particolari esigenze, nonché l'elaborazione del Piano di Accoglienza Integrato Individuale. Il fascicolo si chiude con una relazione finale multidisciplinare, che contiene la valutazione complessiva sul minore elaborata con l'apporto delle diverse professionalità e pone in evidenza il processo di valutazione effettuato nel superiore interesse del minore. Se nell'intenzione del legislatore, la cartella sociale è uno strumento identificativo del minore che permetta di indirizzare e raccogliere le indicazioni per una accoglienza individualizzata, l'AGIA dalle visite nei centri di prima accoglienza, ha rilevato che le strutture tendenzialmente assolvono all'obbligo di formare la cartella sin dall'ingresso del minore straniero, ma la compilano come adempimento formale e la utilizzano prevalentemente come schedario, non riconoscendo la funzione voluta dalla normativa (AGIA, 2025). Tale prassi vanifica la funzione del colloquio iniziale e rallenta le operazioni per l'avvio di un progetto coerente con i bisogni del minore.

In considerazione e in coerenza con quanto emerso, devono essere indicate proposte motivate sul percorso in previsione della definizione di soluzioni durevoli, quali l'integrazione sul territorio, il collocamento in un Paese terzo o il rimpatrio assistito (Ministero Interno, 2023). Seppure il diritto del fanciullo a vivere nella famiglia di origine sia espressamente riconosciuto dalla CRC e dall'art. 1 l. 183/1984, nel caso di MSNA il diritto perde la sua valenza assoluta. Il provvedimento di rimpatrio assistito e volontario, prima di competenza del comitato per i minori stranieri, organo amministrativo del Ministero del lavoro, oggi deve essere adottato dall'autorità giudiziaria (art. 8 l. 47/2017), scelta rispettosa del principio di riserva di giurisdizione nella disposizione di diritti fondamentali. La decisione dell'autorità giudiziaria è orientata alla ricerca del superiore interesse del minore e si deve basare sull'esito del colloquio, della relazione dei servizi sociali, delle indagini sulla famiglia e sulla condizione del Paese in cui questa si trova. I

solli minori che hanno richiesto la protezione internazionale possono presentare domanda di ricongiungimento familiare verso un Paese UE (Reg. UE n.604/2013 Dublino III). L'istanza è corredata da documenti sul legame familiare del minore con padre, madre, fratello o sorella, zii, nonni o altro adulto responsabile per legge o prassi. La formulazione è molto ampia e viene confermata anche dal nuovo patto per l'immigrazione e Asilo (2024- 2026), che riconduce alla categoria del familiare chiunque abbia creato con il minore un legame durante il viaggio (Reg. UE 1351/2024). Le autorità dello Stato richiesto dovrebbero adottare una decisione in due mesi. In caso di accoglimento, il tribunale per i minorenni deve lasciare un nulla osta, valutata la volontà e l'interesse del minore. La procedura può essere lunga, per cui nel frattempo deve comunque essere garantito il programma individuale di accoglienza e di inclusione, relazionato all'età. Nell'interesse superiore del minore, un trasferimento in altro Stato potrebbe rivelarsi non adeguato quando fosse già stato avviato un programma individuale di inserimento sociale. La flessibilità e il ripensamento sono comunque necessari.

4. L'identità del minore e l'accertamento dell'età.

Il colloquio permette di andare oltre la mera identificazione perché è funzionale a ricostruire l'identità personale del minore (Pino, 2005). Il diritto all'identità personale si configura come pretesa a essere riconosciuto dalla società come persona con specifiche e irripetibili caratteristiche, non confondibili con altri (Corte Cass. sent. 22.6.1985, n. 3769) e impone l'obbligo di rispettare la specificità della persona, senza confusione con altri (Finocchiaro, 2010), tenendo conto dei continui mutamenti che tale identità può subire. È tutelata la «concreta rappresentazione della personalità» (Pardolesi, 1980) che si connota attraverso segni distintivi di cui il primo è il nome, ma non il solo. Infatti, l'identità personale è il risultato della storia e delle esperienze di vita, delle specifiche caratteristiche morali, sociali, politiche, intellettuali, professionali, vissute nel contesto delle relazioni sociali ed è protetta dagli artt. 2 e 13 Cost. (corte cost. sent. 13/1994; De Cupis, 1949; Cerri, 1995). Seppure sia vero che non è mai stata posta attenzione esplicitamente all'età nella costruzione della identità personale, essa ha rilevanza quale elemento di valutazione della persona in termini evolutivi. E ciò è ancora più vero per i giovani migranti in quanto concorre a qualificare la condizione di vulnerabilità e legittimare il percorso differenziato.

In caso di dubbio sull'età, l'art. 19 l. 142/2015 prevede che l'autorità di p.s. avvia gli accertamenti alla presenza del tutore e con la collaborazione necessaria di mediatori culturali, ponendo l'attenzione sulla vulnerabilità della persona. L'art. 5 c. 6 l. 47/2017 precisa che si tratta di un accertamento sociosanitario, da svolgersi in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati. Le modalità operative devono essere il meno invasive possibile e rispettare l'età presunta, il sesso e l'integrità fisica e psichica. Secondo la *ratio* della norma il procedimento per l'accertamento dell'età è eccezionale e deve essere avviato solo in mancanza di documenti attestanti l'identità o in caso di possesso di documenti palesemente falsi o contraffatti, in ogni caso, in presenza di dubbi sulla minore età del giovane. Qualora il giovane sia in possesso di documenti di identità scaduti ma con foto non si deve procedere all'accertamento. Lo esclude espressamente la normativa sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani (art. 2 c. 3 d.p.c.m. 10 novembre 2016, n. 234 di attuazione del dlgs. 24/2014) richiamata dall'art. 19 l. 142/2015. Considerato che l'accertamento dell'età investe la libertà di autodeterminazione e la salute del minore, è necessaria l'autorizzazione del Tribunale per i minorenni, su iniziativa del Procuratore della Repubblica (Trib. min. Trieste, 2017).

Il protocollo multidisciplinare, approvato dalla Conferenza Unificata (2020), ha descritto in dettaglio tre fasi successive e progressive a invasività incrementale. Qualora, all'esito di ciascuna fase emergano elementi certi sulla minore età, si interrompe la ricerca. La prima fase è costituita da un colloquio sociale, la seconda consiste in una valutazione psicologica o neuropsichiatrica e l'ultima in una visita pediatrica auxologica, che prevede accertamenti sanitari. La relazione finale deve indicare il margine di errore e deve essere consegnata all'interessato e al tutore. Viene attribuita l'età calcolata sulla data di nascita dichiarata se compatibile con l'istruttoria, oppure la data corrispondente al limite inferiore del *range* di età tenuto conto del margine di errore. Non sempre l'accertamento viene svolto nel rispetto delle prescritte garanzie. L'Italia è già stata condannata dalla CEDU (*Darboe and Camara v. Italy C-5797/17 sent. 21/07/2022*) per avere trattenuto per più di 4 mesi un minore in un centro di accoglienza per adulti sovraffollato e privo di strutture e assistenza sanitaria adeguate dopo averlo identificato come adulto sulla base di un esame radiografico del polso e senza garantirgli la possibilità di presentare ricorso. Proprio in ragione della presunzione di minore età, anche per evitare trattamenti disumani e degradanti, durante il tempo necessario per l'accertamento, il giovane deve essere accolto all'interno di strutture per i minori (*CEDU M.A. v. Italy C-70583/17 sent. 31/08/2023*).

Nonostante le norme internazionali e le garanzie interne, il d.l. 133/2023 ha introdotto deroga alle prescrizioni a garanzia del minore nell'accertamento dell'età, per il caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati, dovuti ad attività di soccorso in mare o a ingressi elusivi di controlli alla frontiera. Già la delineazione dei casi è molto vasta, lascia ampia discrezionalità fino a poter essere applicata sempre per trasformarla in normativa con efficacia ordinaria. Il dubbio rispetto del principio di riserva di legge determina soluzioni concrete differenti, basate sulla valutazione degli operatori di ciascun centro, tali da paventare disparità di trattamento (Atzeni, 2024). La descritta situazione emergenziale legittima l'autorità di p.s. a disporre, nell'immediato, accertamenti antropometrici e radiografici, volti all'individuazione dell'età. L'approccio da multidisciplinare diventa esclusivamente sanitario. La procedura non prevede la presenza del mediatore né di altra figura con competenze psico-sociali e antropologiche. A fronte di una prima frattura del sistema di garanzie, se ne aggiunge un'ulteriore. Seppure l'autorità di p.s. debba dare immediata comunicazione del dubbio al procuratore presso il tribunale per i minorenni, questi concede l'autorizzazione anche in forma orale, in caso di emergenza, per poi trasmettere autorizzazione scritta. La mancanza di un termine entro cui debba essere rilasciata l'autorizzazione scritta, tipica del sistema di tutela dei diritti costituzionali fondamentali e in particolare della libertà personale (cfr. art. 13 Cost.) provoca una immediata lesione dei diritti. L'operazione è integralmente gestita dalle autorità amministrative, senza alcuna garanzia giurisdizionale, in contrasto con il principio costituzionale di riserva di giurisdizione nelle limitazioni delle libertà inviolabili, quale è il diritto all'identità personale a definire il quale l'età concorre.

È vero che la norma prevede che il verbale di accertamento, con l'indicazione del margine di errore sia notificato all'interessato e al tutore. Tuttavia, la situazione emergenziale fa pensare con ragionevole certezza che le persone sottoposte a verifica sanitaria, peraltro ignare della lingua italiana, non siano ancora state supportate da adeguata assistenza psicologica e pedagogica né tantomeno abbiano ottenuto la nomina di un tutore volontario capace di orientare le loro determinazioni, così subendo un accertamento di cui non conoscono la funzione e la modalità operativa. Anche il termine di impugnazione, di soli 5 giorni dalla notificazione, aggrava la possibilità di tutela in concreto. Peraltro, a differenza del regime ordinario, l'impugnazione non sospende l'efficacia del provvedimento di attribuzione dell'età, per cui cade la presunzione di

minore età e il migrante sarà sottoposto alle procedure previste per i maggiorenni per tutta la durata del giudizio con grave lesione dei diritti fondamentali. Il Consiglio dei ministri dell'UE (2023), sollecitato da una comunicazione di ASGI, ha letto la modifica con preoccupazione per la compressione delle garanzie ed ha affermato espressamente che il sistema di accoglienza dei MSNA in Italia «rimane largamente insufficiente», sollecitando l'adeguamento ai principi affermati nella sentenza CEDU Darboe and Camara.

5. La seconda fase dell'accoglienza

La fase successiva è di responsabilità dei comuni che devono dare preferenza all'inserimento in contesto familiare, nella forma dell'affido (l. n. 184/1983) in comunità educative o case-famiglia. Quando affidati a parenti entro il quarto grado o a persona non legata da rapporto di parentela ma convivente, i minori possono ottenere un permesso di soggiorno per motivi familiari, convertibile in permesso per studio o lavoro al raggiungimento della maggiore età. In alternativa, gli enti locali attivano strutture finanziate dall'amministrazione centrale. Il primo modello era il sistema SPRAR poi diventato SIPROMI e oggi SAI, Sistema di accoglienza e integrazione (dl. 130/2020 conv. in l. 173/2020; Anci, 2023). La modifica non è solo formale: viene ripristinata l'iscrizione anagrafica e il sistema pone l'attenzione sulla sua funzione di integrazione. Il sistema SAI è gestito in modo unitario dalla rete degli enti locali, che si avvalgono di privati. Si rivolge ai titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati, ai richiedenti protezione internazionale e agli stranieri in prosieguo amministrativo affidati ai servizi sociali al compimento della maggiore età. Inoltre, possono essere accolti i titolari dei permessi di soggiorno per protezione speciale, per casi speciali – umanitari in regime transitorio, titolari di protezione sociale, vittime di violenza domestica, vittime di sfruttamento lavorativo –, le vittime di calamità, i migranti cui è riconosciuto particolare valore civile, i titolari di permesso di soggiorno per cure mediche.

Rimane inteso che i minori devono essere destinati a progetti specificamente dedicati alla loro età in strutture a loro dedicate (art. 19 dlgs. 142/2015), nelle quali operano mediatori sociali e culturali ed educatori qualificati per garantire il percorso individualizzato. E seppure la capienza del sistema dovrebbe essere commisurata alle effettive presenze dei minori non accompagnati nelle strutture di prima accoglienza, il servizio è erogato soltanto nei limiti delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Nel rispetto delle procedure di cui al d.m. Interno 18/11/2019 gli enti locali presentano richieste di contributo per le strutture di seconda accoglienza. I progetti sono ammessi a un finanziamento di durata triennale, rinnovabile (d.m. Interno 9 giugno 2025). Il d.m. del 2019 detta linee guida per la gestione e l'erogazione dei servizi, richiamate tutt'oggi nei bandi per l'affidamento a privati. Le strutture, destinate all'uso residenziale secondo le normative regionali, devono essere collocate in luoghi non lontani dai centri abitati e servite di mezzi di trasporto pubblico. Al loro interno devono essere garantiti servizi d'accoglienza materiale, quali vitto, vestiario, biancheria, prodotti per l'igiene personale, nonché il materiale scolastico. Oltre all'insegnamento della lingua italiana deve essere assicurato l'accesso all'istruzione anche ai fini dell'orientamento e dell'accompagnamento del minore verso l'autonomia lavorativa e abitativa. Anche a tale scopo deve essere garantita la conoscibilità del territorio e dei servizi presenti. È necessario assicurare la tutela psico-socio-sanitaria garantendo flessibilità in relazione alle condizioni di vulnerabilità. Devono essere attivati ulteriori servizi per minori vittime di tratta, per chi necessita assistenza sanitaria specialistica e prolungata, con fragilità psicologica. Complementare ai servizi erogati è

l'attività di mediazione, sempre necessaria. I documenti di gara non possono imporre limitazioni di tutela e le offerte a ribasso dei privati devono comunque assicurare la qualità del servizio (Cons. St. sez. III; sent. 7839/2025).

Le linee guida allegate al d.m. 18/11/2019 prevedono che l'accoglienza dei minori possa protrarsi per sei mesi dopo il compimento della maggiore età o per il periodo ulteriore fino ai 21 anni disposto dal Tribunale per i minorenni, in presenza di un progetto di integrazione, in affidamento ai servizi sociali. Seppure sia vero che i minori possano accedere al sistema SAI anche se irregolari, dati i tempi di permanenza nei centri di prima accoglienza e la circostanza che sono spesso di età prossima ai 18 anni, diventa necessario per loro ottenere il permesso di soggiorno, anche ai fini della conversione, in permesso per studio, accesso al lavoro subordinato, autonomo. Anche tale momento non è lineare. L'art. 32 c. 1 bis dlgs. 286/98, introdotto nel 2023, esplicita che il parere della Direzione Generale dell'Immigrazione deve essere positivo, senza indicare alcun termine entro cui debba essere reso, con rischio di sospensione *sine die* del procedimento di conversione. Sembrerebbe venir meno l'applicabilità dell'art. 20 l. n. 241/90, che prevede che in caso di mancato rilascio del parere, si formi il silenzio assenso, ai sensi dell'art. 20 l. 241/1990. Tuttavia, coerentemente con il sistema, la giurisprudenza di merito (Tar Milano 21/05/25 n. 1803), pur a fronte delle modifiche legislative, ha colmato l'incertezza normativa e confermato l'orientamento secondo cui l'acquisizione del parere è un adempimento che grava sull'amministrazione. Ha natura non vincolante per l'Amministrazione dell'Interno, che mantiene il potere decisorio sulla conversione del titolo di soggiorno (Cons. St. sez. III 25.3.2021 n. 2525). Quindi, acquisito il parere, l'autorità di p.s. compie un autonomo giudizio, soggetto al rispetto della ragionevolezza e non sproporzione (Cons. St. sez. III 10.5.2023 n. 4730).

La modifica del 2023 ha aggravato la procedura della conversione del permesso di soggiorno anche sotto altro profilo. Nonostante sia rimasta la possibilità di conversione del permesso per minore età in permesso per studio, accesso al lavoro, lavoro subordinato o autonomo, viene prescritto il previo accertamento dell'effettiva sussistenza dei presupposti e requisiti previsti dalla normativa vigente, demandandone l'accertamento ai consulenti del lavoro, avvocati, commercialisti, ragionieri, periti commerciali o a organizzazioni di datori di lavoro (Morozzo della Rocca, 2017). Tale previsione non ha precedenti nella legislazione nazionale sul rilascio del permesso di soggiorno e in concreto va a penalizzare giovani che stanno affrontando un momento di passaggio nella loro personale crescita e nella condizione giuridica. In mancanza di protocolli chiari, i neomaggiorenni rimangono in carico alle strutture senza copertura economica e senza adeguati servizi (Centri d'Italia, 2025), con il rischio di uscire dal circuito di inserimento.

Conclusioni

Il sistema normativo internazionale, arricchito dalla giurisprudenza delle corti rafforza le garanzie, a cui derogano i decreti emergenziali per il caso di arrivi consistenti e ravvicinati trasformando l'eccezionalità della deroga in regolarità. I numerosi protocolli, le linee guida specifiche vengono rispettati nella forma ma non nella sostanza e i servizi non sono erogati a livelli di qualità adeguati alla specificità degli utenti. Le lungaggini procedurali nelle fasi iniziali dell'accoglienza pregiudicano l'intero percorso, nonostante la generale implementazione del processo di digitalizzazione che in questo ambito sembra rimasto alla fase di mero adeguamento tecnico, senza potenziamento dei servizi e promozione di interoperabilità e trasparenza, nel rispetto dei dati sensibili (Deda Next, 2025).

Il ministero dell'interno ha aggiornato il vademecum operativo per la presa in carico dei MSNA (2025) con la dettagliata indicazione delle varie fasi di prima e seconda accoglienza, nel rispetto della tutela dell'individuo. In concreto, la separazione tra prima e seconda accoglienza sembra essere solo teorica e la gestione dei centri presenta diversificazioni sul territorio: maggiore frammentazione al nord, accentramento in grandi strutture al sud (Centri d'Italia, 2025). Il risultato è l'incapacità del sistema di tutelare i diritti del minore in quanto tale e di garantirgli un'accoglienza rapida e finalizzata all'inserimento e all'inclusione nella società al compimento della maggiore età. La presenza dei migranti anche minorenni continua a essere percepita, prima di tutto a livello politico, come un rischio e non come una risorsa e gli investimenti sia economici che di formazione del personale sono inadeguati (AGIA, 2024; Centri d'Italia, 2025).

L'istituto del tutore, il colloquio, l'ascolto, la condivisione del progetto di vita con il minore, il percorso individualizzato, la cartella sociale sono sufficientemente normate e contingentate nei tempi, anche se rimangono adempimenti formali e non adeguati alle circostanze di fatto. Emerge l'assenza di chiarezza nei protocolli relativi ai passaggi verso la maggiore età. La previsione contenuta nella l. 47/2017 secondo cui per la gestione e implementazione dei servizi di accoglienza e degli istituti a garanzia dei minori non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica ha di fatto svuotato di effettività gli innovati istituti giuridici. La gestione delle risorse ottenute dal fondo FAMI non si è rivelata sufficiente né idonea per rendere effettiva l'erogazione dei servizi. L'ammissione sul territorio dello Stato e l'accoglienza dei migranti come persone per l'inserimento sociale continuano a essere orientati da due diverse logiche.

La ammissione e la legittimazione a permanere sul territorio nazionale pongono al centro la sostenibilità e la sicurezza. L'accoglienza si focalizza sulla persona. Il nuovo patto di asilo (2024-2026) cerca la solidarietà tra stati – comunque ancora legata a iniziative volontarie – per la sostenibilità, ma presenta criticità applicative nelle operazioni relative alla prima fase di accoglienza in contesti flussi massivi, che in concreto costituiscono la modalità più frequente e in cui i diritti dei minori sono inevitabilmente compressi. Accettazione e accoglienza continuano a essere momenti separati anche quando le persone coinvolte sono di minore età. La solidarietà tra Stati non è sufficiente, necessaria è la solidarietà verso gli individui, da valorizzare nella loro dignità e nelle aspettative di vita della condizione di minore età. Tale valore è insito nella nostra costituzione e nelle carte internazionali e può ricondurre a unità i due momenti – ammissione e accoglienza –, per rafforzare la tutela anche attraverso il potenziamento della collaborazione tra le autorità per l'infanzia e l'adolescenza e per le persone private della libertà personale, per rispendere le garanzie a tutela dei diritti, in una interpretazione che tenga conto delle conquiste delle corti nazionali e sovranazionali.

Bibliografia

- AGIA (2017), *Linee guida per la selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari*. In <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/Linee%20guida%20tutori%20volontari.pdf> (consultato il 04/07/2025).
- AGIA (2024), *VII rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria, periodo rilevazione: 01 gennaio 2024 – 30 giugno 2024*. In <https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/rapporti-di-monitoraggio/>, (consultato il 04/07/2025).
- AGIA (2025), *Ascolto e partecipazione dei minori stranieri non accompagnati come metodologia di intervento. Risultanze delle visite dell'Autorità garante per l'infanzia e adolescenza nei luoghi di primo arrivo e nelle strutture di prima accoglienza in cui sono presenti minori*

- stranieri non accompagnati* (2023-2024). In <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2025-04/report-visite-prima-accoglienza-v2.pdf> (consultato il 04/07/2025).
- Anci (2023), *Il sistema di accoglienza e integrazione e i minori stranieri non accompagnati*. In <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2023/05/prot-Rapporto-MSNA-7-%E2%80%93-2023-II-Sistema-di-Accoglienza-e-Integrazione-e-i-minori-stranieri-non-accompagnati.pdf> (consultato il 04/07/2025).
- Atzeni C. (2024), *I minori stranieri non accompagnati fra tutela delle vulnerabilità e gestione emergenziale del fenomeno*. In «Democrazia e Diritti Sociali», n. 2, pp. 101-124.
- Bruun L. e Kanics (2010), *Ensuring that every separated child is heard and protected: The role of an independent, professional guardian*. In J. Kanics, D. Senovilla Hernández e K. Touzenis (edited by), *Migrating alone: Unaccompanied and separated Children's migration to Europe*, pp. 21-56. In <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260110> (consultato il 04/07/2025).
- Casadei T. (2023), *La vulnerabilità delle persone di minore età: profili giusfilosofici*. In M.G. Bernardini e V. Lorubbio (a cura di), *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Trento, Erickson, pp. 45-68.
- Centri d'Italia (2025), *Accoglienza al collasso*. In <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/minidossier.openpolis.it/Accoglienza/Centri+d%E2%80%99Italia+ACCOGLIENZA+AL+COLLASSO.pdf> (consultato il 04/07/2025).
- Cerri A. (1995), *Identità personale*. In «Enc. Giur.», Vol. IV, pp. 1-8.
- Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa (2019), *Recommendation CM/Rec(2019)11 of the Committee of Ministers to member States on effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration, 11 dicembre 2019*. In [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680993db7%22\],\[%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680993db7%22],[%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (consultato il 04/07/2025).
- Comune di Trieste (2024), *Affidamento del servizio di prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati rintracciati nel territorio del Comune di Trieste per il periodo dal 01/09/2024 al 31/08/2026*. In <https://bandieconcorsi.comune.trieste.it/dettaglio/p/index/contenuto/gara/id/11667/t/determinazione-dirigenziale-469-2024-affidamento-del-servizio-di-prima-accoglienza-dei-minori-stranieri-non-accompagnati-rintracciati-nel-territorio-del-comune-di-trieste-per-il-periodo-dal-01-09-2024-al-31-08-2026> (consultato il 04/07/2025).
- Conferenza Unificata Stato Regioni (2020), *accordo ai sensi dell'art. 9.c.2 lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 81 tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali, sul documento recante "Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati"*. In <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=1381> (consultato il 04/07/2025).
- Consiglio d'Europa (1950), *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*. In https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ita (consultato il 20/11/2025).
- Consiglio d'Europa (1996), *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo*. In <https://rm.coe.int/16802f40f5> (consultato il 10/01/2025).
- Consiglio dei Ministri dell'UE (2023), *1483rd meeting (December 2023) (DH) - Rule 9.2 - Communication from an NGO (Association for Juridical Studies on Immigration (ASGI)) (06/11/2023) in the case of Darboe and Camara v. Italy (Application No. 5797/17)*. In [https://hudoc.exec.coe.int/?i=DH-DD\(2023\)1395E](https://hudoc.exec.coe.int/?i=DH-DD(2023)1395E) (consultato il 04/07/2025).
- Consiglio dell'Unione Europea (2024), *Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*. In <https://eur-lex.europa.eu/oj/daily-view/L-series/default.html?&ojDate=22052024> (consultato il 6/11/2025).
- Corte Suprema di Cassazione Ufficio del Massimario e del Ruolo Servizio Penale (2025), *Relazione su novità normativa Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario-Rel. n. 33/2025 Roma*. In https://www.asaps.it/downloads/files/1751007347_rel33-2025.pdf (consultato il 04/07/2025).

- De Cupis A., (1949), *Il diritto all'identità personale*, Milano, Giuffrè
- De Micco V. (2024), *Minori stranieri non accompagnati: oltre la 'sigla', un itinerario sospeso tra risorse e vulnerabilità*. In «Minori giustizia», n. 1, pp. 20-26.
- Deda Next. (2025), *Ricerca Ca.Re. - Indagine sulla maturità digitale dei Comuni italiani*. In FPA (a cura di), *Deda Next*. In <https://www.dedanext.it/ricerca-ca-re/> (consultato il 04/07/2025).
- Di Pascale A. e Cuttitta C. (2019), *La figura del tutore volontario dei minori stranieri non accompagnati nel contesto delle iniziative dell'Unione Europea e della nuova normativa italiana*. In «Diritto immigrazione cittadinanza», n. 1, pp. 1-28.
- Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche sociali, decreto direttoriale 27/02/2017 *Linee Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età*. In <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Linee-guida-parere-art-32-co-1-bis-doc.pdf> (consultato il 04/07/2025).
- European Union Agency for Asylum (2019), *Practical Guide on the Best Interests of the Child*. In <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-best-interests-child> (consultato il 04/07/2025).
- Finocchiaro G. (2010), *Identità personale (diritto alla)*. In «Digesto delle Discipline Privatistiche», Torino, Utet, pp. 721-738.
- Ippolito F. (2019), *Minori stranieri non accompagnati e diritto UE: la vulnerabilità quale architrave di un sistema progressivo di tutele speciali*. In A. Annoni (a cura di), *La protezione dei minori non accompagnati al centro del dibattito europeo ed italiano*, Napoli, Jovene, pp. 27-51.
- Lelliott, J. (2018), *Italy's 'Zampa' Law: Increasing Protection for Unaccompanied Children*. In «Forced Migration Review», n. 57. In <https://www.fmreview.org/syria2018/lelliott/> (consultato il 04/07/2025)
- Martinelli P. (2003), *Il diritto del minore all'ascolto come diritto fondamentale eventuale in «Minori giustizia: rivista interdisciplinare di studi giuridici, psicologici, pedagogici e sociali sulla relazione fra minorenni e giustizia», Vol. IV, pp. 1-10.*
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Report statistici sulla presenza dei MSNA in Italia*. In <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/pagine/dati-minori-stranieri-non-accompagnati> (consultato il 04/07/2025).
- Ministero dell'Interno (2023), *Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul FAMI 2021-2027 – Obiettivo Specifico 1. Asilo – Misura di attuazione 1.b) – Ambito di applicazione 1.e) – “Potenziamento dei servizi a favore dei MSNA”*. In <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/bandi-gara-e-contratti/procedure-fino-31122023/atti-amministrazioni-aggiudicatrici-e-enti-aggiudicatori-distintamente-ogni-procedura/bandi-gara-e-contratti/amministrazione-trasparentebandi-gara-e-contrattiprocedure-fino-176> (consultato il 04/07/2025).
- Ministero dell'interno (2021), *Programma Nazionale FAMI 2021-2027*. In https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-09/programmeamif_2014it_v_9_0_aggiornata.pdf, (consultato il 04/07/2025)
- Ministero dell'interno (2025), *Presenza in Carico e Accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati - Vademecum Operativo*. In <https://immigrazione.it/docs/2025/vademecum-operativo-msna-2025.pdf> (consultato il 06/11/2025).
- Ministero dell'interno Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione – Direzione Centrale dei Servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, circolare n. 23156 del 28 maggio 2025, *Il Fondo per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati – modifica delle procedure per l'accesso al contributo da parte degli Enti locali*. In <https://www.anci.piemonte.it/wp-content/uploads/2025/06/Circolare-23156-del-28052025-nuovo-riparto.pdf> (consultato il 04/07/2025).
- Ministero Interno (2023), *Modello fascicolo sociale*. In https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-11/26._cartella_personale_del_minore.pdf (consultato il 04/07/2025).

- Morozzo della Rocca P. (2017), *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*. In «Politica del diritto», Vol. 48, n. 4, pp. 581-601.
- Organizzazione delle Nazioni Unite (1959), *Dichiarazione dei diritti del fanciullo*.
- Pardolesi R. (1980), *Pretura di Roma Ordinanza 2 giugno 1980*. In «Il Foro Italiano», n. 103, pp. 2045-2046. In <http://www.jstor.org/stable/23172334> (consultato il 04/07/2025).
- Peris Cancio L.F. (2025), *The role of volunteer guardians as a key actor in providing social protection for unaccompanied minors in Italy*. In «International Journal of Social Welfare», Vol. 34, n. 1, p. 1-11. In <https://doi.org/10.1111/ijsw.12712> (consultato il 04/07/2025).
- Petti G. (2022), *La gabbia d'acciaio dei giovani migranti. I diritti dei minori stranieri non accompagnati*. In «Materiali per una storia della cultura giuridica» n. 1, pp. 71-97.
- Pino G. (2005), *L'identità personale*. In AA.VV., *Gli interessi protetti nella responsabilità*, pp. 367-394.
- Regolamento (UE) N. 604/2013 del parlamento europeo e del consiglio del 26 giugno 2013 *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione)*. In <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604> (consultato il 04/07/2025).
- Ronfani P. (2001), *Dal bambino protetto al bambino partecipante*. In «Sociologia del diritto» Vol. 1, pp. 67-83.
- Russo D. e Parodi M. (2020), *The Implementation of the Convention on the Rights of the Child in the Italian Legal Order. A Provisional Balance*. In «Dir. um. dir. int.», pp. 141-158.
- Schippers M. (2021), *Children on the move - A guide to working with unaccompanied children in Europe*. In <https://www.egnetwork.eu/wp-content/uploads/2021/10/Children-on-the-move-A-guide-to-working-with-unaccompanied-children-in-Europe.pdf> (consultato il 04/07/2025).
- Tribunale per i minorenni di Trieste (2017), *Decreto 12 luglio 2017*. In https://tribmin-trieste.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/TM_Trieste_12_luglio_2017.pdf (consultato il 04/07/2025).
- UNHCR Italia (2016), *Linee Guida per le strutture di prima accoglienza contenenti procedure operative standard*. In <https://www.unhcr.org/it/media/linee-guida-strutture-prima-accoglienza-pdf> (consultato il 04/07/2025).

Short Bio

Silvia Nicodemo

Professoressa di Diritto Pubblico e Amministrativo nell'Università di Bologna. Insegna diritto dei servizi pubblici, diritto amministrativo e pubblico. L'attività di ricerca ha come oggetto la tutela dei diritti sociali anche in relazione alla spesa pubblica, lo studio dei modelli di gestione dei servizi pubblici e le nuove sfide derivanti dalla trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni. Collabora a progetti di ricerca con organismi nazionali ed internazionali.

Professor of Public and Administrative Law at University of Bologna. She teaches Social Services Law and administrative Law. Her research focuses on the protection of social rights, including in relation to public spending, the study of public service management models, and the new challenges arising from the digital transformation of public administrations. She collaborates in research projects, in cooperation with national and international bodies.