

7 maggio 2014

I diritti del minore vittima di tratta e gli strumenti di tutela della persona

di **Marialuisa Gambini**

Professore straordinario di Diritto privato - Università "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara

Abstract

L'articolo esamina i più recenti interventi normativi internazionali ed europei di prevenzione e contrasto del fenomeno e di tutela e assistenza delle vittime, con particolare attenzione alla direttiva anti-tratta 2011/36/UE, recentemente recepita in Italia con il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 24. Il lavoro procede poi all'esame del sistema normativo nazionale, che, pur essendo uno dei più avanzati in Europa sotto il profilo generale della protezione dei minori, manca di un unico testo legislativo di riferimento per la tutela dei minori vittime di tratta: la disciplina applicabile si ricava da diversi provvedimenti normativi, principalmente in tema di immigrazione e di minori non accompagnati. Peraltro, in molti casi, la particolare complessità della condizione in cui i soggetti tutelati si trovano, vale a dire il loro essere, ad un tempo, minori, vittime di tratta, di norma stranieri non accompagnati, eventualmente richiedenti protezione internazionale, rende articolato e problematico il rapporto tra più forme di protezione concorrenti, moltiplicando il numero dei soggetti coinvolti (parti pubbliche e private, giuridiche, amministrative e sociali), spesso a discapito dell'effettività ed efficacia della tutela offerta ed imponendo la necessità di adottare adeguate misure di coordinamento tra diversi sistemi di tutela. La scelta tra le esaminate procedure di tutela, affidamento e protezione internazionale del minore vittima di tratta viene rimessa alla valutazione dei servizi sociali dell'ente locale o degli enti privati convenzionati con esso o, ancora, del Procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale e non può tradursi in provvedimenti adottati a priori, sulla base di un generico criterio di adeguatezza. Essa deve, invece, dar luogo ad interventi protettivi flessibili, il più possibile individualizzati e rispondenti alle reali esigenze di protezione poste dal caso concreto ed ispirati al rispetto del superiore interesse del minore tutelato e ad un'attenta considerazione della sua persona. Di qui la necessità che i diversi percorsi tutelanti siano preceduti da un'attenta valutazione individuale della vittima e della sua specifica situazione, che non possono non tenere nel debito conto le esigenze, i timori e le opinioni espressi dalla stessa. In tale prospettiva, l'istituto dell'ascolto del fanciullo – cui la trattazione dedica ampio spazio – viene a svolgere un ruolo determinante nella definizione del percorso di protezione e assistenza da realizzarsi nel caso concreto. Ciò a conferma del mutamento ormai compiutosi nella cultura giuridica occidentale, per la quale il minore (anche vittima di tratta) – soprattutto qualora si tratti, come di norma è nei casi di specie, di “grande minore” – non deve più essere considerato come passivo ricettore di interventi di protezione, ma come protagonista delle nuove strategie di tutela, e, in quanto tale, deve essere ascoltato e rispettato nelle opinioni che manifesta, in modo da consentirgli di esprimere pienamente la sua soggettività e di favorire il pieno sviluppo e l'affermazione della sua personalità.

The article analyzes the most recent European and international legislative measures to prevent and fight the phenomenon and to deal with the protection and assistance of victims, with particular attention to anti-trafficking directive 2011/36/EU, recently implemented in Italy by Leg. Decree no. 4 March 2014, n. 24. The work then proceeds to the examination of the national legislation, which, despite being one of the most advanced in Europe in terms of overall protection of children, lacks of a single specific legal text for the protection of child victims of trafficking: the applicable rules are obtained from several legislative measures, mainly on the subject of immigration and unaccompanied minors. Moreover, in many cases, the particular complexity of the condition in which the subjects submitted to protection find themselves, i.e. their being, at the same time, minors, victims of trafficking, usually unaccompanied foreigners, possibly seeking international protection, creates an articulated and problematic relationship between several competing forms of protection by multiplying the number of parties involved (public, private, legal, administrative and social stakeholders), often to the detriment of the effectiveness and efficiency of the protection offered and imposing the need to adopt appropriate measure of coordination between different mechanisms of protection. The choice between the examined procedures for protection, foster care and international protection of child victims of trafficking is demanded to the social services of the local authority or to private entities affiliated with it or, also, to the Public Prosecutor, in cases where criminal proceedings have already started and cannot be translated into measures taken in advance, on the basis of a generic criterion of adequacy. It must, instead, give rise to flexible protective interventions, as much as possible personalized and respondent to the real security needs posed by the case and aimed at the respect of the interests of the protected child and at a careful consideration of his or her person. Hence the need for the different protective paths to be preceded by an individual and careful assessment of the victim and his or her specific situation, which cannot fail to take into account the needs, concerns and opinions expressed by the victim himself or herself. In this perspective, listening to the child – to which this article leaves enough space - plays a crucial role in defining the path of protection and assistance to be carried out in each specific case. This confirms the change that has occurred in the Western legal culture, in which the child (also a victim of trafficking) - especially when it is , as it is generally considered in such cases, a "big child" - should no longer be regarded as a passive receiver of protective interventions, but as the protagonist of new strategies of protection, and, for these reasons, must be listened to and respected in the opinions that he or she manifests in order to allow him or her to fully express his or her subjectivity and promote the full development and affirmation of his or her personality.

Sommario: 1. La tratta dei minori nelle fonti internazionali - 2. *Segue*. E nelle fonti dell'Unione Europea - 3. La protezione e l'assistenza alle vittime nel diritto interno e il principio del superiore interesse del minore - 4. Il percorso di tutela per i minori stranieri non accompagnati - 5. L'ufficio del tutore del minore vittima di tratta - 6. Forme di affidamento del minore vittima di tratta - 7. La protezione internazionale del minore vittima di tratta - 8. Meccanismi di accertamento della minore età - 9. Il diritto all'ascolto del minore vittima di tratta

1. La tratta dei minori nelle fonti internazionali

La tratta di esseri umani è un complesso fenomeno transnazionale di ampie e crescenti dimensioni^[1], che ha come principale obiettivo quello di trarre profitto dallo sfruttamento delle persone. Le vittime sono donne e uomini, ragazze e ragazzi, bambine e bambini in situazioni di vulnerabilità che vengono reclutati, trasportati o alloggiati con la forza o l'inganno, a fini di sfruttamento sessuale, lavoro e accattonaggio forzati, attività criminali ed espianto di organi. La tratta realizza, pertanto, una grave forma di lesione della libertà personale e della dignità della persona, configurandosi come una forma moderna di schiavitù^[2] che affonda le sue radici nella vulnerabilità degli individui di fronte alla povertà, nell'assenza di una cultura democratica, nella disuguaglianza di genere e nella violenza contro le donne, nelle situazioni di conflitto e post-conflitto, nella scarsa integrazione sociale, nella mancanza di opportunità occupazionali, nell'accesso ristretto all'istruzione e nel lavoro minorile.

Il protocollo addizionale delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini (noto anche come il protocollo sulla tratta degli esseri umani o protocollo di Palermo)^[3], allegato alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale - adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite di Palermo il 12 dicembre 2000 ratificata e resa esecutiva con l. 16 marzo 2006, n. 146 - all'art. 3, lett. a), definisce la tratta come "il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglimento di persone a fini di sfruttamento, tramite la minaccia o l'uso della forza o di altre forme di coercizione, di

rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di danaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento". L'elenco esemplificativo di alcuni mezzi atti a estorcere il consenso della vittima viene allargato, prevedendo come mezzo criminale anche qualsiasi abuso di "una posizione di vulnerabilità", intendendosi con tale espressione ogni situazione nella quale la persona non ha "nessun'altra scelta reale o accettabile che non quella di sottomettersi". La norma sceglie poi di non dare una definizione di sfruttamento, vero segno distintivo del fenomeno della tratta, ma piuttosto di elencarne, a titolo esemplificativo, varie tipologie, comprendenti "come minimo[4], lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati, la schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi", stabilendo, in tal modo, il "livello minimo" al quale gli Stati devono conformare le loro legislazioni interne, lasciandoli, tuttavia, liberi di poterne individuare concretamente le diverse forme.

L'art. 3, lett. b), sancisce, quindi, il principio dell'irrilevanza del consenso della vittima allo sfruttamento, nei casi in cui sono stati impiegati i metodi sopraindicati. La descrizione, volutamente ampia, è tale da contenere al suo interno una larga tipologia di offese.

L'art. 3, lett. d), detta, infine, una disposizione ancora più restrittiva nei confronti della condotta criminosa verso i minori, al fine di proteggere e garantire ulteriormente questa categoria senza dubbio più a rischio. Per le persone sotto i diciotto anni, la norma prevede che, anche nel caso in cui non sia utilizzato alcun mezzo previsto dalla lett. a), si possa configurare il reato di tratta, qualora le giovani vittime vengano reclutate, trasportate, trasferite o semplicemente accolte al fine di sfruttamento, per evitare, in tal modo, il rischio che possano essere giustificate condotte di cessione o autorizzazioni all'allontanamento del minore, da parte del soggetto che esercita la responsabilità genitoriale su di lui.

Indubbiamente, la tratta dei minori rappresenta, nella sua gravità, la manifestazione più aberrante del fenomeno, con più di due milioni di bambini annualmente oggetto di traffico per lavori forzati e sfruttamento sessuale. I minori presentano una maggiore esposizione al rischio di cadere vittime di tratta, soprattutto quelli che abbandonano la scuola dell'obbligo, i figli dei migranti lasciati nel paese di origine da genitori che lavorano in uno Stato membro diverso, i minori stranieri non accompagnati[5], i minori con disabilità, nonché le persone appartenenti a comunità Rom. In riferimento alle vittime minori di età, il fenomeno viene ad assumere forme diverse, in primo luogo, in relazione al mutare delle circostanze socio-economiche[6]: basti, al riguardo, riflettere sul nuovo fenomeno del reclutamento *on-line* delle vittime, e su come lo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione abbia incrementato la tratta di bambini, rendendone più difficile la gestione. La rete Internet, infatti, tramite l'impiego di semplici motori di ricerca, della posta elettronica non sollecitata, dei forum di discussione e, in particolare, dei *social network*, ha, di fatto, aumentato le possibilità di raggiungere un più vasto pubblico di utenti e, conseguentemente, di entrare in contatto con un maggior numero di vittime.

Nella caratterizzazione del fenomeno, rilevano, inoltre, le specificità di genere, che incidono sulle modalità di reclutamento e sfruttamento delle vittime: così, mentre, i ragazzi e i bambini tendono ad essere vittime del lavoro forzato, in settori in cui è richiesta una manodopera scarsamente specializzata e facilmente sostituibile; le ragazze e le bambine tendono ad essere le vittime della tratta a fini di sfruttamento sessuale. È noto, peraltro, che, in particolare per lo sfruttamento della prostituzione, una volta giunte a destinazione, le vittime vengono private dei diritti e delle libertà fondamentali e sfruttate nel mercato del sesso con la forza, la violenza e ogni forma di tortura fisica e/o psicologica[7].

Il fenomeno della tratta dei bambini è da tempo oggetto di grande attenzione da parte della comunità internazionale, dell'Unione Europea e delle legislazioni nazionali degli Stati ed è vietata come tale dal diritto internazionale e punita dalle norme interne di un numero sempre maggiore di Stati. Sul piano internazionale, l'aspetto repressivo del reato di tratta degli esseri umani e quello della protezione dei diritti umani delle vittime appaiono momenti inscindibili di un'unica strategia repressiva. Gli strumenti di contrasto più importanti sono contenuti nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e nell'allegato protocollo addizionale delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini. Il protocollo di Palermo ha una triplice finalità: prevenire e combattere la tratta; proteggere e assistere le vittime; promuovere la cooperazione tra gli Stati contraenti; in particolare, all'art. 6, esso detta le indicazioni per la protezione e l'assistenza delle vittime di tratta, cui riconosce due diverse forme di garanzia: innanzitutto, il permesso di soggiorno, che può essere concesso da parte dello Stato di destinazione, sulla scorta di ragioni umanitarie o di protezione; poi, per quel che riguarda i Paesi d'origine delle vittime, l'obbligo di rimpatrio, nel caso di cittadini e di persone che avevano al

momento dell'ingresso nello Stato di ricezione una residenza permanente. Il protocollo detta, altresì, talune disposizioni finalizzate all'informazione e all'assistenza - anche legale durante il processo - delle vittime, con misure di recupero fisico, psicologico e sociale, di fatto, principalmente affidate all'opera delle organizzazioni non governative.

Lo strumento normativo più completo con riguardo agli obblighi che gli Stati contraenti devono assumere è, tuttavia, rappresentato dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani del 16 maggio 2005[8], entrata in vigore il 1° febbraio 2008, non riservata ai soli Stati membri del Consiglio d'Europa, ma aperta anche agli altri Stati. Essa si applica a tutte le forme di tratta, nazionali o transnazionali, legate o meno alla criminalità organizzata; a tutte le vittime: donne, uomini o bambini; e a tutte le forme di sfruttamento sessuale o lavorativo. Ha gli obiettivi di prevenire e combattere la tratta di esseri umani; proteggere i diritti umani delle vittime della tratta; delineare un quadro completo per la protezione e l'assistenza alle vittime e ai testimoni, in modo da assicurare indagini e procedimenti giudiziari efficaci; promuovere la cooperazione internazionale nel campo della lotta alla tratta di esseri umani; in tal modo mostrando come l'aspetto repressivo e quello delle valorizzazione dei diritti umani delle vittime di tratta non possano che essere considerati inscindibilmente legati.

Ai sensi della Convenzione, la tratta costituisce un reato e pertanto i trafficanti e i loro complici sono perseguibili penalmente; le vittime di tratta devono essere riconosciute in quanto tali, al fine di evitare che la polizia e le autorità competenti le trattino come immigrate illegali o come delinquenti. La parte più dettagliata della Convenzione è quella concernente la protezione e l'assistenza alle vittime: ai sensi degli artt. 10-17, esse devono beneficiare di misure come un'assistenza fisica e psicologica, un aiuto finalizzato all'integrazione sociale, cure mediche e psicologiche adeguate, un alloggio dignitoso, consigli e informazioni e, anche, il versamento di un indennizzo. Le vittime hanno diritto: ad un periodo di almeno trenta giorni per potersi ristabilire e poter sfuggire all'influenza dei trafficanti e per prendere una decisione per quanto riguarda la loro possibile collaborazione con le autorità competenti; alla protezione della *privacy* e dell'identità dei soggetti passivi del reato; al rilascio di un permesso di soggiorno rinnovabile e al godimento di facilitazioni per il rimpatrio.

In riferimento specifico ai minori vittime di tratta, l'urgenza di tutelare una categoria di minori in condizione di estrema vulnerabilità, richiede alla comunità internazionale di riconoscere la lotta alla tratta di bambini come priorità obiettiva delle politiche nazionali di protezione dell'infanzia. La promozione e la salvaguardia dei diritti dell'infanzia è affidata principalmente alla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con l. 27 maggio 1991, n. 176[9], che, in particolare, all'art. 20, dispone che: "1. Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto ad una protezione e ad aiuti speciali dallo Stato. 2. Gli Stati prevedono per questo fanciullo una protezione sostitutiva, in conformità con la loro legislazione nazionale"; e, all'art. 27, riconosce il diritto del bambino ad uno *standard* di vita adeguato al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale[10].

A conferma della rilevanza riconosciuta al fenomeno della tratta dei minori sul piano internazionale, esso è stato oggetto di alcuni atti specifici approvati dalle Nazioni Unite, tra i quali si segnala il protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile, approvato all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 maggio 2000[11].

La tratta di esseri umani, in particolare donne e bambini, è stata, inoltre, inserita tra le forme di riduzione in schiavitù e riconosciuta come crimine contro l'umanità dall'art. 7, comma 2, lett. c), dello statuto istitutivo della Corte internazionale penale permanente dell'Aja adottato a Roma il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore il primo luglio 2002[12].

2. *Segue.* E nelle fonti dell'Unione Europea

A livello di Unione Europea, l'impegno politico teso a prevenire e contrastare la tratta di esseri umani[13], visto come forma di criminalità e come grave violazione dei diritti umani e ad affrontare le esigenze specifiche di tutela e assistenza dei minori vittime di tratta, è testimoniato, a partire dai primi anni '90, da numerosi programmi di finanziamento in questo settore[14]. A partire da questi anni, inoltre, si è assistito a una decisa tendenza nel senso del rafforzamento degli strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia in Europa[15] e si è fatta sempre più avvertita la necessità per il

diritto comunitario di stabilire delle basi comuni per reprimere il fenomeno della tratta di esseri umani[16].

In tali direzioni, assume particolare rilevanza la Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e la lotta alla tratta di persone, adottata il 20 settembre 2002, posta a fondamento dell'azione della Commissione europea, che soffermandosi, in particolar modo, sull'incidenza del reato di tratta sui diritti umani delle vittime[17], riconosce centralità alla protezione e all'assistenza delle stesse, allo scopo di evitare quella che è stata efficacemente descritta come la loro vittimizzazione secondaria. Secondo le disposizioni della Dichiarazione, la tutela della dignità e identità delle persone trafficate va attuata, attraverso il perseguimento di una lunga serie di obiettivi, tra i quali, la pronta assistenza al soggetto passivo del reato; l'adozione di procedure di identificazione e accertamento dell'età; la promozione di forme di cooperazione tra le ONG e i diversi soggetti coinvolti a vario titolo nella tutela e nella regolarizzazione delle vittime; il rilascio di un permesso temporaneo per chi collabori con il sistema giudiziario e l'assistenza legale; l'elaborazione di programmi d'integrazione sociale diretti a rafforzare la capacità delle persone coinvolte di raggiungere un'indipendenza economica, l'organizzazione di corsi di formazione professionale.

Nuovi impulsi nella repressione della tratta di persone e nella tutela delle vittime vengono poi dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009: l'attuale art. 79, comma 1, TFUE ridisegna l'azione dell'Unione Europea nell'ambito delle politiche di immigrazione, assegnando un ruolo autonomo alla lotta alla tratta degli esseri umani. Inoltre, l'art. 67 TFUE, afferma che "l'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali, nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri". Nella direzione indicata rileva, altresì, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza e una seconda volta, nella sua versione attuale, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo), resa vincolante con l'entrata in vigore il 1° dicembre 2009 del Trattato di Lisbona[18], che, all'art. 5, proibisce esplicitamente la tratta degli esseri umani, considerata grave violazione dei diritti e della dignità della persona[19].

Un importante passo avanti verso l'armonizzazione delle disposizioni legislative degli Stati membri e l'introduzione di una serie di norme comuni su scala europea in materia di prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e di protezione delle vittime, è stato recentemente compiuto con l'adozione della direttiva anti-tratta 2011/36/UE. Essa, nella consapevolezza che l'obiettivo della lotta contro la tratta di esseri umani, non possa essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri, ma possa, a motivo della portata o degli effetti del fenomeno, essere conseguito meglio a livello di Unione Europea (considerando n. 32), propone che lo si affronti, adottando un approccio globale, integrato ed incentrato sui diritti dell'uomo e sulle vittime: e, infatti, la direttiva non guarda solo alla repressione del fenomeno della tratta, imponendo l'integrazione della normativa interna di diritto penale, ma mira anche a prevenirlo e a garantire che le vittime di tratta possano riprendersi e reinserirsi nella società, dettando una serie di disposizioni sull'assistenza delle stesse. Inoltre, nel presupposto che le vittime minorenni rappresentino la categoria più vulnerabile, la direttiva dispone che gli Stati membri adottino le misure necessarie per trovare una soluzione duratura di tutela, che tenga in debito conto la particolare situazione di ogni minore non accompagnato, sulla base di una valutazione caso per caso del suo superiore interesse.

L'Italia ha recepito la direttiva 2011/36/UE con il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 24[20]. Peraltro - come si avrà modo di verificare nel corso dell'esame della disciplina interna dei diversi strumenti di protezione, assistenza e sostegno dei minori vittime di tratta[21] - il sistema normativo nazionale prestava già adeguata attenzione a molti dei profili considerati dalla direttiva anti-tratta. In particolare, conformemente a quanto richiesto dal comma 1 dell'art. 14 della direttiva stessa - secondo il quale la protezione, l'assistenza e il sostegno, a breve e lungo termine, nel recupero fisico e psico-sociale delle vittime minorenni della tratta di esseri umani devono essere intraprese a seguito di una valutazione individuale della particolare situazione di ogni vittima, "tenendo debito conto del parere, delle esigenze e dei timori del minore, nella prospettiva di trovare una soluzione duratura per lo stesso" - la normativa interna garantisce ai minori vittime di tratta l'accesso agli specifici progetti di assistenza ex art. 13, l. 11 agosto 2003, n. 228, recante "Misure contro la tratta di persone"[22] e ai programmi di protezione sociale ex art. 18 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero[23].

Inoltre, in linea con quanto previsto dall'art. 14, comma 2, della direttiva anti-tratta - ai sensi del quale "gli Stati membri nominano un tutore o un rappresentante del minore vittima della tratta di esseri umani a partire dal momento in cui il minore stesso è identificato dalle autorità" - l'art. 9 l. 4 maggio 1983, n. 184, pone a carico dell'ente locale competente o dei legali rappresentanti delle comunità di

tipo familiare e degli enti di assistenza pubblici e privati l'obbligo di segnalare immediatamente al giudice tutelare, la presenza di un minore privo di soggetti esercenti la responsabilità genitoriale, ai fini dell'apertura della tutela, secondo le norme del capo I del titolo X del libro I del codice civile; e l'art. 3, comma 1, l. n. 184 del 1983 dispone che, in attesa della nomina del tutore, i legali rappresentanti della comunità di tipo familiare presso la quale il minore è collocato possano esercitare i poteri tutelari sullo stesso.

Quanto, infine, al profilo specifico dell'accesso all'istruzione ai minori vittime di tratta, espressamente contemplato dall'art. 14, comma 1, direttiva 2011/36/UE, che ne riconosce l'importanza nel recupero fisico e psico-sociale del fanciullo, il sistema normativo italiano, in linea con tale previsione, all'art. 38, comma 1, d.lgs. n. 286 del 1998, rubricato "Istruzione degli stranieri. Educazione interculturale", prevede per tutti i minori stranieri l'osservanza dell'obbligo scolastico ed il diritto di accedere ai servizi educativi ed a partecipare alla vita della comunità scolastica al pari di qualsiasi altro minore italiano[24].

Il compiuto esame dei più recenti interventi normativi internazionali ed europei in materia di tratta degli esseri umani rileva come essi pongano la lotta alla tratta di bambini come priorità obiettiva delle politiche (internazionali, europee e nazionali) di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia; le strategie di protezione dei minori vittime di tratta che essi realizzano segnano, invece, il passaggio ad una mutata prospettiva, nella quale il superiore interesse del fanciullo assurge a principio generale da tutelare e perseguire e il minore viene visto non come passivo ricettore di interventi protettivi, ma quale persona titolare di diritti, come tale, chiamata a svolgere un ruolo attivo nei percorsi tutelanti che la riguardano, non più dunque mero oggetto di tutela ma sempre più protagonista della tutela che il sistema internazionale ed europeo le riserva[25].

3. La protezione e l'assistenza alle vittime nel diritto interno e il principio del superiore interesse del minore

Nell'ordinamento italiano – che è senz'altro uno dei più avanzati in Europa sotto il profilo generale della protezione dei minori – manca un unico testo legislativo di riferimento per la tutela dei minori vittime di tratta: come si vedrà, la disciplina applicabile si ricava da diversi provvedimenti normativi, principalmente in tema di immigrazione e di minori non accompagnati[26]. Inoltre, in molti casi, la particolare complessità della condizione in cui i soggetti tutelati si trovano, vale a dire il loro essere, ad un tempo, minori, vittime di tratta, sovente stranieri non accompagnati, eventualmente richiedenti protezione internazionale, rende articolato e problematico il rapporto tra più forme di protezione concorrenti, moltiplicando il numero dei soggetti coinvolti (parti pubbliche e private, giuridiche, amministrative e sociali), spesso a discapito dell'effettività ed efficacia della tutela offerta[27], ed imponendo la necessità di adottare adeguate misure di coordinamento tra diversi sistemi di tutela.

In Italia, una fase determinante dell'evoluzione legislativa in materia di tutela dei minori è stata segnata dall'avvento della Costituzione che, sancendo la prevalenza dei valori personali su quelli patrimoniali, come impone il principio espresso dall'art. 2 Cost., ha posto la persona e la garanzia delle sue libertà a fondamento del nostro attuale sistema giuridico, quale valore massimo da realizzare e supremo principio costituzionale. Per un verso, il personalismo costituzionale[28], che è inseparabile dalla solidarietà e dalla cura dell'altro e, in specie, di quanti versino in condizioni di particolare vulnerabilità, ha sollecitato il legislatore interno ad integrare e modificare la disciplina ordinaria di protezione del minore, alla luce di una più attenta considerazione della sua persona: in tale direzione, in riferimento al tema specifico della tutela del minore vittima di tratta, rilevano, ad esempio, le modifiche delle misure di affidamento del minore introdotte dalla l. 28 marzo 2001, n. 149[29] e, da ultimo, il nuovo testo dell'art. 315-bis c.c.[30], per l'attenzione introdotta al profilo dell'assistenza morale e per la portata generale riconosciuta al diritto all'ascolto del minore. Per altro verso, il richiamo ai principi e valori costituzionali ha imposto agli interpreti una rilettura in chiave evolutiva dei tradizionali istituti di protezione del minore disciplinati dal codice civile, alla luce di una rinnovata attenzione per la sua persona: in tal senso, si consideri il rinnovato e prioritario utilizzo dell'istituto della tutela di cui agli artt. 343 ss. c.c. a protezione dei minori vittime di tratta[31].

Ai minori vittime di tratta (stranieri e comunitari) l'ordinamento interno riconosce, in primo luogo, la possibilità di ricorrere al rimedio di cui all'art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998[32], previsione contenuta in una normativa specifica in tema di immigrazione e condizione dello straniero, che ha rappresentato un'assoluta novità nel panorama normativo europeo di quegli anni e ha reso il nostro Paese un punto di riferimento all'interno dell'Unione Europea in materia di diritti riconosciuti agli immigrati[33].

Tale norma, unitamente all'art. 27 del Regolamento di attuazione (d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, come modificato dal d.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334) prevede e disciplina il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale - della durata di sei mesi, rinnovabile per un anno o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia - per permettere ai soggetti beneficiari (nella specie i minori vittime di tratta) di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale. La disposizione normativa, rispondendo ad una funzione di assistenza, sostegno e recupero delle vittime, intende consentire loro di spezzare il vincolo che le lega al proprio persecutore e di intraprendere un percorso di reinserimento sociale, che può essere duraturo e definitivo. Alla scadenza, infatti, il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale potrà essere convertito in ordinario permesso per motivi di lavoro o di studio, qualora l'interessato sia in possesso di un contratto di lavoro o sia iscritto ad un corso regolare di studi^[34].

I presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno di cui all'art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998 sono che il minore si trovi in una situazione di violenza o di grave sfruttamento, nonché di attuale e concreto pericolo per la sua incolumità. La norma chiarisce che tali situazioni possono emergere sia nel corso di indagini o operazioni di polizia giudiziaria o di un procedimento penale già iniziato, sia nel corso di interventi assistenziali svolti dai servizi sociali degli enti locali, superando, in tal modo, la precedente disciplina che collegava la concessione di questo speciale permesso esclusivamente alla collaborazione offerta nell'ambito di un procedimento penale. La peculiarità dell'attuale configurazione dell'istituto risiede, proprio, nella previsione di tale doppio percorso per l'ottenimento del permesso di soggiorno: quello c.d. "sociale" e quello c.d. "giudiziario", autonomi e indipendenti l'uno dall'altro. L'art. 27 d.P.R. n. 394 del 1999 stabilisce, infatti, che la proposta per il rilascio del permesso di soggiorno è effettuata, alternativamente: 1) dal Procuratore della Repubblica nei casi in cui sia già iniziato un procedimento penale (percorso giudiziario, *ex lett. b*), della norma); 2) dai servizi sociali dell'ente locale o dagli enti privati iscritti nel registro previsto dall'art. 52, comma 1, d.P.R. n. 394 del 1999 e convenzionati con l'ente locale, che abbiano rilevato situazioni di grave sfruttamento o di violenza nei confronti del minore vittima di tratta (percorso sociale, *ex lett. a*), della norma). Se si è già proceduto alla nomina di un tutore, la domanda di permesso di soggiorno viene presentata dal tutore, *ex art. 357 c.c.*, che provvede ad assistere il minore nell'ambito della procedura amministrativa per il rilascio del permesso di soggiorno stesso, oppure, nelle more della nomina di un tutore, dai legali rappresentanti della comunità di assistenza, *ex art. 3, comma 1, l. n. 184 del 1983* o dall'ente locale affidatario.

Il "percorso sociale"^[35] si ispira principalmente a finalità sociali, in quanto consente al minore vittima di tratta di chiedere aiuto ad un'associazione solo dimostrando la condizione di sfruttamento e pericolo in cui si trova, indipendentemente dalla presentazione di una denuncia nei confronti del trafficante o dello sfruttatore. Almeno nella prima fase della procedura, pertanto, non essendo il rilascio del permesso di soggiorno in alcun modo subordinato all'obbligo di denuncia, la protezione dei diritti della vittima è incondizionata e finalizzata al recupero sociale e psicologico della stessa e all'instaurarsi di quel clima di fiducia, che è fondamentale per la successiva ed eventuale collaborazione con l'autorità giudiziaria o di polizia. Peraltro, la drammaticità e la violenza di molte delle situazioni in cui versano le vittime minorenni di tratta evidenziano l'importanza della previsione di un percorso di rilascio del permesso di soggiorno principalmente fondato sul recupero della vittima, dalla quale, di fatto, finiscono col dipendere l'effettivo utilizzo e la reale efficacia applicativa dello stesso rimedio di cui all'art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998^[36].

Il "percorso giudiziario" si apre, invece, se la richiesta è avanzata dopo che la vittima è venuta a contatto con le forze dell'ordine all'interno di un'azione investigativa, o in un procedimento giudiziario già avviato (in tale ipotesi sarà necessario che la vittima di tratta denunci o renda dichiarazioni contro i propri sfruttatori all'Autorità competente).

La procedura per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale comporta una particolare istruttoria puntualmente regolata dall'art. 27 d.P.R. n. 394 del 1999: la sussistenza dei requisiti (situazione di gravità e attualità del pericolo in cui si trova la vittima del reato *ex art. 601 c.p.*) richiesti per accedere ai programmi è valutata dalla Questore competente - e gli orientamenti delle varie Questure al riguardo risultano essere molto diversificati - o dal Procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia già iniziato un procedimento penale contro i trafficanti^[37]. I tempi della procedura di rilascio, in alcune realtà, possono essere molto lunghi, essendo prevista una valutazione da parte dell'autorità competente sulla concreta situazione di pericolo e sugli altri presupposti di cui all'art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998. È necessario, infine, che alla richiesta di permesso siano allegati il programma di assistenza ed integrazione sociale e l'adesione dello straniero allo stesso. L'interruzione del programma o una condotta incompatibile con le sue finalità comportano la revoca del permesso.

I programmi *ex art. 18* d.lgs. n. 286 del 1998 garantiscono l'individuazione di un luogo (casa di fuga) segreto dove trascorrere il periodo di prima accoglienza, la presa in carico da parte dei servizi territoriali competenti, in grado di assicurare adeguate condizioni di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale; essi proseguono con il trasferimento (se necessario anche in altra parte del territorio italiano) in una struttura di accoglienza di lungo periodo; in questa fase, la vittima potrà accedere ad attività formative (ad es. corsi di scolarizzazione o professionali) e ad altri strumenti finalizzati a un regolare inserimento lavorativo (ad es. borse lavoro); nel frattempo, potrà continuare a fruire dei servizi sanitari e di un eventuale supporto psicologico mirato per le vittime di tratta e sfruttamento, manca, invece, generalmente un'attenzione specifica ai bisogni e agli interessi dei minori.

Al quadro normativo di protezione delineato, deve aggiungersi la possibilità per il minore vittima di tratta di ricorrere al rimedio di cui all'art. 13 l. n. 228 del 2003^[38] che, recependo le indicazioni del protocollo di Palermo, prevede l'istituzione di un programma speciale di assistenza per tutte le vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone (artt. 600 e 601 c.p.), che garantisce loro, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria. Il programma *ex art. 13* è realizzato attraverso l'attivazione di progetti che tengono conto delle eventuali esigenze collegate alla tipologia delle vittime, alla loro età e al tipo di sfruttamento subito.

Il Regolamento di attuazione dell'art. 13 (d.P.R. 19 settembre 2005, n. 237^[39]) impone l'indicazione nei progetti dei tempi, delle modalità e degli obiettivi che si intendono conseguire, nonché delle strutture organizzative e logistiche specificamente destinate. In ogni caso, essi devono prevedere, in particolare, la fornitura alle vittime di alloggio e ricovero in strutture ad indirizzo segreto e la disponibilità dei servizi socio-sanitari di pronto intervento, nonché l'esistenza di convenzioni con gli enti e i servizi sociali impegnati in programmi di assistenza e integrazione sociale.

Entrambe le tipologie di programmi (*ex art. 18* d.lgs. n. 286 del 1998 ed *ex art. 13* l. n. 228 del 2003) sono finanziati a livello statale e possono essere cofinanziati a livello regionale^[40]. L'implementazione effettiva di tali disposizioni è demandata alle Regioni, agli enti locali e ai soggetti privati con questi convenzionati ^[41].

I due strumenti di protezione descritti non sono sovrapponibili, in quanto si differenziano tra loro per i requisiti dei destinatari e per le finalità e i caratteri dei relativi programmi. Quanto ai beneficiari, ai programmi *ex art. 18* possono accedere le persone straniere e comunitarie che abbiano (o abbiano già dichiarato di aver) subito una violenza o un grave sfruttamento (di qualsiasi tipo: sessuale, lavorativo, nello svolgimento di attività illegali, ecc.) e che, allo stesso tempo, corrano un concreto pericolo per il tentativo di sottrarsi a tali situazioni; mentre ai progetti speciali *ex art. 13* possono accedere solo le vittime dei reati di tratta o riduzione in schiavitù e senza che sia necessario che il loro stato di vittima sia stato accertato, essendo sufficiente che vi sia, in tal senso, un sospetto, da parte delle forze dell'ordine o degli operatori e delle organizzazioni preposti all'attuazione dei programmi stessi. Il percorso *ex art. 18* richiede, poi, a seconda dei casi, che la vittima sporga denuncia o racconti la propria storia: e ciò potrebbe risultare pericoloso per il suo equilibrio psico-fisico o per l'incolumità sua o dei suoi familiari e perciò consigliare il ricorso al progetto speciale *ex art. 13*, ove ne ricorrano i presupposti. Quest'ultimo progetto, tuttavia, assicura una tutela meno organica e più circoscritta nel tempo rispetto al programma *ex art. 18*, in quanto, essendo finalizzato a far emergere la condizione di vittima del soggetto, esso ha una durata limitata di soli tre mesi, al più prorogabile per un ulteriore periodo di pari durata. Qualora, pertanto, la vittima del reato di cui ai citati artt. 600 e 601 c. p. sia persona straniera, la norma fa comunque salve le disposizioni dell'art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998 e perciò la possibilità di attivare i programmi di assistenza e integrazione sociale da esso previsti, che assicurano una tutela più ampia e articolata.

Si segnala, peraltro che, introducendo un coordinamento *ex lege* tra i due sistemi di tutela che le norme realizzano, le modifiche di recente introdotte all'art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998 dall'art. 8 d.lgs. n. 24 del 2014, stabiliscono che ai soggetti che versino nelle ipotesi di cui ad entrambe le disposizioni si applichi un programma unico (da definirsi con successivo decreto, unitamente alle relative modalità di attuazione e finanziamento) di emersione, assistenza e integrazione sociale, che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria, ai sensi dell'art. 13 l. n. 228 del 2003 e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e l'integrazione sociale, ai sensi dell'art. 18, comma 1, d.lgs. n. 286 del 1998.

I minori vittime di tratta possono ricorrere, quale ulteriore rimedio di protezione, al rimpatrio volontario assistito nel Paese di origine, introdotto con il d.lgs. 13 aprile 1999, n. 113, che ne affida l'attuazione al Comitato per i minori stranieri presso il Ministero della solidarietà sociale^[42]. Questo

strumento mette a disposizione del minore che scelga liberamente di ricorrervi una serie di misure di assistenza: l'accompagnamento gratuito nel Paese di origine; un piano di reinserimento nell'ambiente sociale di provenienza elaborato dal servizio sociale del Comune che ha in carico il minore e dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM)[43], di concerto tra loro, che tenga conto delle attitudini del singolo fanciullo e sia diretto ad avviare, finanziare e monitorare un percorso educativo, scolastico e lavorativo che gli permetta di raggiungere l'indipendenza economica dalla famiglia di origine nel più breve tempo possibile; il supporto di un'organizzazione internazionale nel riallacciare i rapporti con la società locale. Si segnala che la realizzazione del piano di reinserimento è condizionata ad un'indagine familiare nel Paese di origine condotta dall'OIM.

A garanzia del superiore interesse del minore, nel valutare il ricorso allo strumento del rimpatrio volontario assistito, questi deve essere sempre supportato dal genitore o dal tutore[44]. Con riguardo, poi, al valore giuridico del consenso al rimpatrio del minore di età, l'art. 7, comma 2, D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535 prevede che il minore sia previamente sentito, senza specificare che peso debba avere la sua volontà, che sembra pertanto porsi quale elemento necessario, ma non vincolante, almeno nei casi in cui si discosti da quella espressa dal genitore o dal tutore che lo supportano nella valutazione. A conferma di questa interpretazione, nelle Linee Guida realizzate dal Comitato per i minori stranieri si prevede espressamente che sarà sempre disposto il rimpatrio del minore su richiesta del genitore o del tutore.

Peraltro, l'esperienza italiana mostra come tale strumento sia poco praticato riguardo ai minori non accompagnati; e ciò a riprova del fatto che buona parte di essi lascia il Paese di origine per ragioni economiche e con il consenso delle famiglie. È, dunque, difficile che i giovani immigrati acconsentano al rimpatrio o che l'indagine familiare condotta abbia un esito positivo. Di qui la necessità di interventi di assistenza in favore dei minori non accompagnati che conducano il minore ad intraprendere percorsi formativi e lavorativi sul territorio italiano[45].

In Italia, non esiste, invece, una specifica normativa preventiva contro la tratta dei minori di età; non è stata ancora creata la figura del *National Rapporteur*, ex art. 13 Proposta di Decisione quadro del Consiglio 8 luglio 2009 e non esiste un *database* nazionale sulle vittime di tratta. Tuttavia, al fine di monitorare l'effettiva attuazione di misure preventive contro la tratta, il Ministero dell'Interno e il Dipartimento per le Pari Opportunità, unitamente alle organizzazioni non governative, come *Save the children*, continuano ad impegnarsi nella realizzazione di materiale informativo, nell'opera di sensibilizzazione sulla tratta di persone e nella formazione degli operatori che entrano in contatto con gli attori della tratta stessa (personale dei servizi sociali, tutori volontari, avvocati, mediatori linguistico-culturali, ecc.). Al riguardo, il disposto dell'art. 5 d.lgs. n. 24 del 2014, rubricato "Obblighi di formazione", stabilisce espressamente che le Amministrazioni competenti, all'interno dei percorsi di formazione realizzati per i pubblici ufficiali interessati, prevedano "specifici moduli formativi sulle questioni inerenti alla tratta degli esseri umani".

Inoltre, nell'ambito della rete di servizi creati per la prevenzione e la lotta alla tratta, si segnalano, in particolare, l'attivazione, nel 2000, di un "numero verde" contro la tratta, attivo ventiquattro ore su ventiquattro, il cui uso deve essere ancora incentivato e potenziato[46]. Tale servizio consente alla vittima (o a chi le sta offrendo un sostegno, anche momentaneo) di mettersi immediatamente in contatto con gli operatori degli enti o delle organizzazioni più vicine incaricate dello svolgimento dei programmi ex art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998 e/o ex art. 13 l. n. 228 del 2003; e l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le pari opportunità dell'Osservatorio sul fenomeno della tratta degli esseri umani, allo scopo di promuovere sistemi di conoscenza e di monitoraggio della stessa e sulle politiche e sugli interventi intrapresi a livello locale, nazionale ed internazionale, e al fine di offrire strumenti di raccordo tra gli enti di diversa natura e a diversi livelli impegnati nella tutela delle vittime e nel contrasto al fenomeno.

Infine, si segnala che, in più di un caso, le esperienze maturate a livello periferico dagli enti locali, dai servizi sociali pubblici e dai soggetti del privato sociale, oltre che la sperimentazione realizzata in vari progetti nazionali contro la tratta, hanno espresso prassi di eccellenza ed offerto spunti di riflessione per un miglioramento dell'approccio preventivo al fenomeno considerato[47].

4. Il percorso di tutela per i minori stranieri non accompagnati

A tutela dei diritti dei minori vittime di tratta è possibile richiamare, ove ne ricorrano i presupposti, tutte le misure previste in generale per la tutela dei minori non accompagnati: ai minori che si trovino

sul territorio dello Stato italiano e che siano, anche solo momentaneamente, privi di una figura adulta responsabile della loro cura morale e materiale, il nostro ordinamento - che equipara i minori comunitari e stranieri non accompagnati ai minori italiani privi di riferimenti familiari - riconosce, infatti, una serie di prerogative e di diritti. Il percorso di protezione dei minori non accompagnati richiede solo che la persona protetta sia minorenni e prescinde totalmente dal fatto che essa abbia o meno subito tratta, sfruttamento o altre violazioni dei propri diritti.

Il primo, importante principio operante nell'ambito del sistema normativo interno, è quello che sancisce il divieto per il minore non accompagnato, straniero[48] o comunitario[49], di essere espulso o allontanato dal territorio italiano o trattenuto nei centri di identificazione e di permanenza temporanea (art. 22, comma 5, d.P.R. 16 settembre 2004, n. 303), salvo che non segua il genitore o l'affidatario espulsi e salvo che la sua presenza non ponga obiettivamente in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato (artt. 19, comma 2 e 31, comma 4, d.lgs. n. 286 del 1998).

Inoltre, ai sensi dell'art. 403 c.c., rubricato "Intervento della pubblica autorità a favore dei minori", il minore non accompagnato, straniero o comunitario, moralmente o materialmente abbandonato, deve essere immediatamente collocato dalla "pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia", in un luogo sicuro[50], sino a quando non si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione; quindi, deve essere tempestivamente segnalato dalle strutture di prima accoglienza, dai servizi sociali dell'ente locale, come pure dai pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio, che vengono in contatto con lui nello svolgimento dei propri compiti istituzionali (forze di polizia, medici, ecc.), o da qualsivoglia privato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, per i provvedimenti di competenza, qualora versi in stato di abbandono (affidamento giudiziario o consensuale ed adozione)[51]; nonché al giudice tutelare del luogo in cui si trova il minore, per l'apertura della tutela, ai sensi dell'art. 343 c.c., se i genitori (anche solo transitoriamente) non possano esercitare la responsabilità genitoriale su di lui[52].

Come si vedrà diffusamente nel prosieguo della trattazione[53], l'apertura della tutela e l'affidamento (giudiziario o consensuale) sono gli interventi che garantiscono la migliore protezione del minore. Di più, essi offrono al minore straniero la possibilità di ottenere dagli uffici amministrativi competenti il rilascio del permesso di soggiorno "per minore età", o altra dicitura, come "per affidamento" (a cura della Questura) e al minore comunitario l'iscrizione anagrafica temporanea (a cura dell'ufficiale di stato civile). Il presupposto di tale permesso è dato solo dal fatto che la persona sia minorenni e non è prevista alcuna valutazione discrezionale da parte della Questura, non essendo richiesti giudizi sulla situazione di pericolo e sulla ricorrenza degli altri presupposti di cui all'art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998; per questa ragione, i tempi per il rilascio sono in genere più brevi[54].

Il permesso di soggiorno "per minore età" è rinnovabile fino al compimento del diciottesimo anno di età; non prevede casi speciali di revoca; garantisce al minore l'assistenza sanitaria, l'accesso alla formazione scolastica, nonché, secondo l'interpretazione prevalente, l'avvio ai lavori consentiti dalla legge italiana ai minorenni.

Al raggiungimento della maggiore età, l'interessato deve chiedere la conversione del permesso di soggiorno per minore età in un nuovo permesso per motivi di studio o di lavoro oppure per attesa occupazione e dimostrare, a tale scopo, che sussistano i requisiti richiesti (provvedimento di tutela o affidamento, contratto di lavoro o iscrizione all'ufficio del lavoro, prova di essere entrato in Italia prima del compimento dei quindici anni, ammissione ad un progetto di integrazione sociale e civile per almeno due anni). Tuttavia, a causa di una non condivisibile interpretazione dell'art. 32 d.lgs. n. 286 del 1998[55], che intende i requisiti previsti dalla norma come concorrenti e non alternativi[56], alcune Questure richiedono al neo-maggiorenne di dimostrare, oltre al provvedimento di tutela o affidamento, anche di essere presente sul territorio nazionale da almeno tre anni e di aver seguito un progetto di integrazione da almeno un biennio. Per questa ragione, se ne sussistono i presupposti, è, a volte, preferibile ricorrere al permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale di cui all'art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998, che non scade al compimento del diciottesimo anno di età.

In ogni caso, a tutti i minori non accompagnati, ancor prima del rilascio del titolo che attesta il diritto al soggiorno, sono assicurate le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, anche se continuative, per malattia o infortunio. A essere investiti della loro protezione sono soprattutto i Comuni i quali, oltre a rappresentare gli spazi fisici e istituzionali di accoglienza, sono, di norma, i responsabili della tutela di tale categoria di minori[57].

Gli esaminati caratteri del percorso tutelante per i minori e, in particolare, il fatto che esso richieda per la sua attivazione esclusivamente che la persona protetta sia minorenni, e che preveda,

comunque, un'accoglienza e un supporto mirati per i minori (anche se non necessariamente un'attenzione specifica per le vittime di tratta), possono rendere preferibile, nel caso concreto, sulla base di una valutazione individuale del minore vittima di tratta e alla luce del suo superiore interesse, il ricorso a tale strumento di protezione rispetto ai rimedi specifici di cui all'art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998 ed all'art. 13 l. n. 228 del 2003[58].

La scelta in ordine al tipo di percorso da attivare tra quelli previsti dall'ordinamento interno viene rimessa alla valutazione dei servizi sociali dell'ente locale o degli enti privati convenzionati con l'ente locale competenti o, ancora, del Procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale e va effettuata alla luce di un'attenta valutazione individuale della vittima, che tenga in debito conto la specifica situazione soggettiva ed oggettiva in cui il minore si trova; le esigenze di protezione poste dal caso concreto; i vantaggi e gli svantaggi che i diversi strumenti di tutela presentano, ed, eventualmente, anche la volontà espressa dal minore stesso, ove dotato di adeguata capacità di discernimento[59].

In particolare, quanto al collocamento in luogo sicuro – stante la possibilità di avvalersi di tutte le modalità di accoglienza previste dalla normativa nazionale e regionale in merito ai servizi residenziali rivolti ai minori – si tratterà di valutare caso per caso se sia più opportuno optare per l'inserimento del minore vittima di tratta in una comunità per minori stranieri non accompagnati, che comporta un'accoglienza e un supporto mirati per i minori, ma non necessariamente con un'attenzione specifica per le vittime di tratta; o, invece, il collocamento in una struttura, ex art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998 o ex art. 13 l. n. 228 del 2003, che garantiscono un'accoglienza ed un supporto mirati per le vittime di tratta e la presenza di personale specializzato, ma non necessariamente con un'attenzione specifica per i minori. In specie, in riferimento al percorso, ex art. 13 si segnala, peraltro, il rischio che il minore finisca con il trovarsi in un ambiente di persone adulte, con l'obbligo di rispettare regole stringenti ed un programma particolarmente restrittivo, che possano condurlo ad allontanarsi dall'istituto in cui è collocato, con il pericolo di ricadere nel circuito della tratta.

5. L'ufficio del tutore del minore vittima di tratta

La tutela dei minori in situazioni di abbandono rientra nelle competenze assistenziali dell'ente locale quindi dei suoi servizi sociali, che assolvono un ruolo fondamentale nel sistema di protezione: ad essi è rimessa la valutazione circa l'opportunità di intervenire, a seconda delle situazioni, elaborando un progetto di intervento sociale a sostegno del minore e/o segnalando il caso all'autorità giudiziaria. Ai sensi dell'art. 9, l. n. 184 del 1983, a carico dei servizi, come pure dei pubblici ufficiali e incaricati di un pubblico servizio che vengono in contatto con minori nello svolgimento dei propri compiti istituzionali (come gli agenti di pubblica sicurezza, i medici, gli insegnanti), esiste un vero e proprio obbligo di segnalazione delle situazioni di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio. Inoltre, ciascun cittadino ha facoltà di segnalare tali situazioni all'autorità pubblica, sia essa autorità amministrativa o giudiziaria (ente locale, prefetto, polizia, carabinieri, giudice tutelare, Tribunale per i minorenni).

Nel caso in cui il Tribunale per i minorenni del distretto nel quale si trova il minore accerti la situazione di abbandono[60] dello stesso, perché privo di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio, ai sensi degli artt. 8 l. n. 184 del 1983 e 403 c.c., dispone l'apertura del procedimento di adottabilità.

In taluni casi, tuttavia, anche quando ricorrano gli estremi per l'apertura del procedimento di adottabilità, può risultare più idonea ad assicurare la rappresentanza e l'assistenza morale e materiale del minore, la nomina di un tutore[61].

Peraltro, per quel che rileva ai fini della presente indagine, l'esperienza pratica dimostra come, in realtà, la tutela, ai sensi e per gli effetti degli artt. 343 ss. c.c., rappresenti il principale istituto del nostro sistema giuridico impiegato a protezione dei minori vittime di tratta; lo strumento grazie al quale tali minori non sono privati in concreto dei diritti loro riconosciuti sulla carta dall'ordinamento giuridico[62].

L'art. 345 c.c. individua i soggetti che devono denunciare il fatto da cui deriva l'apertura della tutela e stabilisce il termine entro il quale la comunicazione deve essere fatta. In riferimento al minore vittima

di tratta, dopo aver attivato l'intervento di prima accoglienza a suo favore – prevalentemente presso strutture del privato sociale convenzionate con l'ente locale – l'ente locale stesso, attraverso i servizi sociali e i legali rappresentanti della comunità familiare presso la quale sia eventualmente inserito il minore, entro trenta giorni dal collocamento, segnalano il minore identificato al giudice tutelare competente[63], affinché venga avviata la procedura per la nomina di un tutore, e/o al Tribunale per i minorenni al fine di procedere all'affidamento, ai sensi degli artt. 3 e 4 l. n. 184 del 1983. Contestualmente, vengono avviate le pratiche per chiarire la condizione del minore accolto (*status* di minore non accompagnato, sua identificazione, accertamento dell'età[64], ecc.).

Nelle ipotesi di minori vittime di tratta, il presupposto ai fini dell'apertura della tutela, va generalmente rinvenuto nella previsione contenuta nell'art. 343 c.c., relativa alle "altre cause" che impediscono al genitore l'esercizio della responsabilità genitoriale sul figlio minore[65].

La normativa prevede che la nomina del tutore avvenga, con decreto[66], "appena avuta notizia del fatto da cui deriva l'apertura della tutela" (art. 346 c.c.). Tuttavia, nella prassi, si rilevano frequentemente gravi ritardi nella nomina che può avvenire anche a distanza di diversi mesi dal collocamento del minore, potendosi verificare anche casi di raggiungimento della maggiore età prima della nomina del tutore[67]. Questa circostanza, oltre a configurare una grave violazione dei diritti dei minori vittime di tratta, costituisce un rischio per gli stessi in termini di protezione, ma anche di mancato inserimento sociale. Infatti, dal momento che molte Questure non rilasciano il permesso di soggiorno in mancanza della nomina di un tutore da parte del giudice tutelare, ciò espone il minore, privo di titolo attestante il diritto al soggiorno, a nuove, possibili forme di sfruttamento (sessuale, per lavoro e accattonaggio forzati, attività criminali, espianto di organi, ecc.).

Il ritardo o la mancata nomina del tutore ha, inoltre, conseguenze particolarmente pregiudizievoli per i minori non accompagnati richiedenti asilo[68]. La normativa infatti dispone espressamente che il tutore confermi la domanda di protezione internazionale presentata dal minore e lo assista in tutte le fasi della procedura e prevede, altresì, che la nomina, del tutore di un minore non accompagnato richiedente la protezione internazionale avvenga entro quarantotto ore (artt. 19 e 26, comma 5, d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, emanato in attuazione della direttiva comunitaria 2005/85/CE, sulle norme minime per le procedure applicate negli stati membri al fine del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato[69]). Nella prassi, invece, si verifica non solo che tale termine sia sistematicamente disatteso, ma anche che, in assenza di un tutore nominato dal giudice tutelare che confermi la domanda presentata dal minore, l'intera procedura per il riconoscimento della protezione internazionale resti di fatto bloccata, sebbene la legge disponga che, in attesa della nomina del tutore, i legali rappresentanti della comunità di tipo familiare presso la quale il minore è collocato possano esercitare i poteri tutelari sullo stesso (art. 3, comma 1, l. n. 184 del 1983).

Il giudice tutelare assume un ruolo determinante, ai sensi dell'art. 348, comma 2, c.c., nella scelta del tutore[70] e nella valutazione dell'idoneità della persona individuata a ricoprire l'ufficio tutelare, nonché in merito alla sua capacità di educare e istruire il minore.

La nomina può riguardare, in primo luogo, i parenti o gli affini del minore (attori non statali), se presenti sul territorio italiano e ritenuti idonei a ricoprire tale incarico. Ai sensi dell'art. 348, comma 2, c.c., infatti, il giudice tutelare nomina il tutore, preferibilmente, tra gli ascendenti o tra gli altri prossimi parenti o affini del minore medesimo, verificandone l'idoneità a ricoprire l'incarico, evidentemente considerandoli i soggetti in grado di garantire al meglio la cura della persona del minore. Tuttavia, si segnala che, in riferimento ai minori vittime di tratta, la nomina del tutore nell'ambito della cerchia familiare non è facilmente praticabile, perché si tratta frequentemente di immigrati senza l'accompagnamento di adulti o perché comunque non ci sono, sono irreperibili o non disponibili familiari sul territorio italiano o persone affettivamente vicine ai minori stessi.

Molte volte, pertanto, si rende necessaria per il giudice tutelare la scelta di nominare tutori, comunemente definiti burocratici[71]: ai sensi dell'art. 354 c.c., rubricato "Tutela affidata ad enti di assistenza", egli ha la facoltà di deferire la tutela, in primo luogo, al Comune, in virtù della competenza riconosciuta ai governi locali in materia di accoglienza dei minori e attivazione della rete dei servizi sociali[72], nella persona del Sindaco, suo legale rappresentante. Una volta che il giudice abbia deferito la tutela all'ente, esso provvede a delegare uno dei propri funzionari; anche in tal caso, tuttavia, titolare dell'ufficio resta, comunque, l'ente, non la persona da questo delegata. Talvolta, poi, il Giudice tutelare affida la tutela direttamente e personalmente ad uno dei funzionari del Comune, ad esempio, l'Assessore ai servizi sociali o all'accoglienza che – a sua volta – può delegare il servizio sociale locale o suoi operatori (attori statali).

La scelta può, infine, cadere su privati cittadini iscritti nell'apposito albo od elenco dei tutori volontari per i minorenni^[73] (attori non statali), ove presente nella circoscrizione del Tribunale competente, non sempre in possesso di una particolare qualifica professionale, ma comunque formati a svolgere tale funzione. L'istituzione della figura del tutore volontario è stata promossa, per la prima volta, in adempimento del disposto dell'art. 2, l. reg. 9 agosto 1988, n. 42, dall'Ufficio del Pubblico Tutore dei minori del Veneto, che nel decennio 2001-2010 ha organizzato diversi corsi e progetti di formazione, contenenti specifici moduli formativi sulle questioni inerenti la tratta dei minori. L'esperienza è stata ripetuta qua e là in Italia, in altre realtà territoriali: ad esempio, nella Regione Puglia (protocollo d'intesa del 2013), nella Regione Emilia Romagna (con l. reg. 28 luglio 2008, n. 14), nella Regione Marche (con l. reg. 28 luglio 2008, n. 23) e presso il Comune di Napoli, dal 2007, attraverso l'introduzione nell'Albo comunale dei tutori volontari della figura del tutore etnico, diretta a promuovere l'integrazione sociale dei minori stranieri non accompagnati e/o vittime di tratta, avvalendosi di un metodologia basata essenzialmente sulla mediazione linguistico-culturale^[74].

La nomina di tutori volontari dovrebbe essere preferita dal giudice tutelare almeno in riferimento ai minori stranieri non accompagnati e/o vittime di tratta, superando la prassi ancora oggi diffusa di procedere, in tali ipotesi, alla nomina di tutori burocratici, che finisce inevitabilmente con il dar luogo ad una "situazione giuridica arcaica, che pone vari problemi e appare poco aderente alle esigenze di protezione"^[75] dei soggetti tutelati. Tale scelta, oltre a rispondere al principio del superiore interesse del minore e all'idea di una tutela umana, relazionale e incentrata sugli effettivi bisogni dello stesso espressi dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, presenta diversi vantaggi: in primo luogo, quelli connessi dall'elevato grado di formazione e specializzazione dei tutori volontari (sui fenomeni connessi all'immigrazione, alla tratta e allo sfruttamento, sui diritti delle vittime, sugli strumenti e sulle procedure di supporto), che consente di accrescere il livello di tutela ed effettività dei diritti riconosciuti dalla legge nazionale e internazionale a tali categorie di minori, in condizioni di particolare vulnerabilità. La nomina di tutori volontari consente, inoltre, di risolvere talune delle difficoltà che i tutori burocratici incontrano nell'assolvere al loro compito fondamentale di cura della persona del minore: spesso, infatti, essi - di fronte alla crescente richiesta di tutori, dovuta, in particolare, all'aumento dei minori stranieri non accompagnati e al divieto di nomina stabilito dal nuovo testo dell'art. 3, comma 2, l. n. 184 del 1983 per i legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare - non sono in grado di offrire ai minori una tutela *ad personam* e di seguirne direttamente le vicende^[76], oltre a vedersi, talvolta, costretti alla delega al servizio sociale locale, con inopportuna sovrapposizione di ruoli tra chi dà assistenza e chi rappresenta il minore. Non può, ancora, non rilevarsi come il tutore burocratico possa, sovente, venire a trovarsi in conflitto di interessi con il minore tutelato: ciò accade, ad esempio, in tutte le ipotesi in cui sia costretto a scegliere tra la soluzione meno costosa per l'ente di appartenenza e quella più utile per il soggetto protetto. Infine, deve considerarsi come la nomina di tutori volontari offra, di fatto, la possibilità di sfruttare una serie di meccanismi operativi dagli stessi messi in atto, sul piano delle buone prassi, per costruire sinergie operative indispensabili per prevenire e contrastare un fenomeno di dimensione transnazionale come quello della tratta dei minori: si pensi, per tutti, alle reti interna ed europea dei tutori^[77], realizzate per garantire il collegamento e coordinamento continui con i tutori presenti nei diversi contesti territoriali; e alla promozione di forme di cooperazione e collaborazione tra i tutori, le organizzazioni della società civile e i soggetti pubblici (Comuni e, più in generale, tutori pubblici, giudice tutelare, Tribunale per i minorenni e Questura) che lavorano nel campo. Ciò nella consapevolezza che la frequente carenza di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti a vario titolo nella tutela e nella regolarizzazione dei minori vittime di tratta costituisce un rilevante ostacolo alla buona riuscita dell'intero percorso di protezione, assistenza e recupero degli stessi.

Peraltro, a livello di prassi operativa, proprio rispetto ai minori stranieri non accompagnati e/o vittime di tratta adolescenti, che tendono ad essere percepiti più come immigrati che come minori, si riscontrano oggettive difficoltà a ricorrere alla nomina di un tutore volontario, e si tende, pertanto, da parte del giudice tutelare, a nominare tutore il Comune, nella persona del Sindaco, suo legale rappresentante, che delega al servizio sociale locale le funzioni di cura del minore, con tutte le difficoltà e i limiti insiti in tale tipo di scelta sopra segnalati.

Presupposto necessario per l'assunzione dell'ufficio di tutore è il giuramento di esercitare le funzioni con fedeltà e diligenza (*ex art. 349 c.c.*), che deve essere prestato dal tutore davanti al giudice tutelare, non oltre i dieci giorni dalla notizia ufficiale della sua nomina (argomentando *ex art. 362 c.c.*). Prima di assumere l'ufficio, il tutore deve compiere l'inventario dei beni del minore (artt. 362-365 e 370 c.c.) e può essergli richiesto di prestare cauzione, tenuto conto della particolare natura ed entità del patrimonio. Peraltro, giova qui richiamare quanto in seguito meglio si preciserà in merito alla circostanza che, di norma, in riferimento ai minori vittime di tratta, si è in presenza di ipotesi di tutela senza patrimonio.

L'ufficio tutelare è gratuito, ai sensi dell'art. 379, comma 1, c.c.

I compiti del tutore sono individuati dall'art. 357 c.c., rubricato "Funzioni del tutore", ai sensi del quale "il tutore ha la cura della persona del minore, lo rappresenta negli atti civili e ne amministra i beni". Il riferimento alla cura della persona del minore, cui peraltro non si fa cenno nelle previsioni sulla responsabilità genitoriale, ritenendola evidentemente un aspetto ad essa connaturale, rimanda al complesso di attività dirette a soddisfare le esigenze personali del minore, sia materiali che spirituali e a promuoverne il pieno sviluppo psico-fisico^[78].

La tutela, ai sensi dell'art. 357 c.c., si differenzia dalla responsabilità genitoriale di cui all'art. 320, comma 1, c.c., "essenzialmente in ragione dell'assenza del rapporto di filiazione che implica maggiore diffidenza da parte dell'ordinamento giuridico"^[79]. Ragionevole diffidenza che si manifesta, in primo luogo, nei controlli più estesi ed incisivi da parte dell'autorità giudiziaria cui sono sottoposti i tutori, che svolgono le loro funzioni sotto la direzione e la vigilanza, in via principale ed ordinaria, del giudice tutelare, il quale, ai sensi dell'art. 344 c.c., soprintende alle tutele. Ad esso l'ordinamento riconosce un'ampia serie di funzioni di natura deliberativa, direttiva, consultiva e di controllo, chiamandolo a svolgere un ruolo centrale nella protezione del minore anche vittima di tratta, che consentono, a buon diritto, di considerarlo vero e proprio organo della tutela^[80].

Così, mentre i genitori, pur nel rispetto delle capacità, inclinazioni ed aspirazioni dei figli, adottano liberamente le decisioni relative all'istruzione, educazione e fissazione della dimora; il tutore può solo proporre al giudice tutelare le soluzioni che ritiene più idonee ed è a quest'ultimo che compete la deliberazione finale, *ex art.* 371 c.c.; inoltre, il giudice tutelare può convocare in qualunque momento il tutore per chiedere informazioni e chiarimenti. Nella stessa direzione, rilevano, altresì, le norme che prevedono la sospensione e la rimozione del tutore: ai sensi dell'art. 383 c.c., il giudice tutelare può sempre esonerare il tutore dall'ufficio, qualora l'esercizio di esso sia eccessivamente gravoso e vi sia altra persona atta a sostituirlo; al verificarsi dei gravi motivi di cui all'art. 384 c.c. poi, il giudice tutelare può disporre la rimozione e la sospensione del tutore dall'ufficio tutelare: 1) qualora si sia reso colpevole di negligenza o abbia abusato dei suoi poteri, dunque, in caso di comportamenti che concretino inadempimenti o ritardi nell'esplicazione dei doveri inerenti all'ufficio o posti in essere per finalità diverse dalla protezione degli interessi del minore; 2) qualora si sia dimostrato inetto nell'adempimento dei suoi doveri, per dolo o colpa o anche per incapacità sopravvenuta o per altri fatti indipendenti dalla volontà del tutore medesimo; 3) qualora sia divenuto immeritevole dell'ufficio per atti anche estranei alla tutela, ove tenga comportamenti contrari al requisito dell'ineccepibile condotta richiesto dall'art. 348 c.c.; 4) qualora sia divenuto insolvente, per incapacità di far fronte regolarmente alle responsabilità nascenti dalle obbligazioni assunte. In ogni caso, il giudice tutelare non può rimuovere il tutore se non dopo averlo sentito o citato; può, tuttavia, sospenderlo dall'esercizio della tutela, nei casi che non ammettono dilazione.

Proseguendo nell'esame dei caratteri differenziali tra le due figure della tutela e della responsabilità genitoriale, contrariamente a quanto previsto per i genitori, il tutore non gode dell'usufrutto legale sui beni del minore, ove presenti; non è tenuto a provvedere direttamente al suo mantenimento, essendo posto in ogni caso il sostegno economico del minore a carico del Comune, che può avere o non avere la titolarità della tutela; infine, il tutore non è obbligato a convivere con il minore. A tale ultimo riguardo, tuttavia, attenta dottrina^[81], dopo aver evidenziato che "la disciplina della tutela non menziona il diritto del minore ad una famiglia sostitutiva, che è invece il fulcro della l. n. 184 del 1983, che all'istituto della tutela ha affiancato l'adozione e l'affidamento familiare", richiamando le regole in tema di affidamento, che riconoscono il diritto del minore a vivere ed essere educato nell'ambito di una famiglia e, solo ove ciò non sia possibile, in una comunità di tipo familiare, ha affermato che "negli stessi termini, si può ritenere che il luogo ove il minore deve essere allevato, ai sensi dell'art. 371 c.c., debba essere di preferenza una famiglia, o quella del tutore o una diversa famiglia affidataria"; e precisato che "solo nell'ipotesi in cui il minore conviva con il tutore, in forza di un provvedimento di affidamento, a quest'ultimo saranno riconosciuti un complesso di diritti e di doveri che si avvicinano a quelli spettanti ai genitori"^[82].

In questa sede è opportuno analizzare le funzioni relative alla cura e alla rappresentanza della persona del minore; mentre risulta superfluo soffermarsi sul profilo dell'amministrazione e della conservazione dei beni, al quale, peraltro, in via generale, viene data massima attenzione nella prassi applicativa dell'istituto; ciò in quanto, in riferimento ai minori vittime di tratta, tale ambito è normalmente irrilevante, essendosi in presenza di ipotesi di tutela senza patrimonio.

Tra le funzioni tutelari, la cura della persona del minore è elencata per prima e si sostanzia nell'assicurarli un luogo di accoglienza, l'avviamento agli studi o all'esercizio di un'attività lavorativa;

nell'istruirlo e nell'educarlo. Il richiamo all'art. 147 c.c. contenuto nell'art. 348, comma 4, c.c. quale criterio guida nella scelta, impone che il tutore e il giudice tutelare definiscano le modalità di educazione ed istruzione del minore nel rispetto delle sue capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni.

Nello svolgimento della funzione di cura, il tutore gode di ampia discrezionalità^[83]: trattandosi della persona che più conosce (o, almeno, dovrebbe conoscere) le esigenze di natura morale e materiale del minore tutelato, in virtù del suo rapporto diretto ed esclusivo con lo stesso, egli può formulare le proposte e assumere le iniziative che reputi necessarie od opportune, dandone notizia al giudice tutelare, restando, tuttavia, fermo l'obbligo di osservare le prescrizioni del giudice medesimo^[84] circa l'educazione e l'istruzione del minore.

Ai sensi dell'art. 357 c.c., il tutore rappresenta il minore (anche vittima di tratta) in tutti gli atti civili, non solo a contenuto patrimoniale, ma anche personale, con esclusione dei soli diritti personalissimi, compiendo, in sua sostituzione, le relative attività, con effetti immediati nella sfera giuridica del rappresentato, secondo lo schema tipico della rappresentanza (art. 1378 c.c.). L'ampiezza dei poteri di rappresentanza in favore del minore è, tuttavia, maggiore rispetto a quella propria della rappresentanza negoziale, poiché ricomprende anche obblighi di sostegno, assistenza e informazione nei confronti del minore stesso. Ciò in linea con la Convenzione di Strasburgo del 25 gennaio 1996 sull'esercizio dei diritti del fanciullo, ratificata in Italia con l. 20 marzo 2003, n. 77 ed in particolare con la figura del rappresentante speciale introdotta dall'art. 4, descritta come una presenza che affianca costantemente il minore nel suo percorso di tutela, più o meno protratto nel tempo, sostenendolo nell'esercizio dei diritti che la legge nazionale e internazionale gli riconosce e prestandogli assistenza prima e dopo il processo, per consentirgli una partecipazione consapevole ed aiutarlo a manifestare un'opinione informata all'autorità giudiziaria.

Il tutore, inoltre, rappresenta il minore nelle procedure amministrative relative al rilascio del permesso di soggiorno e alla richiesta di asilo; ha la rappresentanza processuale del minore (anche vittima di tratta) nei giudizi civili (art. 75 c.p.c.)^[85] e penali (artt. 77 c.p.p., 90, comma 2, c.p.p., 120 c.p.)^[86]. La rappresentanza processuale è sottoposta ad autorizzazione del giudice tutelare o del tribunale, nei casi indicati dalla legge, che opera quale condizione di efficacia, integrante la capacità processuale del tutore. Tale rappresentanza cessa con il raggiungimento della maggiore età del minore. Di conseguenza, il legale rappresentante del minore non può agire per suo conto, qualora questi, nel frattempo, sia divenuto maggiorenne. Tuttavia, nel corso del processo civile, il difetto di legittimazione processuale può essere sanato in qualunque momento con efficacia retroattiva^[87].

In tutti i casi in cui si verifichi la mancanza di un legale rappresentante del minore e vi siano ragioni di urgenza o vi sia un conflitto di interessi, l'ordinamento prevede la nomina di un curatore speciale^[88] - vale a dire di un rappresentante "provvisorio" del minore - volta a consentire l'esercizio dei diritti e delle facoltà attribuite all'individuo nel processo civile e penale (ex artt. 78 c.p.c., 77, comma 2, c.p.p. e 121 c.p.). Si decade dall'ufficio di curatore speciale, nel momento in cui il rappresentato raggiunga la maggiore età, oppure nel caso in cui subentri un soggetto al quale sia devoluto, in modo permanente, il potere di rappresentanza sul minore, come in caso di nomina del tutore.

Quanto alla formazione dei tutori, essa non è disciplinata a livello normativo e non sono previste specifiche pre-condizioni o qualifiche per l'assunzione dell'ufficio di tutore. Unico richiamo, di carattere generale, alle qualità che deve possedere il tutore per ricoprire l'ufficio tutelare, si rinviene nell'art. 348, comma 4, c.c., che richiede il requisito dell'ineccepibile condotta e requisiti morali di idoneità all'ufficio. Per valutare complessivamente l'idoneità della persona ad assumere la tutela del minore, il giudice tutelare si può basare su quanto rilevato nelle audizioni previste ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 348 c.c., ma può anche assumere informazioni, ai sensi dell'art. 738 comma 3, c.p.c., tramite la richiesta di documenti e certificati, di indagini di polizia giudiziaria e di organi della pubblica amministrazione (art. 344, comma 2, c.c.).

Proprio al fine di colmare tale vuoto normativo riguardo alle qualifiche richieste per ricoprire l'ufficio tutelare, nonché allo scopo di dare una risposta adeguata al bisogno di supporto non solo materiale, ma anche educativo, affettivo e psicologico di minori in condizioni di particolare vulnerabilità quali sono le vittime di tratta e favorirne l'integrazione sociale, gli enti locali e le organizzazioni ed associazioni della società civile che si occupano di accoglienza ed integrazione sociale^[89] si sono impegnati nella formazione di personale specializzato, attraverso l'organizzazione di corsi volti a fornire le competenze specifiche ritenute necessarie per operare in un ambito così delicato, quale quello della tutela dei minori stranieri non accompagnati e/o vittime di tratta, consentendo l'acquisizione delle competenze necessarie in merito ai percorsi giuridici e amministrativi e di presa in

carico degli stessi. La frequenza di tali corsi formativi, che, per quel che rileva ai nostri fini, offrono una formazione specifica per l'assistenza ai minori stranieri non accompagnati e/o vittime di tratta, che richiede conoscenze tecniche e culturali particolari (ad es., dovendosi i tutori occupare della regolarizzazione del soggiorno del minore in Italia e, successivamente, del rinnovo del permesso rilasciato dalla Questura), è obbligatoria per l'iscrizione all'albo o elenco dei tutori volontari^[90].

L'ordinamento, infine, tende a garantire che vi sia continuità nella tutela: il tutore è tenuto ad assumere e mantenere il suo ufficio fino a quando esso non sia stato conferito ad altra persona (art. 353, comma 2, c.c.), ovvero fino a quando la tutela si chiuda, per qualsiasi motivo. La continuità dell'ufficio è tanto più importante per i minori vittime di tratta, in ragione della centralità che assume in questa tipologia di tutela il rapporto con il minore e della valenza educativa che tale rapporto assume, più attenuata negli altri casi di tutela. Nella specie, infatti, si è generalmente in presenza di adolescenti, alle soglie della maggiore età, che hanno subito varie forme di abuso e violenza, con i quali è necessario che il tutore costruisca un relazione di fiducia e affidamento, fondamentale per il successo e l'efficacia del programma di protezione, assistenza e recupero cui i minori sono sottoposti.

6. Forme di affidamento del minore vittima di tratta

La tutela non è l'unico istituto di protezione contemplato dal legislatore italiano per i minori in situazioni di abbandono, anche se, come visto, resta quello principalmente utilizzato per assicurare la rappresentanza e l'assistenza morale e materiale dei minori stranieri non accompagnati e vittime di tratta^[91]. L'art. 37-bis l. n. 184 del 1983 prevede che "al minore straniero che si trovi in Italia in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza", tra i quali va senz'altro ricompreso il decreto di apertura della tutela, da adottarsi a protezione del minore^[92].

Quanto al percorso tutelante prescelto, si segnala che non sempre i servizi sociali, nella fase di prima accoglienza del minore vittima di tratta, richiedono l'apertura della tutela, ai sensi dell'art. 343 c.c. e la correlativa nomina del tutore al giudice tutelare, ma, focalizzando l'attenzione sulla mancanza della famiglia di origine, inoltrano la segnalazione di abbandono^[93], ai sensi dell'art. 9 l. n. 184 del 1983, al Tribunale per i minorenni, che avvia le misure di affidamento del minore regolate dai Titoli I e I bis, l. n. 184 del 1983^[94], come modificati dalla l. n. 149 del 2001^[95].

Così, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, l. n. 184 del 1983, il Tribunale per i minorenni dispone, con provvedimento giudiziale, l'affidamento del minore vittima di tratta (detto allora giudiziale), per rispondere in via temporanea^[96] alle esigenze di protezione, cura morale e materiale ed integrazione sociale dello stesso. Prima di procedere alla scelta dell'affidatario^[97] – che, come si vedrà, può essere una famiglia o una persona singola o una comunità di tipo familiare – il Tribunale procede ad una valutazione tesa ad accertarne l'idoneità ad accudire un minore in condizione di particolare vulnerabilità, che ha vissuto esperienze psico-fisiche traumatiche e ad assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno.

Nel tentativo di modulare l'intervento di protezione sulle esigenze del caso concreto, nel rispetto del superiore interesse del singolo minore vittima di tratta, è auspicabile che il Tribunale per i minorenni ricerchi soluzioni di affidamento parallele o alternative all'accoglienza in comunità pubbliche o private^[98], valutando la percorribilità anche della via dell'affidamento a famiglie (preferibilmente con figli minori) o a persone singole, generalmente esclusa dalle esperienze di affidamento realizzate in questi casi. Guardando alla prassi applicativa, in talune esperienze territoriali si è, ad esempio, ricorsi, in riferimento ai minori stranieri non accompagnati, al coinvolgimento delle comunità della stessa nazionalità del minore presenti sul territorio, allo scopo di preservarne l'identità etnica, religiosa e linguistica, avviando forme di affidamento "omoculturale"^[99]. Inoltre, la prassi conosce, accanto a forme di affidamento nelle quali il minore risiede stabilmente presso la famiglia affidataria, che di norma si rendono necessarie, percorsi che prevedono la presenza del minore in famiglia per parte della settimana o con finalità specifiche (per esempio, affiancamento scolastico, condivisione del tempo libero, etc.) e la figura dell'affidamento ai servizi sociali che non ha alcun connotato di residenzialità e che, solitamente, si accompagna al collocamento del minore in comunità. In tale ultimo caso, il Tribunale per i minorenni attribuisce "la qualifica formale di affidatario al servizio sociale stesso, nella persona, dell'assessore con delega per l'assistenza sociale o del funzionario con mansioni direttive del servizio sociale o del direttore del consorzio erogatore dei servizi sociali", al quale demanda la decisione sul "dove e con chi starà il minore, con quale progetto per il suo futuro, con quali regole per la sua vita e per i suoi rapporti con i propri familiari"^[100]. Le segnalate, diverse

modalità di attuazione dell'affidamento stanno a dimostrare come solo il ricorso a forme variegata di intervento riesca a garantire l'effettiva realizzazione del programma di assistenza^[101] che, ai sensi dell'art. 4, comma 3, l. n. 184 del 1983, è presente in ogni ipotesi di affido familiare, la piena attuazione delle finalità di protezione, cura e recupero in concreto perseguite dall'istituto, nonché il rispetto del principio del superiore interesse del minore tutelato.

Peraltro, non può non considerarsi che la vulnerabilità e le problematiche particolari dei minori vittime di tratta, di norma, portatori di grosse sofferenze e disagi psicologici, nonché le difficoltà connesse a situazioni di rischio giuridico (ad es. la denuncia degli sfruttatori), che si affiancano a quelle normali, legate all'età^[102] e alla diversa cultura di origine, rendano spesso impossibile reperire famiglie adatte e disponibili all'affido o comunque facciano ritenere, in ogni caso, preferibile il collocamento in comunità di accoglienza, professionalmente attrezzate^[103] e perciò più idonee a svolgere il compito di accudire tale tipologia di minori.

Deve, pertanto, revocarsi in dubbio, almeno in riferimento ai minori vittime di tratta, l'impostazione dottrinale che sostiene il carattere eccezionale e residuale che rivestirebbe nell'attuale normativa il collocamento in comunità di tipo familiare rispetto all'affido familiare, che invece devono intendersi come parte di un unico sistema di protezione del minore. Ne consegue che la condizione di impossibilità dell'affidamento familiare, dalla quale l'art. 2, comma 2, l. n. 183 del 1984 fa dipendere l'inserimento nella comunità di tipo familiare, vada letta correttamente non solo e non tanto, in senso oggettivo, come non disponibilità di famiglie o persone singole disposte all'accoglienza, ma piuttosto, in senso soggettivo, come non convenienza in concreto per il minore dell'affidamento ad una famiglia^[104] o ad una persona singola^[105]. Ciò, peraltro, in ossequio a quanto stabilito nella Dichiarazione sui principi sociali e legali riguardo alla protezione e sicurezza sociale dei bambini, con particolare riferimento all'affidamento familiare e all'adozione nazionale e internazionale, fatta a New York il 3 dicembre 1986, che indica tra i principi e le garanzie che devono caratterizzare le procedure di affidamento la necessità che esse siano precedute da un giudizio di idoneità degli affidatari.

Gli istituti dell'affidamento alle famiglie o ai singoli e del collocamento nelle strutture di accoglienza si differenziano sia sotto il profilo dei soggetti coinvolti che delle competenze ad essi attribuite: mentre, infatti, la prima misura muove nel settore del volontariato c.d. familiare; la seconda si inquadra nell'ambito dei servizi territoriali per l'infanzia; inoltre, i poteri che le strutture di accoglienza sono chiamate ad esercitare sono più ampi e significativi rispetto a quelli delle famiglie o dei soggetti affidatari: mentre, infatti, i legali rappresentanti delle prime esercitano i poteri tutelari sul minore affidato "fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore, in tutti i casi nei quali l'esercizio della responsabilità genitoriale o della tutela sia impedito" (art. 3, comma 1, l. n. 184 del 1983); gli affidatari sono, invece, tenuti ad attenersi alle indicazioni dei genitori e, più frequentemente nell'ipotesi considerata, a quelle dell'autorità affidante^[106].

Tuttavia, rispondendo entrambe le misure di affidamento alle medesime finalità di protezione e cura del minore, attenta dottrina^[107] evidenzia come sia "ragionevole interpretare i riferimenti normativi sulle situazioni di affidamento contenute in altre disposizioni come potenzialmente comprensivi pure degli inserimenti in comunità di accoglienza, almeno quando non vi sia una specifica ragione per escludere tale interpretazione estensiva sulla base di seri argomenti teleologici". A titolo esemplificativo, vengono richiamati gli effetti favorevoli dell'affido sulla posizione amministrativa riguardante l'autorizzazione al soggiorno al compimento della maggiore età, di cui all'art. 32 d.lgs. n. 286 del 1998^[108], che si ritiene "vadano estesi, in via interpretativa, ai ragazzi inseriti in una struttura di accoglienza", nonché agli interessati sottoposti a tutela, ai sensi degli artt. 343 ss. c.c., posto che la situazione in cui questi ultimi versano è ancora più grave di quella che determina l'affidamento familiare^[109].

La legislazione nazionale riconosce all'affidatario compiti di cura e di tutela degli interessi e del benessere del minore (anche vittima di tratta). Ai sensi dell'art. 5 l. n. 184 del 1983, egli deve accogliere presso di sé il minore e provvedere al suo mantenimento e alla sua educazione e istruzione, tenendo conto delle indicazioni dei genitori - per i quali non vi sia stata pronuncia di decadenza dalla responsabilità genitoriale (*ex art. 330 c.c.*) ovvero dei provvedimenti adottati in seguito ad una condotta pregiudizievole del genitore nei confronti dei figli (*ex art. 333 c.c.*) - o del tutore ed osservando le prescrizioni stabilite dall'autorità affidante. L'affidatario cui si applicano, nei limiti di compatibilità, le disposizioni sull'esercizio della responsabilità genitoriale (art. 316 c.c.), esercita, in ogni caso, i poteri connessi agli ordinari rapporti con l'istituzione scolastica e con le autorità sanitarie; deve, inoltre, essere sentito nei procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, affidamento e adottabilità relativi al minore affidato^[110].

Nella quasi totalità delle ipotesi di affidamento considerate, essendosi in presenza di minori privi di figure adulte responsabili della loro cura morale e materiale, perché immigrati senza l'accompagnamento di un adulto e/o vittime di tratta, si dovrà comunque procedere alla nomina di un tutore definitivo. In particolare, se il minore è inserito in una comunità di tipo familiare, il legale rappresentante di quest'ultima (che esercita in via provvisoria i poteri tutelari), entro trenta giorni dall'accoglienza del minore deve proporre istanza per la nomina del tutore definitivo. Peraltro, il nuovo testo del comma 2 dell'art. 3 l. n. 184 del 1983 – che contiene talune disposizioni di raccordo tra il sistema disciplinato dalla l. n. 184 del 1983 e le previsioni codicistiche in materia di tutela dei minori – prevede espressamente un'incompatibilità a svolgere le funzioni di tutore per i legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare, nonché per i soggetti che prestino anche gratuitamente la propria attività a favore delle comunità stesse. L'ordinamento con tale previsione ha voluto evidentemente distinguere il momento della gestione quotidiana del rapporto con il minore, cui provvedono le strutture affidatarie, dall'attribuzione di poteri tutelari, che devono essere esercitati necessariamente da un estraneo, chiamato a svolgere un controllo esterno sulla comunità di accoglienza.

Nel caso di minori vittime di tratta, potrebbe infine risultare efficace in termini di tutela, sul piano teorico, anche se di difficile applicazione, sul piano pratico, l'istituto dell'affidamento familiare, ex art. 4, comma 1, l. n. 184 del 1983. Tale forma di affidamento (detta consensuale) viene disposta dai servizi sociali dell'ente locale - con provvedimento reso esecutivo, mediante decreto, dal giudice tutelare del luogo dove si trova il minore - previo consenso dei genitori o del tutore, sentito il minore che ha compiuto i dodici anni o anche di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento. Tale strumento potrebbe, infatti, risultare idoneo a favorire l'integrazione sociale e il recupero del minore vittima di tratta, purché attivato con una progettualità socio-educativa specifica, che tenga conto della particolare condizione di vulnerabilità in cui questi si trova, ex art. 4, comma 3, della medesima legge.

7. La protezione internazionale del minore vittima di tratta

Non tutti i minori vittime di tratta rientrano nell'ambito della nozione di rifugiato^[111] di cui alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967 e resa esecutiva in Italia con l. 24 luglio 1954, n. 722 o di beneficiario di protezione internazionale^[112] di cui all'art. 2 d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251^[113], di attuazione della direttiva 2004/83/CE, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, come modificato dal d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18, di attuazione della direttiva 2011/95/UE, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. Ciò accade nei casi in cui nel minore vittima di tratta emergano segni di persecuzioni subite o temute nel Paese di origine. Sovente, infatti, ineriscono all'esperienza di tratta “forme di grave sfruttamento come il rapimento, la detenzione, lo stupro, la riduzione in schiavitù sessuale, la prostituzione forzata, il lavoro forzato, il prelievo di organi, le percosse, la riduzione alla fame, la negazione di cure mediche. Si tratta di gravi violazioni dei diritti umani che generalmente costituiscono persecuzione” e che rendono pertanto possibile il ricorso alla protezione internazionale, evidenziando i punti di contatto e le esigenze di coordinamento tra i due sistemi di tutela, per dare risposte adeguate al bisogno di protezione di una categoria di minori in condizione di particolare vulnerabilità.

Sulla questione del raccordo tra le due forme di tutela, interviene espressamente l'art. 10 d.lgs. n. 24 del 2014, che stabilisce che “le Amministrazioni che si occupano di tutela e assistenza delle vittime di tratta e quelle che hanno competenza in materia di asilo individuano misure di coordinamento tra le attività istituzionali di rispettiva competenza, anche al fine di determinare meccanismi di rinvio, qualora necessari, tra i due sistemi di tutela”, e prevede, in particolare, al comma 2, che allo straniero siano fornite adeguate informazioni, in una lingua a lui comprensibile, in ordine alle disposizioni di cui all'art. 18, comma 1, d.lgs. n. 286 del 1998, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale ai sensi del d. lgs. n. 251 del 2007.

In merito alla verifica dei presupposti, l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) nelle Linee Guida sulla protezione internazionale n. 7: L'applicazione dell'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951 e/o del protocollo di New York del 1967 relativi allo *status* dei rifugiati alle vittime di tratta e alle persone a rischio di tratta, del 7 aprile 2006, HCR/GIP/06/07^[114] stabilisce che “le

domande d'asilo presentate dalle vittime o potenziali vittime di tratta [devono ...] essere esaminate nel dettaglio per stabilire se il danno temuto come risultato dell'esperienza di tratta, o come risultato della sua aspettativa, costituisca persecuzione in quel determinato caso individuale". E precisa, ulteriormente, che nella valutazione di tali domande debba tenersi in debita considerazione il fatto che le vittime potrebbero essere oggetto di ritorsioni, anche gravi, in caso di rientro nel Paese dal quale sono fuggite; che la stessa collaborazione con le autorità del Paese di asilo potrebbe costituire per il richiedente un elemento di grave rischio nei suoi confronti ovvero nei confronti dei suoi familiari rimasti nel paese di origine, specie nel caso in cui la tratta sia stata messa in atto da reti criminali sovranazionali; e che, infine, la stessa diffusa condizione di emarginazione e rifiuto sociale in caso di rientro possa, in determinati contesti, assumere per la vittima di tratta la connotazione di una persecuzione quale somma di diverse misure, ai sensi del disposto dall'art. 7 d.lgs. n. 251 del 2007.

Quanto, in particolare, alla condizione dei minori richiedenti protezione internazionale, ai sensi delle procedure previste dal d.lgs. n. 25 del 2008, sebbene la Convenzione di Ginevra del 1951 non contenga disposizioni specifiche sullo *status* dei rifugiati minorenni - prescindendo la definizione di rifugiato da qualunque riferimento all'età del soggetto - l'atto finale della Conferenza dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo *status* dei rifugiati e degli apolidi, che ha adottato tale Convenzione, contiene un'espressa raccomandazione rivolta ai Governi perché assumano i provvedimenti necessari per "garantire la protezione dei rifugiati minorenni, in modo particolare dei bambini non accompagnati e delle giovani, con speciale riferimento alla tutela e all'adozione". Nella stessa direzione, l'art. 22 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo stabilisce, altresì, che: "1. Gli Stati parti adottano misure adeguate affinché un fanciullo il quale cerca di ottenere lo statuto di rifugiato, oppure è considerato come rifugiato ai sensi delle regole e delle procedure del diritto internazionale o nazionale applicabile, solo o accompagnato dal padre o dalla madre o da ogni altra persona, possa beneficiare della protezione e della assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti dalla presente Convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo o di natura umanitaria di cui detti Stati sono parti".

Come evidenziato da attenta dottrina^[115], sono diverse le forme di persecuzione che possono aver subito i minori vittime di tratta, giustificando l'ottenimento dello *status* di rifugiato: "la violenza fondata sul genere, la persecuzione del parente prossimo, il reclutamento minorile per scopi bellici, il traffico dei bambini per la prostituzione, lo sfruttamento sessuale e le mutilazioni genitali femminili". Tuttavia, in Italia, è ancora piuttosto esigua la presenza di minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nel Sistema di Protezione per richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), in ragione sia delle difficoltà di emersione del fenomeno sia della mancanza di adeguate informazioni sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale e sui vantaggi che la stessa offre^[116]. In riferimento, in particolare, ai minori vittime di tratta, la questione generalmente più complessa da stabilire è se vi sia o meno un nesso causale tra il timore di subire una persecuzione ed una o più delle fattispecie previste dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Sebbene, infatti, le citate Linee Guida dell'UNHCR evidenzino che "i contesti nei quali può svilupparsi il fenomeno della tratta spesso coincidono con situazioni in cui le potenziali vittime potrebbero essere vulnerabili nei confronti dei trafficanti proprio come risultato di caratteristiche contenute nella definizione di rifugiato della Convenzione del 1951", in assenza di detto nesso causale la vittima di tratta non può essere, per ciò solo, considerata rifugiato^[117].

Quanto alla normativa interna, l'art. 28 d.lgs. n. 251 del 2007, rubricato "Minori non accompagnati", nell'ambito del Capo V sul "Contenuto della protezione internazionale", prevede che "quando è accertata la presenza sul territorio nazionale di minori non accompagnati richiedenti la protezione internazionale si applicano gli articoli 343, e seguenti, del codice civile", quindi, l'istituto della tutela del minore di età. "Nelle more dell'adozione dei provvedimenti conseguenti, il minore che abbia espresso la volontà di richiedere la protezione internazionale può anche beneficiare dei servizi erogati dall'ente locale nell'ambito del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati", ai sensi della normativa vigente^[118].

Il d.lgs. n. 25 del 2008 – intervenuto successivamente a disciplinare le procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate dagli stranieri nel territorio nazionale e per la revoca e la cessazione degli *status* riconosciuti – riconosce una protezione speciale ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. In primo luogo, al pari di tutti i richiedenti, essi devono ricevere dagli organi di pubblica sicurezza e dell'amministrazione pubblica un'informazione completa e in una lingua a loro comprensibile sulla possibilità di ottenere la protezione internazionale, sulle procedure da seguire, su diritti e doveri del richiedente durante la sua permanenza in Italia e sulle prestazioni sanitarie e di accoglienza e sulle modalità per riceverle; (art. 10 d.lgs. n. 25 del 2008)^[119]. Il diritto all'informazione rappresenta il principale fondamento del sistema di protezione e la prima ed

essenziale garanzia che il diritto di asilo riconosciuto *ex lege* possa essere esercitato. Sovente, infatti, i minori non accompagnati, non essendo al corrente della possibilità di ottenere la protezione internazionale e del fatto di poter presentare la relativa richiesta direttamente, ai sensi dell'art. 19 d.lgs. n. 25 del 2008, non vi ricorrono, rinunciando così alla possibilità di beneficiare del sistema di tutela previsto a loro vantaggio e alle garanzie per il futuro che ne discendono^[120].

Quanto alle garanzie speciali per i minori non accompagnati, l'art. 19 d.lgs. n. 25 del 2008 stabilisce che "al minore non accompagnato che ha espresso la volontà di chiedere la protezione internazionale è fornita la necessaria assistenza per la presentazione della domanda. Allo stesso tempo è garantita l'assistenza del tutore in ogni fase della procedura per l'esame della domanda, secondo quanto previsto dall'art. 26, comma 5" del decreto medesimo. Tale norma dispone espressamente che quando la domanda di protezione internazionale "è presentata da un minore non accompagnato, l'autorità che la riceve sospende il procedimento, dà immediata comunicazione al Tribunale dei minorenni e al giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli articoli 343, e seguenti, del codice civile, ed informa il Comitato per i minori stranieri, le cui funzioni sono state ora trasferite al Direttore Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione. Il giudice tutelare nelle quarantotto ore successive alla comunicazione del Questore provvede alla nomina del tutore^[121], che prende immediato contatto con la Questura per la conferma della domanda, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento e l'adozione dei provvedimenti relativi all'accoglienza del minore"^[122]. Nella prassi, tuttavia, si verifica non solo che tale termine sia sistematicamente disatteso, ma anche che, in assenza di un tutore nominato dal giudice tutelare che confermi la domanda presentata dal minore, l'intera procedura per il riconoscimento della protezione internazionale resti di fatto bloccata, sebbene, come visto, la legge disponga che, in attesa della nomina del tutore, i legali rappresentanti della comunità di tipo familiare presso la quale il minore è collocato possano esercitare i poteri tutelari sullo stesso (art. 3, comma 1, l. n. 184 del 1983).

Con la presentazione della domanda d'asilo il richiedente acquisisce il diritto di rimanere nel territorio dello Stato "fino alla decisione della Commissione Territoriale in ordine alla domanda", *ex art.* 32 d.lgs. n. 25 del 2008 e fatte salve le ipotesi di ricorso in sede giurisdizionale di cui all'art. 35 del medesimo decreto.

Durante il periodo di esame della domanda, ai sensi dell'art. 28, comma 2, d.lgs. n. 251 del 2007, "il minore non accompagnato richiedente la protezione internazionale, è affidato dalla competente autorità giudiziaria a un familiare, adulto e regolarmente soggiornante, qualora questi sia stato rintracciato sul territorio nazionale; ove non sia possibile, si provvede al suo affidamento, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, l. n. 184 del 1983, e successive modificazioni. I provvedimenti di cui al presente comma sono adottati nell'interesse prevalente del minore, avendo comunque cura di non separare il medesimo dai fratelli, eventualmente presenti sul territorio nazionale, e di limitarne al minimo gli spostamenti sul territorio stesso".

Resta in ogni caso ferma la possibilità di beneficiare degli specifici programmi di accoglienza, riservati a categorie di soggetti vulnerabili, ai sensi dell'art. 8 d.lgs. 30 maggio 2005, n. 140, di recepimento della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri^[123]. L'accoglienza è disposta fin dal momento della presentazione della domanda d'asilo e per tutto il periodo della durata della procedura di esame dell'istanza; tuttavia, al fine di evitare che nelle more del procedimento amministrativo si producano situazioni di mancanza temporanea di accoglienza che possano ledere il concreto diritto di accesso alla procedura, la Prefettura può comunque disporre interventi assistenziali precedenti al perfezionamento del procedimento di presentazione della domanda (art. 5, comma 5, d.lgs. n. 140 del 2005).

In caso di riconoscimento della protezione internazionale, le Linee Guida di cui all'allegato A, D.M. 22 luglio 2008, così come modificato dal D.M. 5 agosto 2010, prevedono che l'accoglienza dell'interessato deve articolarsi in un periodo di permanenza assistita non superiore a complessivi sei mesi, finalizzato a supportare un percorso di inserimento socio-economico. Tuttavia, per le categorie vulnerabili, titolari di protezione internazionale, i tempi di accoglienza possono essere prorogati, sulla base di comprovate esigenze, previa autorizzazione del Ministero dell'Interno. In particolare, per il minore straniero non accompagnato, richiedente o titolare di protezione internazionale, è previsto il protrarsi dell'accoglienza fino a sei mesi dal compimento della maggiore età. Ulteriori proroghe del periodo di accoglienza sono consentite sulla base delle esigenze dei percorsi di integrazione presso strutture dedicate ai minorenni.

Oltre alla generale previsione di libertà di movimento all'interno del territorio nazionale, l'accoglienza del richiedente asilo, pur al variare della tipologia e delle dimensioni del centro, deve comunque

“salvaguardare la vita della persona” e garantire l’integrità del suo nucleo familiare^[124]; sono altresì predisposti servizi al fine di “garantire dignità e salute dei richiedenti asilo, tenendo conto delle necessità dei nuclei familiari e delle persone portatrici di particolari esigenze quali minori^[125], disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, persone che sono soggette nel paese di origine a discriminazioni, abusi e sfruttamento sessuale”(art. 8 d.P.R. n. 303 del 2004). Ai titolari dello *status* di rifugiato e dello *status* di protezione sussidiaria l’art. 27 d.lgs. n. 251 del 2007 riconosce il diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria.

Per quanto riguarda in particolare l’accesso all’istruzione, il d.lgs. n. 140 del 1995, all’art. 10, prevede che i minori richiedenti asilo o minori figli di richiedenti asilo sono soggetti all’obbligo scolastico, ai sensi dell’art. 38 d.lgs. n. 286 del 1998 e all’applicazione di tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all’istruzione, di accesso ai servizi educativi e di partecipazione alla vita della comunità scolastica. Similmente, l’art. 26, comma 1, d.lgs. n. 251 del 2007, stabilisce che “i minori titolari dello *status* di rifugiato o dello *status* di protezione sussidiaria hanno accesso agli studi di ogni ordine e grado, secondo le modalità previste per il cittadino italiano”.

Peraltro, nei casi in cui i soggetti non presentino i requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale, appare tuttavia possibile il ricorso all’istituto della protezione umanitaria, come disciplinato dal diritto interno, all’art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286 del 1998^[126], espressamente richiamato dall’art. 32, comma 3, d.lgs. n. 25 del 2008. Ai sensi di tale norma, infatti, nell’ambito delle procedure di protezione internazionale, ogni qual volta la Commissione Territoriale^[127], esaminata l’istanza, non riscontri sussistenti le esigenze di protezione internazionale, ma ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, trasmette gli atti al Questore per l’eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell’art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998. La norma adotta una previsione di carattere generale, che consente la tutela di una vasta categoria di fattispecie soggettive: sono ipotesi certamente riconducibili tra i “seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano” quelle che riguardano persone bisognose di protezione a causa di particolari condizioni di vulnerabilità personale, connesse, ad esempio, all’età, al sesso, a situazioni di grave instabilità politica, a episodi di violenza, al mancato rispetto dei diritti umani, facilmente riscontrabili rispetto ai minori vittime di tratta^[128].

Si segnala, peraltro, come la scarsa disciplina normativa e regolamentare in materia di protezione umanitaria lasci ancora aperte numerose problematiche in merito alla durata del titolo di soggiorno rilasciato per motivi umanitari, all’accesso ai servizi socio-assistenziali e al diritto al ricongiungimento familiare, che spesso, nella prassi, finiscono con l’essere oggetto di difformi applicazioni da parte delle diverse amministrazioni di volta in volta coinvolte.

8. Meccanismi di accertamento della minore età

Nei casi di adolescenti sprovvisti di documenti validi, che si dichiarino minorenni, ma per i quali sussistano dubbi circa la minore età, è fondamentale procedere all’identificazione^[129] e all’accertamento dell’età. L’esigenza di tale accertamento assume particolare rilevanza visto che, se il minore è erroneamente identificato come maggiorenne, possono essere adottati nei suoi confronti provvedimenti gravemente lesivi dei suoi diritti, quali l’espulsione o il trattenimento in un centro di identificazione e di permanenza temporanea, laddove, invece, i migranti minorenni rientrano in una delle categorie protette previste dall’art. 19 d.lgs. n. 286 del 1998 e successive modificazioni per le quali è sancito il divieto di espulsione, che può essere derogato esclusivamente per motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato.

La questione dell’accertamento dell’età è resa particolarmente complessa e delicata, in primo luogo, dal fatto che attualmente non esiste alcun metodo scientifico in grado di stabilire con certezza l’età di una persona: tutti i meccanismi di accertamento esistenti, infatti, non forniscono risultati sicuri e si limitano ad indicare la fascia d’età compatibile con gli esiti ottenuti (il margine di errore è di norma pari a più o meno diciotto mesi). Mancano, inoltre, riferimenti certi sul piano normativo: a tale riguardo, è possibile effettuare un primo fondamentale richiamo ai principi espressi nelle raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell’infanzia e dell’UNHCR. In particolare, il Comitato, al punto 31 del Commento Generale n. 6 del 3 giugno 2005, raccomanda, nei casi incerti, di “accordare comunque alla persona il beneficio del dubbio, trattandola come se fosse un bambino”.

Quanto alla legislazione interna, essa detta disposizioni puntuali in materia di accertamento dell'età solo nell'ambito del processo penale: in particolare, in senso conforme con la richiamata disposizione convenzionale, si segnala che l'art. 8, comma 2, d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, "Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni"^[130], detta il principio di presunzione della minore età, fondato sul dovere di garantire al minore la più ampia tutela dei suoi diritti, stabilendo che "qualora, anche dopo la perizia, permangono dubbi sull'età del minore, questa è presunta ad ogni effetto".

Importanti indicazioni per l'accertamento dell'età al di fuori del processo penale sono state poi fornite dalla Circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007^[131], che dispone l'applicazione, in via analogica, anche in materia di immigrazione del principio di presunzione della minore età, ogni qual volta sia necessario procedere all'accertamento della stessa^[132]; ed auspica che, come stabilito per i procedimenti penali dal richiamato art. 8 d.P.R. n. 448 del 1998, anche nei procedimenti civili l'accertamento dell'età sia disposto dall'autorità giudiziaria minorile.

Rispetto alla definizione dei meccanismi da utilizzarsi nell'accertamento della minore età, non è stato mai adottato a livello nazionale il protocollo sanitario sulla determinazione dell'età nei minori stranieri non accompagnati, elaborato dal Gruppo di Lavoro Interministeriale istituito presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali nel 2008, che pure ha ottenuto il parere favorevole del Consiglio Superiore di Sanità. Allo scopo di rispondere all'esigenza di pervenire ad un procedimento di accertamento dell'età che possa essere applicato sull'intero territorio nazionale e per tutte le "procedure di identificazione dei minori stranieri non accompagnati e di accertamento della minore età", il protocollo prevede, in primo luogo, la necessità di un approccio multidisciplinare, che comprenda non solo esami radiologici del grado di maturazione ossea del distretto polso-mano, ma anche un esame fisico, svolto da un pediatra e un colloquio psicologico con il presunto minore. Tale colloquio, peraltro, sembra rispondere più ad una finalità informativa che valutativa rispetto all'accertamento dell'età, in quanto è rivolto ad informare il minore sugli obiettivi, le implicazioni e le modalità di svolgimento dell'accertamento medesimo, più che a cogliere elementi in merito alla capacità di discernimento del minore da tutelare. Il protocollo dispone, inoltre, che gli esami previsti debbano essere effettuati da personale specializzato, previo consenso del minore, alla presenza di un mediatore culturale e con l'assistenza del tutore, ove nominato; e conclude, nei casi incerti, per il beneficio del dubbio e, dunque, per la presunzione di minore età, dovendosi - come chiarisce la Circolare del Ministero dell'Interno del 2007 - applicare all'immigrato le disposizioni relative alla protezione dei minori, finché non siano disponibili i risultati degli accertamenti effettuati.

La mancata adozione di un approccio multidisciplinare al problema della determinazione dell'età dei minori non accompagnati, così come proposto dal richiamato protocollo, ha fatto sì che, sul piano operativo, in Italia, allo stato attuale, la radiografia del polso continui ad essere l'esame più utilizzato ai fini dell'accertamento della minore età, come risulta dal Quadro di riferimento normativo e diritto all'identità (11 ottobre 2012) del Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia minorile, sull'accertamento dell'età anagrafica dei minori non accompagnati (art. 8), ai sensi del quale tale accertamento "si fonda principalmente su una perizia medica, con esame osseo, fondata sul metodo di Greulich e Pyle. Tale perizia è, generalmente, effettuata da personale medico non integrato da altre componenti professionali. Il margine d'errore in genere non è indicato". Ne consegue che risultano deputate all'accertamento dell'età le strutture sanitarie pubbliche ed è competenza del Servizio Sanitario, e quindi delle Regioni, l'individuazione delle strutture di riferimento, tenendo conto delle esigenze rappresentate dal Dipartimento per la Giustizia Minorile e dalle articolazioni periferiche costituite dai centri per la giustizia minorile competenti per territorio.

Sono peraltro evidenti i rischi connessi all'adozione di un esclusivo approccio medico per l'accertamento dell'età dei minori, stante la sua non sicura attendibilità, che finisce con il mettere in serio pericolo l'applicazione dello stesso principio del beneficio del dubbio, sancito dalla raccomandazione del Comitato sui diritti dell'infanzia dell'Unicef. Inoltre, deve rilevarsi che, in violazione del principio fondamentale secondo il quale il superiore interesse del minore deve avere una considerazione preminente in tutte le decisioni che lo riguardano, il ricorso alla perizia medica viene effettuato in misura sproporzionata, come prassi abituale, e non vi si ricorre solo in caso di dubbi fondati circa l'età del minore, vale a dire nei casi in cui altre misure disponibili, quali, ad esempio, il reperimento di documentazione in grado di provare l'età o le verifiche attraverso i canali diplomatici, non abbiano dato alcun esito.

Recentemente, in risposta all'urgenza di procedere alla definizione dei meccanismi di accertamento dell'età, nella consapevolezza che proprio la mancanza di **procedure omogenee e standardizzate**, nonché idonee a garantire il rispetto dei diritti umani degli individui, rappresenti

una delle principali carenze del sistema legislativo interno^[133] in materia di protezione dei minori vittime di tratta, il d.lgs. n. 24 del 2014, di recepimento della direttiva anti-tratta, ha previsto l'adozione, entro sei mesi dalla sua data di entrata in vigore, di un decreto che proceda alla definizione dei meccanismi stessi^[134], dettando una serie di principi e garanzie che devono essere osservati in tutte le tipologie di accertamento dell'età, a tutela del preminente interesse del minore.

In particolare, l'art. 4 del decreto propone la scelta di una procedura basata su un approccio multidisciplinare, condotta da personale specializzato e secondo metodi che tengano conto delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore; impone il rispetto del principio del beneficio del dubbio, stabilendo che “nelle more della determinazione dell'età e dell'identificazione, al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione, la vittima di tratta [deve essere] considerata minore. Per la medesima finalità la minore età dello straniero è, altresì, presunta nel caso in cui la procedura multidisciplinare svolta non consenta di stabilire con certezza l'età dello stesso”. Nel rispetto del superiore interesse del minore, la norma prevede, infine, che alle procedure di accertamento si ricorra solo “nei casi in cui sussistano fondati dubbi sulla minore età della vittima e l'età non sia accertabile da documenti identificativi” o mediante il coinvolgimento delle autorità diplomatiche.

Ulteriori principi e garanzie a tutela del minore sottoposto a procedura di accertamento dell'età sembrano, infine, potersi trarre direttamente dalle norme costituzionali, internazionali e comunitarie a tutela delle persone in situazioni di particolare vulnerabilità, quali sono i minori e, in particolare, i minori non accompagnati (art. 1 d.lgs. n. 24 del 2014). In tale prospettiva, l'accertamento dell'età deve avvenire con procedure che garantiscano il pieno rispetto dei diritti del minore e, in particolare, della sua salute e della sua dignità; inoltre, deve essere realizzato con modalità il meno invasive possibili e non deve mai essere eseguito in modo forzato; ancora, prima dell'accertamento, il minore e il tutore, se nominato, devono essere adeguatamente informati degli obiettivi e delle modalità con cui esso verrà effettuato e devono prestare il loro consenso informato all'accertamento stesso; infine, deve essere garantito il diritto del minore interessato ad essere assistito, nel corso dell'accertamento, da un avvocato, da un consulente tecnico e dal tutore, se nominato. A tale ultimo riguardo, tuttavia, non può non evidenziarsi che, svolgendosi, frequentemente, la procedura **di accertamento dell'età** nei centri di prima accoglienza e, dunque, in una fase in cui non è stata ancora disposta l'apertura della tutela, il minore dovrebbe piuttosto essere assistito da un rappresentante legale che faccia le veci del tutore *pro tempore*.

9. Il diritto all'ascolto del minore vittima di tratta

Le esaminate procedure di tutela, affidamento e protezione internazionale del minore vittima di tratta non possono sfociare in provvedimenti adottati *a priori*, sulla base di un generico criterio di adeguatezza, ma devono realizzare interventi protettivi flessibili, il più possibile rispondenti alle reali esigenze di protezione poste dal caso concreto. Di qui la necessità che i diversi percorsi tutelanti siano preceduti da un'attenta valutazione individuale della vittima e della sua specifica situazione, che non possono non tenere nel debito conto le esigenze, i timori e le opinioni espressi dalla stessa^[135]. In tale ultima prospettiva, l'ascolto del fanciullo^[136] - ormai considerato come soggetto di diritto e non soltanto come oggetto di tutela - viene, pertanto, a svolgere un ruolo determinante nella definizione del percorso di protezione e assistenza da realizzarsi nel caso concreto.

Il principio dell'obbligatorietà dell'ascolto del minore nel corso di tutti i procedimenti giudiziari (e amministrativi) che lo riguardano trova più di un espresso riconoscimento a livello di fonti internazionali ed europee, da sempre attente alla promozione e alla tutela dei diritti dei fanciulli. Rilevano, in particolare, in tale direzione, l'art. 12 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, che impone l'ascolto del minore capace di discernimento^[137], in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo riguarda^[138]; la Convenzione di Strasburgo del 25 gennaio 1996 sull'esercizio dei diritti del fanciullo, che riconosce al minore il diritto di esprimere la propria opinione in tutti i procedimenti dinanzi ad un'autorità giudiziaria che lo riguardano, ma anche il diritto ad “essere informato delle eventuali conseguenze che tale opinione comporterebbe nella pratica e delle eventuali conseguenze di qualunque decisione”, salvo che egli non abbia capacità di discernimento sufficiente o che l'ascolto non sia manifestamente in contrasto con il suo superiore interesse (artt. 3 e 6); e, da ultimo, l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea^[139], ai sensi del quale i bambini possono esprimere liberamente la propria opinione, che viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano, in funzione della loro età e della loro maturità^[140].

Come è stato ormai riconosciuto dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione^[141], l'adesione dell'Italia alla Convenzione di New York e alla Convenzione di Strasburgo ha reso, pertanto, obbligatoria anche nel nostro ordinamento interno l'audizione del minore nelle procedure giudiziarie che lo riguardano, in specie se dotato di capacità di autodeterminazione e salvo che detto ascolto non risulti in contrasto con il suo superiore interesse.

Peraltro, come opportunamente affermato da attenta dottrina^[142], è possibile far discendere la necessità dell'ascolto del minore nelle procedure giudiziarie riguardanti la sua famiglia, prima ancora che dalle norme di fonte internazionale, dallo stesso dettato costituzionale, mediante il richiamo agli artt. 111 e 24 Cost., quindi in base al riconoscimento del minore quale parte sostanziale di quei giudizi e titolare di interessi da tutelare adeguatamente, ai sensi dell'art. 30 Cost.^[143].

Il diritto all'ascolto del minore trova ulteriore conferma in una serie di previsioni normative di diritto interno – peraltro, in alcuni casi, precedenti all'adesione dell'Italia alle richiamate convenzioni internazionali – che prevedono espressamente l'audizione del minore “nella duplice forma dell'assenso o del consenso o nel significato di un'opzione da prendere in considerazione per la decisione giudiziale”^[144], variando, di volta in volta, il valore e l'efficacia che il legislatore attribuisce all'ascolto, in correlazione alla natura del provvedimento da assumere e all'età del minore. Al riguardo, per restare all'esame degli istituti impiegati nella protezione dei minori vittime di tratta, rilevano, in primo luogo, le norme del codice civile che dispongono l'audizione del minore da parte del giudice tutelare, nel corso del procedimento di tutela. Esse, per un verso, tendono a consentire al fanciullo di partecipare attivamente alle decisioni che riguardano la sua vita: così è per l'art. 348, comma 3, c.c., che stabilisce che, prima della scelta del tutore, il giudice tutelare debba ascoltare il minore che abbia compiuto i sedici anni; per altro verso, offrono al giudice la possibilità di indagare le aspirazioni e inclinazioni personali del soggetto tutelato: così è per l'art. 371, n. 1, c.c., che prevede l'audizione del minore che abbia compiuto i dieci anni in merito a deliberazioni particolarmente delicate concernenti il luogo di allevamento, gli studi, il mestiere o la professione del minore stesso. E ciò a prescindere da qualsiasi valutazione in relazione alla maturità che questi abbia concretamente raggiunto.

L'audizione del minore è, altresì, espressamente prevista dalle leggi speciali più recenti operanti in materia di protezione e assistenza del minore vittima di tratta: si consideri, in primo luogo, in riferimento all'istituto dell'affidamento familiare, l'art. 4, comma 1, l. n. 184 del 1983, come modificato dall'art. 4 l. n. 149 del 2001, il quale stabilisce che il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, deve essere obbligatoriamente sentito dal personale specializzato del servizio sociale locale, così come dal giudice competente, laddove, precedentemente, l'infradodicenne veniva sentito solo se ritenuto opportuno, in nome di una più efficace protezione dell'interesse del minore^[145].

Ancora, rileva, in caso di richiesta d'asilo, l'art. 12 d.lgs. n. 25 del 2008, che riconosce al richiedente il diritto al colloquio personale con la Commissione Territoriale competente; questi ha, altresì, l'obbligo di comparire personalmente in audizione, se convocato. Il colloquio si svolge, in caso di minori, alla presenza del genitore esercente la responsabilità genitoriale; in caso di minori non accompagnati, alla presenza del tutore. Di più, introducendosi un'eccezione rispetto alla regola generale sulla riservatezza del colloquio personale, la Commissione territoriale può ritenere che un esame adeguato alla domanda di protezione di un richiedente asilo necessiti della presenza di altri suoi familiari, ex art. 13 d.lgs. n. 25 del 2008. Il secondo comma dell'articolo prevede, inoltre, che, in caso il richiedente asilo rientri nelle situazioni di particolare vulnerabilità indicate nell'art. 8 d.lgs. n. 140 del 2005 (si pensi alla non infrequente ipotesi di persone vittime di tortura o di grave violenza), al colloquio sia ammesso “personale di sostegno per prestare la necessaria accoglienza”, per tale dovendosi intendere ogni figura professionale che svolga nell'ambito delle istituzioni socio-sanitarie preposte, e nei centri di accoglienza, uno specifico ruolo di assistenza della persona interessata. Sarebbe probabilmente risultato opportuno prevedere, altresì, la presenza obbligatoria di un esperto in materia di psicologia infantile, per valorizzare in maniera adeguata il racconto del minore, ai fini della decisione riguardante la protezione internazionale, nonché per scongiurare eventuali ulteriori traumi riconducibili all'audizione effettuata da personale non specializzato in materia. È ammesso, inoltre, a presenziare al colloquio, con il ruolo di assistenza tecnica che gli è proprio, l'eventuale legale di fiducia del richiedente. Quest'ultimo ha, infine, diritto di sostenere il colloquio personale alla presenza di tutta la Commissione e di usufruire di un servizio di mediazione linguistica adeguato^[146].

Alle richiamate disposizioni specifiche, alle quali si tende a riconoscere una rilevanza settoriale^[147], ha fatto recentemente seguito la l. 10 dicembre 2012, n. 219, recante “Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali” che, nell'introdurre significative modifiche al nostro sistema

normativo in tema di filiazione e famiglia, ha sancito la portata generale^[148] del diritto all'ascolto del minore dotato di adeguata capacità di discernimento^[149]. Il nuovo art. 315-bis c.c., infatti, nell'introdurre quello che è stato autorevolmente definito un vero e proprio "statuto dei diritti del figlio"^[150], stabilisce che "il figlio minore che abbia compiuto gli anni dodici, e anche di età inferiore ove capace di discernimento, ha diritto di essere ascoltato in tutte le questioni e le procedure che lo riguardano"^[151]. Ciò a conferma del mutamento ormai compiutosi nella cultura giuridica occidentale, per la quale il minore - soprattutto qualora si tratti, come di norma è nei casi di specie, di "grande minore" - non deve più essere considerato come passivo ricettore di interventi di protezione, ma come protagonista delle nuove strategie di tutela, e, in quanto tale, deve essere ascoltato e rispettato nelle opinioni che manifesta, in modo da consentirgli di esprimere pienamente la sua soggettività e di favorire il pieno sviluppo e l'affermazione della sua personalità^[152].

Il diritto interno non detta, invece, disposizioni di carattere generale per regolamentare le modalità di esercizio del diritto all'ascolto del minore^[153]. Tuttavia, alla luce delle disposizioni convenzionali e al recente recepimento della direttiva 2011/36/UE anti-tratta, può sostenersi che l'audizione del minore debba essere, in ogni caso, preceduta da un'informazione completa, chiara e comprensibile - e quindi resa in un linguaggio e con modalità adeguati all'età, alla condizione e alla nazionalità del singolo minore interessato - in merito alle determinazioni che potrebbero essere assunte e alle conseguenze che deriverebbero dalle diverse soluzioni adottabili^[154]. Il riconoscimento del diritto del minore ad un'informazione adeguata viene, in particolare, affermato, in riferimento ai minori non accompagnati vittime di tratta, dall'art. 4 d.lgs. n. 24 del 2014, che apre le disposizioni specifiche dirette a garantire alle vittime minorenni adeguate misure di protezione ed assistenza, con la previsione che "i minori non accompagnati vittime di tratta devono essere adeguatamente informati sui loro diritti, incluso l'eventuale accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale", a conferma del fatto che la carenza di informazioni sui diversi percorsi tutelanti costituisca, insieme al difficile coordinamento tra gli stessi, la ragione del loro scarso utilizzo e rappresenti, pertanto, il presupposto imprescindibile per fornire risposte adeguate al bisogno di protezione di questa categoria di minori che versa in condizione di particolare vulnerabilità. La centralità del ruolo riconosciuto all'informazione del minore nella tutela e assistenza dello stesso, trova, peraltro, conferma nell'art. 6 della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti del fanciullo, che affida al giudice il compito di accertarsi che l'informazione ricevuta sia adeguata a rendere il minore consapevole dello sviluppo delle vicende giudiziarie in cui è coinvolto.

La Corte Costituzionale, con sentenza 30 gennaio 2002, n. 1 ha sancito, poi, in via generale, la necessità del contraddittorio nei confronti del minore e previsto la nomina di un curatore speciale ai sensi dell'art. 78 c.p.c., risultando peraltro il diritto di richiedere la designazione di un rappresentante speciale assicurato anche dall'art. 4 della Convenzione di Strasburgo^[155].

Dalla previsione di all'art. 6 della Convenzione di Strasburgo, ai sensi della quale il giudice provvede nei casi che lo richiedono a "consultare il minore personalmente, se necessario in privato, direttamente^[156] o tramite altre persone od organi, con una forma adeguata alla sua maturità", risulta, invece, evidente la scelta del legislatore convenzionale di rimettere al prudente apprezzamento del giudice^[157], nel caso concreto, la scelta in merito alle modalità preferibili per procedere all'ascolto del minore, al fine di evitare che l'audizione abbia una valenza traumatica per il fanciullo e di meglio tutelare il superiore interesse dello stesso. Il giudice pertanto, ove lo ritenga opportuno, può adottare specifiche modalità e cautele per impedire interferenze e condizionamenti del minore: ad esempio, decidendo di svolgere l'audizione in un ambiente protetto o comunque per lui confortevole^[158] o consultando il minore in privato, vale a dire da solo, senza la presenza dei soggetti che esercitano la responsabilità genitoriale su di lui, dei curatori speciali o dei difensori, che possono turbare o influenzare il minore nel corso della sua audizione^[159]; ancora, il giudice può avvalersi dell'ausilio di tecnici ed esperti, eventualmente psicologi o psicoterapeuti dell'infanzia e dell'età evolutiva^[160], anche per valutare la capacità di discernimento del minore; ciò in quanto la prescrizione normativa che impone al giudice di procedere all'ascolto del minore può ritenersi assolta sia che il giudice ricorra al c.d. ascolto diretto, sia che, invece, proceda all'ascolto indiretto. Infine, le dichiarazioni rese dal minore nel corso dell'audizione devono essere verbalizzate in forma integrale.

Peraltro, appare restrittivo circoscrivere il diritto all'ascolto del minore riconosciuto dalle norme internazionali, europee e di diritto interno all'audizione da parte del giudice e, dunque, considerarlo operante solo in sede procedurale. In una prospettiva più ampia, per restare sempre nell'ambito delle forme di protezione dei minori vittime di tratta, rileva, in primo luogo, l'ascolto, per così dire, valutativo del minore^[161] che si esplica sul piano della tutela. Il tutore, in quanto preposto alla cura dell'interesse del fanciullo e alla sua rappresentanza, è il soggetto tenuto, più di ogni altro, all'ascolto del minore tutelato, per conoscerne le esigenze, le aspirazioni e le inclinazioni, allo scopo di garantire

il rispetto e la piena valorizzazione della sua persona e, ad un tempo, il successo e l'efficacia del programma di protezione, assistenza e recupero avviato. L'ascolto cui è tenuto il tutore^[162] è certamente più ampio di quello prestato dal giudice nel corso delle audizioni, in quanto può tener conto anche dell'atteggiamento, dei comportamenti e dei messaggi non verbali del minore, che spesso manifestano le sue opinioni quanto se non più delle parole.

Nella stessa prospettiva, rileva, altresì, il ruolo centrale che viene ad assumere, nella fase di approccio e di prima accoglienza, il primo colloquio valutativo con i minori stranieri o comunitari non accompagnati rintracciati sul territorio italiano. In questa fase, che si caratterizza come la più critica e decisiva nel determinare il successo del percorso di protezione e recupero che si intende avviare, il colloquio con il minore ha lo scopo di valutare se questi sia una potenziale o attuale vittima di tratta o se sia a rischio di diventarlo e, conseguentemente, di individuare ed attivare gli strumenti più idonei per la sua immediata protezione ed assistenza^[163]. Così, a titolo esemplificativo, l'ascolto del minore potrebbe essere determinante, in riferimento al collocamento in luogo sicuro, nella scelta tra le diverse modalità di accoglienza previste dalla normativa nazionale e regionale in merito ai servizi residenziali rivolti ai minori.

Più in generale, nei casi in cui la vittima di tratta minorenne sia priva di un titolo di soggiorno valido, il colloquio con il minore potrebbe, poi, orientare la valutazione degli operatori della struttura di accoglienza e dei servizi sociali competenti in ordine al tipo di percorso da attivare tra quelli previsti dall'ordinamento, al fine di adottare una soluzione duratura di tutela. Infatti, gli alti rischi insiti nella standardizzazione categoriale degli strumenti di tutela (per minori vittime di tratta, immigrati, minori non accompagnati, richiedenti protezione internazionale, ecc.), e la verifica di come, sovente, risposte predefinite per categoria, benché specialistiche, possano rivelarsi inadeguate (si pensi, ad esempio, alle ipotesi frequenti in cui più fattori di vulnerabilità si presentino associati) impongono ai diversi soggetti coinvolti nella protezione, assistenza e sostegno dei minori vittime di tratta l'adozione di interventi protettivi flessibili, il più possibile individualizzati e conformati alle peculiarità del caso concreto, ed ispirati al rispetto del superiore interesse del minore tutelato^[164] e ad un'attenta considerazione della sua persona.

In tale prospettiva, l'ascolto del minore rappresenta sicuramente lo strumento più idoneo a consentire la valutazione individuale della specifica situazione di vulnerabilità di ogni vittima minore di età e l'emersione delle particolari esigenze e dei timori della stessa che - ai sensi dell'art. 14, comma 1, direttiva 2011/36/UE e dell'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 24 del 2014 di recepimento - devono, in ogni caso, precedere ed orientare l'adozione delle misure necessarie a proteggere, assistere e sostenere le vittime minorenni della tratta di esseri umani.

[1] L'ampia e crescente portata del fenomeno appare di tutta evidenza dall'analisi delle ultime stime svolte a livello internazionale ed europeo. Nel 2013, sono stati resi pubblici in Commissione europea i dati della prima relazione fatta da Eurostat e dalla Direzione Generale per gli Affari Interni sulle statistiche relative alla tratta degli esseri umani a livello dell'UE per gli anni 2008, 2009 e 2010. Tali dati dicono che nel periodo 2008-2010 ci sono state in totale 23632 vittime, tra identificate e

presunte. Inoltre, emerge con chiarezza che il numero di persone coinvolte nella tratta in entrata e uscita dall'UE, nel periodo preso in considerazione, è aumentato del 18%, mentre il numero di condanne per i trafficanti di esseri umani è calato del 13%. Per quanto riguarda le vittime, è emerso che l'Italia è il Paese con il maggior numero di persone trafficate, destinate prevalentemente al mercato del sesso e in minor misura al mercato del lavoro forzato. Il 61% di esse proviene dagli stati membri (molte dalla Romania e dalla Bulgaria); la restante parte, proviene principalmente dall'Africa (14%), cui seguono l'Asia (6%) e l'America latina (5%). Il numero di permessi di soggiorno rilasciati alle vittime della tratta di esseri umani, nel periodo di riferimento, è passato da 703 a 1196. La rilevanza del fenomeno della tratta di esseri umani, forma redditizia di criminalità che frutta ogni anno decine di miliardi di euro, è confermata dalle stime del periodo 2002-2011, pubblicate a giugno 2012 dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), che parlano di un totale di 20,9 milioni di persone vittime del lavoro forzato - sfruttamento sessuale compreso - a livello mondiale, e di 5,5 milioni di minori vittime della tratta, stime che sono comunque ritenute prudenti; e dal rapporto pubblicato nel 2010 dall'UNODC, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine, secondo il quale in tutto il mondo le vittime accertate della tratta di esseri umani sono nel 79% dei casi oggetto di sfruttamento sessuale, nel 18% di lavoro forzato e nel 3% di altre forme di sfruttamento; di questi casi, il 66% riguarda donne, il 13% ragazze, il 12% uomini e il 9% ragazzi. Dai dati raccolti a settembre 2011 dalla Commissione europea risulta, poi, che la tratta di esseri umani riguarda nei tre quarti dei casi registrati lo sfruttamento sessuale (in aumento: dal 70% nel 2008 al 76% nel 2010); e, nei casi restanti, lo sfruttamento per motivi di lavoro (in calo: dal 24% nel 2008 al 14% nel 2010), l'accattonaggio forzato (3%) e la servitù domestica (1%). In base alle informazioni sul genere delle vittime fornite da ventuno Stati membri dell'Unione, negli ultimi tre anni la tratta di esseri umani ha colpito soprattutto le donne e le ragazze: 79% di donne (di cui 12% ragazze) contro il 21% di uomini (di cui 3% ragazzi). Secondo i dati provenienti da molti Stati membri, nella maggior parte dei casi, le vittime provengono dall'Unione Europea (essenzialmente Romania, Bulgaria, Polonia e Ungheria). Al di fuori dell'UE, le vittime provengono principalmente da Nigeria, Vietnam, Ucraina, Russia e Cina.

[2] Per P. GRASSO, *Prefazione*, D. MANCINI, *Traffico di migranti e tratta di persone*, Milano, 2008, p. 9, la tratta di persone è un fenomeno crescente “anche a causa delle fragili economie di alcuni paesi, della condizione sociale dei soggetti deboli, degli enormi profitti per i trafficanti e dei pochi rischi di condanne a gravi pene” e rappresenta il “lato oscuro della globalizzazione”. Sulle peculiarità aggressive della tratta di persone, cfr. D. MANCINI, *Traffico di migranti e tratta di persone*, cit., p. 35 ss.; F. RESTA, *Vecchie e nuove schiavitù. Dalla tratta allo sfruttamento sessuale*, Milano, 2008.

[3] Il protocollo di Palermo (Serie Trattati, vol. 2237, p. 319) ha il suo antecedente normativo nella Convenzione di Ginevra del 25 settembre 1926 contro la schiavitù, che all'art. 1, n. 2, detta la prima enunciazione della fattispecie di tratta, definita come l'intermediazione e il commercio di persone già ridotte in schiavitù e la cattura di individui al fine di ridurli in schiavitù.

[4] Il “*come minimo*” indica che l'impiego delle vittime di tratta può avvenire anche in altre forme: ad es., per il traffico di droga o di armi, l'accattonaggio, i furti e le adozioni illegali, ecc.

[5] Per minore non accompagnato, ai sensi dell'art. 1, comma 2, D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535, si intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio italiano privo di genitori o di altri adulti legalmente responsabili della sua assistenza o rappresentanza, in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano. La direttiva 2001/55/CE del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, all'art. 2, definisce minori non accompagnati “i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri”.

[6] Sull'evoluzione e i caratteri della tratta di persone in Italia, cfr. AA.VV., *La tratta di persone in Italia : evoluzione del fenomeno ed ambiti di sfruttamento*, a cura di F. Carchedi e I. Orfano, Milano, 2007; MOYERSOEN, *I minori vittime di tratta : un fenomeno senza frontiere*, in *Minori giustizia*, 2008, p. 135 ss.

[7] L'Italia rappresenta un porto di approdo e di transito verso l'Europa occidentale delle minori vittime di tratta, per lo più ragazze di origine rumena, moldava, bulgara, ucraina, albanese, africana e

cinese, talvolta vendute dai genitori, altre volte adescate da connazionali con la falsa promessa di una vita migliore o rapite da piccoli gruppi criminali. Sul punto, cfr. AA.VV., *Il traffico di minori: piccoli schiavi senza frontiere. Atti del convegno: Roma, 11-12 luglio 2002*, Roma, Fondazione Terres des hommes Italia.

[8] Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani (CETS No. 197), Consiglio d'Europa, Varsavia, 16 maggio 2005, consultabile in

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/default_en.asp.

[9] Tra i numerosi commenti, v., per tutti, LONGOBARDO, *La convenzione internazionale sui diritti del fanciullo*, in *Dir. fam. pers.*, 1991, p. 370; DOGLIOTTI, *I diritti del minore e la convenzione dell'ONU*, in *Dir. fam., pers.*, 1992, p. 301; VERCELLONE, *La convenzione internazionale sui diritti del fanciullo e l'ordinamento interno italiano*, in *Minori giustizia*, 1993, p. 124; DELL'ANTONIO, *La convenzione sui diritti del fanciullo: lo stato di sua attuazione in Italia*, in *Dir. fam. pers.*, 1997, p. 246. Sulla legge di ratifica, cfr. ORESTANO, *Ratificata in tempo record la convenzione sui diritti del fanciullo*, in *Dir. uomo*, 1991, p. 72.

[10] Al riguardo, ROSSI CARLEO, *L'affidamento e l'adozione*, in *Tratt. dir. priv.*, diretto da Rescigno, III, Torino, 1999, p. 295, evidenzia come il minore diventi misura dell'ambiente che lo circonda.

[11] Consultabile

in www.camera.it/bicamerale/leg14/infanzia/leggi/legge%2046%20del%202002.htm.

[12] Consultabile in <http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/rome fra.htm>.

[13] Per i risultati di uno studio comparato sui ventisette Paesi membri dell'Unione Europea sulle normative, le buone pratiche e i dati statistici relativi al fenomeno, cfr. il volume European Union Agency for Fundamental Rights, *La tratta dei bambini e adolescenti nell'Unione Europea, sfide prospettive e buone pratiche*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2009; Cfr., altresì, MOYERSON, *Minori vittime di tratta all'interno delle frontiere europee*, in *Minori giustizia*, 2010, p. 57-64.

[14] Sui programmi Stop, Agis, Daphne, Phare, Tacis, Cards, Equal e Aeneas, v. MANCINI, *Traffico di migranti e tratta di persone*, cit., p. 68.

[15] L'impegno dell'Unione Europea in tale direzione è stato sottolineato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, in cui sono state fissate le priorità e gli orientamenti della politica europea in materia di Giustizia e Affari Interni. Cfr. anche il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999 che, all'art. 29, indica il contrasto al traffico di esseri umani come uno dei principali obiettivi, della cooperazione giudiziaria e di polizia. Tra gli atti approvati dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa si segnalano: la Decisione n. 13/2004 sui bisogni speciali dei bambini vittime del traffico in materia di protezione e assistenza, approvata da Consiglio dei Ministri a Sofia il 7 dicembre 2004; la Decisione n. 685 *Addendum* al Piano di azione dell'OSCE per la tratta degli esseri umani: affrontare le esigenze specifiche di tutela e assistenza dei minori vittime di tratta, approvato dal Consiglio Permanente il 7 luglio 2005, consultabili in www.osce.org.

[16] A testimonianza di come l'Unione Europea abbia elaborato un sistema normativo attento alla complessità delle tematiche toccate dal fenomeno della tratta di esseri umani, cfr., senza pretesa di completezza, in aggiunta ai provvedimenti normativi esaminati nel testo, la Decisione quadro del Consiglio sulla lotta alla tratta degli esseri umani del 19 luglio 2002, che si pone l'obiettivo di armonizzare le disposizioni legislative degli Stati membri, introducendo una serie di norme comuni su scala europea relative alla definizione del delitto, delle sanzioni e circostanze aggravanti, della competenza e delle condizioni di estradizione; la Decisione quadro del Consiglio del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile; la direttiva 2004/81/CE, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini dei Paesi terzi vittime della tratta degli esseri umani che decidano di collaborare con le Autorità di polizia e giudiziarie competenti; il Piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta degli esseri umani adottato dal Consiglio dell'Unione Europea nel 2005, sulla base di un approccio integrato e incentrato sul rispetto dei diritti umani, allo scopo di migliorare la comprensione collettiva degli Stati membri riguardo alla portata e alla natura del fenomeno, per

elaborare un'efficace strategia di prevenzione e di contrasto della tratta; il Rapporto dell'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 31 luglio 2007, che evidenzia il forte rischio che i fanciulli diventino vittime della tratta di esseri umani, in quanto solo pochi Stati membri hanno adottato politiche volte a prevenire tale fenomeno; la Dichiarazione del Parlamento europeo del 21 ottobre 2008, sulla lotta alla tratta di bambini, in cui si è chiesto agli Stati membri di riconoscere come una priorità delle politiche nazionali di protezione dell'infanzia la lotta alla tratta di bambini; la Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 26 gennaio 2010 volta a promuovere la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta degli esseri umani; la Risoluzione del Parlamento europeo sulla prevenzione della tratta di esseri umani del 1° febbraio 2010 che invita il Consiglio e la Commissione a sviluppare un'azione contro la tratta di esseri umani sulla base di un approccio olistico, incentrato sui diritti umani, che verta sulla lotta contro il traffico, sulla prevenzione e sulla protezione delle vittime; la Risoluzione del Parlamento europeo sui flussi migratori causati dall'instabilità: portata e ruolo della politica estera dell'UE del 5 aprile 2011, nella quale si invita la Commissione a promuovere misure di protezione per i gruppi e le persone vulnerabili (in particolare donne e bambini), che spesso divengono vittime della tratta di esseri umani e dello sfruttamento sessuale e la si esorta a istituire nei Paesi terzi centri di informazione sulle possibilità di migrazione nell'UE e ad adottare un approccio equilibrato tra la promozione della migrazione legale nell'UE e la garanzia che quest'ultima sia in grado di accogliere e di integrare con successo i migranti; La Comunicazione della Commissione europea sulla strategia dell'UE per la eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016) del 19 giugno 2012, sulle misure concrete volte a sostenere il recepimento e l'attuazione della direttiva 2011/36/UE e l'individuazione delle priorità che l'Unione Europea dovrebbe privilegiare per affrontare la questione della tratta degli esseri umani; Regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosir), che, nel definire il suo ambito di applicazione, indica come prioritarie "le speciali esigenze dei minori, dei minori non accompagnati, delle vittime della tratta di esseri umani, delle persone bisognose di assistenza medica urgente, delle persone bisognose di protezione internazionale, di quanti si trovano in pericolo in mare e di chiunque si trovi in una situazione di particolare vulnerabilità".

[17] Al riguardo, D. MANCINI, *Traffico di migranti e tratta di persone*, cit., p. 68, evidenzia come "pur non essendo un documento ufficiale dell'Unione europea, [...] (come spesso capita in ambito europeo) è stata posta a fondamento dell'azione della Commissione europea in materia di lotta alla tratta e le sue conclusioni sono state adottate dal Consiglio dell'Unione europea dell'8 maggio 2003".

[18] Cfr. DE STEFANO, *Le nuove fonti europee dei diritti fondamentali*, in *Minori giustizia*, 2008, 2, p. 45 ss.

[19] Da ultimo, cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea del 15/12/2010, nella quale si afferma che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha radicalmente cambiato il volto giuridico dell'Unione Europea, la quale deve affermarsi sempre più come una comunità politica di valori e principi condivisi; si ricorda che la protezione e la promozione dei diritti umani e delle libertà fondamentali costituiscono un denominatore comune nei rapporti tra l'Unione e i Paesi terzi; e si sottolinea che la Carta è vincolante per l'Unione anche in tale contesto.

[20] Alla data di scadenza della direttiva (6 aprile 2013), solamente sei Stati membri dell'Unione Europea su ventisette avevano recepito la direttiva anti-tratta: la Finlandia, l'Ungheria, la Lettonia, la Polonia, la Repubblica Ceca e la Svezia. In Italia, la legge di delegazione europea 6 agosto 2013, n. 96 (G.U. Serie Generale n. 194 del 20 agosto 2013), all'art. 5, ha conferito al Governo una delega legislativa per il recepimento della direttiva 2011/36/UE. Per la lettura dei criteri di delega al Governo per il recepimento della direttiva 2011/36/UE v. <http://www.senato.it/>.

[21] Al prosieguo della trattazione pure si rinvia per una prima riflessione sulle nuove disposizioni introdotte dalla normativa di recepimento della direttiva anti-tratta.

[22] La l. n. 228 del 2003, "Misure contro la tratta di persone" è consultabile al link: www.camera.it/parlam/leggi/.

[23] Il d.lgs. n. 286 del 1998 è consultabile al link: www.camera.it/parlam/leggi/. Per un esame della normativa italiana in materia di tratta e per un'ampia disamina della applicazione data sul territorio italiano del permesso di soggiorno per motivi umanitari (art. 18), cfr. AA.VV., *La tratta di persone in Italia*, Milano, 2008.

[24] Sulle prestazioni scolastiche obbligatorie, cui ha diritto senza alcuna limitazione il minore straniero, ex art. 38 d.lgs. n. 286 del 1998, cfr. CHERCHI, *La condizione giuridica dello straniero irregolarmente soggiornante tra legge e diritti della persona*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, p. 12; BRUNELLI, *Minori immigrati, integrazione scolastica, divieto di discriminazione*, in *Dir. imm. citt.*, 2010, p. 63.

[25] In tal senso, cfr. LA ROSA, *Della potestà dei genitori*, in *Commentario del codice civile* diretto da Gabrielli, *Della famiglia*, artt. 177-342 ter, a cura di Balestra, vol. II, Torino, 2010, p. 822, la quale evidenzia come “i più recenti testi internazionali, dalla Convenzione di New York alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, hanno abbandonato il termine “minore”, che sul piano semantico e secondo la tradizione giuridica allude ad una condizione generale di minorità e soggezione ad un potere altrui, per utilizzare la formula “fanciullo””. Per LAMARQUE, *Relazione di sintesi del gruppo di lavoro II, Famiglia e filiazione*, Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, *La famiglia davanti ai suoi giudici* - Catania, 7-8 giugno 2013, disponibile in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2013/12/Lamarque-Catania.pdf>, “A mezza strada tra le due visioni [estreme - quella che punta sulla protezione e quella che punta sui diritti del minore - entrambe presenti e operanti nel nostro ordinamento allo stesso livello costituzionale,] ne è emersa poi una terza, meno radicale, che punta l’accento sulla necessaria partecipazione del minore alle decisioni relative alla sua vita, e contempera così la protezione con l’autonomia. Questa terza visione si esprime principalmente nelle più recenti enunciazioni di un diritto del minore a essere ascoltato nei procedimenti che lo riguardano”.

[26] Per l’esame dei diversi provvedimenti normativi richiamabili a tutela dei minori vittime di tratta, v., *infra*, nel testo, i §§ 3-7. In dottrina, cfr. DE MARCO, *I minori stranieri tra normativa, giurisdizione e prassi amministrative*, in *Minori giustizia*, 2008, p. 37 ss.

[27] Sebbene non si intenda in questa sede occuparsi della tutela penale dei minori vittime di tratta, si segnala che la svolta normativa in tema di repressione della tratta di persone si è avuta in Italia con la l. n. 228 del 2003, che ha riformato gli artt. 600 c.p., rubricato “Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù”, 601 c.p., rubricato “Tratta di persone”, 602 c.p., rubricato “Acquisto e alienazione di schiavi”, permettendo di differenziare le fattispecie di traffico di migranti e di tratta degli esseri umani all’interno del panorama legislativo italiano, e con la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e dei suoi Protocolli addizionali (l. n. 146 del 2006).

[28] Significative, al riguardo, le pagine di P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, 3° ed. Napoli, 2006, in particolare, in riferimento agli aspetti dei rapporti familiari personali, pp. 724 s. e 944 ss.; Id., *La personalità umana nell’ordinamento giuridico*, Napoli, 1972; cfr., altresì, STANZIONE, *Dal soggetto alla persona*, in AA.VV., *Scienza e insegnamento del diritto civile in Italia, Atti del Convegno in onore del Prof. Angelo Falzea*, a cura di Scalisi, Milano, 2004, Milano 2004, p. 355; Id., *Capacità e minore età nella problematica della persona umana*, Camerino-Napoli, 1975; MOSCATI, *La tutela dei minori nel diritto privato tra esigenze di protezione e interesse sostanziale del minore*, in *Scritti in memoria di Cattaneo*, III, Milano, 2002, p. 1522; PALMIERI, *Diritti senza poteri. La condizione giuridica dei minori*, Napoli, 1994, p. 15; QUADRATO, *Il minore tra interessi e diritti. Una lettura comparata*, Bari, 1995, p. 154; DE ROSA, *Tutela dei minori e contesti familiari. Contributo alo studio per uno statuto dei minori*, Milano, 2005, p. 2 ss.

[29] Su cui v., *infra*, § 6.

[30] Su cui v., *infra*, § 9.

[31] Su cui v. diffusamente, *infra*, § 5.

[32] Su cui cfr. MOYERSON, *I minori vittime di tratta: un fenomeno senza frontiere*, cit., p. 139 s., secondo il quale “per la prima volta, all’interno di una normativa specifica nei confronti degli stranieri, troviamo una disposizione di carattere prettamente umanitario sulla tutela dei diritti della vittima di tratta”; cfr., altresì, BELLAGAMBA, CARITI, *La nuova disciplina dell’immigrazione. Commento per articolo al testo unico 25 luglio 1998, n. 286*, Milano, 2008. Sulla proposta legislativa organica sull’immigrazione e sulle novità in materia di diritto degli stranieri a vivere in famiglia, protezione dei minori stranieri ed estensione dell’istruzione a tutti gli stranieri, v. BONETTI, *Note sugli aspetti costituzionali legislativi delle prospettive delle politiche migratorie italiane*, in *Riv. int. diritti uomo*, 1996, p. 8 ss.

[33] Cfr. AMMENDOLA, *La protezione dei minori richiedenti asilo e l'azione del ministero dell'interno*, in *Minori giustizia*, 2008, p. 156, per la quale "l'ordinamento italiano è senz'altro tra i più avanzati in Europa sotto il profilo della protezione dei minori, ciò a prescindere dalla circostanza che si tratti di richiedenti asilo o rifugiati ovvero di minori immigrati, accompagnati o separati"; GIAMMARINARO, *Aspetti positivi e nodi critici della normativa contro la tratta di persone*, in *Questione giustizia*, 2005, p. 456, per la quale l'art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998 "ha consentito di dar vita a un'esperienza che non ha paragoni al livello europeo".

[34] La "convertibilità" del permesso appare, peraltro, determinante per un effettivo inserimento sociale del minore vittima di tratta.

[35] In dottrina, cfr. BARBERI, *La protezione sociale delle vittime di tratta attraverso l'esperienza dei progetti ex art. 18 DLGS 286/1998*, in *Cittadini in crescita*, 2005, p. 20 ss.

[36] La prassi rivela, peraltro, che attualmente l'art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998 viene applicato assai raramente in favore dei minorenni; tale dato manifesta la necessità che gli operatori dei servizi sociali e dei centri di accoglienza siano adeguatamente formati al riguardo, in modo da poter valutare l'opportunità di ricorrere a tale rimedio ove risponda in concreto all'effettivo interesse del minore.

[37] Consiglio di Stato, 10 ottobre 2006, n. 6023, in *Dir. imm. citt.*, 2006, p. 215, ha riconosciuto che il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale persegue l'esigenza, sul piano sociale di assicurare immediata protezione ad una parte considerata debole, e non può assumere un valore premiale di un contributo dato al corso delle indagini di polizia giudiziaria.

[38] L'art. 9 d.lgs. n. 24 del 2014, aggiungendo il comma 2-bis all'art. 13 d.lgs. n. 228 del 2003, ha previsto l'adozione di un Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, al fine di definire strategie pluriennali di intervento per la prevenzione e il contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani.

[39] Il d.P.R. n. 237 del 2005 è consultabile al *link*: www.camera.it/parlam/leggi.

[40] Secondo i dati in possesso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le pari opportunità dal 2000 al 2008, le persone che sono entrate in contatto con i progetti e hanno ricevuto una prima assistenza sono state 54559. Tra le 54559 vittime contattate e accompagnate ai vari servizi sociali, ben 13517 sono quelle inserite nei progetti di protezione sociale, di cui 938 minori di anni diciotto; mentre 9663 sono le vittime avviate ai corsi di formazione e 6435 le vittime già inserite all'interno di progetti lavorativi. Cfr. BARBERI, *La protezione sociale delle vittime di tratta attraverso l'esperienza dei progetti ex art. 18 DLGS 286/1998*, cit., p. 20.

[41] Entrambe le tipologie di programmi (*ex art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998 ed ex art. 13 l. n. 228 del 2003 e*) sono finanziati secondo una logica concorsuale di tipo competitivo che prevede bandi annuali, con scadenze distinte e non coincidenti. I programmi di assistenza realizzati ai sensi dell'art. 18 sono finanziati: per una quota pari 70%, dallo Stato (Dipartimento per le pari opportunità); per una quota pari al 30%, dall'ente locale a valere sulle risorse relative all'assistenza. Sono ammissibili al finanziamento pubblico due tipologie di programmi di assistenza e di protezione sociale (D.M. 23 novembre 1999): azioni di sistema, cioè progetti di rilevanza nazionale, che possono essere presentati solo da enti pubblici (*v. Numero verde anti-tratta*, disponibile al *link* www.numeroverdeantitratta.org); programmi di protezione sociale, cioè progetti che possono essere presentati da regioni, province, comuni, comunità montane e loro consorzi, soggetti privati convenzionati. I programmi realizzati ai sensi dell'art. 13 sono finanziati, per una quota pari all'80%, con un contributo dello Stato; per una quota pari al 20%, con un contributo della Regione o dell'ente locale a valere sulle risorse relative all'assistenza. Peraltro, al fine di garantire la concreta realizzazione dei programmi *ex art. 18 d.lgs. n. 286 del 1998*, la l. n. 228 del 2003 ha previsto, all'art. 12, l'istituzione di un Fondo per le misure anti-tratta, destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'art. 18 medesimo. Di recente, l'art. 6 d.lgs. n. 24 del 2014, integrando l'art. 12, ha stabilito che tale Fondo sia destinato anche all'indennizzo delle vittime, disciplinando l'accesso allo stesso.

[42] La soppressione del Comitato per i minori stranieri (CMS) (art. 12, comma 20, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni nella l. 7 agosto 2012, n. 135) non ha determinato un'interruzione dei meccanismi di tutela e protezione dei minori stranieri non accompagnati, in quanto le funzioni del

Comitato sono state trasferite alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

[43] In Italia, il più rilevante progetto di rimpatrio volontario assistito è gestito dall'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM), ma esistono altri soggetti istituzionali che, al pari, possono essere contattati e che curano tutte le procedure amministrative, facendosi altresì carico dei costi e degli aspetti organizzativi.

[44] Non sono, infatti, rari i casi di ri-vittimizzazione successivi al ritorno in patria.

[45] Su cui v., *supra* e *infra*, nel testo.

[46] Titolari delle postazioni locali del numero verde sono gli enti locali, che si avvalgono della collaborazione di enti *no profit* e di operatori esperti, in particolare, mediatori linguistici.

[47] Per una valutazione delle politiche, degli interventi e dei servizi in materia di tratta di persone in Italia, cfr., AA. VV., *La tratta di persone in Italia: la valutazione delle politiche, degli interventi, dei servizi*, a cura di Oliva, Milano, 2008; MANCINI, *Traffico di migranti e tratta di persone*, cit., p. 22.

[48] Sulla tutela dei minori stranieri non accompagnati nel sistema legislativo italiano, v. CAMPANATO, *La tutela internazionale del minore straniero e l'intervento del giudice italiano*, in *Minori giustizia*, 2006, p. 32 ss.; L. MIAZZI, *Minori non accompagnati*, in AA. VV., *Immigrazione e cittadinanza*, a cura di P. Morozzo della Rocca, Torino, 2008, p. 337 ss.; P. MOROZZO DELLARocca, *Gli interventi a protezione dei minori stranieri o appartenenti a gruppi minoritari*, in AA.VV., *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, a cura di Lenti, in *Tratt. dir. fam.*, diretto da Zatti, VI, Milano, 2012, II ed., pp. 457 ss., 470 ss.; TARZIA, *Il minore straniero non accompagnato: quale tutela nel sistema legislativo italiano*, in *Minori giustizia*, 2008, p. 188 ss., il quale evidenzia la necessità di un'interpretazione sistematica delle norme che regolano la condizione di straniero non accompagnato alla luce dell'intero sistema normativo.

[49] Sulla portata ristretta della definizione di minore straniero non accompagnato, nella quale non rientra il minore comunitario, v. PERIN, *I diritti dei minori extracomunitari non accompagnati*, in *Minori giustizia*, 2008, p. 198 ss., alla quale si rinvia per l'esame del regime giuridico applicabile ai minori comunitari non accompagnati; INVERNO, *La tutela dei minori romeni non accompagnati*, in *Minori giustizia*, 2010, p. 139 ss.

[50] Cfr. VILLA, *Il collocamento dei minori non accompagnati*, in *Minori giustizia*, 2008, p. 208 ss. La permanenza del minore in comunità di pronta accoglienza per minori stranieri non accompagnati non dovrebbe protrarsi oltre i tre mesi e solo in casi eccezionali durare sei mesi. A questo punto, il minore, nel caso in cui non sia rimpatriato o sottoposto ad affidamento familiare, dovrebbe essere inserito in una comunità di seconda accoglienza, con contestuale definizione di un progetto educativo e di integrazione a lungo termine ad opera dell'assistente sociale o educatore di riferimento dei servizi sociali o della comunità, da elaborarsi con la partecipazione del minore.

[51] Ai sensi dell'art. 5, comma 1, D.P.C.M. n. 535 del 1999: "I pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli enti, in particolare che svolgono attività sanitaria o di assistenza, i quali vengano comunque a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minore straniero non accompagnato, sono tenuti a darne immediata notizia al Comitato per i minori stranieri [oggi alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione], con mezzi idonei a garantirne la riservatezza. La notizia deve essere corredata di tutte le informazioni disponibili relative, in particolare, alle generalità, alla nazionalità, alle condizioni fisiche, ai mezzi attuali di sostentamento ed al luogo di provvisoria dimora del minore, con indicazione delle misure eventualmente adottate per far fronte alle sue esigenze".

[52] Ancora, nel caso in cui emergano degli indicatori che facciano presumere che il minore possa essere vittima, attuale o potenziale, di tratta, i responsabili dei servizi di prima accoglienza, con l'ausilio di un mediatore linguistico-culturale e di assistenti legali, sono tenuti ad informarlo del suo diritto di denunciare i trafficanti; se il procedimento penale a carico dei presunti trafficanti è già iniziato, il minore deve essere necessariamente informato del diritto di intervenire nel processo penale, costituendosi parte civile quando sia stato vittima di reato (art. 601 c.p.). In caso di apertura di un procedimento penale in cui il minore sia coinvolto come parte offesa, è fondamentale che il minore sia adeguatamente informato sulla necessità di nominare un difensore e della possibilità di avvalersi,

con il gratuito patrocinio, di un avvocato di fiducia. Al riguardo, occorre segnalare una recente novità, introdotta con la l. 1° ottobre 2012, n. 172 (consultabile al seguente *link*: www.minori.it/minori/legge) di ratifica ed attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuali, adottata il 25 ottobre 2007 a Lanzarote ed entrata in vigore il 23 ottobre 2012 che, all'art. 9, rubricato "Disposizioni in materia di gratuito patrocinio", prevede la sostituzione del comma 4-ter, art. 76 del T.U. in materia di spese di giustizia (d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115), con una nuova previsione, in ossequio alla quale la persona offesa dal reato di cui all'art. 601 c.p., può essere ammessa al patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito previsti in materia di spese di giustizia.

[53] Sulla tutela e l'affidamento del minore vittima di tratta, v., diffusamente, *infra*, §§ 5 e 6.

[54] Sulla condizione giuridica dei minori stranieri non accompagnati, cfr. TURRI, *I bambini stranieri non accompagnati*, in *Minori giustizia*, 1999, n. 3; MIAZZI, *La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia*, in *Minori giustizia*, 1999, n. 3.

[55] Sul nuovo testo dell'art. 32 d.lgs. n. 286 del 1998, v., *infra*, nota 108.

[56] Come si evince dalla lettera legge ed affermato dalla giurisprudenza (Corte Cost. 23 maggio 2003, n. 198, in *Dir. fam. pers.*, 2003, p. 615), i requisiti previsti dalla norma sono da interpretarsi come alternativi e non concorrenti.

[57] Così MENICHETTI, *L'ascolto del minore da parte del tutore*, in AA.VV., *Le mille facce dell'ascolto del minore*, a cura di Menichetti, Roma, 2012, p.158 s. Sul ruolo dei governi locali nell'accoglienza dei minori e nell'attivazione della rete dei servizi sociali, v., GIOVANNETTI, *Le politiche e le pratiche locali di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Italia*, in *Minori giustizia*, 2008, p. 172 ss.

[58] Su cui v., *supra*, § 3.

[59] Sulla centralità del primo colloquio valutativo nella fase di approccio e di prima assistenza ai minori stranieri o comunitari non accompagnati che vengono rintracciati sul territorio italiano, v., *infra*, § 9.

[60] Cass. 4 settembre 1998, n. 8779, in *Fam. dir.*, 1999, 1, p. 26; Cass. 1° dicembre 1999, n. 13419, in *Giur. civ. comm.*, 1999, p. 2422; Cass. 4 maggio 2000, n. 5580, in *Fam. dir.* 2000, 6, p. 558, dispongono che lo stato di abbandono non sia necessariamente da intendersi in senso fisico e materiale. In dottrina, cfr. CALCAGNO, *La protezione dei minorenni nomadi e immigrati*, in AA.VV., *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, a cura di Lenti, in, *Tratt. dir. fam.*, diretto da Zatti, VI, Milano, 2002, p. 226. Sul piano normativo, si segnala che la l. 10 dicembre 2012, n. 219, all'art. 2, ha previsto una delega al Governo – da esercitare entro un anno dalla sua entrata in vigore – affinché proceda alla modifica delle disposizioni vigenti in materia di dichiarazione dello stato di adottabilità, definendo con maggiore precisione la nozione di "abbandono morale e materiale dei figli", con riguardo alla provata irrecuperabilità delle capacità genitoriali in un tempo ragionevole, fermo restando che le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la responsabilità genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia (lett. n). Con tale disposizione, si riafferma la preminenza del diritto del minore alla propria famiglia e rafforza il principio secondo il quale l'adozione deve rimanere "residuale" rispetto ad altri tipi di intervento.

[61] In giurisprudenza, per la scelta di misure diverse dall'adozione, cfr. Trib. min. Trento, 6 novembre 2001, in *Giur. merito*, 2002, p. 1272.

[62] Cfr. le osservazioni di MENICHETTI, *L'ascolto del minore da parte del tutore*, cit., p. 159; SAVORANI, *Della tutela e dell'emancipazione*, in *Commentario del codice civile* diretto da Gabrielli, *Della famiglia*, artt. 343-455, a cura di Balestra, vol. III Torino, 2009, p. 7, per il quale la tutela, "nella pratica giudiziaria più recente, viene utilizzata in prevalenza per assistere minori stranieri, che si trovano sul territorio italiano non accompagnati dai genitori".

[63] Anche in riferimento ai minori vittime di tratta, la nomina del tutore spetta di regola al giudice tutelare. Il Tribunale per i minorenni è competente, in via esclusiva, alla nomina del tutore, oltre che

nelle ipotesi disciplinate dagli artt. 317-bis e 333 c.c., nel corso del procedimento per l'adozione, ex art. 10 l. n. 184 del 1983. In tali casi ad esso spetta anche il potere di vigilanza sull'operato del tutore.

[64] Su cui v., *infra*, § 8.

[65] Il legislatore ha lasciato all'interprete l'individuazione delle "altre cause" che rendono necessario ricorrere all'istituto della tutela. Sul punto, v. DELL'ORO, *Della tutela dei minori*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma 1979, p. 5 ss. Per BESSONE, *Rapporti etico-sociali, artt. 29-34*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma 1976, XIX, p. 126 ss., esse rientrano anche nella previsione costituzionale dell'art. 30, comma 2, Cost.

[66] La tutela si apre e si chiude con un provvedimento giudiziario. Pur non essendo espressamente previsto dalla legge, è prassi che la nomina del tutore, che avviene mediante decreto, ai sensi dell'art. 346 c.c., sia preceduta da un decreto di apertura della tutela, disciplinata, dal punto di vista procedurale, dagli artt. 732 e 737 c.p.c. Esigenze di economia processuale possono far sì che tali provvedimenti siano riuniti in un medesimo atto. Il decreto di nomina del tutore deve essere motivato, in ossequio alle norme relative ai provvedimenti pronunciati in camera di consiglio, ed è reclamabile entro dieci giorni dalla comunicazione, ai sensi dell'art. 739 c.p.c., con ricorso al Tribunale in composizione collegiale, che si pronuncia in camera di consiglio. Inoltre, ai sensi dell'art. 740 c.p.c. il pubblico ministero, entro dieci giorni dalla comunicazione, può proporre reclamo contro il decreto del giudice tutelare. Il decreto di nomina acquista efficacia quando siano decorsi i termini previsti dagli artt. 739 e 740 c.p.c. senza che sia stato proposto reclamo, ma il giudice può disporre che il decreto abbia efficacia immediata, ove ritenga vi siano ragioni di urgenza, ai sensi dell'art. 741, comma 2, c.p.c. Il decreto può essere in ogni tempo modificato o revocato, sia d'ufficio che su domanda degli interessati.

Sulla distinzione tra la fase dell'apertura e quella di costituzione della tutela, v. BISEGNA, *Tutela e curatela*, in *Noviss. Dig. it., App.*, VII, Torino, 1987, p. 929 BUCCIANTE, *La potestà dei genitori, la tutela e l'emancipazione dei minori*, in *Tratt. dir. priv.*, diretto da Rescigno, IV, Torino, 2° ed. 1997, p. 627.

[67] Mancando una puntuale indicazione normativa al riguardo, il termine per la nomina può variare in base all'organico del tribunale competente (numero di giudici cui è assegnata la funzione di giudice tutelare e carico giudiziario). Dati sull'esperienza pratica sono reperibili presso il sito del Tribunale di Milano: https://www.tribunale.milano.it/index.phtml?Id_VMenu=283&daabstract=338.

[68] Su cui v., *infra*, § 7.

[69] Consultabile al *link*: www.camera.it/parlam/leggi.

[70] In linea di principio, quando vi sono più fratelli o sorelle, il giudice tutelare sceglie di nominare un solo tutore, salvo che "particolari circostanze" non richiedano la nomina di persone diverse, secondo **art. 347 c.c.** La nomina di un solo tutore è ispirata all'esigenza di assicurare l'unità familiare e di consentire la tendenziale uniformità dell'indirizzo educativo e delle scelte di cura di fratelli e sorelle privi di figure adulte responsabili della loro cura morale e materiale. Sul principio dell'unità della tutela, v., in dottrina, BISEGNA, *Tutela e curatela*, cit., p. 930; BUCCIANTE, *La potestà dei genitori, la tutela*, cit., p. 697. Motivi di deroga al principio della nomina di un unico tutore possono ravvisarsi nel caso in cui il tutore non sia concretamente in condizione di occuparsi di più minori: ad esempio, solitamente, in caso di nomina di un tutore volontario, non si attribuiscono più di due minori.

[71] MENICHETTI, *L'ascolto del minore da parte del tutore*, cit., p. 160 evidenzia che in tali ipotesi le funzioni di tutela "sono suddivise tra i vari soggetti istituzionalmente preposti, che devono agire in rete, nel rispetto delle loro precise responsabilità. Questi soggetti possono essere: il comune, che può avere o non avere la titolarità della tutela del minore, ma al quale sempre compete il sostegno economico; il servizio sociale che ha in carico il minore e che è responsabile del progetto di tutela per lui predisposto; l'eventuale famiglia affidataria o la comunità di accoglienza che si occupa della sua cura quotidiana e della sua educazione; il giudice che sovrintende alla tutela".

[72] In particolare, cfr. l'art. 25, comma 1, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; la l. 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali"; la l. 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il

conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"; la l. 8 novembre 2000, n. 328, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

[73] Cfr. LENTI, *Gli istituti di protezione e rappresentanza e il compito di assistenza sociale dell'ente locale*, in AA.VV., *Doveri di solidarietà e prestazioni di pubblica assistenza*, a cura di P. Morozzo della Rocca, Napoli, 2013, p. 162, che definisce la scarsità di tutori volontari non familiari "una gravissima lacuna nell'architettura del sistema di protezione dei soggetti deboli. Ovviare a tale lacuna dovrebbe essere sentito dagli enti locali un compito primario nel campo dell'assistenza".

[74] La mediazione linguistico – culturale è da intendersi come forma di intervento integrato, a sostegno dei minori stranieri non accompagnati sia nel rapporto con le istituzioni e con i servizi, sia nei percorsi di integrazione sociale dei minori.

[75] Così, PAZÈ, *La tutela e la curatela dei minori*, in AA.VV., *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, a cura di Lenti, cit. (2002), p. 405; Id., *Dal tutore istituzione al tutore persona: l'impatto sulla cura, sull'ascolto e sulla rappresentanza del minore di età*, in AA. VV., *Tutori volontari e bambini. L'esperienza del Garante per l'infanzia nel Veneto*, a cura di Drigo e Santamaria, Milano 2009, Atti del Convegno di Padova, 20 giugno 2008, *Solidarietà sociale e tutela del minore di età: il tutore legale volontario*.

[76] Ciò accade sicuramente a Roma, dove è altissimo il numero di minori vittime di tratta che si trova in età adolescenziale. Si stima, anche se tali dati sono approssimativi, che il Sindaco sia stato nominato tutore in un numero elevatissimo di casi (circa 2000 minori), con delega ai servizi sociali per lo svolgimento delle funzioni di assistenza e cura del minore che, si trova, frequentemente, ospitato presso case e strutture di accoglienza.

[77] Al fine di promuovere la creazione di un Piano nazionale anti-tratta, è stata creata una Piattaforma composta da quaranta organizzazioni della società civile che lavorano nel campo, allo scopo di tutelare le persone vittime di tratta e di grave sfruttamento e di contrastare ogni forma di traffico di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale, lavorativo, per accattonaggio, per il coinvolgimento coatto in attività illegali. Uno dei meccanismi messi in atto per costruire sinergie operative utili per prevenire e contrastare il fenomeno della tratta dei minori, è stata poi la creazione, a livello nazionale, di una rete interna di tutori che si rapporta con la rete europea dei tutori, istituita dalla Commissione europea in seno al Piano d'azione sui minori non accompagnati (disponibile al sito:eur-lex.europa.eu), allo scopo di scambiarsi esperienze, opinioni e buone pratiche. La promozione di forme di cooperazione e collaborazione fra tutori interni ed europei e, più in generale, di iniziative e strategie comuni si segnalano come particolarmente utili nell'ambito della tratta dei minori e sono rese ineludibili dalla dimensione «transnazionale» del fenomeno considerato e dei problemi che esso pone.

[78] Sul punto, cfr. DE CUPIS, *Della tutela, dei minori*, in *Comm. dir. it. fam.*, IV, Padova, 1992, p. 419 ss.; CIVIDALI, *La tutela, un istituto da rinnovare ed adeguare a nuove realtà*, in *Dir. fam. pers.*, 2003, p. 453; DOGLIOTTI, *Tutela e curatela*, in *Dig. disc. priv.*, XIX, Torino, 1999, p. 468 ss.

[79] SAVORANI, *Della tutela e dell'emancipazione*, cit., p. 5. Sull'analogia tra la tutela e la responsabilità genitoriale, v., DE CUPIS, voce *Tutela e curatela (Diritto civile)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1994, p. 2; BUCCIANTE, *La potestà dei genitori, la tutela*, p. 611.

[80] BUCCIANTE, *op.ult.cit.*, p. 613; MORO, *Manuale di diritto minorile*, Bologna, 2012, p. 128.

[81] SAVORANI, *Della tutela e dell'emancipazione*, cit., p. 7.

[82] SAVORANI, *op. ult.cit.*, p. 49 s. È fuor di dubbio che il ruolo del tutore sia diverso a seconda che egli sia o non sia anche affidatario del minore. A titolo esemplificativo, l'art. 5, comma 1, l. n. 184 del 1983 attribuisce all'affidatario l'esercizio dei poteri connessi con la responsabilità genitoriale in relazione agli ordinari rapporti con l'istituzione scolastica e, più in generale, il compito di provvedere alla sua educazione ed istruzione, tenendo conto delle indicazioni del tutore. Quest'ultimo, dunque, assolve un ruolo importante nell'istruzione del minore, che può essere diretto, quando egli è anche

affidatario del minore o indiretto, quando lo assolve per il tramite dell'affidatario, a cui provvede a dare indicazioni.

[83] MENICETTI, *L'ascolto del minore da parte del tutore*, cit., p. 160 evidenzia al riguardo che "l'unica condizione che viene posta è che segua l'educazione del minore e tenga una diligente amministrazione nel rispetto delle prescrizioni impartite dal giudice. Tali prescrizioni sono però generiche e d'indirizzo; pertanto il tutore nello svolgimento delle sue funzioni gode di una forte autonomia".

[84] Sul cui contenuto riferito agli interessi morali oltre che patrimoniali del minore, cfr. le osservazioni di BUCCIANTE, *La potestà dei genitori, la tutela*, cit., p. 614. Il tutore ha, inoltre, il dovere di vigilare sulla concreta osservanza delle istruzioni dettate dal giudice tutelare o dal Tribunale per i minorenni, nel caso in cui il minore sia stato affidato ad una famiglia o ad una comunità di tipo familiare, ex artt. dell'art. 2, commi 1 e 2 e 4, comma 3, l. n. 184 del 1983.

[85] La rappresentanza processuale prevista dall'art. 75 c.p.c., corrisponde sostanzialmente a quella prevista dall'art. 320 c.c.

[86] Nel processo penale, quando il minore è persona offesa dal reato: il tutore può costituirsi parte civile per il minore nel processo penale avanti al tribunale ordinario (art. 77 c.p.p.) ed esercitare i diritti e le facoltà della persona offesa (art. 90, comma 2, c.p.p.); quando il minore è imputato: il tutore deve essere avvisato sia delle misure pre-cautelari e cautelari che delle udienze preliminari e dibattimentali relative al minore e può assistere a tali udienze che si svolgono davanti al Tribunale per i minorenni.

[87] V. Cass., 14 dicembre 2004, n. 23291, in *Arch. giur. circ. sin.*, 2005, p. 839.

[88] Sulla nomina del curatore speciale, v. DELL'ORO, *Della tutela dei minori*, cit., p. 59.

[89] Sempre allo scopo di elevare gli *standard* minimi per la qualità della rappresentanza dei minori non accompagnati, diverse organizzazioni della società civile che lavorano nel campo del traffico dei minori hanno segnalato la necessità di adeguarsi agli *standard* raccomandati nell'ambito del programma europeo (2012-2015) per l'integrazione e la migrazione EPIM (*European program for integration and migration*), realizzato su iniziativa di dodici fondazioni europee e di adeguarsi alle Linee Guida sui minori stranieri non accompagnati, di aggiornamento delle Linee Guida del 2003, adottate con il decreto del 19 dicembre 2013 del Direttore Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione – cui sono state trasferite le funzioni del Comitato per i minori stranieri –.

[90] Tra i problemi comuni a tutti gli Stati dell'UE è emersa la necessità di formare i tutori. In tale direzione, l'Italia ha adottato un sistema di buone pratiche volto a promuovere corsi di formazione specifici per tutori volontari dei minori. Il modello adottato dalla Regione Veneto nel 2001, con il "Progetto tutori" relativo alla formazione dei tutori legali volontari del minore, costituisce un progetto pilota in materia. Esso tende al reperimento, alla selezione e alla preparazione di tutori volontari, mediante la promozione, attraverso l'ufficio del Pubblico tutore dei minori del Veneto, di corsi di formazione di personale specializzato, che si svolgono in sedi dislocate nel territorio regionale, presso le aziende socio-sanitarie. Tali corsi consentono l'acquisizione delle competenze necessarie sui percorsi giuridici e amministrativi e di presa in carico del minore straniero. Si segnalano, altresì, i corsi di formazione per tutori di minori stranieri realizzati a Trento, Venezia, Verona, Treviso, Padova, Vicenza e Belluno, con l'ausilio dell'Ufficio del Pubblico Tutore della Regione Veneto, a Firenze, a cura dell'Istituto degli Innocenti e del Comune di Firenze, ad Ancona, su iniziativa del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche, nel Friuli Venezia Giulia, dove l'Ufficio del Pubblico Tutore dei Minori ha istituito una Scuola per tutori volontari e un registro dei tutori dei minori stranieri non accompagnati e di altri minori.

[91] Peraltro, più di una disposizione normativa sembra deporre, in tali casi, nel senso dell'obbligatorietà dell'apertura della tutela: in primo luogo, l'art. 343 c.c., il quale prevede l'apertura della tutela in tutti i casi in cui i genitori, per morte o per altra causa, siano nell'impossibilità di esercitare la responsabilità genitoriale. Quindi, la Risoluzione europea del 26 giugno 1997 che, all'art. 3, prevede la tutela o altra forma di rappresentanza tra le garanzie minime per tutti i minori non accompagnati; e la direttiva 2003/9/CE del **Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati**, che, all'art. 19, comma 1, dispone che "gli Stati membri adottano quanto prima misure atte ad assicurare la necessaria

rappresentanza dei minori non accompagnati da parte di un tutore legale oppure, ove necessario, la rappresentanza da parte di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori, oppure qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza”. In dottrina, per la necessità di procedere alla nomina di un tutore “nei casi in cui la condizione di stabile lontananza dei genitori impedisca di esercitare pienamente la potestà” [ora responsabilità genitoriale], si esprime GIOVANNETTI, *Le politiche e le pratiche locali di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Italia*, cit., 176 s.

[92] Sulla tutela dei minori stranieri, cfr. MIAZZI, *La tutela dei minori stranieri nel quadro normativo e costituzionale*, in *Minori giustizia*, 1999, p. 155 ss.

[93] Peraltro, l’istituto dell’affidamento familiare è indicato tra i punti qualificanti dei programmi di accoglienza e integrazione dei minori stranieri non accompagnati. In tal senso si esprimono le Linee Guida (consultabili al *link*: www.anci.it.) operative del Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati avviato nel marzo 2008, promosso e finanziato (attraverso il Fondo per le Politiche Migratorie) dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali e affidato per la sua realizzazione all’ANCI, l’Associazione Nazionale Comuni Italiani. Il comma 1267 della legge n. 296 del 2006 – legge Finanziaria 2007, ha costituito presso il Ministero della Solidarietà sociale (oggi Ministero del lavoro e delle Politiche sociali) un Fondo per l’inclusione sociale e individuato nell’ANCI il soggetto proponente le Linee Guida operative del Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati avviato nel marzo 2008, promosso e finanziato (attraverso il Fondo per le Politiche Migratorie) dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, con l’obiettivo di sostenere i Comuni nella sperimentazione di un sistema nazionale, decentrato e in rete, di protezione e integrazione dei minori, con particolare riguardo alla fase di pronta accoglienza.

[94] Sull’affidamento cfr., per tutti, da ultimo, LONG, *L’affidamento familiare*, in AA.VV., *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, a cura di Lenti, cit. (2012), p. 303 ss.; P. MOROZZO della ROCCA, *L’adozione dei minori e l’affidamento familiare*, in *Il nuovo diritto di famiglia*, in *Tratt.* diretto da Ferrando, Bologna, 2007, III, p. 616 ss.

[95] Il nuovo art. 337-ter, comma 2, c.c., introdotto dal d.lgs. 28 dicembre 2013 n. 154, ha modificato il codice civile, inserendo nella disciplina uniforme sui rapporti genitoriali, l’istituto dell’affidamento familiare, che il giudice di merito può disporre – anche d’ufficio – “in caso di temporanea impossibilità di affidare il minore ad uno dei genitori”. Copia del provvedimento di affidamento è trasmessa, a cura del pubblico ministero, al giudice tutelare.

[96] L’attuale disposto dell’art. 4, comma 4, l. n. 184 del 1983 rafforza il carattere transitorio dell’affido familiare, disponendo che nel provvedimento di affidamento debba essere indicato il periodo di presumibile durata dello stesso e che tale periodo non possa superare la durata di ventiquattro mesi, sebbene sia “prorogabile dal tribunale per i minorenni, qualora la sospensione dell’affidamento rechi pregiudizio al minore”. Tale termine è da intendersi operante anche in riferimento agli inserimenti in comunità di tipo familiare, in quanto “sicuramente espressivo di un principio generale in materia di allontanamento della prole dalla famiglia di appartenenza”. Così, P. MOROZZO della ROCCA, *Dell’affidamento del minore*, in *Commentario del codice civile* diretto da Gabrielli, *Della famiglia, Leggi collegate*, a cura di Balestra, vol. IV, Torino, 2010, p. 28 s., al quale si rinvia per l’esame delle critiche mosse dagli operatori (servizi dell’affido e giudici minorili) alla disposizione sulla temporaneità dell’affido, per non aver previsto “la situazione (che è invece frequentissima) di inidoneità genitoriali non temporanee, a fronte delle quali non sia comunque giustificato, conveniente o semplicemente possibile avviare con successo la procedura di adottabilità del minore”. Cfr., altresì, LENTI, *Gli istituti di protezione e rappresentanza e il compito di assistenza sociale dell’ente locale*, in AA.VV., *Doveri di solidarietà e prestazioni di pubblica assistenza*, cit., p. 155, il quale evidenzia come la proroga sia “un’eventualità assai frequente, sicché il limite dei 24 mesi resta più un’opzione di principio che una regola effettivamente operante”.

Il disegno di legge n. 1209 (presentato al Senato in data 18 dicembre 2013 (consultabile al *link*: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/43659.htm>) intende far fronte ad un serio problema emerso con riferimento all’istituto dell’affidamento familiare che nella prassi spesso perde il carattere di “soluzione temporanea” che la legge gli attribuisce, attraverso l’istituto della c.d. “adozione mite”, strumento non espressamente previsto dalla normativa vigente. Peraltro, a tale proposito, già nelle raccomandazioni indirizzate all’Italia nel 2011, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (consultabile al *link*: http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/osservazioni_comitato_in_italiano_2011-3.pdf) ha espresso preoccupazione in merito alla mancanza di una base giuridica stabile e coerente per tale

forma di adozione e ai rischi di una collocazione a tempo indeterminato del minore presso le famiglie affidatarie.

[97] VERCELLONE, *L'affidamento*, in AA.VV., *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, a cura di Lenti, cit. (2002), p. 150 evidenzia come sia la situazione concreta che porta alla scelta di una soluzione piuttosto che dell'altra.

[98] Com'è noto, ai sensi dell'art. 2, comma 4, l. n. 184 del 1983, con la fine del 2006, le funzioni prima assolte dagli istituti per l'infanzia sono svolte dalle comunità che la legge definisce di tipo familiare. Esse possono essere sia pubbliche che private, e cioè essere organizzate e gestite dall'ente locale o da privati; possono essere composte da gruppi di famiglie o, più spesso, da educatori che assistono i minori e assumono sempre più frequentemente la struttura di piccoli istituti, che, tuttavia, garantiscono ai minori in affidamento, necessariamente in numeri contenuti, un trattamento individualizzato, come all'interno di una famiglia. V. CERRATO, *Affidamento del minore*, in AA. VV., *Le adozioni nella nuova disciplina. Legge 28 marzo 2001, n. 149*, a cura di Autorino Stanzione, Milano, 2001, p. 67.

[99] Su cui cfr., FERRARI E SCIVOLETTO, *L'affidamento omoculturale nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, in *Minori giustizia*, 2007, p. 97 ss.

[100] Così, testualmente, LENTI, *Gli istituti di protezione e rappresentanza e il compito di assistenza sociale dell'ente locale*, in AA.VV., *Doveri di solidarietà e prestazioni di pubblica assistenza*, cit., p. 158 s., che ravvisa un appiglio normativo di questa prassi nell'art. 25 r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404 (istitutivo del Tribunale per i minorenni), che prevede l'affidamento al servizio sociale minorile "con funzione rieducativa, che ha conservato uno spazio di applicazione di un certo rilievo come strumento volto a contrastare comportamenti socialmente devianti tenuti da un minore privo di genitori che se ne occupino, per esempio, perché immigrato senza l'accompagnamento di un adulto".

[101] La responsabilità del programma di assistenza del minore, nonché la vigilanza durante l'affidamento è attribuita al servizio sociale locale, che è tenuto a riferire senza indugio al giudice tutelare (in caso di affido consensuale) o al Tribunale per i minorenni (in caso di affido giudiziale) competente ogni evento di particolare rilevanza, e a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sulla evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza (ex art. 4, comma 3, l. n. 184 del 1983).

[102] L'età dell'affidato, peraltro, ha una forte influenza sulla scelta dell'affidatario: nell'età adolescenziale, infatti, si tende a preferire l'affidamento alla comunità (per l'82%) rispetto a quello alla famiglia (per il 18%), secondo i dati reperibili all'indirizzo www.lavoro.gov.it/lavoro/md/areasociale/infanziaadolescenza/studiricerca.

[103] Sulla professionalizzazione dell'intervento delle famiglie e dei singoli nell'affido, v. FORCOLIN, *Famiglie professionali o semplici famiglie affidatarie*, in *Minori giustizia*, 2003, p. 112. *Contra*, cfr. le osservazioni critiche di P. MOROZZO della ROCCA, *Dell'affidamento del minore*, cit., p. 35, il quale ritiene che per fronteggiare i rischi e le difficoltà incontrate dall'istituto dell'affido "sarebbe largamente preferibile una politica legislativa e amministrativa di sostegno, anche economico, a forme associative di solidarietà, sulla linea già teoricamente suggerita dal 4° co." dell'art. 5 l. n. 184 del 1983. Al fine del superamento dei problemi applicativi suscitati dalle modalità di impiego degli affidi, fondamentali sono le sinergie tra attori istituzionali (Uffici giudiziari) e attori non istituzionali (associazioni private). Emblematico è, ad esempio, il legame virtuoso che si è instaurato tra l'AIMMF (Associazione italiana magistrati per i Minorenni e per la Famiglia) e il Tavolo nazionale affido (Tavolo di lavoro delle associazioni nazionali e delle reti nazionali e regionali di famiglie, www.tavolonazionaleaffido.it), allo scopo di rilanciare l'affidamento familiare in Italia.

[104] A. SCALISI, *Il diritto del minore ad una famiglia*, in *Fam. pers. succ.*, 2008, II, p. 877, evidenzia peraltro come la nozione di famiglia di cui alla normativa sull'affido non presupponga l'istituto matrimoniale, indicandosi piuttosto quale criterio preferenziale nella scelta dell'affidatario la presenza di prole.

[105] In tal senso, v. A. SCALISI, *op. cit.*, p. 877; P. MOROZZO della ROCCA, *Dell'affidamento del minore*, cit., p. 22 ss.

[106] Per DOGLIOTTI, *L'affidamento familiare*, in *Quaderni del centro di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza*, 2002, II, p. 51, l'inserimento del minore in strutture di accoglienza non corrisponde alla nozione legislativa di affido che emerge dall'art. 2 della legge.

[107] Così, P. MOROZZO della ROCCA, *Dell'affidamento del minore*, cit., p. 25 ss. In giurisprudenza, Corte Cost. n. 198 del 2003, cit., secondo cui, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno al compimento del diciottesimo anno di età, l'affidamento, ai sensi dell'art. 2 l. n. 184 del 2003, comprende sia l'affidamento disposto dai Tribunali per i minorenni sia l'affidamento disposto dai servizi sociali e reso esecutivo dal giudice tutelare.

[108] Il nuovo testo dell'art. 32 d.lgs. n. 286 del 1998, in tema di conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età, come modificato dalla l. 2 agosto 2011, n. 129, realizza un importante miglioramento sul piano normativo della disciplina di protezione dei minori stranieri non accompagnati, per la parte in cui riconosce al minore posto in affidamento o comunque sottoposto a tutela la possibilità di continuare a restare regolarmente in Italia da maggiorenne, anche se non è arrivato in Italia da almeno tre anni e non ha intrapreso un percorso di inserimento sociale di almeno due anni, se il Direttore Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione – cui sono state trasferite le funzioni del Comitato per i minori stranieri – esprime un parere favorevole. Sulle possibili interpretazioni della novellata disposizione, v. P. MOROZZO della ROCCA, *La nuova disciplina dei rimpatri*, in *Persone famiglia*, 2012, p. 28.

La complessa procedura per il rilascio di tale parere è regolata dalla Circolare del Ministero dell'Interno del 16 novembre 2011, disponibile sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – **Minori stranieri non accompagnati** http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/Immigrazione/minoristranieri/Minori_stranieri_non_accompagnati.htm.

[109] In giurisprudenza, cfr., per tutte, Consiglio di Stato, 5 aprile 2007, n. 1530, in *Repertorio Foro it.*, 2007, voce *Straniero*, (6540), n. 214; Consiglio di Stato 4 giugno 2007, n. 2941, in *Rep. Foro it.*, 2007, voce *Straniero* (6540), n. 247, secondo cui, nel rispetto dei principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza, la normativa che protegge il minore posto in affidamento deve essere applicata anche al minore sottoposto a tutela.

[110] Le previsioni richiamate si applicano, in quanto compatibili, anche nel caso di minori ospitati presso una comunità di tipo familiare (ex art. 5, comma 3, l. n. 184 del 1983).

[111] Ai sensi dell'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951, rifugiato è colui che “temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva la residenza abituale, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”.

[112] Ai sensi dell'attuale disposto dell'art. 2 d. lgs. n. 251 del 2007, si intende per: (a-bis) “beneficiario di protezione internazionale”: il cittadino straniero cui è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato o lo *status* di protezione sussidiaria; per (e) “rifugiato”: il cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure l'apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno; per (g) “persona ammissibile alla protezione sussidiaria”: il cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese; per (i-bis) “richiedente”: lo straniero che ha presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva.

[113] Il d.lgs. n. 251 del 2007 dà altresì attuazione al dettato dell'art. 10, comma 3, Cost., ai sensi del quale “lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”. Per l'analisi del d.lgs. n. 251 del 2007, v. BONETTI, *Il diritto d'asilo in*

Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria, in *Dir. imm. citt.*, 2008, p. 13 ss.

[114] Come rammentato dalle richiamate Linee Guida dell'UNHCR: "molti Stati non hanno adottato o implementato a sufficienza misure rigorose per punire penalmente e prevenire la tratta o per fare fronte alle necessità delle vittime. Quando uno Stato manca di prendere misure così ragionevoli, come sarebbe nella sua competenza di prevenire la tratta e fornire efficace protezione alle vittime, è probabile che il timore di persecuzione dell'individuo sia fondato [...]".

[115] Cfr. AMMENDOLA, *La protezione dei minori richiedenti asilo e l'azione del ministero dell'interno*, cit., p. 151.

[116] Così AMMENDOLA, *op.ult.cit.*, p. 159 ss., cui si rinvia per l'esame delle problematiche applicative del Sistema SPRAR.

[117] Così AMMENDOLA, *op.ult.cit.*, p. 149 ss.

[118] Si segnala, peraltro, che il disegno di legge n. 235 (presentato al Senato in data 19 marzo 2013 (consultabile al link: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/39861.htm>) prevede l'introduzione dell'istituto dell'"affidamento familiare internazionale", che avrà lo scopo di accogliere i minori dei Paesi in emergenza umanitaria e, quindi, di togliere i minori dagli istituti, sia come misura temporanea che in vista di un successivo progetto adottivo, laddove in seguito se ne accertassero le condizioni. Si segnala, peraltro, che la richiesta di introduzione dell'istituto dell'"affidamento familiare internazionale" è stata oggetto anche della petizione n. 129 presentata al Senato nella seduta n. 22 del 15 maggio 2013 e assegnata alla 2ª Commissione permanente – Giustizia (consultabile al link: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/24786.htm>).

[119] Peraltro, il diritto all'informazione non cessa con l'inizio della procedura e ne segue tutte le fasi sino al momento della notifica della decisione della Commissione Territoriale ed oltre: ai sensi dell'art. 21 d.lgs. n. 251 del 2007, rubricato "Informazioni", "1. Unitamente alla decisione che riconosce la protezione internazionale è consegnato allo straniero interessato un opuscolo contenente informazioni sui diritti e gli obblighi connessi allo status di protezione riconosciuto, redatto in una lingua che si presume a lui comprensibile o comunque in lingua inglese, francese, spagnola o araba. 2. Per garantire la più ampia informazione sui diritti e doveri degli status riconosciuti, in sede di audizione del richiedente lo status di protezione internazionale è comunque fornita una informazione preliminare sui medesimi diritti e doveri".

[120] Come visto (*supra*, § 4), infatti, in riferimento al permesso di soggiorno per minore età, qualora non sussistano i presupposti per la conversione in un permesso di soggiorno per studio o lavoro, i minori non accompagnati, al compimento della maggiore età, subiscono l'espulsione. Quanto, invece, al permesso di soggiorno per asilo e per protezione sussidiaria, l'art. 23 d.lgs. n. 251 del 2007 dispone che "il permesso di soggiorno per asilo rilasciato ai titolari dello *status* di rifugiato ha validità quinquennale ed è rinnovabile. Ai titolari dello *status* di protezione sussidiaria è rilasciato un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria con validità triennale rinnovabile previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione sussidiaria. Tale permesso di soggiorno consente l'accesso al lavoro e allo studio ed è convertibile per motivi di lavoro, sussistendone i requisiti".

[121] Cfr. AMMENDOLA, *La protezione dei minori richiedenti asilo e l'azione del ministero dell'interno*, cit., p. 168 sottolinea l'estrema rilevanza di tale disposizione "in quanto risolve il problema della difformità delle prassi finora seguite dai giudici tutelari i quali non erano concordi nel ritenere la necessità di nomina di un tutore per tutti i minori stranieri non accompagnati, in special modo se si trattava di minori ultraquindicenni" e, inoltre, consente di superare la prassi secondo cui "in alcuni contesti territoriali, la nomina del tutore avviene anche dopo diversi mesi dalla segnalazione".

[122] Qualora la domanda sia presentata da un genitore, per un principio di salvaguardia dell'unità familiare, ai sensi dell'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 25 del 2008, essa si intende estesa anche ai figli minori a carico presenti sul territorio nazionale con il genitore all'atto della presentazione della domanda.

[123] I minori non accompagnati che facciano richiesta di protezione internazionale non possono essere trattenuti nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e nei centri di identificazione ed espulsione (CIE): pertanto, se un minore non accompagnato esprime la volontà di chiedere asilo, l'autorità "informa immediatamente il Servizio Centrale SPRAR, per l'inserimento del minore in una delle strutture operanti nell'ambito del Sistema di protezione stesso".

[124] Rispetto alla predisposizione delle misure di accoglienza i soggetti considerati come "familiari" del richiedente asilo sono i membri del suo nucleo familiare per i quali è previsto il ricongiungimento ai sensi dell'art. 29 d.lgs. n. 286 del 1998: quindi A) il coniuge; B) i figli minori, C) i figli maggiorenni a carico se non autosufficienti per motivi di salute o invalidità totale, D) i genitori a carico o ultrasessantacinquenni.

[125] Se il titolare di protezione internazionale è un minore non accompagnato, ha diritto al ricongiungimento familiare con i genitori ai sensi dell'art. 29 bis, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998, ai sensi del quale "è consentito l'ingresso ed il soggiorno, ai fini del ricongiungimento, degli ascendenti diretti di primo grado".

[126] Ai sensi di tale norma, gli stranieri in condizioni di "oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento [...] dal territorio nazionale", possono sempre chiedere al Questore, con istanza formulata ai sensi dell'art. 11, lett. c-ter, d.P.R. n. 394 del 1999, il rilascio di un permesso di soggiorno per "gravi motivi di carattere umanitario".

[127] Cass. Sez. Un. 21 aprile 2009, n. 11535, in *Corriere merito*, 2009, p. 928 ha ritenuto che dal disposto normativo dell'art. 32, comma 3, d.lgs. n. 25 del 2008, discenda l'attribuzione alla Commissione Territoriale di tutte "le competenze valutative della posizione del richiedente asilo, da quella diretta all'ottenimento della protezione maggiore a quella generante una protezione sussidiaria, sino a quella residuale e temporanea, di cui all'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286 del 1998, con una organica previsione che fa venir meno ogni apprezzamento politico delle condizioni del Paese di provenienza e lascia residuare al Questore nulla più che un compito di mera attuazione dei deliberati assunti sulla posizione dello straniero dalla Commissione stessa". Quanto al contenuto ed alla natura della protezione accordata, Cass. Sez. Un. 9 settembre 2009, n. 19393, in *Urbanistica e appalti*, 2009, p. 1450 ha chiarito che: "la situazione giuridica dello straniero che richieda il rilascio del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie ha consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti fondamentali con la conseguenza che la garanzia apprestata dall'art. 2 Cost., esclude che dette situazioni possono essere degradate a interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo".

[128] Si ricorda che avverso le decisioni di revoca, cessazione o rifiuto al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari, conseguito nell'ambito di una procedura di asilo, può essere proposto ricorso al giudice ordinario competente per territorio, nelle forme di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 25 del 2008.

[129] L'identificazione del minore spetta alle autorità di pubblica sicurezza in collaborazione con le autorità consolari dei Paesi di origine (art. 5, comma 3, D.P.C.M. n. 535 del 1999). Essa avviene, secondo le disposizioni italiane (l. 4 gennaio 1968 n. 15; d.P.R. 30 maggio 1989 n. 223; d.P.R. n. 394 del 1999) attraverso il passaporto o un documento equipollente. La procedura è più complessa per gli adolescenti, in relazione ai quali può essere necessario disporre accertamenti sanitari (su cui v., *infra*, nel testo) volti a stabilirne l'età.

[130] Il d.P.R. n. 448 del 1988 è consultabile al *link*: www.minoriefamiglia.it/.

[131] Disponibile al *link* http://www.interno.it/mininterno.it/miinterno/export/sites/default/itassets/files/14/0841_2007_7_10_circolare_identificazione_di_migranti

[132] V. http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/circolari/ministero_interno/?pageIndex=2.

[133] Come denunciato dalle organizzazioni della società civile dagli operatori sociali in occasione delle procedure seguite agli sbarchi a Lampedusa, in Sicilia e in Calabria: cfr. http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Press/All/IT/Tool/Press/Single?id_press=612&year=2013.

[134] Nell'ambito delle iniziative legislative, si segnala che, al fine di uniformare le procedure di identificazione e accertamento dell'età dei minori, il 25 luglio 2013, l'Ong **Save the Children Italia** – tra le attività e i progetti rivolti sia ai bambini e alle bambine dei cosiddetti Paesi in via di sviluppo che a quelli che vivono sul territorio italiano – ha presentato **la prima proposta per un disegno di legge organico rivolto alla protezione e tutela dei minori stranieri non accompagnati in Italia**. Il disegno di legge, consultabile in http://risorse.savethechildren.it/files/comunicazione/Ufficio%20Stampa/DDL_relazione_sinottic_o.doc, che intende armonizzare la normativa sull'immigrazione con quella sulla protezione dei minori in un testo organico, prevede, tra l'altro, l'adozione di una procedura unificata per l'accertamento dell'età dei minori, soprattutto da parte degli uffici giudiziari.

[135] In tal senso la giurisprudenza più attenta: cfr. Cass. 21 marzo 2003, n. 4124, in *Famiglia dir.*, 2004, p. 25; Cass. 23 luglio 1997, n. 6899, in *Famiglia dir.*, 1997, p. 523, per la quale nelle procedure attinenti all'adozione e all'affidamento di minori, le reali esigenze del caso concreto devono essere accertate *soprattutto* dal colloquio col minore. Per la Suprema Corte le diverse disposizioni della normativa sulle adozioni, riunite in sistema, appaiono espressione di un principio generale e, pertanto, in qualsiasi procedura relativa all'adozione o all'affidamento di minori, la scelta di non procedere all'audizione, immotivata o inadeguatamente giustificata, può comportare un difetto di motivazione della sentenza suscettibile di determinarne la nullità.

[136] Cfr. PARENTE, *L'ascolto del minore: i principi, le assiologie e le fonti*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, p. 459 ss.; MANERA, *L'ascolto dei minori nelle istituzioni*, in *Dir. fam. pers.*, 1997, p. 1551 ss.; P. DI MARZIO, *L'audizione del minore nei procedimenti civili*, *ivi*, 2011, p. 366 ss. RUSCELLO, *Garanzie fondamentali della persona e ascolto del minore*, in *Famiglia*, 2002, p. 933 ss., per il quale l'ascolto del minore capace di discernimento è uno degli strumenti indispensabili per la rimozione degli ostacoli di cui all'art. 3, comma 2, Cost., perché strumento di realizzazione della personalità dell'individuo.

[137] Per capacità di discernimento deve intendersi la “capacità del minore di intendere quanto è per lui positivo, e di decidere in autonomia, secondo il proprio volere: ciò richiede non solo capacità cognitive ma anche relazionali ed emotive, che il singolo minore sviluppa nella singola famiglia, rendendo impossibile individuare la capacità di discernimento mediante criteri geneali e astratti”, ovvero legandola a un'età prestabilita. Così, testualmente, CHIAPPETTA, *Famiglie e minori nella leale collaborazione tra le Corti*, Napoli, 2011, p. 477 s. e, diffusamente, p. 455 ss. Cfr., altresì, RUSCELLO, *Minore di età e capacità di discernimento: quando i concetti assurgono a “supernorme”*, in *Fam. dir.*, 2011, p. 404 ss.; C. PERLINGIERI, *Sub art. 2, in Codice civile annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, a cura di G. Perlingieri, I, 3° ed., Napoli, 2010, p. 261 ss., la quale “suggerisce di non enunciare in proposito una regola generale che detti criteri fissi” per la determinazione dell'età in cui si acquista la capacità di discernimento e rinviene la soluzione “nell'accertamento, in relazione al caso concreto”, di tale capacità.

[138] Sui limiti di tale previsione, per la parte in cui prevede che il minore possa essere sentito indirettamente per mezzo di un rappresentante o di un'apposita istituzione e per quella in cui stabilisce che il minore sarà sentito in accordo con le procedure previste dal legislatore nazionale, in quanto suscettibili di vanificare, in alcuni casi, la riconosciuta portata precettiva della norma, cfr. le osservazioni di P. DI MARZIO, *L'audizione del minore nei procedimenti civili*, cit., p. 374 s.

[139] RUO, “The long, long way” *del processo minorile verso il giusto processo*, in *Dir. fam. pers.*, 2010, p. 127, afferma che “l'art. 24 della Carta di Nizza abbaia riaffermato solennemente anche il principio dell'obbligatorietà dell'ascolto dei minori”.

[140] Nella stessa direzione si segnalano altresì le Linee Guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, adottate il 17 novembre 2010, IV, nn. 44-49 e nn. 54-58 che hanno riaffermato l'obbligatorietà dell'ascolto giudiziale del minore in tutti i procedimenti che lo riguardano, sulle quali cfr., diffusamente, TOMMASEO, *Il processo civile familiare e minorile italiano, nel contesto dei principi europei*, in *Dir. fam. pers.*, 2012, p. 1272 ss.; la Convenzione dell'Aja del 28 maggio 1970, relativa al rimpatrio dei minori, ratificata con l. 30 giugno 1975, n. 396, secondo la quale “nessuna decisione su una richiesta di rimpatrio dovrà essere presa prima che il minore sia stato sentito personalmente, se le sue facoltà di giudizio lo consentono, da un'autorità competente dello Stato richiesto”; la Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980, sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori, ratificata con l. 15 gennaio 1994, n. 64, per la quale, di fronte ad una richiesta volta ad ottenere il ritorno del minore che si trova all'estero, “il Tribunale decide con decreto entro trenta giorni [...] sentiti la persona presso cui si trova il minore, il Pubblico ministero e, se del caso, il minore medesimo”.

[141] Così, Cass. SU 21 ottobre 2009, n. 22238, in *Dir. fam. pers.*, 2010, p. 106, con nota di RUO, “The long, long way” *del processo minorile verso il giusto processo*, cit., per la quale “costituisce, pertanto, violazione del principio del contraddittorio e dei principi del giusto processo il mancato ascolto del minore che non sia sorretto da espressa motivazione sull’assenza di discernimento che ne può giustificare l’omissione”. Cfr., anche Cass. 25 maggio 2007, n. 12314, con nota di TOMMASEO, *La Cassazione sull’audizione del minore come atto istruttorio necessario*, in *Fam. dir.*, 2007; Cass. 16 aprile 2007, n. 9094, in *Fam. dir.*, 2007, p. 883, con particolare riferimento alla procedura di sottrazione internazionale; Corte Cost., 30 gennaio 2002, n. 1, in *Giust. civ.*, 2002, p. 1468, con nota di CIANCI, *Giusto processo e diritto di famiglia: la posizione del minore e dell’altro coniuge nel procedimento per la dichiarazione di decadenza della potestà genitoriale* e Corte Cost. 12 giugno 2009, n. 179, in *Famiglia e dir.*, 2009, p. 869, che riconoscono, in generale, che le norme della Convenzione di New York e della Convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei minori sono dotate di efficacia imperativa e hanno funzione integrativa rispetto alle regole interne; in dottrina, per l’esame delle richiamate pronunce della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione, cfr. CHIAPPETTA, *Famiglie e minori nella leale collaborazione tra le Corti*, cit., p. 494 ss.; P. MOROZZO della ROCCA, *Dell’affidamento del minore*, cit., p. 16, per il quale “il diritto del minore all’ascolto sembra essere divenuto un principio generale del diritto minorile con efficacia diretta nell’ordinamento nazionale”.

[142] MARTINELLI, *Il diritto del minore all’ascolto come diritto fondamentale eventuale*, in *Minori giustizia*, 2003, p. 16 ss.

[143] Per la enucleazione dei principi e delle garanzie costituzionali del giusto processo minorile, cfr. DANОВI, *Principi e garanzie costituzionali del giusto processo minorile*, in *Dir. fam. pers.*, 2012, p. 1223.

[144] LA ROSA, *Della potestà dei genitori*, cit., p. 840.

[145] La giurisprudenza, oltre ad aver più volte affermato il valore vincolante del principio dell’ascolto del minore sulla base delle normative di formazione internazionale (v., *supra*, nota 141), ha, in particolare, riconosciuto l’efficacia sul piano giuridico, oltre che di fatto, del veto posto dal minore capace di discernimento al provvedimento di affidamento o alla proroga dello stesso: v. App. Roma, 27 giugno 2005, in *Dir. fam. pers.*, 2006, p. 1084, con nota di LONG, *Le garanzie processuali dell’affidamento extrafamiliare: un esempio di adeguamento per via giurisprudenziale dei procedimenti camerali minorili al giusto processo*.

[146] Si intende riferire, sia pure solo brevemente, in merito alla disciplina dell’audizione del minore a qualsiasi titolo coinvolto (testimone o persona offesa dal reato di tratta) nel procedimento penale e nel corso delle indagini: la normativa (l. 15 febbraio 1996, n. 66, l. 3 agosto 1998, n. 269, l. 6 febbraio 2006, n. 38) impone che essa sia effettuata con tutte le cautele e le misure di protezione necessarie a garantire il preminente e superiore interesse del minore, evitandogli traumi o turbamenti. Proprio nell’ottica di garantire adeguata tutela e protezione al minore, è prevista una disciplina speciale quanto a tempi, modalità e regole per l’assunzione della testimonianza dei minori, seguendo il meccanismo dell’audizione protetta. Gli organi della polizia o il giudice devono procedere all’audizione del minore vittima del reato di tratta in presenza di una figura in grado di garantire un adeguato supporto psicologico al minore; inoltre, se nominato, è prevista obbligatoriamente la presenza del tutore. In particolare, l’esame del minore vittima del reato di tratta in sede dibattimentale (art. 601 c.p.) viene effettuato mediante l’uso di un vetro specchio, cioè un vetro oscurato che permette alle parti di vedere il minore ma non viceversa, unitamente all’uso di un impianto citofonico, in ossequio a quanto disposto dall’art. 498, comma 4-ter, c.p.p. La richiesta di procedere con l’uso di tale mezzo di audizione protetta può essere formulata oltre che dalla persona interessata o dal suo difensore, anche dalle persone esercenti la responsabilità genitoriale sul minore, o dal tutore o curatore del minore. L’istituto principe cui deve farsi ricorso per l’audizione del minore è l’incidente probatorio, attraverso il quale è possibile cristallizzare, in via anticipata, nel contraddittorio tra le parti e con piena valenza probatoria, le dichiarazioni della parte lesa ovvero del testimone minorenni. L’art. 392, comma 1-bis, c.p.p. prevede che in un procedimento per il reato di tratta, il pubblico ministero, anche su richiesta della persona offesa, o la persona sottoposta alle indagini possano chiedere che si proceda con incidente probatorio all’assunzione della testimonianza della persona minorenni. Nel caso di indagini che riguardino l’ipotesi di un reato di tratta, il giudice, ove fra le persone interessate all’assunzione della prova vi siano minorenni, stabilisce con ordinanza il luogo, il tempo e le modalità particolari attraverso cui procedere all’incidente probatorio, quando le esigenze di tutela delle persone lo rendano necessario od opportuno. A tal fine, l’udienza può svolgersi anche in luogo diverso dal tribunale, avvalendosi il giudice, ove esistano, di strutture specializzate di assistenza o, in mancanza,

presso l'abitazione della persona interessata all'assunzione della prova. Le dichiarazioni testimoniali debbono essere documentate integralmente con mezzi di riproduzione fonografica o audiovisiva. Inoltre, l'art. 498, comma 4, c.p.p. (testimonianza protetta del minore in dibattimento) prevede (art. 498, comma 4-bis, c.p.p.) che per l'assunzione della testimonianza si applichino, se una parte lo richieda ovvero se il presidente lo ritenga necessario, le modalità di cui all'art. 398, comma 5-bis, c.p.p., che detta le regole per la c.d. audizione protetta, la cui adozione è rimessa al prudente apprezzamento del giudice. In dottrina, per tutti, cfr. FAMIGLIETTI, *Minori, infermi di mente e modalità di audizione protetta: equiparazione di soggetti deboli nel processo penale*, in *Cass. pen.*, 2006, p. 446 ss.

Si segnala, da ultimo, l'art. 5, comma 1, lett. c), d) ed f) l. n. 172 del 2012, di ratifica ed attuazione della Convenzione di Lanzarote, che, introducendo disposizioni sostanzialmente di analogo tenore, stabilisce che, ogni qual volta venga sentito un minore, in corso di indagini concernenti reati a sfondo sessuale – che possono ben verificarsi nell'ambito del fenomeno della tratta di minori – come persona informata sui fatti, il soggetto che assume l'atto, sia esso la polizia giudiziaria, il pubblico ministero o il difensore, debba munirsi a tal fine della collaborazione di un "esperto in psicologia o in psichiatria infantile".

[147] Per l'eccezionalità delle disposizioni che prevedono l'audizione del minore, v. VERCELLONE, *La filiazione legittima, naturale, adottiva e la procreazione artificiale*, Torino, 1987, pp. 369 ss. e 377 ss. *Contra*, v. P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 183 ss., che le considera espressione della libertà del minore di manifestare la propria opinione e diretta attuazione del principio fondamentale dello sviluppo e della realizzazione della persona umana.

[148] Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (consultabile al link: http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/OSSERVAZIONI_COMMITATO_IN_ITALIANO_2011-3.pdf) ha raccomandato all'Italia di adottare una normativa organica che stabilisca il diritto dei minori di essere ascoltati nelle questioni che li riguardano, applicabile in tutti i tribunali, enti amministrativi, istituzioni, scuole, enti di assistenza all'infanzia e famiglie, adottando le misure necessarie per consentire l'ascolto diretto delle opinioni dei minori e, contemporaneamente, prevedendo tutele e meccanismi adeguati per garantire che tale partecipazione possa svolgersi in modo efficace e in assenza di manipolazioni o intimidazioni, con il supporto di opinioni di esperti dei servizi interessati nei casi opportuni.

[149] In tale direzione, cfr. FERRANDO, *La nuova legge sulla filiazione. Profili sostanziali*, in *Corr. Giur.*, 2013, p. 529.

[150] C.M. BIANCA, *La legge italiana conosce solo figli*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, p. I, p. 3.

[151] Critico rispetto alla scelta di introdurre una presunzione di capacità di discernimento basata sull'età è PALAZZO, *La riforma dello status di filiazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2013, I, p. 262, il quale sostiene che sarebbe stato più opportuno adottare "l'unica nozione di capacità di discernimento – da accertare caso per caso – e rendere obbligatoria –. Cfr., altresì, le osservazioni critiche di RECINTO, *Legge n. 219 del 2012: Responsabilità genitoriale o astratti modelli di minori di età*, in *Dir. fam. pers.*, 2013, p. 1482 s., per la parte in cui il richiamo alla capacità di discernimento risulta "pericolosamente svincolato dalla necessità di doverla valutare in base al reale livello di comprensione del minore stesso e alle altre circostanze del caso concreto".

[152] Così DOGLIOTTI, *Affidamento e adozione*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, diretto da Cicu-Messineo, Milano, 1990, p. 17. Peraltro, ad avviso di RECINTO, *op. ult. cit.*, p. 1483, è proprio la fondamentale attenzione all'interesse superiore del minore nel caso concreto ad imporre di non accordare un peso aprioristicamente prevalente alla volontà espressa dal minore stesso in sede di ascolto. E ciò è ancora più vero, nelle ipotesi in cui – come può facilmente verificarsi per i minori vittime di tratta – ci sia il fondato timore che la particolare condizione di vulnerabilità in cui versa il minore possa, di fatto, impedirgli di manifestare liberamente la propria opinione.

[153] Al riguardo, anche la delega di cui all'art. 2, comma 1, lett. i) l. n. 219 del 2012 si limita a richiedere una regolamentazione "delle modalità di esercizio del diritto all'ascolto del minore che abbia adeguate capacità di discernimento", limitandosi a precisare che "ove l'ascolto sia previsto nell'ambito di procedimenti giurisdizionali, ad esso provvede il Presidente del Tribunale o il giudice delegato".

[154] Così Cass. 16 aprile 2007, n. 9094, cit.; Cass. 27 luglio 2007, n. 16753, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2008, I, p. 373, Cass. S.U., 21 ottobre 2009, n. 22238, cit.

[155] La Convenzione precisa che per rappresentante del minore deve intendersi “una persona, come un avvocato, o un organo designato ad agire presso un’Autorità giudiziaria a nome del minore”. Peraltro, in dottrina, si discute se detta figura debba essere designata sempre o soltanto nelle ipotesi di conflitto di interessi, nonché sulla portata di tale conflitto, vale a dire se esso debba essere valutato in concreto o in astratto, in via successiva o prognostica. In merito alla possibile duplicazione dei ruoli, nei casi di nomina di un soggetto terzo a tutore del minore, ovvero di nomina di un avvocato, cui viene affidata la rappresentanza processuale dello stesso, cfr. DOSI, *L’avvocato del minore nei procedimenti civili e penali*, Torino, 2010, p. 77 ss. Auspica che entrambe le funzioni siano racchiuse nell’unica figura del “difensore del minore”, che viene ad assumere un ruolo centrale per un giusto processo minorile, DANOVI, *Principi e garanzie costituzionali del giusto processo minorile*, cit., p. 1233 ss.

[156] Al riguardo, cfr. Cass. 25 maggio 2007, n. 12314, cit.

[157] In tal senso, cfr. Cass. 26 marzo 2010, n. 7282, in *Fam. dir.*, 2011, p. 268 ss., con nota di QUERZOLA, *La Cassazione prosegue nel comporre il mosaico del processo minorile*.

[158] Cfr. PAZÈ, *L’ascolto del bambino nel procedimento civile minorile*, in *Dir. fam. pers.*, 2006, p. 1346.

[159] Cfr. per tutte, CEDU 9 maggio 2006, ric. n. 18249/02 C. c. Finlandia; Cass. 26 marzo 2010, n. 7282, cit. P. DI MARZIO, *L’audizione del minore nei procedimenti civili*, cit. p. 391 s., osserva che la prassi adottata dalla maggior parte dei Tribunali è nel senso di escludere la presenza delle parti e dei difensori all’audizione del minore e che, tuttavia, “in quei procedimenti che prevedono come necessaria l’assistenza tecnica delle parti fin dall’inizio del procedimento [...], è agevole prevedere che, se il giudice riterrà di escludere i difensori delle parti dalla partecipazione all’udienza in cui il minore sarà ascoltato, senza aver acquisito il loro consenso, potrà essere sollevata l’eccezione di violazione delle regole del contraddittorio”.

[160] In tal senso, in dottrina, cfr. LA ROSA, *Della potestà dei genitori*, cit., p. 843; DANOVI, *La consulenza psicologica nel processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1999, p. 808 ss.; DE LUCA, *L’audizione del minore nel processo civile come diritto e come strumento probatorio*, in *Minori giustizia*, 1998, p. 59; per l’inserimento presso ogni tribunale di specialisti che, ad un tempo, coadiuvino il giudice e sostengano i minori si pronunciano RUO, *I procedimenti civili minorili: ovvero alla ricerca della riforma perduta*, in *Minori giustizia*, 2008, p. 91; LIUZZI, *L’ascolto del minore tra convenzioni internazionali e normativa interna*, in *Famiglia dir.*, 2001, p. 675. Il protocollo di Roma sull’audizione dei minori del 7 maggio 2007, disponibile all’indirizzo www.camaraminorile.com/do/Audizionedelminore, dispone che “il minore dovrà essere ascoltato direttamente dal giudice”. In giurisprudenza, cfr. Cass. 15 marzo 2013, n. 6645, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2013 p. 1031 ss, con nota di DI GREGORIO, *L’ascolto da strumento giudiziale a diritto del minore*.

Peraltro, il problema della scelta dell’esperto si pone, in particolare, nelle procedure di competenza del giudice ordinario, che, per evitare spese, può avvalersi di un psicologo del servizio pubblico individuato tramite i servizi sociali; nei giudizi di competenza del Tribunale per i minorenni, invece, gli esperti integrano il collegio giudicante, per cui il Tribunale può delegare uno di essi perché proceda all’ascolto del minore.

[161] Anche in riferimento all’ascolto valutativo del minore, come è per l’audizione nelle procedure che lo riguardano, non è prevista una disciplina specifica che regoli le modalità e i tempi del colloquio. Possono, pertanto, richiamarsi i principi etici e metodologici proposti dal “protocollo di identificazione e supporto dei minori vittime di tratta e sfruttamento” operativo dal 2007, elaborato da *Save the children*, Italia Onlus, con il contributo della Commissione europea (2007), al fine di assicurare l’adozione di pratiche di identificazione, supporto e protezione uniformi nel territorio italiano, disponibile in http://images.savethechildren.it/IT/f/img_publicazioni/img65_b.pdf.

[162] Cfr. MENICETTI, *L’ascolto del minore da parte del tutore*, cit., p. 153 ss.

[163] In particolare, se emergono indicatori o prove certe di tratta, il minore viene trasferito, se non vi è già stato collocato dall’inizio, in una comunità di accoglienza con specifiche competenze in relazione

ai minori vittime di tratta. Vengono, quindi, convocati prontamente professionisti specializzati nell'assistenza e nel sostegno: i mediatori linguistico-culturali, che, rendendo possibile la comunicazione, facilitano la messa in relazione tra la lingua e la cultura d'origine del minore e quella del Paese d'accoglienza, favorendo l'avvio di un rapporto di fiducia con il minore, centrale per il successo del programma di protezione e di assistenza che si intende avviare; gli psicologi e gli assistenti sociali, che garantiscono un adeguato supporto psicologico ed emotivo al minore; gli avvocati che, oltre ad informarlo circa la possibilità di denunciare gli sfruttatori o di costituirsi parte civile nel processo penale, al fine di ottenere il risarcimento del danno in qualità di persona offesa dal reato, possono orientarlo verso lo specifico percorso di tutela della protezione internazionale, nell'eventualità in cui emergano segni di persecuzioni subite o temute nel Paese di origine.

[164] Cfr. le osservazioni di LAMARQUE, *Relazione di sintesi del gruppo di lavoro II, Famiglia e filiazione*, cit., per la quale il principio del superiore interesse del minore “esige che i pubblici poteri operino in modo tale che il minore possa sempre stare il meglio possibile, compatibilmente con le difficoltà in cui può suo malgrado venirsi a trovare. Di qui la necessità che la valutazione debba essere condotta caso per caso, con approfondimento delle concrete situazioni di fatto”. È, dunque, “più utile e opportuno [...] chiamarlo invece criterio, o principio, *del massimo benessere possibile del minore nel caso concreto*”. Sul percorso di emersione del principio nella giurisprudenza costituzionale, v. Id., *I diritti dei figli*, in AA.VV., *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di Cartabia, Bologna, 2007, pp. 287 ss.