



Capitolo VIII

MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORENNI

1. MINORENNI MIGRANTI NON ACCOMPAGNATI



33. Il Comitato ONU accoglie con favore l'adozione della Legge 47/2017 sulle misure di protezione per i minorenni stranieri non accompagnati, che rafforza la loro protezione in riferimento all'accesso ai servizi, a misure di salvaguardia contro le espulsioni, al divieto di respingimento dei minorenni non accompagnati alla frontiera, a procedure di accertamento dell'età maggiormente appropriate sotto il profilo sociale e medico e a procedure velocizzate di richiesta di asilo. Il Comitato, tuttavia, si rammarica profondamente per il ritardo nell'adozione dei decreti attuativi necessari per l'efficace applicazione della legge. Il Comitato è inoltre preoccupato per:

- (a) la Legge 132/2018 recante misure urgenti in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica, che prevede misure di sospensione del processo di asilo per le persone, compresi i minorenni, considerate "socialmente pericolose" o condannate per un reato; che abolisce la protezione umanitaria in favore di un sistema di permessi speciali rilasciati in circostanze limitate; che aumenta i periodi di detenzione da 90 a 180 giorni e che circoscrive il sistema di accoglienza e di inclusione costituito dagli enti locali destinandolo solo a coloro riconosciuti titolari di protezione internazionale e alle persone vulnerabili, compresi i minorenni non accompagnati;
- (b) le carenze nei centri di emergenza e di accoglienza di primo e secondo livello per i minorenni non accompagnati, riguardanti la procedura di accertamento dell'età, la mancanza di informazioni adeguate e di attività sociali per i minorenni, la lunghezza della durata del soggiorno dei minorenni nei centri di emergenza o di primo livello e il ritardo nelle nomine dei tutori;
- (c) la mancanza di soluzioni durature e adeguate di ricollocamento per i rifugiati, in particolare per i minorenni e le loro famiglie.

34. Con riferimento al proprio Commento Generale n. 6 (2005) sul trattamento dei minorenni non accompagnati e separati al di fuori del loro Paese di origine, il Comitato esorta lo Stato italiano a:

- (a) adottare misure di salvaguardia specifiche affinché i minorenni siano esentati dalle misure previste dalla Legge 132/2018;

- (b) facilitare l'accesso al sistema di asilo per i minorenni bisognosi di protezione internazionale;
- (c) stabilire adeguati meccanismi di accoglienza e protezione per i minorenni non accompagnati e separati, compresi quelli che potrebbero aver bisogno di protezione internazionale, garantendo loro adeguate capacità di accoglienza nello Stato parte in base a un approccio che tenga conto dei loro bisogni e assicurando che i sistemi di accoglienza siano costruiti per rispondere alle tendenze variabili degli arrivi, soprattutto via mare;
- (d) adottare un protocollo uniforme sui metodi per l'accertamento dell'età che sia basato su un approccio multidisciplinare, scientifico, rispettoso dei diritti dei minorenni e utilizzato solo in caso di fondati dubbi sull'età dichiarata, che tenga in considerazione le prove documentarie o di altro tipo a disposizione e che garantisca l'accesso a meccanismi di ricorso efficienti;
- (e) dare attuazione in modo efficace alla previsione normativa relativa alla nomina di tutori volontari per minorenni non accompagnati e separati, garantendo la nomina tempestiva di un tutore che abbia adeguate competenze e la disponibilità necessaria e sia esente da qualsiasi potenziale conflitto di interessi;
- (f) trattare in modo positivo, con umanità e rapidità i casi che coinvolgono minorenni non accompagnati e separati al fine di identificare soluzioni durature;
- (g) dare priorità al trasferimento immediato dei minorenni richiedenti asilo e delle loro famiglie fuori dai centri di accoglienza regionali e adottare soluzioni durature e sostenibili di ricollocamento dei rifugiati, in particolare dei minorenni e delle loro famiglie, per garantire loro un soggiorno legale e un accesso ragionevole all'occupazione e ad altre opportunità;
- (h) migliorare l'attuale sistema di raccolta dati per i minorenni non accompagnati o separati armonizzando le banche dati attualmente esistenti e garantendo che tutte le informazioni riferite al minorenne siano incluse.

36. Il Comitato esorta l'Italia a:

- (a) sostenere in ogni situazione il superiore interesse del minorenne come considerazione primaria, in tutte le situazioni che lo riguardano all'interno del contesto delle migrazioni internazionali, compreso quando si tratti di minorenni non accompagnati e separati;
- (b) fornire ai minorenni migranti informazioni pertinenti e assistenza legale sui loro diritti e doveri, compresi i diritti umani e le libertà fondamentali, protezione e assistenza appropriate, opzioni e percorsi per una migrazione regolare e possibilità di rimpatrio, in una lingua per essi comprensibile;
- (c) rafforzare le misure per ridurre l'apolidia dei minorenni migranti;
- (d) sviluppare o accrescere pratiche nazionali e regionali esistenti, relative all'ingresso e a una permanenza di durata adeguata basate su considerazioni compassionevoli e umanitarie per i minorenni migranti costretti a lasciare i propri Paesi di origine, compreso l'accesso all'istruzione;



- (e) facilitare l'accesso alle procedure di ricongiungimento dei minorenni migranti con le proprie famiglie;
- (f) rivedere le principali politiche e le prassi in modo da garantire che non creino, aggravino o aumentino involontariamente la vulnerabilità dei minorenni migranti, anche utilizzando un approccio basato sui diritti umani rispondente al genere e a eventuali disabilità e sensibile all'età; delineare politiche comprensive e sviluppare partenariati che forniscano ai minorenni migranti in situazioni di vulnerabilità, indipendentemente dal loro status migratorio, il supporto necessario in tutte le fasi della migrazione e che tengano conto dei minorenni migranti nei sistemi nazionali di protezione;
- (g) rafforzare le pratiche esistenti per facilitare l'accesso dei minorenni migranti in status irregolare a una valutazione individuale, caso per caso e con criteri chiari e trasparenti, che possa condurli verso uno status regolare;
- (h) garantire che le autorità competenti per la protezione dei minorenni siano tempestivamente informate e coinvolte nelle procedure per la determinazione del superiore interesse del minorenne quando un minorenne non accompagnato o separato attraversa una frontiera internazionale, conformemente al diritto internazionale, anche formando funzionari di frontiera sui diritti dei minorenni e su procedure a misura degli stessi, come quelle che prevengono la separazione familiare e riuniscono le famiglie in seguito a una separazione familiare;
- (i) rafforzare meccanismi di *referral* in maniera rispettosa del genere e della minore età, anche tramite il miglioramento delle azioni di *screening* e delle valutazioni individuali alle frontiere e nei luoghi di primo arrivo;
- (j) garantire che i minorenni migranti siano prontamente identificati nei luoghi di primo arrivo nello Stato parte e, se non accompagnati o separati, vengano rapidamente indirizzati alle autorità di protezione dei minori e ad altri servizi pertinenti e che venga nominato loro un tutore legale competente e imparziale, che l'unità familiare sia protetta e che chiunque rivendichi legittimamente di essere un minorenne venga trattato come tale, a meno che non sia diversamente stabilito attraverso un procedimento di accertamento dell'età onnicomprensivo e rispettoso della condizione dello status di minorenne;
- (k) rafforzare le misure per fornire un'istruzione di qualità inclusiva ed equa ai minorenni migranti, nonché facilitare il loro accesso alle opportunità di apprendimento permanente, anche rafforzando le capacità dei sistemi di istruzione, e facilitando l'accesso non discriminatorio allo sviluppo e alle cure per la prima infanzia, all'istruzione formale, ai programmi non formali di istruzione per i minorenni per i quali il sistema formale è inaccessibile, alla formazione sul lavoro e all'orientamento professionale, all'istruzione tecnica e alla formazione linguistica, e promuovendo collaborazioni fra tutti gli attori in grado di sostenere questo impegno;
- (l) considerare l'opportunità di sottoscrivere il Global Compact delle Nazioni Unite per una migrazione sicura, ordinata e regolare.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 33, 34 e 36.

Nel 2020 sono giunti in Italia via mare 4687 minorenni non accompagnati (di seguito MNA), nel 2021 sono stati 10.053 e a far data 28 al marzo 2022, 842, con un incremento pari a più del 50%¹ rispetto al biennio precedente. I MNA hanno rappresentato oltre il 20% degli arrivi totali, anch'essi oggetto di un analogo incremento rispetto ai flussi in arrivo via mare registratisi tra il 2019 e il 2020. I dati ufficiali riportati dal Ministero dell'Interno, sono relativi alle persone in arrivo via mare e non sembrano tener conto del dato relativo ai diversi flussi e rotte migratorie in arrivo via terra, ponendo alcuni interrogativi e riflessioni, anche rispetto ai minorenni irrintracciabili dopo l'arrivo.

Diversamente, i Report pubblicati mensilmente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, riferiscono il dato dei minorenni presenti e censiti nel territorio italiano, completo di dettagli sulla composizione del gruppo, nonché le stime dei minorenni che invece escono dal circuito di competenza per allontanamento e/o per aver raggiunto la maggiore età. I dati più recenti, testimoniano al 28 febbraio 2022 il censimento di 11.201 MNA, di cui il 97,2 % di genere maschile il 2,8 % di genere femminile. I minorenni provengono, in ordine di prevalenza, dal Bangladesh 21,3 %, Egitto 19,3 %, Tunisia 12,9 %, Albania 11,0%, Pakistan 5,8%, Afghanistan 3,9%, Costa d'Avorio 3,7%, Somalia 3,1%, Guinea Conakry 2,9%, Eritrea 2,1% e Gambia 2,0%, seguono nazionalità con presenza ridotta, ma i cui paesi di origine possono ricondursi alle aree geografiche dall'Africa occidentale, Africa del nord e Medio Oriente.

Pur mantenendosi alto e costante il dato dei minorenni in fascia di età 16-17 anni, pari rispettivamente circa al 22% e 64% dei MSNA censiti, appare in aumento il numero di persone di età a cavallo tra i 7 e 15 anni pari circa al 13%, a differenza ad esempio del dato relativo al 2020, quando la percentuale di minorenni presenti in questa fascia di età non raggiungeva il 10%².

Osservando i dati di ingressi dalla Rotta del Mediterraneo, così come dei minorenni presenti e censiti, si palesa l'assenza di un dato uniforme relativo agli ingressi di MNA provenienti dalle diverse rotte e si intravede il

¹ Si veda il cruscotto statistico giornaliero del Ministero dell'Interno, Dipartimento libertà civili e immigrazione, <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico>

² Si veda il report statistico sulla presenza dei Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia redatto dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione, presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che censisce i dati sui Minori Stranieri Non Accompagnati nella banca dati istituita ai sensi dell'art. 4 del d.p.c.m. 535/1999.



rischio di invisibilità, foriero di evidenti rischi di abuso, maltrattamento, sfruttamento.

Un minorenne è prima di tutto e sopra ogni cosa un minorenne e i suoi diritti vanno protetti e promossi indipendentemente da ogni altra circostanza relativa alla sua condizione o status personali o dei suoi genitori, ad esempio l'origine nazionale, etnica o sociale o, ancora, lo status legale. **Il principio di non discriminazione** è infatti un valore fondante della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC).

In nessun caso un minorenne straniero non accompagnato può essere respinto alla frontiera, in base alle norme di diritto internazionale poste a tutela dei diritti umani, dal diritto umanitario e sui rifugiati, e, in particolare, all'articolo 33 della Convenzione sullo Status di Rifugiato del 1951 e dall'articolo 3 della Convenzione Onu contro la Tortura e ribadito in Italia dalla Legge 47/2017 sulla protezione dei minorenni non accompagnati. Ciascuno degli Stati alla cui frontiera e nel cui territorio arriva una persona di minore età, ha la responsabilità di prendersene cura, in base a una serie di norme vincolanti volte ad assicurarne la protezione e il riconoscimento di uno status legale. L'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea conferma **la centralità del superiore interesse dei minorenni in tutte le azioni o decisioni che li riguardano intraprese dalle autorità pubbliche o da istituzioni private.**

A seguito della crisi migratoria che ha avuto inizio nel 2015, **l'Unione europea ha rafforzato il tema della protezione dei minorenni migranti**, con il preciso scopo di indicare una serie di azioni per rimediare e rispondere ai bisogni di protezione dei minorenni che giungono in Europa, a partire dall'identificazione e dall'accoglienza, passando per l'attuazione delle garanzie procedurali fino alle soluzioni durature. **In Italia, la Legge 47/2017** (c.d. Legge Zampa) sulla protezione dei minorenni non accompagnati, offre il primo intervento normativo sistematico in Europa destinato alla protezione e all'accoglienza dei minorenni che migrano da soli, in piena attuazione dei principi della CRC. Per effetto di tale intervento legislativo, è stato introdotto all'art 19 del D.lgs. 286/98, Testo Unico sull'immigrazione, il comma 1 bis il quale sancisce come "in nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati".

A oggi sussiste però un **importante ritardo nell'adozione dei decreti attuativi della suddetta Legge**, senza

i quali si è lungi dal garantire la piena funzionalità della normativa³. Nonostante l'evidente e positivo impatto sulla prassi in diversi ambiti, tra tutti quello della tutela volontaria, la Legge 47/2017 registra ancora un notevole divario tra la lettera della norma e la sua applicazione pratica, mancando un'applicazione uniforme sul territorio nazionale, indicazioni puntuali su questioni chiave, quali ad esempio la tipologia di permesso di soggiorno da rilasciare in caso di "proseguo amministrativo", il panorama completo dei diritti connessi al permesso per minore età, lo svolgimento del primo colloquio e la tenuta e condivisione della cartella sociale. L'adozione dei decreti attuativi è stata esortata a più riprese dagli organismi del settore tra cui il Tavolo Minori Migranti⁴, nonché dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, così come nelle Osservazioni conclusive che, hanno evidenziato gli ostacoli che si frappongono alla piena applicazione della Legge 47/2017.

L'analisi fin qui condivisa non può prescindere dalla **pandemia da COVID-19**, che ha avuto un impatto sociale significativo sulle vite dei minorenni e dei neomaggiorenni arrivati da soli in Italia. Sin dal momento dell'arrivo sono stati esposti a condizioni di stress e insicurezza, dovuti alla previsione delle misure di quarantena obbligatoria e la conseguente incertezza relativa agli standard e servizi di accoglienza per un periodo relativamente lungo⁵.

L'emergenza COVID-19 ha avuto un impatto significativo anche sulla gestione e strutturazione *de facto* del sistema di accoglienza. La fase di transizione dall'arrivo, dalla prima alla seconda accoglienza per i minorenni risulta particolarmente critica e complessa.

Con Circolare ministeriale n. 5949, il Ministero dell'Interno ha disposto la "necessità, per esigenze di natura socio-sanitaria, che la quarantena si svolga sulla ter-

³ Modifiche al Decreto del Presidente della Repubblica 3944/1999; modifiche al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1999/5355; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri contenente la procedura relativa al primo colloquio con il minorenne a cura della struttura di accoglienza.

⁴ Il tavolo è composto da Ai.Bi., Amnesty International Italia, ASGI, Caritas Italiana, Centro Astalli, CeSPI, Consiglio Italiano per i Rifugiati - CIR, CISMAL, Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza - CNCA, Defence for Children International Italia, Emergency, INTERSOS, Oxfam Italia, Salesiani per il Sociale, Save the Children Italia, SOS Villaggi dei Bambini, Terre des Hommes.

⁵ UNICEF Europe and Central Asia Regional Office - Italy Outpost, "Percorsi sospesi: il benessere psicosociale dei minori stranieri non accompagnati e giovani migranti ai tempi del COVID in Italia", Novembre 2021: <https://www.datocms-assets.com/30196/1637657712-unicef-report-percorsi-sospesi-benessere-psicosociale-msna.pdf>



ra ferma per i minori stranieri non accompagnati, per le donne in stato di gravidanza e per i relativi nuclei, nonché per altre categorie vulnerabili”. Le prefetture devono assicurare il servizio di ospitalità di migranti per i centri di cui all’art. 10-ter del D. Lgs. 286/1998. Di fatto, il periodo di quarantena preventiva post-sbarco viene trascorso in centri quarantena nell’ambito dei quali si rileva una grave promiscuità tra adulti e minorenni, nonché una promiscuità di genere, contravvenendo a quelle che sono le indicazioni internazionali⁶. Questo tempo è stimato in circa 30 giorni (a fronte di un periodo di quarantena che ne prevederebbe 10), il che sembra dipendere dalla difficoltà di separare i gruppi per data di arrivo e da una generale non rispondenza dei centri rispetto a quanto previsto dalla normativa applicabile per la prima accoglienza dei MNA⁷.

Un sistema di **“prima accoglienza” de facto** così organizzato, in cui sono poco chiari gli standard di gestione della tutela sanitaria e dei bisogni relativi alla minore età, risulta inoltre carente rispetto alla capacità di garantire un approccio individualizzato ai singoli minorenni e dunque incapace di identificare e gestire casi particolarmente vulnerabili. Ne conseguono effetti gravi sulla salute psico-sociale dell’individuo in giovane età, un forte distacco e adesione alle regole sia nell’attualità che nella proiezione futura, l’aumento dei rischi di allontanamento e quindi il rischio alto di invisibilità, a causa della fuoriuscita dai sistemi formali e tutelanti di accoglienza. Si specifica inoltre che spesso i tentativi di allontanamento arbitrario mettono a repentaglio l’incolumità stessa del minorenne.

Con l’obiettivo di garantire la stabilità all’accoglienza, durante l’emergenza ha assunto particolare rilievo **l’istituto del cosiddetto prosieguito amministrativo**: prima con il DL 18/2020 e poi con il DL 28/2020, tra le attività giudiziarie sospese durante il periodo di emergenza, il Governo ha fatto salve tutte quelle che avessero a oggetto i minori stranieri non accompagnati, che hanno potuto presentare richiesta di prosieguito amministrativo anche durante il periodo di quarante-

na. Allo stesso tempo, vi sono stati orientamenti poco chiari con riguardo ai trasferimenti dai centri di accoglienza, che hanno richiesto una maggiore attenzione da parte dei responsabili dei centri e degli operatori stessi. Indicazioni chiare sono mancate anche nei confronti dei tutori volontari, tanto rispetto alla nomina, quanto rispetto alla possibilità di mantenere contatti con i minorenni in tutela durante la fase emergenziale. Con riguardo al rispetto del diritto alla salute, sarebbe stato necessario garantire che gli operatori e le operatrici dei centri e delle comunità fossero dotati dei dispositivi di protezione individuale, soprattutto considerando che nel loro lavoro il rispetto delle distanze fisiche non è sempre possibile. Dal punto di vista della protezione del diritto alla salute, ha acquisito ancora maggiore rilevanza, durante il periodo di emergenza, la questione dei minorenni non accompagnati che si allontanano spontaneamente dai centri e dalle comunità di accoglienza.

Merita sottolineare che, seppur positiva l’adozione dell’Accordo tra Stato, Regioni e Province Autonome del 9 luglio 2020, il quale chiude il lungo iter di emanazione di **Linee Guida in materia di accertamento dell’età dei minorenni stranieri non accompagnati**, già oggetto di Raccomandazione nei precedenti Rapporti del Gruppo CRC, le prassi delle Autorità giudiziarie e amministrative appaiono ancora disomogenee e difformi, non garantendo il pieno accesso ai diritti inerenti le persone di minore età.

Consci dell’evoluzione positiva garantita dal D.L. 130/2020, convertito in Legge 173/2020, attraverso l’istituzione del SAI, è importante riaffermare alcuni principi fondamentali legati all’integrazione e appropriatezza nel garantire percorsi di inclusione e accoglienza piena e adeguata dei minorenni stranieri non accompagnati. A tal fine la seconda accoglienza dovrebbe essere concepita come **pluralità di percorsi possibili all’interno di una cornice unitaria** articolata in maniera tale da garantire adeguate risposte ai bisogni dei singoli minorenni stranieri, secondo il principio di appropriatezza, considerando le diverse fasce di età e favorendo l’accoglienza in famiglia soprattutto per i più piccoli (0-13 anni), sensibilizzando e promuovendo l’istituto dell’affido familiare⁸, come priorità per una fascia di età così delicata dove è più complesso l’ingresso in comunità.

⁶ Commento generale n.6 (2005) del Comitato ONU sui Diritti dell’Infanzia “Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro Paese di origine”, traduzione non ufficiale a cura del Comitato Italiano per l’UNICEF: <https://www.unicef.it/pubblicazioni/trattamento-dei-bambini-separati-dalle-proprie-famiglie-e-non-accompagnati-fuori-dal-loro-paese-origine/>

⁷ Al fine di orientare e di rendere uniformi sul territorio nazionale le misure di prevenzione, il 6 agosto 2020 è stata diffusa la versione consolidata delle “Indicazioni operative ad interim per la gestione di strutture con persone ad elevata fragilità e marginalità socio-sanitaria nel quadro dell’epidemia di COVID-19”.

⁸ A questo proposito si riporta l’esempio del progetto “Terreferme” di UNICEF e CNCA: <https://www.cnca.it/terreferme/>



Inoltre si auspica la rappresentazione di una **seconda accoglienza** facente parte di "sistema integrato" costituito da un'offerta di servizi diversificati e da adeguati strumenti di organizzazione e gestione, nonché supportato dalla presenza di una rete territoriale tra soggetti pubblici e privati e costituito da un'offerta di servizi diversificati e da adeguati strumenti di coordinamento, organizzazione e gestione.

Infine, preoccupante è la mancanza di politiche dedicate al **crescente numero di neomaggiorenni**, ovvero quei ragazzi e quelle ragazze che sono diventati maggiorenni su suolo italiano, il che mette in risalto problematiche, legate alla transizione verso l'età adulta e all'inclusione sociale, non ancora prese adeguatamente e uniformemente in considerazione. Inefficienze che si sono aggravate ancor di più alla luce dell'emergenza sanitaria in atto.

L'interruzione e/o la sospensione di percorsi formativi, sia di studio che lavorativi, è stata uno dei primi effetti dell'emergenza sanitaria. Ciò non ha solamente ricadute in termini economici e di regolarità sul territorio, ma anche emotive, legate alla delicata e complessa fase adolescenziale che sta attraversando la maggioranza dei ragazzi e ragazze. Con riguardo all'importanza assunta dai percorsi di inclusione in relazione alla conversione del permesso di soggiorno per minore età, di cui all'art. 32 del D.lgs. 286/98, è importante che l'interruzione dei suddetti non abbia ricadute ai fini del rilascio del parere da parte della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Governo** di completare l'attuazione della Legge 47/2017 sulla protezione dei minorenni stranieri non accompagnati emanando senza altro ritardo i decreti attuativi previsti;
2. Al **Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e per l'Immigrazione** in coordinamento con il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, e al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di assicurare un approccio integrato e sostenibile sul medio/lungo periodo relativamente alle procedure di ingresso, accoglienza e integrazione dei profughi e richiedenti protezione internazionale nell'ambito di flussi migratori massicci per le famiglie con minorenni e per i MSNA;
3. Al **Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza** e ai **Garanti Regionali** di promuovere e incentivare la nomina di tutori volontari, potenziando i processi formativi e l'attività di coordinamento e raccordo tra i diversi operatori istituzionali (Tribunale per i Minorenni, Operatori strutture territoriali di accoglienza e Servizi Sociali).