

Capitolo VIII

MISURE SPECIALI DI PROTEZIONE

1. MINORENNI MIGRANTI NON ACCOMPAGNATI: IL DIRITTO ALLA PROTEZIONE E ALL'ACCOGLIENZA

65. Alla luce di quanto sopra, il Comitato raccomanda che lo Stato parte:

(a) garantisca a ciascun minore che tenti di entrare in Italia e che si trovi sotto la propria giurisdizione, sia in alto mare che all'interno del territorio nazionale, il diritto a un esame del proprio caso individuale e l'accesso immediato alle procedure di asilo politico e ad altre procedure rilevanti di protezione, sia nazionali che internazionali;

(b) riveda le leggi nazionali e garantisca che, nel caso in cui sussistano motivi fondati per ritenere che il minore sia esposto a un rischio reale di danni irreparabili, tali leggi vietino l'espulsione di individui minori di 18 anni, anche qualora tale misura sia giustificata da motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato;

(c) ponga immediatamente in essere un sistema efficiente di raccolta dati e memorizzazione di informazioni di tutti i minori, inclusi i richiedenti asilo e i rifugiati bisognosi di protezione;

(d) faccia riferimento, nell'applicazione delle precedenti raccomandazioni, al Commento Generale n. 6 (2005) sul trattamento dei minori non accompagnati e separati dalle loro famiglie al di fuori del paese d'origine.

Il Comitato raccomanda che, in riferimento al Commento Generale n. 6, l'Italia introduca una legislazione completa che garantisca assistenza e protezione a tali minori. In particolare, raccomanda che l'Italia istituisca

un'autorità nazionale specifica e permanente per il monitoraggio delle condizioni dei minori non accompagnati, che ne identifichi le esigenze, faccia fronte ai problemi dell'attuale sistema ed elabori Linee Guida in materia, ivi comprese misure di accoglienza, identificazione, valutazione delle esigenze e strategia di protezione. Il Comitato raccomanda inoltre che l'Italia adotti una procedura unificata per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati, che si basi su un approccio multidisciplinare e che rispetti il principio del beneficio del dubbio.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 67

In 6 anni, nel periodo 1 gennaio 2011 - 31 dicembre 2016, sono arrivati in Italia via mare **85.937 minori**, 62.672 dei quali (il 72,9%) non accompagnati (MNA). Nel 2011 sono stati 4.209 i MNA arrivati nel nostro Paese, **mentre nel 2016**, a seguito di soccorso in mare, **sono arrivati in Italia 181.436 migranti**, compresi 28.223 minori di cui **25.846 non accompagnati**; in numeri assoluti gli arrivi di MNA tra il 2011 e il 2016 sono aumentati di sei volte. Anche rispetto al 2015, il numero degli arrivi, per la maggior parte ragazzi tra i 15 e i 17 anni, è più che raddoppiato (erano 12.272 nel 2015) e in termini percentuali rappresentano il 14,2% di tutti i migranti sbarcati in Italia nel 2016 (erano il 7,9% nel 2015 e il 6,7% nel 2011). Per quanto riguarda **le nazionalità** si è registrato un aumento negli arrivi di eritrei, gambiani ed egiziani, (rispettivamente 3.832, 3.257 e 2.467) e un significativo aumento di MNA, tra cui anche ragazze, originari della



Nigeria (3.040 nel 2016 contro i 1.006 del 2015)¹.

Al 31 dicembre 2016, sono stati segnalati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – e risultavano **essere segnalati sul territorio nazionale – 23.934 MNA**; anche in questo caso assistiamo a un aumento esponenziale rispetto al **2011, quando erano soltanto 7.750**. I MNA presenti nel sistema di accoglienza erano 17.373, di cui 1.182 (6,8%) nelle strutture di prima accoglienza², 793 (4,6%) nei CAS per minori, 1.982 (11,4%) nella seconda accoglienza SPRAR e i restanti 13.416 (77,2%) nelle strutture degli Enti Locali. I MNA oggi presenti sono per la maggior parte maschi (93,3%) – ma con un aumento delle presenze femminili di 16-17 anni (82,6%) – e originari di Egitto, Gambia, Albania e Nigeria. Alla stessa data, risultavano invece essere **irreperibili 6.561 MNA**, per la maggior parte egiziani e con una considerevole percentuale di somali ed eritrei, i c.d. **“minori in transito”**, ossia diretti verso altri Paesi europei. La difficoltà nel poter raggiungere in modo regolare Paesi europei in cui vivono i propri parenti, o anche solo amici e conoscenti, è tra le principali cause della “scomparsa” dei MNA o, per meglio dire, del loro allontanamento dall'Italia, con conseguente esposizione a elevati rischi. Rispetto a tale questione si rileva che la procedura per la loro **relocation**³ e l'iter per realizzare il ricongiungimento familiare nell'ambito del Regolamento Dublino III⁴ sono ancora troppo lunghi e complessi,

con il risultato che, dall'introduzione della procedura di *relocation* il 31/08/2017, soltanto 20 MSNA hanno potuto essere effettivamente ricollocati dall'Italia in altri Paesi europei⁵. Tali procedure risentono di difficoltà legate alle tempistiche necessarie per l'accertamento del vincolo familiare, per la raccolta dei documenti a riprova di tale vincolo e per la verifica dell'idoneità del parente a prendersi cura del minore, nonché per la valutazione del suo superiore interesse, oltre alle annose criticità del sistema di protezione e accoglienza dei MNA, come ad esempio quella legata alla tempistica per la nomina del tutore, oltre alle difficoltà di coordinamento con gli altri Stati europei. Sulla **tutela**, infatti, persistono problematiche già rilevate, in merito ai ritardi nella nomina (spesso il tutore viene nominato dopo molti mesi dall'arrivo del minore)⁶, alla formazione dei tutori e al numero dei MNA assegnato a ciascun tutore⁷.

In questo quadro preoccupante va segnalata però **l'approvazione della Legge 47/2017**⁸, che rappresenta un importante passo verso l'auspicata riforma del sistema di protezione e accoglienza dei MNA e nel tentativo di superamento della gestione emergenziale del flusso migratorio, ancorché permangano numerose criticità. La Legge dispone innanzitutto il divieto assoluto di respingimento alla frontiera per i MNA. È inoltre previsto un **sistema di accoglienza integrato** fra le strutture di prima accoglienza istituite dal Ministero

¹ Fonte: Ministero dell'Interno

² Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

³ La relocation consente il trasferimento da Italia, Grecia e Ungheria, verso altri Stati membri, delle persone in evidente necessità di protezione internazionale, appartenenti a quelle nazionalità che hanno ottenuto un tasso di riconoscimento di protezione internazionale pari o superiore al 75%, secondo dati Eurostat

⁴ Regolamento (UE) n. 604/2013.

⁵ Dati del Ministero dell'Interno, Cruscotto statistico giornaliero, aggiornato all'01/09/2017.

⁶ Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema d'accoglienza, Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia,

pag. 32. Si ricorda che risulta ancora aperta la procedura d'infrazione relativa alla tutela dei minori non accompagnati richiedenti asilo, avviata nel 2014, nella quale la Commissione Europea contesta all'Italia numerose violazioni degli obblighi previsti dalle Direttive “procedure”, “accoglienza”, “qualifiche” e dal Regolamento di Dublino, tra cui i gravi ritardi, fino a 11 mesi, nella nomina del tutore (procedura n. 2014/2171: https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/815612/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione117-h2_h248?part=&parse=si&spart= si).

⁷ Fonte: Save the Children.

⁸ Legge 7 aprile 2017 n. 47 – Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.



dell'Interno e dedicate esclusivamente ai minori – all'interno delle quali i/le ragazzi/e possono permanere per il tempo strettamente necessario all'identificazione e all'eventuale accertamento dell'età e, comunque, **non più di 30 giorni a differenza dei 60 previsti precedentemente**⁹ – e il sistema SPRAR, con strutture di seconda accoglienza diffuse su tutto il territorio nazionale ed estese a tutti i minori stranieri non accompagnati, a prescindere dalla richiesta di protezione internazionale¹⁰. Permangono però serie preoccupazioni per quanto riguarda la grave insufficienza dei posti disponibili in tale sistema integrato: a fronte di più di 17.000 MNA presenti a dicembre 2016, infatti, i posti disponibili nei centri di prima accoglienza governativi erano meno di 1.000 e nei centri SPRAR meno di 2.000¹¹. La mancanza di un numero adeguato di posti, determinata da un lato dalla mancanza di un investimento strutturale in materia, sul quale potrebbe incidere la Legge di Bilancio, e dall'altra dalla mancanza di un obbligo che gravi sui Comuni per l'adesione alla rete SPRAR¹², fa sì che la responsabilità dell'accoglienza di più dell'80% dei MNA sia in carico ai Comuni o alle Prefetture dove si trovano i minori. Tale meccanismo determina inoltre una sproorzionata **concentrazione dell'accoglienza nelle Regioni di sbarco**: al 31 dicembre 2016, più del 40% dei MNA presenti in Italia erano accolti in

Sicilia, mentre Regioni popolate come il Piemonte e il Veneto ne ospitavano insieme meno del 5%¹³. **Il comma 3 bis dell'art. 19 del D.lgs. 142/2015**, introdotto nel 2016¹⁴, prevede che il Prefetto in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di MNA, ove temporaneamente non siano disponibili posti nelle strutture governative di prima accoglienza o nell'ambito dello SPRAR e qualora l'accoglienza non sia assicurabile dal Comune in cui la persona di età minore si trova, possa disporre l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori ultraquattordicenni. Le norme che disciplinano queste strutture (c.d. **CAS**) hanno introdotto per la prima volta una grave discriminazione dei minori stranieri rispetto ai minori italiani, non solo nelle prassi, ma anche per legge. I CAS, infatti, possono avere una capienza massima di 50 posti, in netto contrasto con la normativa sulle strutture di accoglienza per minori, che prevede comunità di tipo familiare o comunque di dimensioni ridotte (tra 8 e 10 posti, a seconda delle normative regionali)¹⁵. Inoltre i CAS sono tenuti a fornire solo i servizi previsti nei centri governativi di prima accoglienza, tra i quali non rientrano gli interventi volti all'inclusione sociale e all'autonomia della persona di età minore (iscrizione nelle scuole o centri di formazione sul territorio, avviamento al lavoro ecc.). A luglio 2017

⁹ Alla data della stesura del presente Rapporto si segnala però una consistente problematica riguardo il sistema di accoglienza e una permanenza dei minori nei centri di accoglienza ampiamente al di sopra del tempo previsto.

¹⁰ Tale assetto era stato già delineato, a seguito della prima proposta della Legge 47 risalente al 2013, con il D.lgs. 142/2015 che, agli artt. 18 e 19, disciplina i principi e i percorsi per l'accoglienza dei MNA e, in linea con quanto già previsto nell'Intesa Stato-Regioni del 10 luglio 2014, individua il sistema SPRAR per la seconda accoglienza di tutti i MNA, e non solo per i richiedenti asilo.

¹¹ Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema d'accoglienza, Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia, op. cit., pagg. 51-52.

¹² L'elemento principale è rappresentato dal fatto che i progetti SPRAR sono attivati sulla base di un'adesione volontaria da

parte degli Enti Locali, senza che d'altra parte siano previsti incentivi sufficienti a spingere un elevato numero di Enti Locali ad aderire a tale sistema. Di conseguenza, anche in presenza di stanziamenti consistenti da parte del Governo, il numero di posti attivati nello SPRAR è ampiamente insufficiente rispetto alle presenze di MNA. Lo stesso dicasi per le strutture governative di prima accoglienza, attivate sulla base di bandi del Ministero dell'Interno ai quali gli Enti possono scegliere se aderire o meno.

¹³ Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia – Dati al 31 dicembre 2016.

¹⁴ Legge 160/2016 di conversione del D.L. 113/2016.

¹⁵ Legge 184/83, Legge 328/2000, D.M. 308/2001, leggi regionali.



risultano 1.226 posti nei CAS per minori¹⁶, cui si aggiungono quasi 2.000 minori collocati in strutture di prima accoglienza accreditate e autorizzate dai Comuni o dalle Regioni competenti e in strutture a carattere emergenziale e provvisorio¹⁷. Si sottolinea come spesso i minori permangano ben oltre il tempo previsto dalla legge in strutture di prima accoglienza, sostandovi per molti mesi, anche fino al compimento della maggiore età, sovente senza essere iscritti a scuola e senza ricevere alcun documento¹⁸, con conseguente impatto negativo nel loro percorso di integrazione e aumentata esposizione al rischio di fuga.

Un'ulteriore importante novità introdotta dalla Legge 47/2017 riguarda la garanzia di **modalità omogenee di identificazione dei MNA e di procedure multidisciplinari di accertamento dell'età**, con la presenza di mediatori culturali, laddove necessario, durante tutto l'iter. La procedura multidisciplinare prevede un colloquio sociale, la visita pediatrica e una valutazione psicologica o neuro-psichiatrica¹⁹. Al riguardo è doveroso segnalare il controllo giurisdizionale previsto durante le diverse fasi dell'accertamento dell'età. Ad oggi, tuttavia, tali importanti norme a tutela della persona di età minore risultano ancora in molti casi disapplicate: spesso l'accertamento dell'età è effettuato solo attraverso la radiografia del polso della mano sinistra²⁰ e senza indicazione del margine di errore; quasi mai viene notificato il provvedimento di attribuzione dell'età all'interessato, che quindi non ha

possibilità di impugnarlo; il presunto minore viene trattato come adulto nelle more dell'accertamento. Tali violazioni della normativa vigente in materia di accertamento dell'età sono ancora più gravi in considerazione del fatto che l'implementazione dell'*hotspot approach*²¹ accresce ulteriormente, per i minori erroneamente identificati come maggiorenni, il rischio di essere espulsi.

La nuova Legge prevede poi l'attivazione di **una Banca Dati nazionale** dove confluisca la "cartella sociale" della persona di età minore. Viene individuata la necessità di svolgere indagini familiari da parte delle Autorità competenti, nel superiore interesse del minore, e vengono disciplinate le modalità di comunicazione degli esiti delle indagini sia al minore, sia al tutore. Inoltre, presso ogni Tribunale per i minorenni dovrà essere istituito un **elenco di "tutori volontari"**, disponibili ad assumere la tutela dei minori stranieri non accompagnati per assicurargli una figura adulta di riferimento adeguatamente formata. In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 11 della L. 47/2017, a giugno 2017 l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza ha predisposto le Linee Guida per la selezione, formazione e iscrizione negli elenchi dei tutori volontari e ha inoltre redatto un facsimile di Protocollo di Intesa da stipulare fra i Tribunali dei minorenni e gli Uffici dei Garanti regionali per l'Infanzia (o, in loro assenza, il proprio Ufficio). Sulla base di tali Linee Guida, al 31/08/2017 risultavano emanati i bandi per i tutori volontari nelle seguenti Regioni: Friuli Venezia Giulia,

¹⁶ In seguito all'emanazione di bandi da parte di diverse Prefetture, tale numero probabilmente andrà aumentando.

¹⁷ Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema d'accoglienza, Relazione sul sistema di protezione e di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia, op. cit., pagg. 51-52.

¹⁸ Oxfam, Grandi speranze alla deriva.

¹⁹ DPCM 234/16 art. 5. Cfr. "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati", approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il 3 marzo 2016: www.minori.gov.it/sites/.../protocollo_identificazione_msna.pdf.

²⁰ Lettera SIMM-SIP alla Federazione nazionale Ordini dei Medici- Chirurghi e Odontoiatri, "Richiesta espressione di orientamenti professionali eticamente e scientificamente fondati per la determinazione dell'età dei MSNA". Cfr. www.simmweb.it e www.sip.it.

²¹ L'espletamento della procedura di accertamento dell'età nei tempi e nei modi che caratterizzano l'approccio hotspot comporta di fatto, oltre a un trattenimento illegittimo dei minori migranti, la violazione della normativa vigente in Italia in materia di identificazione e accoglienza dei minori migranti.



Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Umbria e Provincia Autonoma di Bolzano. È molto importante che venga adeguatamente promossa tale funzione. La Legge prevede inoltre lo sviluppo **dell'affidamento familiare** come strada prioritaria di accoglienza, rispetto alle strutture²². Va segnalata l'introduzione della possibilità per il minore di richiedere il rilascio del permesso di soggiorno per minore età autonomamente e prima della nomina del tutore. Sono altresì previste **maggiori tutele per il diritto all'istruzione e alla salute**, come ad esempio la possibilità di procedere all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, anche prima della nomina del tutore²³, e l'attivazione di specifiche convenzioni per l'apprendistato, nonché la possibilità di acquisire i titoli conclusivi dei corsi di studio, anche quando, al compimento della maggiore età, non si possieda un permesso di soggiorno. Si tratta di disposizioni innovative, in un sistema in cui tuttora manca una rete sanitaria in grado di garantire la presa in carico medico-psicologica del minore durante la fase di prima accoglienza. Viene sancita infine la possibilità che l'affidamento del minore ai Servizi Sociali prosegua fino ai 21 anni di età, a seguito di una decisione del Tribunale per i minorenni adottabile qualora il minore necessiti di un percorso di integrazione oltre il raggiungimento della maggiore età. Inoltre, per la prima volta sono espressamente richiamati anche per i minori stranieri non accompagnati il **"diritto all'ascolto"**, nei procedimenti

amministrativi e giudiziari che li riguardano, e il **diritto a essere informati della possibilità di nominare un avvocato** avvalendosi del gratuito patrocinio a spese dello Stato.

La presa in carico dei minori non accompagnati in Italia si caratterizza ancora oggi per la forte eterogeneità delle politiche sociali e socio-educative e per la ricaduta differenziata a livello locale. Un punto chiave che inficia il trasferimento dei MNA sul territorio nazionale, dai luoghi di arrivo alle comunità, è anche **la mancanza di una regia nazionale**, in grado di fornire alle Prefetture dei luoghi di sbarco un quadro aggiornato e in tempo reale sui posti disponibili al di fuori del sistema SPRAR e delle strutture di prima accoglienza governative.

Preoccupa altresì la permanenza dei minori nei centri che applicano l'approccio *hotspot*, ove vengono trattenuti senza alcun provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, e nei centri di accoglienza per adulti, in violazione della normativa vigente²⁴. In seguito alla presentazione di alcuni ricorsi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, in cui si denunciavano trattamenti inumani e degradanti nei confronti di minori non accompagnati collocati in un centro di accoglienza per adulti, la Corte ha ordinato al Governo Italiano, come misura provvisoria ai sensi dell'art. 39 del Regolamento CEDU, di "trasferire i ricorrenti in strutture adeguate, assicurando condizioni di accoglienza conformi alle norme di diritto interno e internazionale in materia di protezione dei minori non accompagnati", e ha posto altresì una serie di questioni anche sulle

²² L'articolo 7 introduce una modifica nella Legge 184/1983 che disciplina le misure italiane di protezione dell'infanzia, stabilendo che "gli enti locali possono promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza" e dando attuazione all'art. 31 della Direttiva 2011/95/UE, in precedenza attuata tramite il Decreto legislativo 2011/95/UE.

²³ Si veda anche par. 9 – "Salute e servizi sanitari per persone di età minore straniera", capitolo VI.

²⁴ L'art. 19, co. 4, del D.lgs. 142/15, vieta espressamente il collocamento e il trattenimento di MNA in centri per adulti. L'art. 19-bis della Legge 46/17, inoltre, stabilisce che il D.L. 13/17, che ha istituito i "punti di crisi" (c.d. "hotspot"), non si applica ai MNA. Infine, il trattenimento al di fuori dei casi previsti dalla legge e in assenza di alcuna disposizione da parte della competente Autorità Giudiziaria viola l'art. 13 della Costituzione Italiana. La presenza di MNA in centri per adulti e negli hotspot è evidenziata anche nella Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta, op. cit., pag. 25.



procedure adottate per l'accertamento dell'età²⁵.

Preoccupa la previsione contenuta nella Legge in base alla quale, all'attuazione delle suddette disposizioni, si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ciò fa sì che, se non verranno previsti fondi sufficienti per l'attuazione degli aspetti di legge che richiedono un impegno finanziario, primo fra tutti l'accoglienza, alcune garanzie previste incontreranno ostacoli all'applicazione.

Pertanto il **Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al Governo di garantire la piena attuazione della Legge 47/2017, in particolare attraverso l'emanazione dei necessari decreti attuativi e circolari interpretative, e di mettere a disposizione risorse adeguate per implementare in maniera efficace e omogenea le misure previste dalla Legge. Ciò è necessario al fine di garantire la protezione dei MNA e la tutela dei loro diritti in tutte le fasi del percorso da svolgersi in Italia – inclusi l'identificazione, l'accertamento dell'età, l'accoglienza, il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, l'accesso allo studio e al lavoro – e per favorirne l'inclusione, anche assicurando opportunità di conoscenza e condivisione con i minorenni italiani, attraverso attività legate alla scuola, allo sport, alla cultura, e rispettose della loro dignità in uno spirito di reciproco arricchimento;

2. Al Governo di rendere più rapide le procedure di ricongiungimento dei

MNA in transito in Italia con i propri familiari residenti in altri Paesi, ai sensi del Regolamento di Dublino, e di garantirne una corretta applicazione;

3. Al Ministero dell'Interno e agli Enti Locali di garantire l'attuazione e il rispetto della normativa in materia di accoglienza di MNA, ponendo fine al collocamento degli stessi in centri di accoglienza per adulti e in centri *hotspot*, ampliando i posti SPRAR in proporzione al numero dei MNA presenti sul territorio, garantendo che non permangano nelle strutture di prima accoglienza oltre i 30 giorni, e assicurandone l'accoglienza attraverso le misure di protezione dell'infanzia previste dalla Legge 184/1983 e ss.mm., in condizioni di uguaglianza rispetto agli altri bambini e ragazzi sul territorio.

²⁵ Si vedano: Darboe e Camara c. Italia (Ricorso n. 5717/17), [http://hudoc.echr.coe.int/fre/#{"fulltext":\["darboe"\],"itemid":\["001-172034"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/fre/#{); Dansu e altri c. Italia (Ricorso n. 16030/17), [http://hudoc.echr.coe.int/en#{"fulltext":\["dansu"\],"itemid":\["001-173092"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/en#{); Sadio a altri c. Italia (Ricorso n. 3571/17),

[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["sadio it alie"\],"itemid":\["001-171728"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{); Bacary c. Italia (Ricorso n. 36986/17), [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["bacary"\],"itemid":\["001-175759"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{). Cfr. <http://www.asgi.it/famiglia-minori/cedu-gover-no-minori-stranieri/>.