

## CAPITOLO 8

## 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 ONU, 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 sog-

giorno 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 attraversi 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 minorenni;

- (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 2004 la normativa in materia di minorenni stranieri non accompagnati era fortemente influenzata dal paradigma della situazione irregolare attribuita a questo gruppo, piuttosto che dalla tutela dei diritti riconosciuti a livello internazionale nei confronti di tutti i minorenni. Giocoforza, l'applicazione del principio del superiore interesse del minore di età nei confronti dei minorenni stranieri non accompagnati era ostacolata da un'interpretazione delle diverse norme applicabili che aveva ampi margini di discrezionalità. All'epoca il Gruppo CRC pubblicò le prime Raccomandazioni. La normativa allora in vigore da un lato incentivava l'adozione delle misure di rimpatrio volontario assistito da parte del Comitato Minori Stranieri, dall'altro prevedeva una disciplina restrittiva nei confronti dei permessi di soggiorno per minore età, soprattutto rispetto alla loro conversione in diverso permesso al raggiungimento della maggiore età<sup>1</sup>. Tale approccio risultava

<sup>1</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, di frontiera e postale: Circolare del 13 novembre 2000 n. 300; Legge 189/2002.

ulteriormente esacerbato da prassi territoriali fortemente differenziate, ma uniformemente prolungate, relative all'accertamento dell'età e al rilascio dei provvedimenti di tutela o affidamento, ponendo non pochi ostacoli alle possibilità di integrazione dei minorenni stranieri non accompagnati. Il Sistema Comune Europeo d'Asilo (CEAS – Common European Asylum System) era nel pieno della prima fase del suo sviluppo e i minorenni stranieri non accompagnati che richiedevano protezione internazionale in Italia erano solo una minoranza<sup>2</sup>.

Diverse erano le problematiche allora identificabili. In particolare, la mancanza di organicità, ovvero di procedure uniformi per l'identificazione e l'accertamento dell'età dei minorenni stranieri non accompagnati, i lunghi tempi di permanenza all'interno di strutture di prima accoglienza che ostacolavano il percorso di integrazione, gli altrettanto lunghi tempi di nomina del tutore e, più in generale, la mancanza di garanzie di diritti fondamentali quali l'accesso all'istruzione, alla salute e all'assistenza legale, nonché di procedure uniformi e adeguate di valutazione del superiore interesse del minorenne e di una presa in carico globale dello stesso atta a garantirne, attraverso l'accesso ai diversi servizi e cure, un benessere psicosociale completo ed effettivo.

Anche con l'obiettivo di intercettare queste problematiche, anzitutto, nell'ambito del CEAS, **l'Italia ha recepito la nuova direttiva accoglienza tramite il D.lgs. 142/2015** che, per la prima volta, ha dettato specifiche

<sup>2</sup> L'European Migration Network (EMN) nel 2008 sottolineava "per quanto riguarda i minori non accompagnati richiedenti asilo, si tratta di un fenomeno alquanto circoscritto, ma la cui quantificazione statistica è in questa fase di fatto negata dalla mancata disponibilità dei dati sui richiedenti asilo disaggregati per classi di età e per la fattispecie in oggetto". Nel richiamare un'indagine dell'ANCI del marzo 2008, l'EMN ha indicato, nel triennio 2004-2006, la presenza di 102, 144 e 251 minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Maggiori informazioni disponibili su: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/migration-statistics/asylum-migration/2006/11\\_italy\\_national\\_report\\_2006\\_version\\_24apr09\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/migration-statistics/asylum-migration/2006/11_italy_national_report_2006_version_24apr09_it.pdf). Si tratta, dunque, di un numero assai più contenuto rispetto agli oltre 6.000 minorenni registrati nel 2019. Maggiori informazioni disponibili su: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno\\_statistico\\_per\\_gli\\_anni\\_1990\\_2019\\_0.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990_2019_0.pdf).



disposizioni sulla protezione e l'accoglienza dei minorenni non accompagnati, ai quali fino ad allora erano state applicate le norme generali riferite ai minorenni in stato di abbandono. Queste disposizioni (artt. 18, 19, 19-bis e 21), aventi l'obiettivo di rafforzare gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento, hanno costituito un primo quadro normativo di riferimento per l'accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati.

Successivamente, a maggio 2017, è entrata in vigore la **Legge 7 aprile 2017 n. 47**. Essa ha inciso significativamente sul panorama normativo italiano in tema di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La legge è stata frutto di un intenso e diffuso processo di consultazione della società civile, che ha visto impegnate le principali organizzazioni e agenzie attive nella tutela dei diritti dei minorenni stranieri non accompagnati. È stato un processo incentrato sulla valorizzazione delle buone prassi già esistenti in Italia e sulla loro conversione in normativa cogente, nato della necessità di colmare le lacune di un sistema che, fino a poco tempo prima, era stato concepito unicamente per situazioni e contesti completamente diversi da quelli che avevano caratterizzato i flussi migratori negli ultimi anni. L'obiettivo primario era quello di garantire maggiori diritti e tutele alle migliaia di minorenni che giungono ogni anno in Italia.

Conseguentemente, la Legge 47/2017, non solo ha fortemente ribadito la valenza del principio del superiore interesse del minore, ma **ha anche apportato numerose innovazioni normative**, tra le quali il divieto assoluto di respingimento alla frontiera, la definizione di procedure uniformi per l'identificazione e l'accertamento dell'età, regole per la prima e la seconda accoglienza, l'introduzione della figura del tutore volontario e di garanzie circa il diritto all'istruzione, alla salute, all'ascolto e all'assistenza legale, la previsione della cartella sociale. Inoltre, la Legge 47/2017 costituisce la prima legislazione in Europa esclusivamente dedicata alla protezione di una categoria vulnerabile come quella di chi, da minorenni, migra privo di figure adulte di riferimento<sup>3</sup>.

3 Europartners (2019), *Minori Stranieri Non Accompagnati. Analisi del fenomeno in Italia e sentiment dei social media*, p. 2, disponibile su: <http://www.europartnersnetwork.eu/wp-content/uploads/2019/03/WP-MSNA.pdf>

**A oggi sussiste un importante ritardo nell'adozione dei decreti attuativi**, senza i quali si è lungi dal garantire la piena funzionalità della normativa (modifiche al Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999 n. 394<sup>4</sup>; modifiche al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999 n.535<sup>5</sup>; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri contenente la procedura relativa al primo colloquio con il minorenni a cura della struttura di accoglienza<sup>6</sup>). Nonostante l'evidente e positivo impatto sulla prassi in diversi ambiti, tra tutti quello della tutela, la Legge 47/2017 registra ancora un notevole divario tra la lettera della norma e la sua applicazione pratica, mancando 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 ri-

4 Decreto del Presidente della Repubblica del 31 agosto 1999 n. 394, "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286", disponibile su [https://www.esteri.it/mae/nor-mative/normativa\\_consolare/visti/dpr\\_394\\_1999.pdf](https://www.esteri.it/mae/nor-mative/normativa_consolare/visti/dpr_394_1999.pdf). Il testo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri a dicembre 2019 ed è in attesa della firma da parte del Presidente della Repubblica e della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

5 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 dicembre 1999 n. 535, "Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286", disponibile su: [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2000-01-25&atto.codiceRedazionale=000G0029&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2000-01-25&atto.codiceRedazionale=000G0029&elenco30giorni=false).

6 Attualmente è attesa l'emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che dovrebbe definire la procedura, individuandone le fasi specifiche. Tale atto dovrebbe contenere un chiaro riferimento alla primaria considerazione da riservare al superiore interesse del minore e, in particolare, alle modalità procedurali attraverso le quali tale valutazione dovrà avere luogo. Il DPCM dovrebbe precisare la persona competente a svolgere il primo colloquio con il minorenni arrivato in struttura di prima accoglienza e quali aree approfondire al fine di rilevare le informazioni più adeguate per una corretta valutazione. Dovrebbe inoltre dare seguito alle disposizioni relative alla cartella sociale (art. 9). La sua adozione assume importanza ai fini di un'applicazione omogenea sul territorio nazionale delle previsioni della Legge 47/2017.



prese dal Tavolo Minori Migranti, nonché dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza<sup>7</sup>. Inoltre, le stesse Osservazioni Conclusive<sup>8</sup> rivolte all'Italia nel 2019, pur avendo accolto con favore l'adozione della Legge 47/2017, ne hanno evidenziato i limiti nell'applicazione (punto 33).

Da sottolineare positivamente l'adozione dell'Accordo tra Stato, Regioni e Province Autonome<sup>9</sup> del 9 luglio 2020, il quale chiude il lungo iter di emanazione di **Linee Guida uniformi in materia di accertamento dell'età dei minorenni stranieri non accompagnati**, già oggetto di Raccomandazione nei precedenti Rapporti del Gruppo CRC<sup>10</sup>. Tale atto era necessario non solo per agevolare il riconoscimento della minore età, considerato quale uno dei presupposti chiave ai fini dell'applicazione delle misure di tutela e protezione dalla Legge 47/2017, ma soprattutto, in caso di fondato dubbio e in *extrema ratio*, quale strumento principe per uniformare le prassi in materia di accertamento dell'età<sup>11</sup>.

Secondo i dati ufficiali del Ministero dell'Interno<sup>12</sup>, al

**31 agosto 2020 il totale dei minorenni stranieri non accompagnati arrivati in Italia via mare ammonta a 1.981.**

Secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>13</sup> sono **5.202 i minorenni non accompagnati presenti e censiti al 31 luglio 2020**, di cui 4.966 maschi (95.5%) e 236 femmine (4.5%). Oltre l'85% ha un'età compresa tra i 16 e i 17 anni. Le principali nazionalità di provenienza sono Albania (25.1%), Bangladesh (14.7%), Egitto (11.1%), Pakistan (7.8%), e Tunisia (6.8%). Le Regioni che registrano la maggior presenza di minorenni stranieri non accompagnati sono la Sicilia (19.6%), la Lombardia (12.2%), il Friuli Venezia Giulia (10.6%), l'Emilia Romagna (9.2%) e la Toscana (6.2%). Rispetto alle sole ragazze, circa il 60% ha un'età compresa tra i 16 e i 17 anni e sono originarie, principalmente, di Albania (19.1%), Nigeria (16.9%), Costa d'Avorio (13.6%) e Somalia (6.4%). Tuttavia, queste cifre includono solo minorenni che sono registrati ufficialmente, mentre è noto che molti, per varie ragioni, non vengono censiti e restano "invisibili" ai sistemi di protezione e accoglienza<sup>14</sup>.

Infine, preoccupante è la mancanza di politiche dedicate al **crescente numero di neomaggiorenni**<sup>15</sup>, 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 in considerazione<sup>16</sup>.

7 Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, Nota al Ministero dell'Interno: Stato di attuazione disposizioni sul sistema di prima e seconda accoglienza previste dalla legge n. 47 del 2017, 4 maggio 2018, disponibile su: [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/nota\\_stato\\_di\\_attuazione\\_legge\\_47.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/nota_stato_di_attuazione_legge_47.pdf). Nota al Consiglio dei Ministri: Stato di attuazione delle disposizioni previste dalla legge 7 aprile 2017, n. 47 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati". Richiesta informazioni del 12 maggio 2018, disponibile su: [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/stato\\_attuazione\\_legge\\_47\\_richiesta\\_informazioni.stamped.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/stato_attuazione_legge_47_richiesta_informazioni.stamped.pdf).

8 Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia, *Osservazioni Conclusive al quinto e sesto Rapporto periodico dell'Italia*, disponibili su: [https://www.unicef.it/Allegati/Osservazioni\\_Conclusive\\_CRC\\_Italia\\_2019.pdf](https://www.unicef.it/Allegati/Osservazioni_Conclusive_CRC_Italia_2019.pdf).

9 Protocollo multidisciplinare per l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati, disponibile su: <http://www.statoregioni.it/media/2751/p3-cu-atto-rep-n-73-9lug2020.pdf>.

10 Gruppo CRC (2019), 10° Rapporto di Monitoraggio sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, disponibile su: <http://gruppo-crc.net/wp-content/uploads/2019/12/RAPPORTO-CRC-2019-x-web-1.pdf>.

11 Si veda anche Cap. 6, par. "Salute e servizi sanitari per minorenni stranieri".

12 Ministero dell'Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*, disponibile su: [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_31-08-2020.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_31-08-2020.pdf).

13 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale delle Politiche dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione: *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia*, dati al 31 luglio 2020, disponibile su: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-luglio-2020.pdf>.

14 UNICEF, *Come rendere visibile l'invisibile*, disponibile su: [https://www.unicef.it/Allegati/Come\\_rendere\\_visibile\\_l\\_invisibile.pdf](https://www.unicef.it/Allegati/Come_rendere_visibile_l_invisibile.pdf).

15 Fondazione ISMU, UNICEF, UNHCR e IOM (2019), *A un bivio. La transizione alla vita adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, disponibile su: [https://www.unicef.it/Allegati/A\\_un\\_bivio\\_Report.pdf](https://www.unicef.it/Allegati/A_un_bivio_Report.pdf).

16 Consiglio d'Europa, Comitato dei Ministri, Raccomandazione CM/Rec(2019)4 sulla protezione dei giovani rifugiati nella transizione verso l'età adulta, disponibile su: <https://rm.coe.int/recommendation-cm-2019-4-supporting-young-refugees-transition-adulthoo/168098e814>.



L'emergenza COVID-19 ha avuto un impatto sociale significativo sulle vite dei minorenni e dei neomaggiorenni arrivati da soli in Italia<sup>17</sup>. 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 lungo (14 giorni, quasi la metà della durata prevista per la prima accoglienza). Per coloro che si trovavano in accoglienza si sono moltiplicate le criticità: dal cambiamento delle modalità di rapportarsi a distanza con gli operatori e i tutori alla didattica online, dove possibile, alla sospensione delle attività sportive, culturali e sociali fondamentali per l'equilibrio psico-fisico, alla convivenza forzata e all'acuirsi di alcune situazioni di conflittualità tipiche degli adolescenti.

Da sottolineare, infine, l'impatto negativo, dovuto alla carenza di un accompagnamento e di una spiegazione su cosa stesse accadendo durante il periodo di quarantena, sul benessere psicologico dei ragazzi, che ha spesso provocato rimandi a traumi pregressi.

Il Governo ha adottato diverse misure per far fronte alle conseguenze dell'emergenza sanitaria e che hanno riguardato, direttamente o indirettamente, i minorenni stranieri non accompagnati<sup>18</sup>. Queste misure prevedevano la sospensione dei termini per la presentazione della richiesta di primo rilascio o di rinnovo

del permesso di soggiorno<sup>19</sup>: inizialmente prevista dal 2 marzo al 1 aprile 2020, la sospensione è stata successivamente prorogata al 15 maggio 2020<sup>20</sup> e poi al 31 agosto 2020<sup>21</sup>. Un'ulteriore misura adottata è quella riguardante la proroga delle misure di accoglienza nel Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) fino alla fine dell'anno e, allo stesso tempo, quella di garantire la prosecuzione dell'accoglienza nonostante la cessazione delle condizioni, tanto nei SIPROIMI quanto nei CAS, fino al termine dello stato di emergenza (31 luglio 2020<sup>22</sup>, poi prorogata al 15 ottobre 2020<sup>23</sup>).

Tuttavia, sono mancate alcune previsioni importanti, in particolare garanzie sugli standard e i servizi previsti per legge durante il periodo di quarantena obbligatoria post-arrivo, nonché un sistema coordinato e adeguato per la distribuzione dei minorenni in apposite strutture dedicate alla quarantena che rispondano ai requisiti per l'accoglienza degli stessi.

Inoltre, sono mancate indicazioni puntuali e tempestive

17 Gruppo CRC (2019), *Editoriale speciale COVID-19 n. 1*, disponibile su: <http://gruppcrc.net/editoriale-speciale-covid-19/>.

18 Tra le altre si ricorda la misura che ha riguardato la chiusura temporanea degli Uffici Immigrazione presso le Questure, rispetto alla quale sono state comunque salvaguardate le procedure riguardanti le prime richieste di presentazione della domanda di riconoscimento della protezione internazionale. Ministero dell'Interno, Circolare n. 0020359 del 9 marzo 2020: "Emergenza Coronavirus, chiusura temporanea degli Uffici Immigrazione", disponibile al link <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/03/circolare-Min.-interno-chiusura-uffici.pdf>. Con Circolare del Ministero dell'Interno n. 15350/117 del 14 aprile 2020 è stata disposta l'applicazione su tutto il territorio nazionale delle misure urgenti di contenimento del contagio fino al 3 maggio 2020, tra cui si ritiene possibile ricomprendere anche la chiusura degli Uffici Immigrazione inizialmente prorogata in via ufficiale fino al 14 aprile. Si ritiene infatti probabile che la durata sia stata prorogata per tutto il periodo di sospensione dei procedimenti (ovvero fino al 15 maggio 2020). La Circolare è disponibile al link [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare\\_14\\_aprile\\_2020\\_covid-19\\_dpcm\\_10\\_aprile\\_2020.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_14_aprile_2020_covid-19_dpcm_10_aprile_2020.pdf).

19 Si veda art. 9 del Decreto Legge 2 marzo 2020 n. 9, rubricato "Procedimenti amministrativi di competenza delle Autorità di pubblica sicurezza", disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/02/20G00026/sg>.

20 Si veda art. 37 del Decreto Legge 8 aprile 2020 n. 23 recante "Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali", convertito con la Legge 5 giugno 2020 n. 40, disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/06/06/20A03082/SG>.

21 Si veda art. 103, comma 2 quater del Decreto Legge 17 marzo 2020 n. 18 come modificato dalla Legge di conversione 24 aprile 2020 n. 27 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi. Disponibile su: [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-04-29&atto.codiceRedazionale=20A02357&elenco30giorni=true](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-04-29&atto.codiceRedazionale=20A02357&elenco30giorni=true).

22 Si veda l'art. 86 bis del DL "Cura Italia", come modificato dalla Legge di conversione 27/2020, disponibile su: [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-04-29&atto.codiceRedazionale=20A02357&elenco30giorni=true](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-04-29&atto.codiceRedazionale=20A02357&elenco30giorni=true).

23 Si veda Decreto-legge 30 luglio 2020, n. 83, disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/30/20G00112/sg>.



ve in grado di orientare i centri e le comunità di accoglienza sulle modalità più corrette per gestire l'emergenza sanitaria; indicazioni giunte solo in un momento successivo<sup>24</sup>. Al fine di orientare e di rendere uniformi sul territorio nazionale le misure di prevenzione verso tali gruppi di popolazione, compresi i minorenni stranieri non accompagnati ospitati nei centri di accoglienza, 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"<sup>25</sup>. Con l'obiettivo di garantire la **stabilità all'accoglienza**, durante l'emergenza ha assunto particolare rilievo **l'istituto del cosiddetto prosieguito amministrativo**<sup>26</sup>: 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 quarantena. Allo stesso tempo, vi sono stati orientamenti poco chiari con riguardo agli spostamenti 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. Dall'inizio dell'anno al 31 luglio 2020 sono stati segnalati 703 minorenni irripetibili (110 durante la quarantena, da marzo a maggio)<sup>27</sup>.

Una delle questioni principali su cui ha avuto ricadute l'emergenza sanitaria è stata **l'interruzione dei percorsi di inclusione** dei minorenni stranieri non accompagnati, tra i quali le esperienze di tirocinio formativo sospese, i contratti di lavoro non rinnovati, la firma dei nuovi contratti di lavoro posticipata: è stato impossibile garantire il proseguimento delle esperienze formative e professionali. L'interruzione di questi percorsi non ha solamente ricadute, come si vedrà, in termini economici e di regolarità sul territorio, ma anche emotive, legate alla delicata e complessa fase adolescenziale che sta attraversando la maggioranza di questi 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.

24 Legge 24 aprile 2020 n. 27, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi, disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/04/29/20G00045/sg>.

25 Ministero della Salute, *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*, 6 agosto 2020, disponibili su: [http://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6\\_2\\_2\\_1.jsp?lingua=italiano&id=2942](http://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6_2_2_1.jsp?lingua=italiano&id=2942). In particolare, nel documento si precisa: "I minori stranieri non accompagnati svolgono i rispettivi periodi di quarantena/isolamento preferenzialmente presso i centri per minori stranieri non accompagnati, ove disponibili, in aree appositamente predisposte e dedicate (Repertorio n. 80/CU del 9 luglio 2020). Per la gestione di tali aree, vedere Rapporto ISS COVID-19 1/2020".

26 ASGI (2020), *Emergenza COVID-19 e percorsi dei minori non accompagnati dopo i 18 anni*, disponibile su: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/Nota-COVID-19-e-percorsi-dei-MSNA-ai-18-anni.pdf>.

27 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale delle Politiche dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia*, disponibile su: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-luglio-2020.pdf>.



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 del Lavoro e delle Politiche Sociali** di assicurare che la sospensione del percorso di inclusione non incida negativamente sulla valutazione ai fini della conversione del permesso di soggiorno.