

## Capitolo VIII

# MISURE SPECIALI DI PROTEZIONE

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



**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 n. 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 ad 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 volonta-

ri 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 ad 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 ad 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, tutto 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 ad 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 ad 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 34 e 36*

Nel 2017 sono **giunti in Italia via mare** 15.779 minorenni stranieri non accompagnati (MNA), nel 2018 3.536, con una diminuzione pari al 77,6%. I MNA hanno rappresentato oltre il 14% degli arrivi totali, anch'essi oggetto di una analoga, forte diminuzione. Nei primi sei mesi del 2019, i MNA giunti in Italia sono stati appena 329<sup>1</sup>. I dati resi noti dal Ministero dell'Interno nell'ambito del Cruscotto Statico Giornaliero non danno riscontro né delle nazionalità, né del genere, né delle fasce d'età dei nuovi arrivi riguardanti MNA e non tengono conto di chi sfugge alla registrazione a seguito di uno sbarco non intercettato e di chi arriva via terra.

<sup>1</sup> Ministero dell'Interno (2019), *Cruscotto Statistico Giornaliero al 30 giugno 2019*, disponibile su <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>



Riguardo alle **presenze sul territorio nazionale**, al 30 giugno 2019 sono stati riferiti al SIM<sup>2</sup> 7.272 MNA con un forte decremento rispetto all'anno precedente quando ne erano stati segnalati 13.151<sup>3</sup>. Rispetto alla tipologia di accoglienza, i MNA accolti in strutture di seconda accoglienza<sup>4</sup> sono stati il 79% del totale, mentre il 15% sono stati accolti presso strutture di prima accoglienza<sup>5</sup>. Il restante 6% ha trovato accoglienza presso privati. Le strutture di accoglienza censite nel SIM che ospitano MNA sono 1.245 e quasi un terzo sono localizzate in Sicilia. I MNA presenti in struttura sono in prevalenza maschi con un'età compresa tra i 16 e i 17 anni. Le principali nazionalità sono state Albania, Egitto, Pakistan, Costa d'Avorio, Gambia e Guinea. Con riguardo alle sole ragazze, le principali nazionalità registrate sono state invece Nigeria, Albania, Eritrea, Costa d'Avorio e Somalia.

Nella legislazione internazionale e nazionale i MNA sono da considerare innanzitutto e soprattutto minorenni<sup>6</sup>.

Nel corso del 2018 sono intervenute rilevanti novità normative in materia di asilo e immigrazione, con un impatto anche sulla situazione dei minorenni migranti e rifugiati, tra cui il Decreto-legge 113/2018, il quale, nonostante i numerosi appelli della società civile<sup>7</sup>, è stato convertito con modificazioni dalla **Legge 132/2018** senza sostanziali miglioramenti alle norme più preoccupanti<sup>8</sup>. Questa normativa – a cui sono seguite Circolari del Ministero dell'Interno<sup>9</sup> – ha introdotto modifiche significative al sistema di asilo e immigrazione<sup>10</sup>. Essa incide solo marginalmente sulla legislazione sui MNA, per i quali resta confermato l'accesso al sistema di accoglienza SIPROIMI<sup>11</sup>, ex SPRAR<sup>12</sup>, ma avendo profondamente modificato le regole generali sull'accoglienza e sulla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, finisce per avere un impatto concreto sui percorsi di inclusione dei minorenni, accompagnati e non, e ancor più dei neomaggiorenni, anche in con-

<sup>2</sup> Sistema Informativo Minori, attivo presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

<sup>3</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2019), *Report di monitoraggio. Dati al 30 giugno 2019*, disponibile su <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

<sup>4</sup> Tra le strutture di seconda accoglienza rientrano quelle finanziate con fondo FAMI e tutte le strutture di secondo livello accreditate e autorizzate a livello regionale o comunale.

<sup>5</sup> Tra le strutture di prima accoglienza rientrano i centri governativi di prima accoglienza finanziati con risorse del FAMI, le strutture ricettive temporanee attivate dai Prefetti ex art. 19, co. 3-bis del D.Lgs. 142/2015 (cosiddetti CAS minori), le strutture di prima accoglienza accreditate e autorizzate dai comuni o dalle regioni e le strutture a carattere emergenziale e provvisorio.

<sup>6</sup> L'Italia è tenuta a riconoscere e garantire i diritti enunciati e contenuti negli strumenti internazionali che ha sottoscritto, innanzitutto la Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (artt. 2, 3, 6, 8, 12, 19, 26, 27 e 39). Per quanto riguarda la tutela dei MNA, si segnalano inoltre la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento e al Consiglio (12 aprile 2017), *La protezione dei minori migranti*; le previsioni del Commento Generale n. 3 (2017) del Comitato ONU per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia; e le previsioni del Commento Generale n. 22 (2017) del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

<sup>7</sup> Nota del 19 novembre 2018 dell'Audizione di Save the Children presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera sul Disegno di Legge C. 1346, approvato dal Senato, di conversione del Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica, disponibile su [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/000/477/Save\\_the\\_Children.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/000/477/Save_the_Children.pdf); Comunicato Stampa congiunto delle associazioni riunite nel Tavolo Asilo del 7 novembre 2018, disponibile su <https://www.amnesty.it/commento-del-tavolo-asilo-sul-decreto-sicurezza-immigrazione/o>; Comunicato Stampa congiunto delle associazioni riunite nel Tavolo Asilo del 29 novembre 2018, disponibile su <https://centroastalli.it/decreto-legge-sicurezza-e-immigrazione-il-commento-del-tavolo-asilo-nazionale/>

<sup>8</sup> Segnalazione criticità applicazione Legge 132/2018 su possibilità di tutela della salute individuale di migranti e della salute collettiva, disponibile su [https://www.simmweb.it/attachments/article/955/Lettera\\_Ministro\\_su\\_rischi\\_applicaz\\_L\\_132\\_2018\\_su\\_assistenza\\_migranti\\_DEF\\_10\\_05\\_2019.pdf](https://www.simmweb.it/attachments/article/955/Lettera_Ministro_su_rischi_applicaz_L_132_2018_su_assistenza_migranti_DEF_10_05_2019.pdf)

<sup>9</sup> Circolare n. 83774 del 18 dicembre 2018 adottata dal Ministero dell'Interno, disponibile su [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare\\_05155420181218191523.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_05155420181218191523.pdf); Circolare n. 22146 del 27 dicembre 2018 adottata dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione – Direzione Centrale dei Servizi per l'Immigrazione e l'Asilo – del Ministero dell'Interno, disponibile su [https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2017/01/Circolare\\_DL-4-OTT.-2018-N.113.pdf](https://www.sprar.it/wp-content/uploads/2017/01/Circolare_DL-4-OTT.-2018-N.113.pdf); Circolare del 2 gennaio 2019 della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, disponibile su <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolare-2-gennaio-2019-commissione-nazionale-diritto-dasilo>

<sup>10</sup> I 4 capi che compongono il primo titolo, modificano le seguenti leggi: D.Lgs. 286/1998, D.Lgs. 25/2008, Decreto-legge 13/2019, conv. in Legge 46/2017, il D.Lgs. 150/2011, il D.P.R. 394/1999, il Decreto-legge 416/1989 conv. in Legge 39/1990 e la Legge 91/1992.

<sup>11</sup> Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minorenni stranieri non accompagnati.

<sup>12</sup> Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.



siderazione del fatto che non sono state previste specifiche ed esplicite clausole di esenzione nei confronti delle persone di età minore (ad esempio per quanto riguarda le procedure accelerate).

Una delle novità principali introdotte riguarda l'**abolizione della protezione umanitaria** e del relativo permesso di soggiorno previsti dal Testo Unico sull'Immigrazione come forma di protezione di carattere nazionale, considerata dalla magistratura come attuativa del dettato costituzionale<sup>13</sup>. Ciò ha avuto un impatto tanto concreto, quanto preoccupante. Anzitutto, la protezione umanitaria veniva spesso riconosciuta a minorenni e neomaggiorenni in considerazione della loro vulnerabilità. Pertanto la sua abolizione, in particolare alla luce dell'applicazione retroattiva della norma<sup>14</sup>, potrebbe comportare per i ragazzi che avevano presentato richiesta di protezione internazionale in vigenza della precedente normativa un più alto rischio di diniego da parte della Commissione territoriale. Si aggiunga come tra le forme di protezione complementare che sostituiscono la protezione umanitaria (i cosiddetti casi speciali) non rientrino alcune ipotesi di specifiche vulnerabilità che potrebbero riguardare MNA e neomaggiorenni (ad es. la presenza di traumi derivanti dalle violenze subite nei Paesi di transito). E anche nel caso dei permessi di soggiorno per cure mediche non è chiaro con quali criteri questi verranno assegnati, mentre la loro minore durata e non convertibilità in permessi di lavoro limiterà la possibilità di accedere all'assistenza sociale e ai percorsi di integrazione.

Altro grande e incisivo cambiamento riguarda l'**accesso all'accoglienza diffusa della rete SIPROIMI**, garantito ai MNA e ai titolari di protezione internazionale, e negato ai richiedenti asilo adulti e alle famiglie con minorenni. Questi, permanendo nei CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria), perdono il livello di protezione e di immediata presa in carico cui tutte le persone di età minore hanno diritto, anche rispetto all'accesso individuale alla procedura di protezione internazionale. In aggiunta, i neomaggiorenni e i minorenni in famiglia ad oggi titolari di protezione per motivi umanitari,

che, in seguito alla sua abrogazione, non hanno diritto ad alcuna forma di accoglienza (SIPROIMI, CAS, CARA - Centro Accoglienza Richiedenti Asilo), si ritrovano a dover affrontare un rischio di mancanza di soluzioni abitative con tutto quello che ne consegue. La novella normativa incide anche sull'accoglienza dei minorenni che compiono la maggiore età durante il soggiorno in Italia. In positivo si segnala che i richiedenti protezione internazionale già accolti in strutture SPRAR/SIPROIMI da minorenni vi permangano anche dopo il compimento del 18° anno d'età fino alla definizione della procedura di riconoscimento della protezione internazionale (e anche dopo in caso di esito positivo della stessa). In negativo va rilevato che l'accesso al SIPROIMI non è garantito ai neomaggiorenni richiedenti protezione internazionale o titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari che siano stati accolti fino al compimento della maggiore età in una tipologia di struttura diversa (ad esempio in una comunità per minorenni). Sembra quindi emergere una **ingiustificata differenza di trattamento** riguardo all'accoglienza tra neomaggiorenni richiedenti protezione che hanno compiuto la maggiore età internamente al SIPROIMI e neomaggiorenni con medesimo status legale che si trovavano fuori da tale rete al momento di compiere 18 anni.

Rispetto ai ragazzi titolari di cosiddetto "**prosieguo amministrativo**", provvedimento emesso dal Tribunale per i Minorenni quando "un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia"<sup>15</sup>, la Circolare applicativa<sup>16</sup> afferma che il SIPROIMI "si potrà sviluppare ulteriormente come sistema di accoglienza e di inclusione dei minori stranieri non accompagnati", il che sembra aprire le porte alla considerazione di una permanenza dei ragazzi, ma, senza individuarne chiaramente il titolo all'accesso, viene lasciata per il momento indefinita la prassi a riguardo. Questa incertezza viene accresciuta dalla più generale prassi disomogenea degli Enti locali, che non sempre danno se-

<sup>13</sup> La giurisprudenza la considera, assieme alle due forme di protezione internazionale, un'attuazione dell'art. 10 comma 3 della Costituzione. In proposito si vedano le seguenti sentenze: Cass. 4455/2018, Cass. 10686/2012, Cass. 16362/2016, Cass. Sez. Un. 19393/2009.

<sup>14</sup> In questo momento si è in attesa della pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

<sup>15</sup> Art. 13 della Legge 47/2017.

<sup>16</sup> Art. 13 della Circolare del 2 gennaio 2019 della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, disponibile su <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolare-2-gennaio-2019-commissione-nazionale-diritto-dasilo>



guito con misure di accoglienza a tale provvedimento. Allo stesso tempo, mancano norme di raccordo che consentano una piena attuazione del D.Lgs. 142/2015, nel quale rimane la previsione di un doppio livello di accoglienza per i MNA<sup>17</sup>.

Un'importante criticità riguarda l'**iscrizione anagrafica**, poiché il Decreto-legge 113/2018 ha previsto che il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale, senza distinzione tra richiedenti minorenni e adulti<sup>18</sup>, costituisca documento di riconoscimento, ma non utile ai fini di tale iscrizione. Tale previsione ha conseguenze rilevanti sul godimento e sull'esercizio di alcuni diritti fondamentali, ad esempio con riguardo all'iscrizione presso i centri per l'impiego, all'apertura di conti correnti e alla sottoscrizione di contratti di lavoro<sup>19</sup>. Infine, il Decreto-legge 113/2018 ha abolito l'istituto del cosiddetto **silenzi-assenso** nel rilascio del parere previsto dall'art. 32 del Testo Unico sull'Immigrazione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ai fini della conversione del permesso di soggiorno per minore età effettuato dalla Questura, che non potrà più essere assicurata sino a quando il parere non venga adottato in forma espressa. Si trattava di una garanzia introdotta dalla Legge 47/2017 sulla protezione dei MNA a tutela del minorenne in caso di ritardo della pubblica amministrazione nell'emanazione del parere. La sua cancellazione purtroppo riporta questo aspetto

della tutela dei ragazzi a prima della Legge 47/2017. Secondo l'Agenda di Governo presentata in Parlamento dal Presidente del Consiglio il 9 settembre 2019 con riferimento alla Legge 132/2018, "la disciplina in materia di sicurezza dovrà essere rivisitata, alla luce delle recenti osservazioni formulate dal Presidente della Repubblica"<sup>20</sup>. Anche a fronte delle novità normative, la **Legge 47/2017** ha potuto rappresentare un'importante argine per la tenuta del sistema di protezione dei MNA, avendo definito una disciplina organica che rafforza gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento e maggiore omogeneità nelle prassi. Tra questi strumenti, il **permesso di soggiorno per minore età**, che può essere rilasciato anche in assenza di un documento di identità<sup>21</sup>. Questa previsione normativa ha trovato ampio riscontro nella prassi<sup>22</sup>, tranne che in alcuni preoccupanti casi (singole Questure) in cui le persone di età minore si orientano verso la presentazione di una richiesta di protezione internazionale, come soluzione per regolarizzare il loro status; tuttavia, in assenza di reali bisogni di protezione internazionale, tale decisione può rivelarsi controproducente per il loro percorso.

**Rispetto alla piena attuazione della Legge 47/2017, devono ancora essere adottati i decreti attuativi<sup>23</sup>.**

<sup>17</sup> Tale sistema, tuttavia, appare di fatto in via di superamento, posto che nel prossimo giugno 2020 tutti i centri governativi di prima accoglienza per MNA (progetti finanziati con il fondo europeo FAMI) cesseranno le attività. Alla luce di ciò, occorre comunque garantire il rispetto degli standard qualitativi raggiunti dall'attuale sistema, nonché il pieno rispetto della normativa vigente.

<sup>18</sup> Save the Children (2019), *Piccoli Schiavi Invisibili 2019. Rapporto sui minori vittime di tratta e grave sfruttamento*. IX edizione, disponibile su <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/piccoli-schiavi-invisibili-2019>

<sup>19</sup> Sebbene lo stesso Decreto-legge 113/2018 abbia stabilito che l'accesso ai servizi previsti dal D.Lgs. 142/2015 – o comunque erogati sul territorio – sia assicurato nel luogo di domicilio del richiedente, l'attuazione della norma risulta complessa e potrebbe determinare rilevanti difficoltà per i richiedenti protezione internazionale, almeno finché tutte le amministrazioni preposte ed eventuali soggetti privati coinvolti adegueranno le proprie procedure di accesso ai servizi. Si veda a riguardo: Nota dell'UNHCR sull'applicazione della Legge 01 dicembre 2018, n. 132, di conversione del Decreto-legge 04 ottobre 2018, n. 113, in relazione alla nuova disciplina sulla residenza anagrafica e sull'accesso ai servizi dei richiedenti asilo, 10 aprile 2019, disponibile su <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2019/08/Nota-UNHCR-su-residenza-anagrafica-e-accesso-ai-servizi-dei-richiedenti-asilo.pdf>

<sup>20</sup> Mattarella, S. (8 agosto 2019), *Lettera ai Presidenti delle Camere con i rilievi al decreto sicurezza bis*, disponibile su <https://www.lettera43.it/mattarella-lettera-decreto-sicurezza-bis-quirinale/>

<sup>21</sup> Circolare del 24 marzo 2017 del Ministero dell'Interno, disponibile su [http://www.immigrazione.biz/upload/circolare\\_minori\\_min\\_interno\\_24\\_3\\_017.pdf](http://www.immigrazione.biz/upload/circolare_minori_min_interno_24_3_017.pdf)

<sup>22</sup> Save the Children (2018), *Children Come First. Dossier finale. I minori migranti in arrivo via mare. Ottobre 2016 - Dicembre 2018*, disponibile su <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/children-come-first-dossier-finale>

<sup>23</sup> I decreti attuativi modificano il Decreto del Presidente della Repubblica del 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/normative/normativa\\_consolare/visti/dpr\\_394\\_1999.pdf](https://www.esteri.it/mae/normative/normativa_consolare/visti/dpr_394_1999.pdf); modificano il 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); prevedono l'adozione di nuovo D.P.C.M. relativo alla previsione di una procedura per il primo colloquio.



Questo rende il quadro attuativo ancora incompleto, ad esempio rispetto ad aspetti quali 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, in collegamento, la tenuta e condivisione della cartella sociale. Inoltre, sarà importante che il nuovo D.P.C.M., previsto dai sopracitati decreti attuativi e relativo alla previsione di una procedura per il primo colloquio, comprenda indicazioni utili allo svolgimento di quest’ultimo e alla tenuta della cartella sociale, in modo da garantire un approccio e garanzie procedurali uniformi.

Per quanto riguarda l’istituto della **tutela volontaria**, è rilevante l’impegno dell’Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza (AGIA) e dei Garanti regionali, nonché l’entusiasmo della risposta,<sup>24</sup> se si pensa che al 31 dicembre 2018 5.501 privati cittadini avevano presentato domanda<sup>25</sup> e che i tutori nominati stanno mostrando forti potenzialità di produrre un riequilibrio del sistema nel senso della tutela dei diritti dei MNA. L’AGIA a settembre 2018 ha avviato un progetto di monitoraggio finanziato dal fondo FAMI<sup>26</sup>, che, tra gli altri risultati<sup>27</sup>, intende favorire negli altri Paesi europei la diffusione

dell’esperienza italiana, riconosciuta come *best practice* in una nota congiunta dell’AGIA e dall’Agenzia dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea<sup>28</sup>. Rispetto ai tempi di nomina dei tutori si rileva una situazione disomogenea sul territorio nazionale con un’oscillazione tra uno e sei mesi<sup>29</sup>.

Si riscontra un’attuazione ancora più disomogenea rispetto all’**accertamento multidisciplinare dell’età** dei MNA, essendovi ancora regioni ove la procedura relativa non risulta in linea con i criteri fissati nella legge<sup>30</sup>, dato che l’accertamento dell’età viene ancora effettuato esclusivamente attraverso l’RX di polso e mano<sup>31</sup>, spesso senza indicazione del margine di errore e comunque non prevedendo un approccio multidisciplinare<sup>32</sup>. Inoltre quasi mai viene notificato il provvedimento di attribuzione dell’età all’interessato, privandolo della possibilità di impugnazione. La magistratura minorile in alcuni casi non viene coinvolta, al contrario di quanto previsto. 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*<sup>33</sup> aumenta ulteriormente, per i minorenni erroneamente identificati come maggiorenni il rischio di essere espulsi. Ancora in itinere risulta la

<sup>24</sup> Al fine di promuovere una selezione e una formazione il più uniforme possibile sull’intero territorio nazionale è stata prevista l’adozione di Linee guida, protocolli di intesa tra i Tribunali per i Minorenni e i Garanti regionali, nonché di appositi moduli formativi standard. Rispetto alla fase di selezione e formazione dei tutori volontari nelle regioni prive di Garante, e pertanto sotto la sua responsabilità, l’AGIA si è avvalsa del supporto dello *European Asylum Support Office* (EASO) e di altri attori con particolare esperienza con riguardo a MNA (tra le quali Save the Children, UNHCR e UNICEF). Nelle quattro regioni sotto il mandato dell’AGIA (Toscana, Abruzzo, Sardegna e Molise), nel 2018 sono stati registrati 254 partecipanti ai corsi e 241 iscritti negli elenchi. Nelle altre regioni e Province Autonome, i Garanti hanno coinvolto altri attori aventi esperienza in tale ambito, con una diversificazione dei contenuti dei moduli formativi offerti.

<sup>25</sup> Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza (2019), *Relazione al Parlamento 2018*, disponibile su <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/agia-relazione-parlamento-2018-web.pdf>

<sup>26</sup> Per approfondire si veda <https://www.garanteinfanzia.org/news/minori-stranieri-non-accompagnati-al-il-progetto-il-monitoraggio-della-tutela-volontaria>

<sup>27</sup> I risultati del progetto includono un aggiornamento costante dei dati sulla tutela volontaria, la costruzione di una rete inter-istituzionale di accompagnamento per i tutori volontari, la previsione di un numero verde, di una segreteria e di una polizza assicurativa per i tutori volontari, nonché una loro qualificazione costante, attività di sensibilizzazione e di promozione dell’istituto della tutela volontaria, la diffusione di progetti locali innovativi in materia, la creazione di un centro di documentazione, la redazione di linee guida nazionali.

<sup>28</sup> Autorità Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza (2018), *La tutela legale dei minori stranieri non accompagnati in Italia alla luce della legge 7 aprile 2017 recante “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati” come modificata dal decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220*, disponibile su [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-it-guardianship-legal-update\\_it.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-it-guardianship-legal-update_it.pdf)

<sup>29</sup> Save the Children (2018), *Children Come First. Dossier finale. I minori migranti in arrivo via mare. Ottobre 2016 - Dicembre 2018*, disponibile su <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/children-come-first-dossier-finale>

<sup>30</sup> *Pediatria*, numero 11 (novembre 2018), *Acrobati di oggi. Pediatria. Magazine della Società Italiana di Pediatria*, vol. 8, n. 11, disponibile su <https://www.sip.it/2018/12/10/pediatria-numero-11-2018-acrobati-di-oggi/>

<sup>31</sup> 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”, disponibile su [www.simmweb.it](http://www.simmweb.it) e [www.sip.it](http://www.sip.it)

<sup>32</sup> Save the Children (2018), *Children Come First. Dossier finale. I minori migranti in arrivo via mare. Ottobre 2016 - Dicembre 2018*, disponibile su <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/children-come-first-dossier-finale>

<sup>33</sup> 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 minorenni migranti, la violazione della normativa vigente in Italia in materia di identificazione e accoglienza dei minorenni migranti.



procedura di adozione del **Protocollo per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei MNA**<sup>34</sup>, necessario per fornire indicazioni uniformi e condivise alle équipes multidisciplinari e agli altri attori coinvolti nelle procedure di accertamento, nel rispetto del principio di non discriminazione e del superiore interesse della persona di età minore, del diritto del minore a preservare la propria identità, ma soprattutto del criterio del fondato dubbio e dell'*extrema ratio*. Attualmente, una versione aggiornata del Protocollo, redatta dal Ministero della Salute e presentata il 5 dicembre 2018 alla Conferenza Unificata<sup>35</sup>, è al vaglio dell'AGIA e delle Regioni e Province Autonome al fine di procedere con organicità alla conclusione dell'iter istruttorio e alla definitiva approvazione del documento.

Al 30 giugno 2019 sono stati registrati nel SIM 4.736 **MNA irreperibili**, ovvero MNA che si sono allontanati spontaneamente dalle strutture presso le quali erano stati accolti, principalmente originari di Tunisia, Eritrea, Afghanistan e Somalia, con un aumento del 30% rispetto al 2018<sup>36</sup>. **L'aumento degli allontanamenti** dalle strutture di accoglienza è indicativo sia della precarietà delle condizioni di accoglienza delle strutture presso cui vivono i MNA<sup>37</sup>, sia del loro desiderio di portare a termine il proprio progetto migratorio, che spesso ha come obiettivo finale altri Paesi del Nord Europa dove risiedono familiari, amici e connazionali.

Tale allontanamento si traduce nella rinuncia alle vie legali "per valicare le frontiere", quali la procedura di **ricongiungimento familiare**, ex Regolamento UE n. 604/2013<sup>38</sup>. A fronte del soddisfacente funzionamento dell'autorità preposta, ovvero dell'Unità Dublino<sup>39</sup>, l'AGIA ha evidenziato diverse criticità insite nella procedura<sup>40</sup>, che riguardano la lentezza delle procedure legate alle rispettive difficoltà burocratiche (ad esempio il rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare da parte del Tribunale per i Minorenni, la tardiva presa in carico dei Servizi Sociali o le lunghe tempistiche per la nomina del tutore, nonché la mancanza di notizie certe su tempi ed esiti) e incentivano l'allontanamento dei MNA. Particolare attenzione deve essere dedicata a questi MNA in transito che, come sottolineato dall'AGIA, richiedono l'individuazione di interventi idonei e strutturali, in grado di dare una risposta alle loro peculiari esigenze migratorie<sup>41</sup>.

Tra le questioni più sensibili rientra la necessità di garantire l'adozione di un **approccio fondato sui diritti umani e sul rispetto del superiore interesse della persona di età minore** in ogni circostanza che riguardi i minorenni migranti. Nel 2018 e nei primi mesi del 2019 sono state registrate situazioni che hanno mostrato come tale approccio non sia stato adottato, tra cui le conseguenze relative alla decisione adottata dal Governo di non consentire immediatamente lo sbarco delle persone.

<sup>34</sup> "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, disponibile su [https://www.minori.gov.it/sites/default/files/protocollo\\_identificazione\\_msna.pdf](https://www.minori.gov.it/sites/default/files/protocollo_identificazione_msna.pdf)

<sup>35</sup> Ministero della Salute, "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento multidisciplinare dell'età dei minori stranieri non accompagnati", disponibile su [www.unificata.it](http://www.unificata.it)

<sup>36</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2019), *Report di monitoraggio. Dati al 30 giugno 2019*, disponibile su <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

<sup>37</sup> Save the Children (2018), *Helpline Minori Migranti. Report attività 2016-2017*, disponibile su <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/helpline-minori-migranti-report-2016-2017>

<sup>38</sup> Infatti, al 31 dicembre 2018, 159 MNA su 482 ritenuti eleggibili, pari al 33%, si sono allontanati durante la procedura di ricongiungimento familiare.

<sup>39</sup> L'Unità Dublino, incardinata nel Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno e nell'ambito della Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, è preposta a determinare lo Stato membro UE competente dell'esame della domanda d'asilo presentata in uno degli altri Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (o apolide) ai sensi della cosiddetta normativa Dublino (attualmente del Regolamento (UE) 604/2013 in vigore dal 1 Gennaio 2014 in combinato disposto con il regolamento EURODAC, n. 603/2013).

<sup>40</sup> Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (2019), *I movimenti dei minori stranieri non accompagnati alle frontiere settentrionali*, disponibile su <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/movimenti-minori-stranieri-frontiere-settentrionali.pdf>

<sup>41</sup> *Ibidem*.



Tali decisioni, successivamente trasposte nel Decreto Sicurezza Bis, hanno esposto a grandi rischi tutte le persone soccorse, in particolare le categorie più vulnerabili tra cui minorenni accompagnati e MNA<sup>42</sup>.

Molte delle criticità sopra esposte sono inoltre state sollevate congiuntamente, tra il 2018 ed il 2019, da numerosi esperti indipendenti delle Nazioni Unite in lettere indirizzate al MAECI<sup>43</sup>.

Pertanto, anche alla luce delle numerose osservazioni formulate dal Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Parlamento**, al fine di tutelare i minorenni migranti nel nuovo contesto legislativo, di adottare specifiche esenzioni delle persone di età minore dalle misure ex Legge 132/2018 in tema ad esempio di procedure accelerate, adottare una normativa che garantisca effettiva protezione a tutti coloro che presentino condizioni di particolare vulnerabilità e non rientrano nei casi speciali di cui al Decreto-legge 113/2018;
- 2. 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;
- 3. Al Ministero dell'Interno** di integrare le statistiche pubbliche sugli arrivi, via mare e via terra, in modo tale da dare contezza dei dati sul genere, l'età e la nazionalità di tutte le categorie, in particolare dei minorenni accompagnati e non accompagnati;
- 4. Al Governo** di favorire, anche attraverso la collaborazione con gli altri Stati dell'Unione Europea, il rapido approdo in un porto sicuro delle persone tratte in salvo durante le operazioni di soccorso in mare condotte da unità navali dello Stato o da privati.

<sup>42</sup> Vedi tra gli altri: Caso Sea Watch 3 del 26 giugno 2019. Erano presenti 47 migranti, tra cui 8 minorenni. Purtroppo di esempi ce ne sono tanti, si veda, non ultimo, il trasbordo dalla Mare Ionio alla nave della Guardia Costiera dei minorenni accompagnati e non e donne gravide in condizioni di estremo rischio per l'incolumità delle persone, Forze di Pubblica Sicurezza, operatori e migranti.

<sup>43</sup> Lettera del 12 novembre 2018 su Decreto Sicurezza e del 15 maggio 2019 su Decreto Sicurezza Bis.