



## Capitolo VII

### MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORI

#### 1. MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI – IL DIRITTO ALLA PROTEZIONE E ALL'ACCOGLIENZA

66. Il Comitato esprime preoccupazione per la mancanza, all'interno dell'Italia, di un approccio comune e di natura olistica nei confronti dei minori non accompagnati, tra cui l'assenza di linee guida complete e di un quadro legislativo in materia. Teme inoltre che le misure di protezione legale esistenti e le procedure in materia di nomina di tutori e concessione di permessi di residenza per minori non accompagnati non siano applicate in maniera uniforme nelle diverse Regioni dell'Italia. Pur prendendo atto degli sforzi compiuti da parte del Comitato per i minori stranieri al fine di migliorare le condizioni dei minori temporaneamente ospitati in Italia, il Comitato rileva che la competenza di tale organo è limitata ai minori che non fanno richiesta di asilo. Ulteriore fonte di preoccupazione è il progressivo utilizzo dell'approccio medico per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati, il quale mette a rischio l'applicazione del principio del beneficio del dubbio.

67. 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, punti 66- 67

Nel **2013** sono arrivati in Italia **via mare** quasi 43.000 migranti, di cui circa 5.200 minori non accompagnati (MNA)<sup>1</sup> e 3.000 minori in nucleo familiare. Mentre il numero di adulti si è quasi triplicato rispetto al 2012, quello dei MNA è poco più che raddoppiato, ma è il numero dei minori giunti in nucleo familiare a essere aumentato esponenzialmente: il dato del 2013 è dieci volte superiore a quello dell'anno precedente. È cambiata anche la provenienza dei minori: la quasi totalità (2.440) dei minori accompagnati sono siriani, mentre la maggior parte dei MNA proviene dalla Siria (1.224), dall'Egitto (1.144), dalla Somalia (820) e dall'Eritrea (685)<sup>2</sup>.

All'incremento degli arrivi via mare, non corrisponde lo stesso aumento nelle presenze dei MNA in Italia, che si mantiene quasi costante rispetto all'anno precedente.

Al 31 gennaio 2014 risultano essere **7.824 i MNA segnalati dalle comunità** al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – D.G. dell'immigrazione e delle politiche di integrazione<sup>3</sup>, di cui 1.872, alla stessa data, risultavano essere irreperibili. La maggior parte dei MNA

<sup>1</sup> Per "minori non accompagnati" s'intendono i minori che si trovano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte di genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili

<sup>2</sup> Dati forniti dal Ministero dell'Interno a Save the Children – partner del Progetto Praesidium. Per maggiori informazioni sul profilo dei minori in arrivo via mare, si vd. Save the Children, *Dossier minori migranti in arrivo via mare 2013*, dicembre 2013, disponibile al link: [http://risorse.savethechildren.it/files/comunicazione/Ufficio%20Stampa/1%20MINORI%20IN%20ARRIVO%20VIA%20MARE\\_2013.pdf](http://risorse.savethechildren.it/files/comunicazione/Ufficio%20Stampa/1%20MINORI%20IN%20ARRIVO%20VIA%20MARE_2013.pdf)

<sup>3</sup> Dal 2012 la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha assorbito ruolo e funzioni del Comitato per i Minori Stranieri (Decreto Legge n. 95/2012, art. 12, comma 20, convertito con modifiche nella Legge n. 135/2012)



segnalati (6.150) sono ragazzi con un'età compresa tra i 16 (1.962) e i 17 anni (4.238). Per quanto riguarda le nazionalità, si rileva un aumento del numero di MNA egiziani (1.697) e albanesi (915), mentre sono in lieve diminuzione i MNA del Bangladesh (1.026)<sup>4</sup>. I MNA resisi irreperibili dopo aver fatto ingresso in comunità sono principalmente somali e afgani. La differenza tra il numero di MNA eritrei e siriani arrivati via mare e quelli segnalati da parte delle comunità evidenzia con preoccupazione il fatto che si siano resi irreperibili prima dell'inserimento in comunità, così come si sono resi irreperibili anche i c.d. **“minori in transito”**, ovvero i minori stranieri (principalmente afgani) che transitano in Italia, diretti verso altri Paesi europei, in questo caso senza neanche entrare in contatto con le Istituzioni<sup>5</sup>.

In merito ai dati sui MNA comunitari, l'OCR<sup>6</sup> ha comunicato che sono stati segnalati “a partire dal 2008 (anno in cui è stato firmato l'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana ed il Governo della Romania) al 31 dicembre 2013 complessivamente 724 minori rumeni non accompagnati”. Poiché il dato del 6° Rapporto CRC faceva riferimento a 623 minorenni, si desume che nel corso dell'ultimo anno sono stati segnalati 101

<sup>4</sup> Fonte: Report Nazionale Minori Stranieri non Accompagnati al 31/01/2014, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - D.G. dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione - Divisione IV. Disponibile online al link:

[http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori\\_stranieri/Documents/Report%20MSNA31012014.pdf](http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20MSNA31012014.pdf). I dati aggiornati vengono pubblicati mensilmente/bimestralmente.

<sup>5</sup> Si tratta di un fenomeno che si rileva principalmente nella città di Roma, in particolare, nei pressi della Stazione Ferroviaria “Ostiense”. Sulla base delle informazioni raccolte dalla Fondazione “L'Albero della vita”, nel 2013 sono stati 270 i minori in transito intercettati dallo Sportello Orientamento della stessa Fondazione e 431 quelli che hanno frequentato A28, il Centro notturno per minori in transito gestito dalla Coop. “CivicoZero”.

<sup>6</sup> Organismo Centrale di Raccordo per la protezione dei MNA comunitari e per l'attuazione dell'Accordo bilaterale fra Romania e Italia sulla questione dei MNA romeni, istituito nel 2007 presso il Ministero dell'Interno

minori di nazionalità rumena. Sono invece incerti i dati relativi ai MNA intercettati a bordo di traghetti arrivati nei porti di Bari, Brindisi, Ancona e Venezia e riammessi in Grecia, con conseguente grave violazione dei loro diritti<sup>7</sup>. Anche nel 2013 non si è provveduto a una riforma del **sistema di accoglienza** dei MNA<sup>8</sup>, non è stata affrontata in modo strutturale la questione inerente l'onere finanziario della loro accoglienza e l'ospitalità ai MNA continua ad essere affrontata in modo emergenziale.

Un disegno di legge per la riforma del sistema di tutela e protezione dei minori stranieri non accompagnati è all'esame del Parlamento<sup>9</sup> e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – D.G. dell'immigrazione e delle politiche di integrazione – a fine novembre 2013 ha avviato in 6 province (Ancona, Bari, Bologna, Siracusa, Torino e Venezia) la sperimentazione di un Sistema Informativo online (SIM) per la tracciabilità del percorso di accoglienza

<sup>7</sup> L'Associazione MEDU ha raccolto la testimonianza di 15 migranti chesono stati rimandati in Grecia dall'Italia e hanno dichiarato di essere MNA; dal momento che di questi alcuni hanno raccontato di essere stati respinti più di una volta, i casi di riammissione di MNA dall'Italia alla Grecia sarebbero stati almeno 26, dei quali 16 si sarebbero verificati nei primi nove mesi del 2013. Fonte: MEDU, *Porti Insicuri. Le riammissioni dai porti italiani alla Grecia e le violazioni dei diritti fondamentali dei migranti*, novembre 2013. Disponibile al link:

[http://www.mediciperidrittumani.org/pdf/low\\_rapporto\\_Medu\\_2013.pdf](http://www.mediciperidrittumani.org/pdf/low_rapporto_Medu_2013.pdf)

<sup>8</sup> Nel documento congiunto “Un impegno di cittadinanza europea responsabile: il diritto dei migranti ad avere diritti e la tutela dei minori non accompagnati”, del 18 ottobre 2013, l'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia e l'Associazione Nazionale Magistrati sottolineano le raccomandazioni del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa del 18 settembre 2012 sulla necessità di “sostituire l'apparato esistente con un sistema di accoglienza integrato e unificato, in grado di rispondere a un fabbisogno variabile e di garantire la stessa qualità di tutela su tutto il territorio italiano, sostenuto da norme nazionali chiare e da un monitoraggio indipendente”. Cfr. <http://www.minoriefamiglia.it/download/aimmf-anm-documento-migranti.pdf>

<sup>9</sup> A.C. 1658: “Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”, depositato alla Camera il 4 ottobre 2013. Al momento della stesura del presente Rapporto è all'esame della Commissione Affari costituzionali. Testo disponibile al link: [http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0014820.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0014820.pdf)



dei MNA sul territorio nazionale; a dicembre, a seguito di una consultazione pubblica, ha inoltre diffuso le nuove **Linee Guida sui MNA**, in cui vengono chiarite le competenze dell'ufficio (in materia di censimento, indagini familiari, rimpatrio assistito, richiesta di parere per la conversione del permesso di soggiorno) e aggiornate le procedure da seguire e i relativi moduli per attivarle<sup>10</sup>.

Relativamente agli aspetti finanziari si rileva che il **Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati**<sup>11</sup> è stato dotato per il 2013 di € 5.000.000, che sono stati ripartiti, con un contributo pro die pro capite di € 20, tra i Comuni che hanno erogato almeno 10 giornate di accoglienza a favore di minori stranieri non accompagnati<sup>12</sup>. Per il 2014 sono stati stanziati € 40.000.000<sup>13</sup>.

### Anche nel 2013 sono state riscontrate importanti problematiche, già rilevate

<sup>10</sup> La consultazione pubblica si è svolta dal 24 ottobre al 25 novembre 2013 e il resoconto dei contributi ricevuti è disponibile al link: [http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori\\_stranieri/Documents/Resoconto%20consultazione%20pubblica%20linee%20guida%20msna%201.pdf](http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Resoconto%20consultazione%20pubblica%20linee%20guida%20msna%201.pdf). Le Linee Guida sono disponibili a questo link: [http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori\\_stranieri/Documents/linee%20guida%20minori%20stranieri%20non%20accompagnati.pdf](http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/linee%20guida%20minori%20stranieri%20non%20accompagnati.pdf).

<sup>11</sup> Istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2012 (D.L. 95/2012, art. 23, comma 11 convertito con modifiche in Legge 135/2012) per assicurare la prosecuzione degli interventi a favore dei MNA connessi al superamento dell'emergenza umanitaria e consentire una gestione ordinaria dell'accoglienza

<sup>12</sup> Decreto di riparto a firma del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 27 novembre 2013, disponibile al link: [http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori\\_stranieri/Documents/D.M\\_27\\_11\\_2013\\_tabella.pdf](http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/D.M_27_11_2013_tabella.pdf).

<sup>13</sup> Legge 147/2013, art. 1, comma 203, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, in G.U. n. 302 del 27/12/2013, Suppl. Ordinario n. 87 (<http://www.altalex.com/index.php?idnot=65572>). Tale norma ha previsto che 30 milioni di Euro sono a valere sul Fondo di solidarietà comunale, che viene conseguentemente ridotto, e 10 milioni di Euro sono a valere sulle risorse del Fondo di credito per i nuovi nati, di cui all'art. 4 del D.L. 185/2008, convertito con modifiche dalla Legge n.2/2009, e all'art. 12 della Legge n. 183/2001

**nei precedenti Rapporti**, soprattutto per quanto riguarda la disomogeneità delle condizioni di accoglienza sul territorio nazionale e, in particolare, l'inadeguatezza dei luoghi individuati in frontiera Sud per la prima accoglienza dei MNA in arrivo via mare<sup>14</sup> e le procedure utilizzate per l'accertamento dell'età, rispetto alle quali, in mancanza di una normativa nazionale di riferimento, si continuano a rilevare prassi diverse a livello locale<sup>15</sup>.

Continua inoltre a essere oggetto di attenzione e preoccupazione anche la questione relativa ai **tutori dei minori non accompagnati**<sup>16</sup>. Il frequente ritardo nella nomina da parte dei Giudici e la non applicazione della norma di legge che consente ai responsabili della struttura in cui il minore si trova di esercitare, in via temporanea, i poteri tutelari<sup>17</sup> recano ai MNA gravi pregiudizi per l'esercizio dei loro diritti, specialmente se richiedenti

<sup>14</sup> Si vd. Save the Children, *Dossier minori migranti in arrivo via mare 2013*, dicembre 2013, p. 18 e sgg. Disponibile al link: [http://risorse.savethechildren.it/files/comunicazione/Ufficio%20Stampa/1%20MINORI%20IN%20ARRIVO%20VIA%20MARE\\_2013.pdf](http://risorse.savethechildren.it/files/comunicazione/Ufficio%20Stampa/1%20MINORI%20IN%20ARRIVO%20VIA%20MARE_2013.pdf).

Cfr. anche Save the Children, *Immigrazione: quasi 300 minori non accompagnati in condizioni di accoglienza critiche*, 10 febbraio 2014. Disponibile al link: [http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/immigrazione\\_quasi\\_300\\_minori\\_non\\_accompagnati\\_in\\_condizioni\\_di\\_accoglienza\\_critiche\\_year=2014](http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/immigrazione_quasi_300_minori_non_accompagnati_in_condizioni_di_accoglienza_critiche_year=2014); Save the Children, *Naufragio Lampedusa: condizioni di accoglienza non degne di un paese civile. Necessario immediato trasferimento per i 228 minori presenti nella struttura*, 6 ottobre 2013. Disponibile al link: [http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/naufragio\\_lampedusa\\_condizioni\\_di\\_accoglienza\\_non\\_degne\\_di\\_un\\_paese\\_civile\\_necessario\\_immediato\\_trasferimento\\_per\\_i\\_228\\_minori\\_presenti\\_nella\\_struttura](http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/naufragio_lampedusa_condizioni_di_accoglienza_non_degne_di_un_paese_civile_necessario_immediato_trasferimento_per_i_228_minori_presenti_nella_struttura); Save the Children, *Il centro di Lampedusa di nuovo al collasso, in Sicilia centinaia di minori stranieri in un limbo burocratico*, 22 luglio 2013. Disponibile al link: [http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/il\\_centro\\_di\\_lampedusa\\_di\\_nuovo\\_al\\_collasso\\_in\\_sicilia\\_centinaia\\_di\\_minori\\_stranieri\\_in\\_un\\_limbo\\_burocratico](http://www.savethechildren.it/informati/comunicati/il_centro_di_lampedusa_di_nuovo_al_collasso_in_sicilia_centinaia_di_minori_stranieri_in_un_limbo_burocratico)

<sup>15</sup> Il 13 novembre 2013 il Comune di Napoli ha approvato un Protocollo d'intesa per l'accertamento dell'età dei minori migranti in ambito civile e penale. Disponibile al link: <http://www.giustiziaminorile.it/public/gestreg/2013/ProtocolloIntesaAccertamentoEtaMinoriAccompagnati.pdf>.

<sup>16</sup> Defence for Children Italia, "Verso una riforma del sistema di tutela", Seminario di studio e orientamento nell'ambito del progetto europeo *Closing a protection gap 2.0. Promuovere l'applicazione degli standard di riferimento per i tutori di minori non accompagnati nelle pratiche, nelle politiche e nella legislazione*, Roma 24 gennaio 2014

<sup>17</sup> Legge n. 184/1983, art. 3, comma 1.



asilo. Mancano, inoltre, “albi” e/o “elenchi” appositi riservati a persone adeguatamente selezionate e formate per esercitare il ruolo di tutore<sup>18</sup>, nonostante ci siano Garanti regionali per l'infanzia che ne stanno promuovendo la creazione<sup>19</sup>.

Infine, si rileva che nel lungo periodo l'istituto dell'affido familiare continua a essere insufficientemente utilizzato, mentre prevale la tendenza ad accogliere i MNA in comunità<sup>20</sup>.

#### Il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di approvare la proposta di legge A.C. 1658 contenente misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati;
2. A tutti i **Garanti regionali per l'infanzia** di promuovere la creazione presso le sedi giudiziarie di albi e/o elenchi riservati ai tutori volontari, nonché la stipula di protocolli di intesa che li rendano operativi, e di realizzare corsi di formazione inter-disciplinare per i tutori dei minori stranieri non accompagnati;
3. Alle **Regioni, agli Enti locali e alle Autorità giudiziarie minorili** di predisporre adeguati progetti di presa in carico complessiva dei MNA stranieri e di promuovere e applicare l'affido familiare laddove rispondente al loro interesse.

<sup>18</sup> Come rilevato nel precedente Rapporto CRC, in assenza di prescrizioni normative precise, i Giudici Tutelari tendono a nominare come tutori dei MNA i Sindaci dei Comuni in cui i MNA si trovano. Altrimenti la scelta ricade sugli Avvocati, in base alla conoscenza personale di un determinato avvocato e della sua sensibilità, oppure attingendo dagli elenchi dei difensori d'ufficio (per la materia penale) del Tribunale per i Minorenni, come rilevato in particolare dall'Unione Nazionale Camere Minorili

<sup>19</sup> Oltre alla storica esperienza del Pubblico tutore dei minori del Veneto, anche nelle Marche nel 2013 è stato avviato un nuovo corso di formazione di base per tutori e curatori, e nel giugno 2012 uno sportello di consulenza e accompagnamento all'esercizio pratico delle tutele e curatele assunte; sempre nel 2013, il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza dell'Emilia Romagna, in partnernariato con il Centro Servizi per il Volontariato della Provincia di Bologna, ha organizzato un corso per 25 “aspiranti tutori”; mentre il Garante della Puglia ha indetto un bando per la selezione e formazione di 100 tutori legali di minori a titolo volontario, nelle province di Bari e Barletta, ai fini dell'istituzione dell'Elenco regionale dei tutori Legali Volontari per i minori. Il corso di formazione si è concluso a marzo 2014

<sup>20</sup> Circa l'85% dei MNA è accolto in misure residenziali anziché in famiglia (dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali aggiornati al 28/02/2013). Fra i Comuni che hanno attivato l'affidamento familiare dei MNA stranieri si segnalano in particolare il Comune di Parma, con l'affido omoculturale (vd. <http://www.vita.it/societa/immigrazione/per-i-bimbi-di-lampedusa-non-c-solo-la-comunit.html>), e i Comuni di Lampedusa e Messina, con la collaborazione di Ai.Bi. Associazione Amici dei Bambini, per la formazione di affidatari (vd. <http://www.vita.it/comitatoeditoriale/news-comitato-editoriale/lampedusa-accordo-tra-aibi-e-comune-per-i-minori.html>; <http://www.aibi.it/ita/messina-siglato-accordo-fra-ai-bi-e-comune-per-laccoglienza-dei-misna/>; <http://www.liberoquotidiano.it/news/cronaca/1380519/Immigrati--Ai-bi-famiglia-di-Messina--adotta--ragazzo-somalo.html>).