

Capitolo VII

MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORI

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

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, punto 67

Nel 2015, a seguito di soccorso in mare, **sono arrivati in Italia**, principalmente nel porto di Augusta (SR), **153.842 migranti, compresi 16.362 minori, di cui 12.272 non accompagnati (MNA)**. Rispetto al

2014, la percentuale degli arrivi di MNA, per la maggior parte ragazzi tra i 15 e i 17 anni, è rimasta sostanzialmente invariata (pari al 7,9% del totale di migranti nel 2015 e al 7,6% nel 2014), con una lieve diminuzione in termini numerici (ne erano arrivati 13.026 nel 2014).

Per quanto riguarda **le nazionalità**, si è registrata una flessione negli arrivi di MNA eritrei, egiziani e somali, che restano comunque la maggioranza (rispettivamente 3.089, 1.711, 1.296 nel 2015 e 3.394, 2.007 e 1.481 nel 2014), e un significativo aumento di MNA, tra cui anche ragazze, originari della Nigeria (1.006 nel 2015 contro i 461 del 2014)¹.

Al 31 dicembre 2015, erano stati segnalati al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** – e risultavano essere ancora **presenti sul territorio nazionale – 11.921 MNA**, per la maggior parte maschi (95,4%) di 16-17 anni (81,2%) e originari di Egitto, Albania, Eritrea e Gambia. Alla stessa data, risultavano invece essere **irreperibili 6.135 MNA**, per la maggior parte somali ed eritrei, i c.d. **“minori in transito”**, ossia diretti verso altri Paesi europei. La difficoltà nel poter raggiungere in modo regolare Paesi europei in cui vivono i propri parenti, o anche solo amici e conoscenti, è tra le principali cause della “scomparsa” dei MNA o, per meglio dire, del loro allontanamento dall'Italia, con conseguente esposizione ad elevati rischi². Rispetto a tale questione si rileva che non è stata ancora perfezionata una procedura per la loro *relocation*³ e l'iter per

¹ Fonte: Ministero dell'Interno.

² Si veda anche il par. 7 - “Il fenomeno della prostituzione minorile in Italia” nel presente Capitolo.

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

75%, secondo i dati Eurostat. La nostra procedura di “relocation”, descritta nel documento del Ministero dell'Interno “Roadmap Italiana” (<http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/11/Roadmap-2015.pdf>), non riguarda i MNA, nonostante siano stati indicati dalla Commissione Europea tra i soggetti più vulnerabili, e quindi prioritari, della *relocation*.



realizzare il ricongiungimento familiare nell'ambito del Regolamento Dublino III è ancora troppo lungo e complesso. Tale procedura risente di difficoltà legate alle tempistiche necessarie per l'accertamento del vincolo familiare, per la raccolta dei documenti a riprova di tale vincolo e per la verifica dell'idoneità del parente a prendersi cura del minore, nonché per la valutazione del suo superiore interesse, oltre alle annose criticità del sistema di protezione e accoglienza dei MNA, come, ad esempio, quella legata alla tempistica per la nomina del tutore. Sulla **tutela**, infatti, non ci sono stati aggiornamenti rispetto a quanto rilevato nel precedente Rapporto, né in merito alle tempistiche, né in merito alla qualità dei tutori⁴. L'auspicata riforma del sistema di protezione e accoglienza dei MNA, attraverso l'approvazione del **DDL 1658**⁵, non si è ancora realizzata, anche se è continuato il tentativo di superamento della gestione emergenziale del flusso migratorio, compresa la gestione degli arrivi di MNA. In particolare, il 18 agosto 2015 è stato approvato il **D.Lgs. 142/2015** che, agli artt. 18 e 19, disciplina i principi e i percorsi per l'accoglienza dei MNA: in conformità con quanto già previsto nell'Intesa Stato-Regioni del 10 luglio 2014 e nell'emendato art. 13 del DDL 1658, **si individua il sistema SPRAR per la seconda accoglienza di tutti i MNA, non solo per i richiedenti asilo.**

Per la **temporanea prima accoglienza**, in aggiunta ai 10 progetti pilota attivi dal 16 marzo 2015, il Ministero dell'Interno ha selezionato, con un secondo avviso pubblico, altri 5 progetti (a fronte dei 10 previsti), per complessivi 737 posti finanziati con fondi emergenziali europei, disponibili fino al 22 febbraio 2016⁶. Successivamente, **13 progetti**⁷, **per complessivi 641 posti disponibili, hanno continuato a operare** a valere sul FAMI nazionale. Al 20 dicembre 2015, in tali progetti erano stati inseriti complessivamente 1.969 MNA, un numero residuale rispetto agli arrivi, di cui soltanto il 33% è stato trasferito in un SPRAR. Nonostante fosse stata prevista la permanenza massima di 60 giorni, estensibili a 90 in casi eccezionali dettati da esigenze di soccorso e protezione immediata, per il tempo strettamente necessario all'identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, tale limite temporale è stato ampiamente disatteso, principalmente a causa dell'insufficienza di posti in comunità SPRAR: pur essendo stati aumentati di 1.010 unità, ciò è avvenuto solo a partire dal dicembre 2015 e i complessivi circa 2.000 posti ora disponibili sono comunque ancora insufficienti per accogliere tutti i MNA. Inoltre, diversamente da quanto normativamente previsto, decorsi i 60/90 giorni in prima accoglienza, i MNA non sono stati trasferiti nelle strutture appropriate del Comune in cui si

⁴ Unica eccezione, l'attenzione prestata al tema da parte dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza con la pubblicazione del documento di proposta "Verso un sistema di tutela dei minorenni stranieri non accompagnati", realizzato dalla Commissione consultiva appositamente nominata nel novembre 2015: <http://garanteinfanzia.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Verso%20un%20sistema%20di%20tutela.pdf>

⁵ 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 6 ottobre 2013. Al momento della stesura del presente Rapporto l'esame del Disegno di Legge, iniziato a dicembre 2013, in seguito agli emendamenti apportati e ampiamente condivisi, ha subito una battuta di arresto per il parere negativo della Commissione

Bilancio. Cfr. http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0014820.pdf

⁶ I 5 nuovi progetti hanno iniziato a operare il 3 giugno 2015. I 15 progetti, con relativi posti, sono così distribuiti: 4 progetti in Sicilia (Caltagirone, Alcamo, Palermo e Agrigento) – 200 posti; 4 in Campania (Napoli e Salerno) – 196 posti; 1 in Basilicata (San Fele) – 47 posti; 1 in Puglia (varie Province) – 48 posti; 1 nel Lazio (Tessennano) – 50 posti; 1 in Emilia-Romagna (Bologna) – 50 posti; 1 in Liguria (Genova) – 50 posti; 1 in Toscana (Firenze) – 46 posti; sono stati finanziati con Fondi Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) emergenziali europei.

⁷ I 2 progetti mancanti sono il progetto "PIT STOP" di Firenze e il progetto del Comune di Tessannano (VT), che hanno terminato le loro attività rispettivamente il 17 dicembre 2015 e il 21 febbraio 2016.



trovavano⁸, ma sono rimasti in strutture di prima accoglienza, con conseguente abbassamento degli standard, in ragione dell'inadeguatezza delle strutture a gestire una permanenza di lungo termine, e un conseguente impatto negativo nel percorso di relazione e integrazione dei minori sul territorio; senza contare l'aumentata esposizione dei minori al rischio di fuga. Un punto chiave che inficia il trasferimento dei MNA sul territorio nazionale, dai luoghi di arrivo alle comunità, è anche **la mancanza di una regia nazionale**, in grado di fornire alle Prefetture dei luoghi di sbarco un quadro aggiornato e in tempo reale sui posti disponibili al di fuori del sistema SPRAR e delle strutture di prima accoglienza governative. La stessa situazione di inefficienza ha riguardato anche le strutture utilizzate nei pressi dei luoghi di sbarco, per sopperire all'insufficienza di posti nelle strutture di prima accoglienza governative e nelle comunità SPRAR. Nelle precedenti Raccomandazioni era stata sottolineata l'importanza di non discriminare i MNA e di applicare le misure di accoglienza familiare previste dalla Legge 184/1983 anche nei loro confronti, in condizioni di uguaglianza rispetto agli altri minorenni in Italia, incluso l'affido familiare laddove rispondente al loro interesse⁹. Rispetto al collocamento in comunità¹⁰, si sottolinea che si registra ancora l'infrazione del principio di non

discriminazione, stante il perdurare di strutture di accoglienza per soli minorenni stranieri con standard, criteri autorizzativi e contributi di spesa differenti da quelli previsti dalle normative regionali per le comunità educative¹¹.

Infine, per quanto riguarda **l'accertamento dell'età**, si rileva che manca ancora un protocollo nazionale. Con oltre 18 mesi di ritardo, non è ancora stato adottato il Regolamento contenente una procedura multidisciplinare per l'accertamento dell'età dei MNA¹². Al momento della stesura del presente Rapporto, una proposta di Regolamento è contenuta nel testo di un DPCM che è all'esame della Conferenza Unificata. Contemporaneamente, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha approvato un "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età", valido per tutti i MNA, non solo per le vittime di tratta¹³. Il testo dei due citati documenti, che inizialmente differiva, è stato di recente uniformato e si auspica quindi la rapida approvazione di entrambi. Tale provvedimento è estremamente necessario anche in conseguenza dell'*hotspot approach*¹⁴ che, rendendo più difficile l'accesso alla protezione internazionale, espone i minori erroneamente identificati come maggiorenni al rischio di essere espulsi¹⁵.

⁸ D.Lgs. 142/2015, art. 19.

⁹ Cfr. 7° Rapporto CRC, pag. 137, e 8° Rapporto CRC, pag. 152, Raccomandazione n. 3. Sulla base dell'esperienza di Associazioni del Gruppo CRC non risulta che le iniziative intraprese in tal senso da alcuni Comuni e in limitati casi siano state applicate con regolarità.

¹⁰ Si veda anche Capitolo IV, paragrafo. Le comunità d'accoglienza per minori.

¹¹ Questa criticità era già stata evidenziata nell'8° Rapporto CRC, pag. 150.

¹² Previsto dal D.Lgs. 24/2014 di recepimento della direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e sul contrasto alla tratta degli esseri umani e per proteggere le vittime, la cui emanazione avrebbe dovuto avvenire entro il 30 ottobre 2014.

¹³ Elaborato dal Tavolo interregionale "Immigrati e Servizi sanitari", attivo nell'ambito del Coordinamento della

Commissione Salute della Conferenza delle Regioni, in consultazione di vari soggetti istituzionali e non. Il "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati su identificazione e accertamento età MNA" è stato approvato in Conferenza Stato-Regioni il 3 marzo scorso: <http://www.regioni.it/conferenze/documenti-conferenza-regioni/>

¹⁴ Per maggiori informazioni sull'*hotspot approach*, si veda: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agendamigration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_managing_the_refugee_crisis_annex_2_en.pdf

¹⁵ In Sicilia, tra gennaio e febbraio 2016, solo 4 sui 40 soggetti, per i quali è stata attivata una procedura sommaria di accertamento dell'età, sono stati riconosciuti come minorenni attraverso l'esame radiografico del polso. Tra i rimanenti, in due casi l'invio di

**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 riservati ai tutori volontari ed elenchi di famiglie disponibili all'affidamento familiare, nonché la stipula di Protocolli di Intesa che li rendano operativi e la realizzazione di corsi di formazione inter-disciplinare per i tutori dei minori stranieri non accompagnati e per le famiglie disponibili;

3. Al **Ministero dell'Interno** di ampliare di almeno 10.000 unità i posti SPRAR e, nelle more, terminati i posti SPRAR, di garantire che i MNA non permangano nelle strutture di prima accoglienza oltre il tempo massimo stabilito dalla legge, avendo cura, in collaborazione con le competenti autorità, che alla scadenza del termine previsto per la loro permanenza in strutture di prima accoglienza, il trasferimento dei minori non accompagnati venga fatto in comunità per minori a livello nazionale, e che in caso di inevitabile prosecuzione della permanenza siano accolti attraverso le misure di protezione dell'infanzia previste nella Legge 184/1983, in condizioni di uguaglianza rispetto agli altri bambini e ragazzi sul territorio.

documenti attestanti la minore età ha sconfessato l'esito dell'esame radiografico che li aveva dichiarati maggiorenni; in almeno sette casi i presunti minori sono stati destinatari di un

foglio di via e in altri nove casi, riguardanti migranti nigeriane, nonostante queste si dichiarino maggiorenni, sussiste un dubbio rispetto alla loro minore età. Fonte: Save the Children.