

PROTEZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

La proposta di legge AC 1658 (d'iniziativa dell'on. Sandra Zampa e altri), approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati il 26 ottobre 2016, introduce una disciplina unitaria organica relativa ai minori stranieri non accompagnati, rafforza gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento e cerca di assicurare maggiore omogeneità nell'applicazione delle disposizioni in tutto il territorio nazionale.

Il provvedimento votato dal PD con la maggioranza, Sinistra Italiana, M5S e altri, ha avuto l'astensione di Forza Italia e il no di Lega e Fratelli d'Italia e altri. Ora la proposta passa al Senato per il traguardo definitivo. Si tratta di una proposta frutto di un percorso intenso e complicato che ha richiesto un nuovo testo base a causa di novità legislative nel frattempo intervenute (la direttiva 2013/33/UE e il decreto legislativo n. 142 del 2015). E come richiamato in Aula anche dalla relatrice Barbara Pollastrini (PD): «molto atteso da associazioni, agenzie umanitarie e da Sindaci e amministratori, in particolare quelli più virtuosi e sensibili. Ma soprattutto un provvedimento per quei bambini e ragazzi che, senza genitori cercano una salvezza o sono messi dalle famiglie su un barcone come ultima possibilità per fuggire da guerre, fame, violenze. O per chi minore, e già segnato dalla vita, lascia il suo paese per trovare la libertà e sogna di mettere a frutto il suo talento».

Arrivano, a seconda delle ondate, da Egitto, Afghanistan, Siria, Nigeria, Eritrea, Somalia, Corno d'Africa, e altre terre. Oggi in Italia sono poco meno di 20.000, comunque non un'invasione. Di loro oltre 6 mila risultano irreperibili, scomparsi nel nulla, e dietro quel nulla agiscono strutture criminali, schiavitù sessuali, prevaricazioni che possono essere contrastate solo con il riconoscimento di un pieno diritto alla tutela e alla protezione. Il nostro Paese, con questa proposta, può fare da apripista e scuotere anche così un'«Europa che rischia di smarrire la propria civiltà e la propria saggezza nel lasciare sole l'Italia e la Grecia come frontiere di accoglienza, di diritti umani e dialogo».

Le norme si ispirano a principi (il testo si richiama alla Costituzione col valore assoluto della persona, alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, alla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, alla Carta europea dei Diritti della Persona). Si fanno carico della concretezza nel non lasciare all'emergenza, alla volontà o possibilità del sindaco o del governo di turno la discrezionalità di programmi e investimenti per i minori senza famiglia. Della trasparenza e di precise responsabilità dei soggetti competenti e delle strutture. «Questo esodo così giovane – ha detto la relatrice – figlio di disperazione e speranza, racconta la fragilità di un mondo contrastato nei suoi colori. La brillantezza dei progressi, delle tecnologie e lo stridore delle diseguaglianze, del terrorismo, delle guerre. Narra di sindaci, volontari, operatori, cittadini generosi. Ma anche di muri già alzati e di altri che se ne vogliono costruire. Una legge forse da sola non basta, a fare la differenza sono cultura e società. Ma intanto una legge è un aiuto importante e un messaggio. Accogliere e

accompagnare questi ragazzi non porta via il pane alle nostre periferie, semmai aggiunge qualità, umanità, prevenzione e sicurezza».

Ed è quindi in considerazione della condizione di maggiore vulnerabilità che la proposta approvata alla Camera sancisce che i minori stranieri non accompagnati, a prescindere dall'intenzione di richiedere protezione internazionale, sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori cittadini italiani o dell'Unione europea e hanno, pertanto, il diritto di accedere al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Così pure è stato introdotto il principio generale del divieto di respingimento alla frontiera e la priorità assicurata all'interesse superiore del minore nella gestione di servizi dedicati all'infanzia per la prima accoglienza, nonché nelle nuove procedure per l'identificazione e l'accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato. Sono state modificate le norme relative alle indagini familiari prevedendo l'attivazione immediata di tali indagini e introducendo un criterio di preferenza in base al quale, qualora siano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, tale soluzione deve essere preferita al collocamento in comunità e individuati criteri precisi da rispettare nell'assegnazione delle strutture di lungo periodo. Si inseriscono regole sui tutori. Si sottolinea il ruolo dell'affido. Vengono inoltre rafforzati, tra gli altri, alcuni dei diritti riconosciuti ai minori stranieri non accompagnati quali il diritto alla salute, all'istruzione, all'ascolto durante i procedimenti che li riguardano, ad una protezione speciale per i minori più fragili vittime di tratta, richiedenti protezione internazionale e minori coinvolti in attività illecite. Si richiama il ruolo della cooperazione nei Paesi di origine anche per ribadire la sfida infinita per il riconoscimento dei diritti umani universali in ogni angolo della terra.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori](#) parlamentari del provvedimento "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati" AC 1658 – relatrice Barbara Pollastrini (PD) – e ai relativi [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

CHI SONO I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

È definito minore straniero non accompagnato il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle legge vigenti nell'ordinamento italiano. Il provvedimento approvato si applica a tali minori proprio in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità e afferma il principio in base al quale, a prescindere dall'intenzione di richiedere la protezione internazionale, sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea.

DIVIETO DI RESPINGIMENTO

Viene introdotto esplicitamente il **divieto di respingimento alla frontiera**, che non potrà essere disposto in alcun caso. Nei casi di espulsione è stabilita la competenza del Tribunale dei minori sempre che ciò non comporti un rischio di danni gravi per il minore. Il provvedimento deve essere tempestivamente adottato nel termine di 30 giorni.

PRIMA ACCOGLIENZA: TEMPI RIDOTTI DI PERMANENZA E STRUTTURE DEDICATE

Viene **ridotta da 60 a 30 giorni la permanenza massima in strutture di prima accoglienza destinate ai minori**. In questo lasso di tempo si svolgerà **l'identificazione, che deve avvenire entro 10 giorni**, e il minore riceverà informazioni sui propri diritti. **In attesa che vengano terminate le procedure di identificazione l'accoglienza del minore è garantita in strutture dedicate**: si evita così la promiscuità, separando i minori dagli adulti, troppo spesso fonte di problemi quali la dispersione dei minori, la possibilità di un loro reclutamento da parte della criminalità e di essere vittime di abusi e, contestualmente, di problemi per la sicurezza.

PROCEDURE DI IDENTIFICAZIONE UNIFORMI SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE

La procedura di identificazione del minore sarà uguale ovunque in Italia e prevede una successione graduale di interventi da compiere con garanzie e sostanziali tutele per i minori. Quello dell'identificazione è infatti il passaggio fondamentale per l'accertamento della minore età, da cui a sua volta dipende la possibilità di applicare le misure di protezione in favore dei minori non accompagnati.

Il primo intervento si svolge nella strutture di prima accoglienza: il personale qualificato svolge un **colloquio** con il minore, alla presenza di un mediatore culturale, per approfondire la sua storia personale e familiare e per far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione. Resta fermo, che **prima dell'accertamento dell'identità da parte delle autorità di pubblica sicurezza, debba sempre essere garantita un'immediata assistenza umanitaria**. In caso di dubbio circa l'età dichiarata, questa viene accertata principalmente attraverso un documento anagrafico. **Nel caso persistano "dubbi fondati" la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari** volti all'accertamento dell'età. **In questo caso, vi è l'obbligo di informare lo straniero**, con l'aiuto di un mediatore culturale, in una lingua che comprenda e conformemente al suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età può essere determinata con esami socio-sanitari, sul tipo di esami a cui deve essere sottoposto, sui possibili risultati attesi e sulle eventuali conseguenze di tali risultati, nonché su quelle derivanti da un suo eventuale rifiuto a sottoporsi a tali esami. **Tali esami devono essere svolti in ambienti idonei e da professionisti, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose** dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. **Sono vietati gli esami che possono compromettere lo stato psico-fisico della persona**. L'esito dell'accertamento viene comunicato in modalità adeguate all'età, maturità, al livello di alfabetizzazione e in una

lingua che possa comprendere. **Qualora, nonostante gli accertamenti, permangano dubbi sulla minore età, questa è presunta ad ogni effetto di legge.** Il provvedimento di attribuzione dell'età può essere impugnato e, in tal caso, il giudice decide in via d'urgenza entro 10 giorni.

INDAGINI FAMILIARI, AFFIDAMENTO E RIMPATRIO ASSISTITO

Partendo dall'assunto che le indagini familiari non servono solo ai fini di un rimpatrio, ma sono necessarie a comprendere quale possa essere la soluzione di lungo periodo migliore per il minore, il provvedimento dispone che queste debbano essere attivate senza indugio, non solo in Italia, ma anche in altri Paesi europei o in Paesi terzi e che l'affidamento a familiari idonei deve essere sempre preferito al collocamento in comunità. Le indagini familiari possono essere avviate previo consenso informato dello stesso minore ed esclusivamente nel suo superiore interesse. Qualora siano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, si prevede che tale soluzione debba essere preferita al collocamento in comunità.

Per quei **minori** stranieri non accompagnati, **privi temporaneamente di un ambiente familiare idoneo**, sono state introdotte, sulla base di significative esperienze portate avanti da alcuni comuni nel territorio italiano, **disposizioni per favorire e promuovere gli istituti della tutela e dell'affidamento a una famiglia o a una comunità, con preferenza per le famiglie ove sia possibile.**

Per quanto riguarda il **rimpatrio assistito e volontario, che avviene ove il ricongiungimento con i suoi familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo corrisponda al superiore interesse del minore, la competenza all'adozione del provvedimento passa al Tribunale per i minorenni**, che è l'organo a cui la Costituzione assegna istituzionalmente il compito di promuovere e di tutelare il superiore interesse dei minori, sentiti il minore e il tutore e considerati i risultati delle indagini familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo e la relazione dei servizi sociali competenti circa la situazione del minore in Italia.

CARTELLA SOCIALE

Viene **istituito il sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati** presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. **Il sistema è alimentato dalle c.d. cartelle sociali dei minori non accompagnati, compilate dal personale qualificato che svolge il colloquio con il minore nella fase di prima accoglienza.** La cartella include tutti gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo per il minore, nel suo superiore interesse.

TUTORI

Al fine di scongiurare la cattiva prassi segnalata da diversi territori di un tutore che ha in carico decine di minori stranieri non accompagnati è prevista **l'istituzione presso ogni**

tribunale per i minorenni, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, **di un elenco di tutori volontari disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato** o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle. All'elenco possono essere iscritti cittadini selezionati e formati dai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza, i quali possono collaborare con i tribunali (protocolli d'intesa) per promuovere la nomina dei tutori volontari. Laddove il Garante regionale non sia stato nominato, provvede il Garante nazionale con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori, degli enti locali, dei consigli degli ordini professionali e delle università.

ACCESSO ALLO SPRAR (SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI)

Una delle novità principali del provvedimento è l'ampliamento della rete dello SPRAR (Sistema protezione per richiedenti asilo e rifugiati) anche ai minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo. In tal modo si fornisce ai Comuni che vi aderiscono maggiore sostegno in termini di supporto anche finanziario e la possibilità di avere un periodo pluriennale sul quale poter pianificare il proprio intervento. Di conseguenza, poiché anche il linguaggio identifica un progetto, la nuova denominazione sarà «Sistema di protezione per i richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati». Si individuano altresì i criteri da rispettare nell'assegnazione delle strutture di lungo periodo a garanzia del minore, della trasparenza, delle capacità professionali, delle regole. **La capienza del Sistema è commisurata alle effettive presenze dei minori non accompagnati sul territorio nazionale e alle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo**, da riprogrammare annualmente.

PERMESSO DI SOGGIORNO

Viene disciplinato in modo organico, anche a partire dalla giurisprudenza in materia, il rilascio del permesso di soggiorno per i minori che può essere concesso anche prima della nomina formale del tutore. Sono previste **due sole tipologie di permesso di soggiorno: quello per minore età e quello per motivi familiari.** Il primo viene rilasciato dal questore, su richiesta dello stesso minore, anche direttamente e anche prima della nomina del tutore, **nel caso in cui il minore straniero non accompagnato venga rintracciato nel territorio nazionale e segnalato alle autorità competenti.** Questo tipo di permesso di soggiorno è valido fino al compimento dei 18 anni. Il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato dal questore **quando il minore non è collocato in una casa-famiglia, ma è affidato a un cittadino italiano o straniero.**

Viene introdotta, inoltre, una nuova disposizione che prevede **l'affidamento ai servizi sociali fino al ventunesimo anno di età** per quei minori che hanno intrapreso un percorso di integrazione, ma che raggiunta la maggiore età necessitano di un supporto prolungato di assistenza.

DIRITTO ALLA SALUTE

Viene recepito l'accordo Stato-Regioni del 20 dicembre 2012, che prevede l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale (SSN) anche per i minori privi di permesso di soggiorno e si stabiliscono procedure operative per l'attuazione di tale misura. Si tratta del **pieno riconoscimento al diritto alla salute dei minori stranieri non accompagnati mediante l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale**. Si supera così la situazione attuale che garantisce, a prescindere dalla regolarità del soggiorno, solo "la tutela della salute del minore" (con accesso alle cure ambulatoriali e ospedaliere essenziali, a quelle urgenti e a quelle continuative, a quelle per malattie e infortunio e di medicina preventiva), ma non la possibilità di iscrizione al SSN.

DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

Si incentiva l'adozione di specifiche misure da parte delle istituzioni scolastiche e delle istituzioni formative accreditate dalle Regioni idonee a favorire **l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo** da parte dei minori, anche mediante convenzioni volte a promuovere specifici **programmi di apprendistato**, nonché la predisposizione di progetti specifici che prevedano il coinvolgimento dei mediatori culturali.

Inoltre, si prevede che i titoli conclusivi dei corsi di studio siano rilasciati ai minori con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione, anche nell'ipotesi in cui essi abbiano raggiunto la maggiore età prima del completamento degli studi.

DIRITTO AD ESSERE ASCOLTATO IN TUTTI I PROCESSI DECISIONALI

Viene sancito il diritto all'ascolto dei minori stranieri non accompagnati nei procedimenti che li riguardano, garantendo loro l'assistenza affettiva e psicologica che viene assicurata anche dalla presenza di gruppi, fondazioni, associazioni ed organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore, di persone idonee indicate dal minore stesso nonché del mediatore culturale.

DIRITTO AD UNA PROTEZIONE SPECIALE PER I MINORI PARTICOLARMENTE FRAGILI

Viene rafforzato il sistema di protezione per i minori stranieri non accompagnati maggiormente vulnerabili: **vittime di tratta, richiedenti protezione internazionale e minori coinvolti in attività illecite**, per i quali sono previste misure specifiche di tutela, in relazione all'accoglienza, che è garantita anche ai minori autori di reato che partecipano attivamente a un percorso di reinserimento sociale, ai servizi offerti e ai procedimenti giudiziari e amministrativi che li riguardano.

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

L'Italia promuove la più stretta cooperazione internazionale, in particolare attraverso lo strumento degli **accordi bilaterali e il finanziamento di programmi di cooperazione**

allo sviluppo nei Paesi di origine, al fine di armonizzare la regolamentazione giuridica, internazionale e nazionale del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, favorendo un approccio integrato delle pratiche per garantire la piena tutela del superiore interesse dei minori.

8 PER MILLE

Viene inoltre stabilito che la quota dell'8 per mille di competenza dello Stato può essere destinata, fra le altre cose, ad interventi straordinari in favore dei minori stranieri non accompagnati.

ALLEGATO: DATI STATISTICI

Nel 2016, i minori stranieri non accompagnati (MSNA) sbarcati sulle nostre coste sono stati 19.429 (dato aggiornato al 7/10/2016.)¹, un dato sostanzialmente raddoppiato se riferito agli ultimi quattro anni.

Secondo i dati forniti dal Ministero del lavoro, **il numero di MSNA presenti in Italia al 31 agosto 2016 è di 13.862**, il 55% in più rispetto alle presenze registrate alla data del 31 agosto 2015. Al 31 agosto, sono 6.110 i minori non accompagnati che risultano irreperibili, la grande maggioranza dei quali di cittadinanza egiziana (25,5%), eritrea (20,2%) e somala (19,8%). Secondo i dati forniti dal commissario straordinario per le persone scomparse, nel quadriennio 2012-2015, sono stati rintracciati circa il 30 per cento dei minori stranieri resisi irreperibili.²

Genere: la componente maschile, pari al 94,3% del totale, si conferma prevalente, mentre la presenza femminile, in leggero aumento rispetto al mese di aprile 2016, è pari al 5,7%.

Età: si conferma la prevalenza di minori prossimi al compimento della maggiore età. Ha infatti un'età inferiore ai 15 anni solo l'8% di coloro che sono stati censiti al 31 agosto 2016, un dato sostanzialmente stabile se confrontato con quello dei periodi precedenti.³ L'età più rappresentata si conferma quella dei 17enni, i quali costituiscono il 53,6% dei MSNA presenti, seguiti da coloro che hanno 16 e 15 anni (rispettivamente il 28,1% e il 10,3%).

Paesi di provenienza: al 31 agosto 2016, i principali paesi di provenienza dei MSNA sono l'Egitto, il Gambia, l'Albania, l'Eritrea e la Nigeria. Considerate congiuntamente, queste cinque cittadinanze rappresentano più della metà dei MSNA presenti (56,6%).

Regioni di accoglienza: tra le Regioni italiane, la Sicilia si attesta come la Regione che ospita il maggior numero di MSNA (41,5%) all'interno delle proprie strutture di accoglienza (confermando un andamento ormai consolidatosi da molti anni), seguita, sebbene a debita distanza, da: Calabria (7,6%), Lombardia (7,2%), Lazio (6,3%), Emilia Romagna (6,2%) e Puglia (5,3%).

¹ Fonte: [cruscotto statistico al 21 ottobre 2016](#). Ministero dell'interno.

² Risposta ad interrogazione parlamentare, [seduta n. 602](#) di martedì 5 aprile 2016, Camera dei deputati.

I minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale (MSNARA): nei primi otto mesi del 2016, sono state presentate in totale 3.181 domande di protezione internazionale relative a minori stranieri non accompagnati. Rispetto allo stesso periodo del 2015, in cui le richieste presentate erano state 2.130, il dato ha registrato un incremento del 49%. Riguardo alla cittadinanza, il continente africano si conferma la principale area di provenienza dei minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale (2.806). Il primo Paese di origine risulta essere il Gambia (960 minori, pari al 30,2%) seguito da Nigeria (403 minori, pari al 12,7%) e Senegal (292 minori, pari al 9,2%). Il dato relativo al genere evidenzia la netta prevalenza della componente maschile (3.037, pari al 95% del totale).

Tipologia di accoglienza: i 13.862 minori presenti in Italia al 31 agosto 2016 risultano essere accolti per il 91,1% del totale presso strutture di accoglienza, mentre il 4,6% risulta collocato presso privati.

Strutture di accoglienza: le strutture di accoglienza censite nella Banca Dati della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione sono pari a 1.323. Le Regioni italiane che, in coerenza con il numero di MSNA presenti nel loro territorio, hanno un maggior numero di strutture di accoglienza sono la Sicilia con il 27,6%, la Lombardia il 9,8%, la Campania il 7,8%, il Lazio il 6,6%, l'Emilia Romagna e la Puglia il 6,4%, che insieme rappresentano il 64,6% del totale delle strutture che ospitano minori non accompagnati.³

³ Per una lettura completa dei dati si rinvia al [report](#) di monitoraggio sui MSNA aggiornato al 31 agosto 2016 dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione – Div. II del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.