



Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'Unione europea e la nuova normativa italiana

Marina D'Odorico

1. L'accoglienza e la protezione dei minori stranieri non accompagnati (di seguito "msna") costituisce un tema di crescente interesse per l'Unione europea già da diversi anni. Nell'ultimo periodo esso ha assunto carattere di priorità, addirittura emergenziale, dato il significativo aumento del fenomeno. Nel contesto della crisi migratoria che ha caratterizzato gli anni più recenti, è stato cospicuo il numero di domande di protezione internazionale presentato da minori stranieri non accompagnati (nel 2016, sono stati 63.300, un numero in calo di circa un terzo rispetto al 2015, ma che rappresenta comunque quasi cinque volte la media annua del periodo 2008-2013, ovvero circa [12.000](#) l'anno).

Ciò ha indotto la Commissione ad adottare lo scorso 12 aprile la comunicazione «la protezione dei minori migranti» ([COM\(2017\) 211 def.](#)), unitamente ad un documento di lavoro in cui si dà conto dell'attuazione del [piano di azione sui minori non accompagnati](#) (2010-2014). Ma la materia è stata oggetto di attenzione anche nell'ambito del 10° forum sui diritti dei minori, organizzato dalla Commissione nel novembre 2016, con un'edizione specificamente dedicata ai minori migranti, e della conferenza "Lost in migration", svoltasi nel gennaio 2017. La comunicazione rappresenta pertanto una risposta all'esigenza posta in luce, in entrambe tali occasioni, di predisporre azioni mirate per la tutela dei minori migranti. Ed in effetti sono numerosi gli ambiti (in particolare identificazione, accoglienza e tutela) entro i quali essa interviene. Si sottolinea innanzitutto l'esigenza di procedere ad una rapida identificazione dei minori al loro arrivo nell'UE, affinché ricevano un trattamento adeguato alla loro età e condizione: tutti i minori devono avere immediatamente accesso all'assistenza legale e sanitaria, al sostegno psicosociale e all'istruzione, a prescindere dal loro status (in ogni *hotspot* dovrebbero essere nominate persone incaricate della protezione dei minori, così come in tutte le strutture di accoglienza che ospitano minori). A tal fine, da un lato si preannuncia la prossima revisione delle [raccomandazioni EASO](#) per l'accertamento dell'età, e dall'altro lato si sottolinea la necessità di migliorare i servizi di tutela dei minori: i tutori devono essere designati in numero sufficiente, più rapidamente e devono essere dotati di strumenti migliori per adempiere ai loro compiti. Vi è anche urgente necessità che i tutori e le autorità responsabili della tutela negli Stati membri elaborino e si scambino buone prassi e orientamenti. Proprio con questo obiettivo è stata preannunciata la creazione di una rete europea per la tutela. Per quanto attiene al profilo dell'accoglienza,



Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'Unione europea e la nuova normativa italiana

Marina D'Odorico

particolarmente significativo è il richiamo alla possibilità di ricorso all'affidamento o all'assistenza su base familiare, ritenuti efficaci anche se scarsamente utilizzati finora. Si rimarca, inoltre, la necessità di offrire ai minori prospettive sostenibili a lungo termine, identificando la migliore soluzione nel caso individuale (come l'integrazione in uno Stato membro, il rimpatrio nel paese d'origine, il reinsediamento o il ricongiungimento con i familiari in un paese terzo), vagliando tutte le opzioni alla luce del superiore interesse del minore. A tal fine, gli Stati membri sono invitati ad un'azione concertata per accelerare le procedure di ricerca delle famiglie di ricongiungimento familiare all'interno o all'esterno dell'UE. Gli Stati membri dovranno, inoltre, predisporre le procedure necessarie per segnalare sistematicamente tutti i casi di minori scomparsi e scambiarsi informazioni in merito. Si tratta, invero, di uno degli aspetti più preoccupanti del fenomeno, potendo i minori, in ragione della loro vulnerabilità, diventare vittime di odiosi fenomeni criminali.

2. Nel quadro europeo, spicca la posizione dell'Italia ove il fenomeno ha assunto proporzioni particolarmente rilevanti. Secondo le statistiche del Ministero dell'Interno i msna sbarcati quest'anno sulle coste italiane alla data dell'11 maggio 2017 erano 5.602. Nell'intero 2016 gli sbarchi di minorenni soli hanno registrato il dato più elevato dal 2014 con 25.846 arrivi ([cruscotto statistico](#), Ministero Interno, 16 maggio 2017). Il numero dei msna censiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al 31 marzo 2017 era invece di [15.458 presenze](#). Rispetto a numeri di queste proporzioni, si pone l'esigenza di offrire a ciascuno una accoglienza rispettosa del loro status di vulnerabilità in virtù della loro età e dell'esperienza vissuta durante la migrazione (G.G. Valtolina, *I minori stranieri non accompagnati*, in Fondazione ISMU, *Ventiduesimo Rapporto sulle migrazioni*, Milano, 2017, p. 257 ss.).

La risposta italiana in materia è arrivata, dopo un lungo periodo di attesa, con l'adozione finalmente di una disciplina organica in grado di rafforzare la tutela dei msna. La [Legge 7 aprile 2017 n. 47](#) (meglio conosciuta come Legge Zampa) è stata accolta con grande favore da parte di esperti e soggetti coinvolti nella cura e nella tutela dei minori migranti. La riforma dell'ordinamento nazionale, che interessa l'intero percorso del msna, dall'ingresso sul territorio fino alla sua inclusione nella società oppure al suo rientro nel paese di origine,



Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'Unione europea e la nuova normativa italiana

Marina D'Odorico

mettendo al centro il superiore interesse del minore, si qualifica infatti come una delle più avanzate e protettive tra quelle in vigore negli Stati membri e sotto diversi aspetti anticipa e recepisce le linee d'azione e le iniziative sollecitate dalla Commissione europea nella recente comunicazione.

La novella si applica a tutti i minori che non hanno la cittadinanza italiana o di un Paese membro dell'Unione europea e che si trovano, a prescindere dal motivo, sul territorio dello Stato o che sono sottoposti alla giurisdizione italiana privi di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano (art. 2).

Specifiche disposizioni sono dettate in favore dei minori vittime di tratta (art. 17) e per quelli richiedenti protezione internazionale (art. 18).

Significativa l'affermazione, nell'incipit del provvedimento (art. 1, c. 1), della titolarità di diritti in materia di protezione dei minori, in capo ai minori stranieri non accompagnati, in condizioni di parità con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea. Un riconoscimento che si fonda sulla condizione di maggiore vulnerabilità degli stessi (art. 1, c. 2) e che porta quindi a far prevalere la condizione di minore rispetto a quella di straniero.

3. La normativa introduce, prima di tutto (art. 3), un divieto assoluto di respingimento alla frontiera. Viene così integrato il dettato dell'articolo 19 TU immigrazione (Decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286 "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"), che subordina l'adozione del provvedimento di respingimento a una valutazione circa il rischio di persecuzione, con l'aggiunta di un nuovo comma 1-bis, che lo vieta in termini assoluti nei confronti dei msna. La riforma non esclude invece il provvedimento di espulsione, attualmente consentito allorché risulti necessario per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato (art. 13 c.1 del T.U.), ma inserisce un ulteriore motivo di valutazione (la condizione che il provvedimento stesso non comporti un rischio di danni gravi per il minore), definendo altresì un termine (30 giorni) per l'adozione del provvedimento da parte del Tribunale per i minorenni. Nei casi in cui la legge dispone il divieto di respingimento o di espulsione, è



Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'Unione europea e la nuova normativa italiana

Marina D'Odorico

rilasciato da parte del questore il permesso di soggiorno per minore età (valido fino al compimento della maggiore età) o per motivi familiari. La condizione di vulnerabilità del minore viene così ampiamente riconosciuta e rispettata sin dalle primissime fasi (l'arrivo) a differenza di altri contesti che prevedono il respingimento alla frontiera. Stati come l'Austria, il Belgio, la Germania, l'Olanda, la Svezia, solo per citare [qualche esempio di legislazioni nazionali](#), infatti, negano l'ingresso a tutti coloro che, a prescindere dall'età, non rispettano i criteri previsti per l'entrata e la permanenza legale sul territorio.

4. I limiti e le condizioni al respingimento e all'espulsione richiamano il tema, controverso e fortemente dibattuto, dell'identificazione del minore in quanto tale e quindi delle modalità e procedure funzionali all'accertamento dell'età anagrafica dello stesso. E' la stessa Commissione a rilevare la mancanza di standard comuni di intervento e la variabilità dei metodi e delle procedure da uno Stato membro all'altro ("avviene che vengano effettuati accertamenti dell'età non necessari e che vengano talvolta applicati metodi invasivi; i tutori vengono spesso nominati solo dopo che le procedure di accertamento dell'età sono già state svolte, e le contestazioni relative all'età a volte portano alla detenzione del minore"). Si pensi per esempio che in Belgio vengono attuati tre esami medici (dentizione, polso, terminali mediali e clavicole e in caso di discordanza si utilizza l'esame più favorevole al minore) mentre in Irlanda e nel Regno Unito non sono previste indagini cliniche, ma solo valutazioni di altro tipo, come per esempio interviste o evidenze documentali (EMN, Synthesis Report: May 2015). La nuova normativa italiana si caratterizza pertanto per essersi dotata di una procedura unica di identificazione (che deve concludersi in dieci giorni), valida a livello nazionale ed idonea ad uniformare le attuali divergenze di prassi territoriali, realizzata attraverso un colloquio con il minore da parte di personale qualificato e sotto la direzione dei servizi dell'ente locale (alla presenza del mediatore culturale e del tutore ove già nominato). Essa presenta cionondimeno, allo stato attuale, alcuni aspetti non chiari, sotto il profilo procedurale, che auspicabilmente potranno essere chiariti. Nel momento in cui il minore entra in contatto o è segnalato alle autorità di polizia o giudiziaria, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza dovrà svolgere con il minore un apposito **colloquio**, con l'ausilio possibilmente di organizzazioni, enti o associazioni di comprovata esperienza nella



Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'Unione europea e la nuova normativa italiana

Marina D'Odorico

tutela dei minori. Un apposito D.P.C.M. dovrà regolare la procedura del colloquio, nel quale comunque sarà assicurata la presenza di un mediatore culturale. Priorità deve essere data alla richiesta di un documento anagrafico (anche con l'eventuale coinvolgimento delle autorità diplomatico-consolari, ove non sia stata espressa dallo stesso minore l'intenzione di richiedere protezione internazionale ovvero emergano preoccupazioni in tal senso). Qualora "permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata", si potrà fare ricorso ad esami socio-sanitari, con il consenso del minore e seguendo un protocollo che sia il meno invasivo possibile e con la presunzione della minore età nel caso in cui gli accertamenti non siano sufficienti ad eliminare i dubbi. Particolarmente apprezzabile la previsione che tale esame deve svolgersi con approccio multidisciplinare, essendo l'accertamento procedimento complesso che deve tenere conto di molte variabili (quali l'appartenenza etnica o lo stato di salute complessivo). Contro il provvedimento di attribuzione dell'età è ammesso reclamo (da decidersi da parte del giudice entro dieci giorni) e in attesa della decisione ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne è sospeso.

5. Ulteriore significativa modifica apportata dalla Legge 47/2017 riguarda le condizioni di prima accoglienza e l'individuazione del successivo percorso per il minore. I msna devono, infatti essere accolti, per un tempo non superiore ai trenta giorni (strettamente necessario alla loro identificazione), in apposite strutture ad essi riservate. Viene, pertanto, introdotto anche in Italia il principio di specificità delle strutture di accoglienza, riservate a questo particolare gruppo e per questo dotate di servizi adatti a rispondere alle loro esigenze. L'analisi comparata tra alcuni Stati UE ha permesso di mettere in luce, ancora una volta, l'esistenza di una elevata disomogeneità nelle risposte. Da un lato infatti si collocano gli Stati, la maggior parte, che inseriscono i msna in centri dedicati. In alcuni contesti, i minori stranieri sono divisi a seconda che abbiano o meno presentato domanda di protezione internazionale (è per esempio il caso di Austria, Finlandia, Ungheria, Slovacchia e Slovenia). Dall'altro lato, invece, troviamo quei contesti (Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Lettonia, Malta) nei quali i minori stranieri soli vengono inseriti in aree a loro designate all'interno delle strutture di accoglienza per migranti *tout court*.



Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'Unione europea e la nuova normativa italiana

Marina D'Odorico

Esaurita la prima accoglienza, dovrà essere valutata la possibilità di rimpatrio volontario assistito, ma a differenza di molti altri paesi, il minore che si trova da solo in Italia può essere inserito in tali progetti solo se, in seguito a un'indagine specifica (c.d. indagini familiari), si ritiene che tale opzione rappresenti la soluzione migliore nel suo interesse. A tal fine sono state riviste le procedure utili all'identificazione di eventuali legami familiari con l'obbligo di avvalersi di idonei organismi internazionali (oggi tale compito è svolto dall'OIM). Il rimpatrio assistito viene affidato, a seguito dell'approvazione della Legge n.47, al Tribunale per i Minorenni, in virtù del suo ruolo di organismo chiamato a tutelare il superiore interesse del minore. In Italia

La nuova legge estende pienamente l'accesso ai servizi del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR, che muta la propria denominazione diventando "Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati") a tutti i minori migranti non accompagnati, a prescindere dai posti disponibili, come attualmente previsto. In aggiunta (e ciò rappresenta una novità apprezzabile), l'art. 7 introduce una modifica all'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (che dispone l'affidamento familiare per il minore temporaneamente privo di un affidamento familiare autonomo), prevedendo che (pur senza ulteriori oneri per la finanza pubblica) gli enti locali possano "promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza".

Infine, le disposizioni in materia di protezione dei msna si concentrano sull'integrazione a lungo termine, riservando un'attenzione particolare alle misure per l'accompagnamento verso la maggiore età. Si tratta di una problematica che interessa, pur se in modo differente, tutti i Paesi membri. Il compimento dei 18 anni infatti costituisce un momento particolarmente significativo per qualsiasi giovane, ma per i msna il passaggio all'età adulta significa anche l'accesso ad un diverso status giuridico. Alcuni Stati (per esempio Belgio, Cipro, Estonia, Lituania, Slovenia, Polonia, Regno Unito e Norvegia) prevedono infatti che la persona, una volta divenuta maggiorenne, possa essere espulsa se si trova illegalmente sul territorio. La legge 47/2017 interviene anche in questo settore, introducendo misure di



Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'Unione europea e la nuova normativa italiana

Marina D'Odorico

integrazione di lungo periodo per il neo maggiorenne che necessita di un supporto prolungato al fine del raggiungimento della piena autonomia.

6. La legge prevede l'istituzione, entro 90 giorni, di un elenco dei tutori volontari presso i Tribunali per Minorenni. Si tratta di privati cittadini, adeguatamente selezionati e formati dai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza, che dovrebbero assicurare a ciascun minore (anche più d'uno nel caso di fratelli) una figura adulta di riferimento. Ad essi spetterà, tra l'altro, la rappresentanza legale del minore, promuoverne il benessere psico-fisico e vigilare sui percorsi di educazione e integrazione. Il *Committee on the Right of the Child*, l'organismo incaricato di vigilare sull'attuazione della Convenzione delle NU sui diritti dell'infanzia, [considera il tutore una risorsa](#) indispensabile nella tutela e cura del minore straniero non accompagnato, da nominare immediatamente dopo l'identificazione di un msna, e diversi strumenti UE contengono indicazioni al riguardo: si veda ad es. la direttiva concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (art. 14, par. 2, dir. 2011/36/EU), ma anche la direttiva riformata in materia di procedure per la domanda di protezione internazionale (art. 25, lett. a), dir. 2013/32/UE). Nonostante il riconosciuto valore, anche in questo caso le procedure adottate dagli Stati differiscono sensibilmente, per quanto soprattutto concerne la qualifica del tutore e il ruolo che esso ricopre. Così, mentre da un lato il diritto dell'Unione riconosce l'importanza della tutela e della rappresentanza legale per salvaguardare i più giovani, dall'altro lato esso non fornisce, al riguardo, indicazioni dettagliate. Utili raccomandazioni sono state fornite dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (si veda in particolare [Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union](#)).

7. Altre disposizioni tendono invece a consolidare il riconoscimento dei diritti come quello alla salute o all'istruzione. Nello specifico, viene garantita l'assistenza sanitaria a tutti i msna attraverso la modifica all'attuale art. 34 del TU che prevedeva l'iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale solo per i minori aventi un permesso di soggiorno (ora estesa ai msna, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale). Per quanto



Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'Unione europea e la nuova normativa italiana

Marina D'Odorico

concerne l'istruzione, le istituzioni scolastiche e le istituzioni formative accreditate dalle regioni sono incentivate ad adottare misure specifiche e idonee a favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo da parte di tutti i minori.

Altro merito della normativa è l'istituzione del Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, finalizzato alla raccolta delle cartelle sociali dei minori non accompagnati, compilate dal personale qualificato che svolge il colloquio con il giovane migrante 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 (art. 9). La raccolta dei dati e il monitoraggio delle condizioni dei msna presenti sul territorio rappresentano un elemento di fondamentale utilità per garantire che quanto previsto dalla norma venga implementato in modo corretto rispetto a obiettivi, modalità e tempi previsti. Al riguardo si evidenzia una ulteriore iniziativa, realizzata il 26 aprile 2017. Si tratta del Protocollo d'intesa che prevede la condivisione delle informazioni e dei dati in tempo reale tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Un accordo che quindi regola le modalità di accesso alle informazioni contenute nel sopra citato Sistema Informativo Minori (previsto dall'art. 9 della legge 47/2017). Obiettivo della misura è di tracciare il percorso dei minori stranieri non accompagnati garantendo così loro una adeguata protezione fondata sempre sul principio del loro superiore interesse.

8. La legge sancisce il diritto all'assistenza legale del msna, stabilendo che il minore straniero non accompagnato coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale ha diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia ed ha diritto al gratuito patrocinio in base alle disposizioni vigenti. Alle associazioni iscritte nell'apposito registro è attribuita la legittimazione ad intervenire nei giudizi riguardanti i minori stranieri non accompagnati e a ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi. A questi ultimi spetta, ed è un punto importante, il diritto ad essere ascoltati nel merito, in tutti i procedimenti giurisdizionali ed amministrativi che li riguardano.



Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'Unione europea e la nuova normativa italiana

Marina D'Odorico

A fronte di un provvedimento che ha il pregio di affermare diversi principi importanti e si impenna sulle esigenze di tutela del msna, preoccupata di tutelarne la condizione di minore in posizione di vulnerabilità, desta perplessità la cautela, ribadita in più punti della legge, che tali obiettivi debbano essere conseguiti senza aggravio di spesa. E' auspicabile allora che molte positive previsioni, in virtù delle quali la legislazione italiana può rappresentare un modello per altri paesi UE, non si scontrino con la difficoltà di attuazione sul piano pratico per la mancanza di risorse adeguate.