

**Università degli Studi di Genova**



Dipartimento di Scienze Politiche

Anno 2020/2021

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN AMMINISTRAZIONE E  
POLITICHE PUBBLICHE**

**DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE E TUTELA DEI  
MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI**

RELATORE:

Prof. Francesco Pesce

CANDIDATA:

Delbecchi Francesca

## INDICE

<i>Introduzione</i> .....	4
 <i>Capitolo I</i>	
<b>MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI: UNA VISIONE D'INSIEME</b>	
1.1 <i>Descrizione del fenomeno</i> .....	5
1.2 <i>Il viaggio</i> .....	7
1.3 <i>Dati Statistici</i> .....	10
1.4 <i>Minori irreperibili</i> .....	16
 <i>Capitolo II</i>	
<b>LA NORMATIVA SOVRANAZIONALE, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA TUTELA DEI MSNA</b>	
2.1 <i>Convenzioni Internazionali</i> .....	20
2.1.1. <i>Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e Adolescenza</i> .....	28
2.2. <i>Risoluzione 1977 e 1997</i> .....	34
2.3. <i>Sistema Europeo Comune di Asilo: prima fase</i> .....	37
2.3.1. <i>Ricongiungimento familiare</i> .....	43
2.4. <i>Sistema Europeo Comune di Asilo: seconda fase</i> .....	49
2.5. <i>Fonti dell'Unione Europea non vincolanti</i> .....	62
2.6. <i>Piano d'azione 2017-2019 e 2021-2027</i> .....	74
 <i>Capitolo III</i>	
<b>LA NORMATIVA ITALIANA</b>	
3.1. <i>La normativa italiana e attuazione delle direttive europee</i> .....	82
3.2 <i>La legge 47 del 2017- Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati</i> .....	86
3.3 <i>Approfondimento figura del tutore volontario</i> .....	96
3.3.1 <i>Tutela: confronto tra regioni</i> .....	102
3.4. <i>I decreti Sicurezza</i> .....	106
3.5. <i>La nuova riforma del Decreto immigrazione</i> .....	115

**CAPITOLO IV**

**L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA**

<i>4.1. Incremento del flusso migratorio conseguente alla primavera araba .....</i>	<i>123</i>
<i>4.2 Il sistema dello SPRAR .....</i>	<i>125</i>
<i>4.3 I sistemi SIPROIMI e SAI .....</i>	<i>133</i>
<i>4.4 Il delicato passaggio verso la maggiore età .....</i>	<i>137</i>
<i>Conclusioni .....</i>	<i>146</i>
<i>BIBLIOGRAFIA .....</i>	<i>149</i>
<i>SITOGRAFIA .....</i>	<i>154</i>
<i>ATTI NORMATIVI .....</i>	<i>158</i>

# Introduzione

Negli ultimi decenni i flussi migratori si sono fortemente intensificati nell'Unione Europea, nonostante ormai il fenomeno migratorio abbia un carattere strutturale continua ad essere affrontato come un'emergenza e da questo derivano tutta una serie di conseguenze. Il fenomeno delle migrazioni è ampio e molto complesso, al suo interno si rileva il fenomeno di una particolare categoria di soggetti: i Minori Stranieri Non Accompagnati. La loro è una situazione particolarmente delicata poiché sono minori, e devono per tanto essere tutelati come tali, e inoltre hanno intrapreso il percorso migratorio in maniera autonoma.

Il Capitolo I vuole fornire un'immagine globale del fenomeno che andremo ad affrontare, fornendo innanzitutto un quadro d'insieme, dunque capire chi sono, da dove vengono e perché decidono di intraprendere questo arduo percorso. In seguito sono stati analizzati i dati statistici relativi al numero, all'età, al genere e alla nazionalità dei Minori Stranieri Non Accompagnati presenti in Italia e alla loro ripartizione all'interno delle regioni italiane. Infine si fa un breve cenno a quello che è il caso dei minori irreperibili; far funzionare il sistema è fondamentale per evitare i casi di allontanamento.

Il fulcro dell'elaborato si ritrova nel II e III capitolo, i quali si concentrano sul contesto normativo di riferimento, analizzato in sequenza temporale.

Dapprima nel Capitolo II si è preso in considerazione il contesto normativo internazionale con tutte le Convenzioni ratificate negli anni e parallelamente la legislazione europea, la quale grazie alla volontà di un Sistema Europeo Comune di Asilo, è ricca di direttive e regolamenti volti a regolare il fenomeno migratorio nel suo complesso, con una particolare attenzione al fenomeno dei Minori Stranieri Non Accompagnati, considerati una categoria particolarmente vulnerabile.

Nel Capitolo III si è entrati più nel dettaglio considerando la normativa italiana e soffermandosi sulla Legge 47/2017, considerata il primo esempio in Europa di una legge *ad hoc* rivolta a questa specifica categoria. Di seguito sono state visionate le modifiche apportate dai c.d. Decreti Sicurezza del 2018 e 2019, e del successivo c.d. Decreto Immigrazione del 2020.

Nell'ultimo Capitolo si è preso in considerazione il sistema di accoglienza italiano, analizzando la sua evoluzione nel corso del tempo e tenendo in considerazione un nodo cruciale: il delicato passaggio verso la maggiore età.

# Capitolo I

## MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI: UNA VISIONE

### D'INSIEME

#### 1.1 Descrizione del fenomeno

Il fenomeno migratorio negli ultimi anni ha acquisito una dimensione sempre più estesa, è una manifestazione strutturale che mostra le conseguenze di millenni di diseguaglianze e conflitti ma continua ad essere trattato come un'emergenza a cui far fronte. L'immigrazione è una vicenda molto articolata, in cui si rileva intervento attivo da parte di alcuni soggetti in questo processo, tra cui gli Stati riceventi, le razioni della società e gli Stati di origine.<sup>1</sup>

I flussi migratori sono una realtà inevitabile che si è intensificata a partire dagli anni novanta; le cause che spingono soggetti stranieri a migrare sono diverse; tra queste ci sono conflitti, carestie, diseguaglianze nel paese d'origine.

Ciò che spinge a migrare è l'aspettativa di poter raggiungere condizioni di vita migliori e la presenza di opportunità lavorative, aspettativa che viene rafforzata dai mezzi di comunicazione di massa.

All'interno del fenomeno migratorio nel suo complesso, c'è quello dei minori che aumenta proporzionalmente al fenomeno migratorio stesso; è possibile raggruppare tale specifico fenomeno in una serie di casistiche volte a semplificarlo: minori figli di genitori stranieri, i quali non hanno vissuto in prima persona la migrazione; minori nati all'estero che entrano regolarmente nello Stato di destinazione per il ricongiungimento con i propri genitori; minori immigrati insieme alla famiglia; minori rifugiati o richiedenti asilo; minori profughi di guerra; figli di coppie miste; minori non accompagnati.<sup>2</sup>

Il fenomeno dei Minori Stranieri Non Accompagnati, d'ora innanzi MSNA, negli ultimi anni ha subito una crescita esponenziale, tale da suscitare l'attenzione della comunità nazionale e internazionale. La loro situazione è ancor più delicata in quanto

---

<sup>1</sup> M. AMBROSINI, *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia, come e perché*, Il Saggiatore, Milano 2010, pag. 55.

<sup>2</sup> R. BERTOZZI, *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati. Pratiche e modelli locali in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2010, pag. 220.

sono portatori di specifici bisogni, in particolar modo se intraprendono il percorso migratorio autonomamente.

Le motivazioni che possono portare un minore a intraprendere questo percorso sono le medesime degli adulti, la speranza di poter migliorare le proprie condizioni di vita e della propria famiglia; di fuggire da un contesto problematico di guerre, povertà, conflitti. Spesso la loro, è una scelta obbligata perché non intravedono nessun'altra possibilità.

La Commissione Europea già nel 2010 riconosceva che *“sono sempre più numerosi i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio dell’Unione senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile o che sono lasciati da soli una volta nel territorio dell’Unione Europea”*.<sup>3</sup>

La condizione esistenziale e identitaria del MSNA è contraddistinta dal dramma di essere sradicato dalla sua cultura di origine per essere trasportato in un luogo in cui, spesso, non è ben visto e ben accolto in cui sperimenta la dura realtà dell'emarginazione.

Una sottocategoria di MSNA è composta dai MSNARA: minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo; il loro numero è aumentato negli ultimi anni a causa dei conflitti e delle instabilità politiche conseguenti alla c.d. “Primavera Araba” e alla questione siriana.

Nel 2015 l'UNHCR aveva fatto un stima secondo cui su 65,3 milioni<sup>4</sup> di migranti, il 51% risulterebbero essere minori. All'interno di questi vi sono state 98.4005 domande di asilo presentate da minori stranieri non accompagnati o separati (prevalentemente afghani, eritrei, siriani e somali) mentre nel 2014 le domande raggiungevano i 34.300.

Prima del 2014 in Italia, veniva applicata una distinzione tra i MSNA e i MSNARA per quanto riguarda il sistema di accoglienza; sorpassata in seguito con la Conferenza Unificata Stato Regione, da cui è derivato che l'accesso al sistema di accoglienza deve essere garantito a tutti i MSNA a prescindere dal fatto che abbiano avanzato domanda di protezione internazionale.

---

<sup>3</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014) sec(2010)534, in <https://eurlex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2010:0213:fin:it:pdf>

## 1.2 Il viaggio

Secondo i dati raccolti dall'UNHCR (Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati), i migranti arrivati in Europa (e in particolare in Italia, Grecia, Spagna, Cipro e Malta) nel 2020 sono 53.750, di cui 48.913 via mare e 4.837 via terra.<sup>4</sup>

Esistono diverse rotte attraversate dai migranti per poter raggiungere i paesi europei, ne possiamo distinguere tre in particolare:<sup>5</sup>

1. quella “canonica”, attraversa il Niger, territorio da superare per giungere in Libia da dove il viaggio prosegue verso l'Italia;
2. quella che attraversa il Mali dove si concentrano i flussi provenienti dalle regioni dell'Africa Occidentale verso l'Algeria da cui si giunge in Marocco per poi partire alla volta della costa meridionale della Spagna o verso le Isole Canarie;
3. quella interessata dai flussi migratori originari del Corno d'Africa e che transitano per il Sudan, attraversano il deserto libico e passano per l'Egitto alla volta di Agedabia, sulla costa mediterranea.<sup>6</sup>

Le motivazioni che portano i minori a intraprendere il percorso migratorio sono dovute a diversi fattori, in particolare legate ai contesti, sia quello di partenza, i c.d. “*push factors*”, ovvero le condizioni che allontanano i minori dai propri Paesi d'origine; e quello di arrivo, c.d. “*pull factors*”, i motivi che attraggono della meta finale, ovvero i Paesi europei.

Non è così semplice reperire le motivazioni dei MSNA anche a causa del fatto che c'è una sorta di riluttanza dei minori di parlare e raccontarsi perché hanno paura delle conseguenze che ne deriverebbero. La maggior parte dei MSNA intraprende il viaggio per trovare lavoro per poter contribuire all'economia familiare e per potersi sostenere.

La loro identificazione, con il conseguente inserimento nel sistema EURODAC attraverso rilascio delle impronte digitali, implicherebbe l'entrata del minore nel sistema di accoglienza del Paese ritenuto responsabile, vanificando ciò che era stato programmato dal minore o dalla sua famiglia.

---

<sup>4</sup> UNCHR, in <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

<sup>5</sup> C. LOMBARDI, *Quali sono le rotte dell'immigrazione in Europa*, Stop Tratta- Stop alla Tratta dei Migranti, in [www.stoptratta.org/porto/rotte\\_migranti](http://www.stoptratta.org/porto/rotte_migranti).

Generalmente i *push e pull factors* possono essere raccolti in quattro fattori: le condizioni socio-economiche; quelle socio-politiche; i fattori psico-sociali; e le condizioni familiari.

La prima consiste nell'incapacità del sistema di rispondere alle esigenze della popolazione inerenti alla povertà generalizzata, ad un sistema scolastico poco efficiente, alle scarse opportunità lavorative e alla disoccupazione.

Per quanto riguarda le ragioni relative alla situazione socio-politica, esse dipendono sia da guerre, conflitti e persecuzioni ma anche dall'instabilità socio-politica. Invece si possono rilevare molteplici cause inerenti ai fattori psico-sociali tra cui le attese pre-migratorie, l'immagine dell'Europa dipinta dai *mass media* o da ciò che viene narrato da conoscenti, parenti, amici.

Anche le condizioni familiari variano a seconda di alcuni fattori, nella maggioranza dei casi la decisione di intraprendere questo percorso viene presa in maniera autonoma, talvolta senza nemmeno avvisare i familiari, mentre altri lo intraprendono con familiari ma poi durante il viaggio ci si separa, e in altri casi ancora la volontà del viaggio viene condiviso anche con i familiari e viene percepito come riscatto collettivo perché in questi casi rappresenta la possibilità di riqualificare la condizione economica della propria famiglia.<sup>7</sup>

Alcune delle motivazioni sono state catalogate nel “Commento generale n.6” del Comitato sui diritti dell'infanzia sul trattamento dei MSNA<sup>8</sup>:

*“persecuzione del bambino o dei genitori, conflitti internazionali, e guerre civili, traffico in diversi contesti e forme inclusa la vendita da parte dei genitori stessi e la ricerca di migliori prospettive economiche”.*

Nella tabella sottostante sono stati elencati alcuni tra i “*push factors*” e “*pull factors*” riportati dai MSNA alle autorità degli Stati Membri nel 2010.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Save the Children, *Atlante minori stranieri non accompagnati*, Roma, 2017; Faro, Terre des Hommes, *Guida psicosociale per operatori impegnati nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, Milano, 2017; UNICEF, REACH- Informing more effective humanitarian action, *Minori in transito in Italia e in Grecia, Rapporto giugno 2017*, pag.80.

<sup>8</sup> Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, *Commento generale n.6 del Comitato sui diritti dell'infanzia sul trattamento dei minori non accompagnati e separati fuori dal loro paese di origine*, 2005.

<sup>9</sup> European Migration Network, *Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors – an EU comparative study*, May 2010, p.29.

		Austria	Belgio	Germania	Italia	Olanda	Regno Unito
Push Factor	Persecuzione	√	√	√	√	√	√
	Abbandono		√				
	Ragioni economiche	√	√	√	√	√	√
Pull Factor	Ricongiungimento familiare		√				
	Motivi sanitari		√				
	Diaspora della comunità		√				
	Transito	√	√				
	Tratta di esseri umani	√	√				√
	Istruzione		√		√		

Dalla tabella si desume che tra i “*push factor*” più frequenti ci sono le “persecuzioni” e le “ragioni economiche”; dunque l’assenza di prospettive future, di risorse economiche e l’esistenza di condizioni di vita caratterizzate dalla precarietà.

L’accesso all’istruzione è uno dei “*pull factor*” dominanti, sovente la speranza dei genitori che insistono affinché i propri figli intraprendano questo percorso è che abbiano così la possibilità di accedere alla formazione a cui non avrebbero potuto accedere nel Paese d’origine; altri invece sono il differente sistema politico dello Stato d’arrivo, la presenza di amici o parenti, la possibilità di trovare lavoro con maggiori possibilità di guadagno.

L’opportunità di accedere a *internet* per alcuni minori ha incrementato il desiderio di partire, in parte a causa di *fake-news* e di rappresentazioni distorte della realtà o anche di immagini reperite nei *social network* di connazionali, nonostante una volta arrivati, le aspettative vengono infrante, scontrandosi con una realtà totalmente diversa.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Save the Children, *Atlante minori stranieri non accompagnati*, Roma, 2017; Faro, Terre des Hommes, *Guida psicosociale per operatori impegnati nell’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, Milano, 2017; UNICEF, REACH- Informing more effective humanitarian action, *Minori in transito in Italia e in Grecia, Rapporto giugno 2017*, pag.81.

## 1.3 Dati Statistici

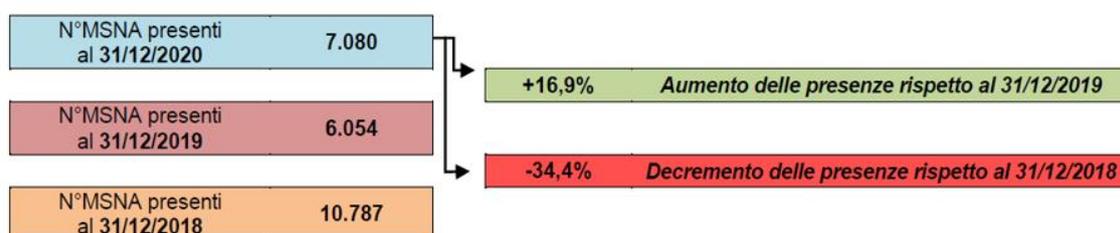
Avere un quadro preciso della presenza attuale dei MSNA nel nostro territorio è molto complesso poiché, come già detto in precedenza, si tratta di un fenomeno dai contenuti in continuo mutamento al quale vanno uniti alcuni fattori che rendono difficile il rilevamento, come: la decisione di alcuni di fuggire dai luoghi di accoglienza, percepito solo come luogo di transito per poi raggiungere i propri familiari in altri Paesi membri dell'Unione Europea; il cambiamento di status del minore; la difficoltà nella loro rilevazione, i quali cercano di evitare di entrare in contatto con le istituzioni per paura di essere rimpatriati o perché coinvolti nella criminalità; infine il continuo flusso di arrivi; il raggiungimento della maggiore età<sup>11</sup>.

I dati a nostra disposizione derivano dall'analisi congiunta sia del Ministero dell'Interno che dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, favorendo la possibilità di definire la dimensione di questo fenomeno nella sua complessità.<sup>12</sup>

Il Ministero dell'Interno registra principalmente gli sbarchi di coloro che giungono dalle coste del Nord Africa, dell'Egitto e della Libia, invece il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali rileva la presenza di MSNA sul territorio italiano considerando quali sono i paesi d'origine, l'età e il genere.

Al 31 dicembre 2020 risultano presenti in Italia 7.080 MSNA, rispetto all'anno precedente si può constatare un incremento del 16,9%, anche se rispetto al 2018 c'è stata una leggera diminuzione del 34,4% (tabella 1).

Tabella 1- MSNA presenti al 31.12.2020, 31.12.2019 e 31.12 2018  
(Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Report di monitoraggio dati al 31 dicembre 2020, I minori stranieri non accompagnati in Italia*)



<sup>11</sup> R. BICHI, *Separated children. I minori stranieri non accompagnati*, Franco Angeli, Milano, 2008, pag. 119

<sup>12</sup> Ai sensi dell'art.5, comma 1, del DPCM 535/99 i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio e gli Enti come vengono a conoscenza dell'ingresso o della presenza di un minore straniero devono notificare immediatamente alla Direzione ministeriale competente.

Per quanto riguarda il genere c'è una prevalenza di MSNA di genere maschile (96,4%); in confronto all'anno precedente si riscontra una riduzione della presenza femminile pari al 1,6%.

Tabella 2- Distribuzione per genere  
(Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali  
Report mensile minori stranieri non accompagnati in Italia dati al 31 dicembre 2020)

DISTRIBUZIONE PER GENERE		
GENERE	PRESENTI E CENSITI	%
MASCHILE	6.828	96,4
FEMMINILE	252	3,6
TOTALE	7.080	100,0

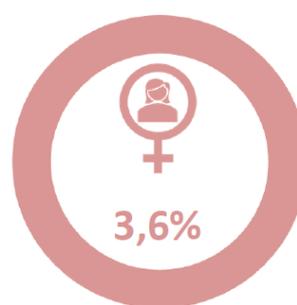


Tabella 3- Distribuzione per fasce d'età  
(Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali  
Report mensile minori stranieri non accompagnati in Italia dati al 31 dicembre 2020)

DISTRIBUZIONE PER FASCE D'ETÀ		
FASCE D'ETÀ	PRESENTI E CENSITI	%
17 ANNI	4.735	66,9
16 ANNI	1.540	21,8
15 ANNI	467	6,6
7-14 ANNI	308	4,4
FINO A 6 ANNI	30	0,4
TOTALE	7.080	100,0



La Sicilia si conferma la regione che accoglie il maggior numero di MSNA, seguita dal Friuli-Venezia Giulia, dalla Lombardia, dal l'Emilia-Romagna, dalla Calabria e dalla Puglia.

Tabella 4.1- ripartizione dei minori per regione di accoglienza

(Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali  
Report mensile minori stranieri non accompagnati in Italia dati al 31 dicembre 2020)

RIPARTIZIONE DEI MINORI PER REGIONE DI ACCOGLIENZA		
REGIONE	PRESENTI E CENSITI	%
SICILIA	2.043	28,9
FRIULI-VENEZIA GIULIA	780	11,0
LOMBARDIA	703	9,9
EMILIA-ROMAGNA	551	7,8
CALABRIA	426	6,0
PUGLIA	417	5,9
LAZIO	339	4,8
TOSCANA	286	4,0
PIEMONTE	233	3,3
VENETO	232	3,3
CAMPANIA	232	3,3
LIGURIA	198	2,8
BASILICATA	128	1,8
MARCHE	110	1,6
ABRUZZO	102	1,4
MOLISE	99	1,4
SARDEGNA	82	1,2
PROV. AUT. DI BOLZANO	55	0,8
UMBRIA	36	0,5
PROV. AUT. DI TRENTO	21	0,3
VALLE D'AOSTA	7	0,1
<b>TOTALE</b>	<b>7.080</b>	<b>100,0</b>

Dalla comparazione dei dati di MSNA accolti nelle diverse Regioni italiane a fine anno 2020 con quella per gli anni 2018 e 2019 si rileva come l'aumento complessivo dei minori si sia verificato principalmente a causa dell'incremento della presenza di minori in Sicilia (+879 pari al +9,6%), Calabria (+289 pari al 3,8%) e Puglia (+194 pari al 2,2%). Conseguentemente, a fronte di tali incrementi, si evidenziano delle flessioni nel peso relativo delle presenze di MSNA nelle altre Regioni, più accentuato in Lombardia (-3,7%), Toscana (-3,6%), Lazio (-2,3%) ed Emilia-Romagna (-2,2%).<sup>13</sup>

Tabella 4.2 – Distribuzione dei MSNA presenti al 31.12.2020 secondo le regioni di accoglienza, confronto con situazione 2019 e 2018

(Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Report di monitoraggio dati al 31 dicembre 2020, I minori stranieri non accompagnati in Italia*)

REGIONE	DATI AL 31.12.2018		DATI AL 31.12.2019		DATI AL 31.12.2020	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
SICILIA	4.097	38,0	1.164	19,2	2.043	28,9
FRIULI-VENEZIA GIULIA	785	7,3	666	11,0	780	11,0
LOMBARDIA	875	8,1	823	13,6	703	9,9
EMILIA-ROMAGNA	792	7,3	607	10,0	551	7,8
CALABRIA	522	4,8	137	2,3	426	6,0
PUGLIA	424	3,9	223	3,7	417	5,9
LAZIO	761	7,1	428	7,1	339	4,8

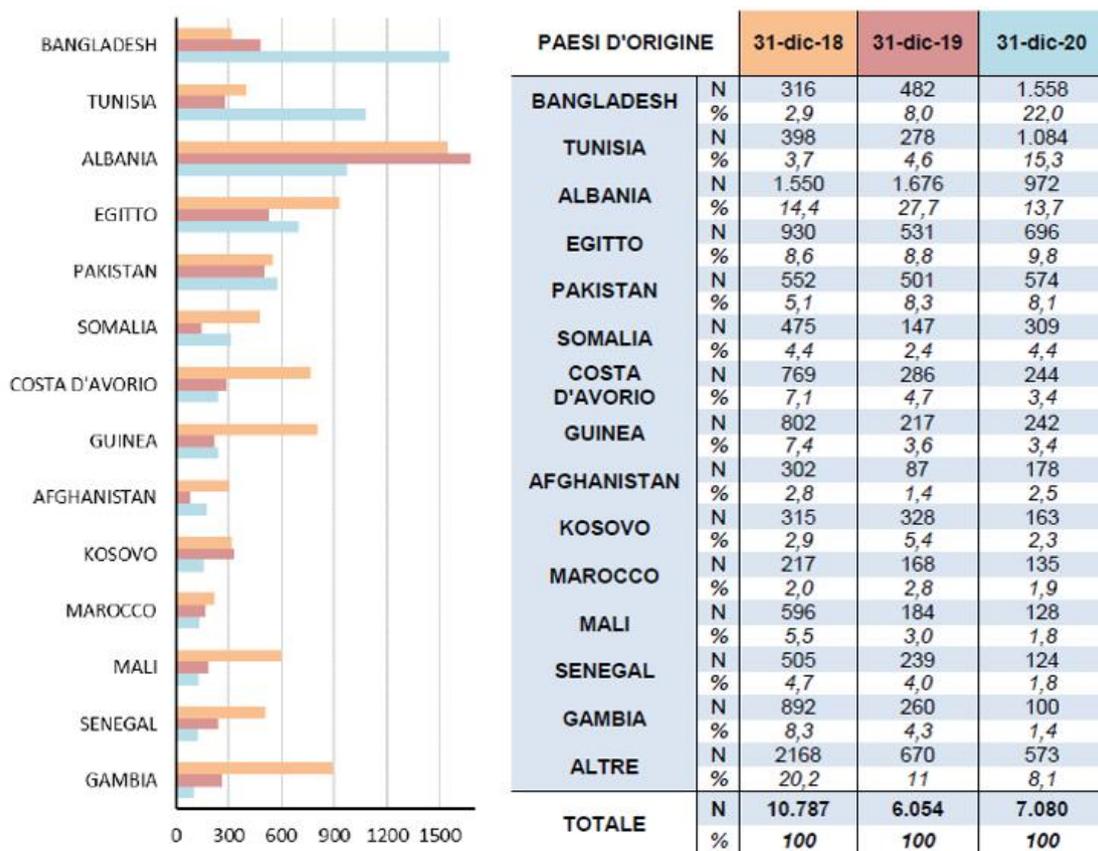
<sup>13</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Report di monitoraggio dati al 31 dicembre 2020, I minori stranieri non accompagnati in Italia*, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-Monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2020.pdf>

In linea con l'incremento dei minori in termini assoluti rispetto allo stesso periodo del 2019, si rileva questo incremento prevalentemente di alcune cittadinanze rispetto ad altre che riscontrano un decremento sostanziale rispetto al biennio precedente.

I minori provenienti dal Bangladesh e dalla Tunisia sono aumentati del 14,0% e al 10,7%. Analogamente, si registra un aumento dei minori di nazionalità egiziana, somala e afghana in termini assoluti e percentuali. D'altro canto, per le restanti cittadinanze si evidenzia una flessione generale dei minori rispetto al totale dei MSNA presenti allo stesso periodo del 2018 e del 2019. Invece c'è stato un significativo calo dei minori provenienti dall'Albania in termini assoluti (-704) e percentuali (-14,0%) rispetto al 31 dicembre 2019.<sup>14</sup>

Tabella 5 – Distribuzione dei MSNA presenti al 31 dicembre 2020 secondo le principali cittadinanze e confronto con situazione 2019 e 2018

(Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Report di monitoraggio dati al 31 dicembre 2020, I minori stranieri non accompagnati in Italia*)



<sup>14</sup> Ibidem

Dai Report statistici mensili sui MSNA, censiti dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione, emergono dati importanti. La tabella è stata creata analizzando solo alcune delle variabili contenute nei report.

Anno	Segnalazioni MSNA	Sesso	Età	Irreperibili
31/12/2020	7.080	M: 96,4% F: 3,6%	17ANNI: 66,9 % 16 ANNI: 21,8 % 15 ANNI: 6,6 % 7-14 ANNI: 4,4% 0-6 ANNI: 0,4%	3.099
31/12/2019	6.054	M: 94,8 % F: 5,2 %	17ANNI: 61,5 % 16 ANNI: 26,1 % 15 ANNI: 7,2% 7-14 ANNI: 4,5% 0-6 ANNI: 0,7%	5.383
31/12/2018	10.787	M: 92,7% F: 7,3%	17ANNI: 60,2 % 16 ANNI: 24,8 % 15 ANNI: 8,0 % 7-14 ANNI: 6,2% 0-6 ANNI: 0,8%	5.529
31/12/2017	18.303	M: 93,2 % F: 6,8%	17ANNI: 60,3 % 16 ANNI: 23,4 % 15 ANNI: 9,6% 7-14 ANNI: 6,1% 0-6 ANNI: 0,6%	5.828

31/12/2016	17.373	M: 9,3% F: 6,7%	17ANNI: 56,6 % 16 ANNI: 26,0 % 15 ANNI: 9,8% 7-14 ANNI: 7,4% 0-6 ANNI: 0,3%	6.651
31/12/2015	11.921	M: 95,4% F: 4,6%	17ANNI: 54,0 % 16 ANNI: 27,3 % 15 ANNI: 11,0% 7-14 ANNI: 7,5% 0-6 ANNI: 0,4%	6.135

Una costante che si può notare nei diversi anni è che circa il 90% dei MSNA è di genere maschile e solo un'esigua parte è di genere femminile.

Un altro dato rilevante è quello dell'età che denota una problematica importante, rispetto allo stesso periodo di rilevazione dell'anno precedente, l'incidenza percentuale dei diciassetenni è in aumento (66,9%), a fronte della diminuzione della quota di minori di età inferiore ai 16 anni. Tale fenomeno, evidenzia la crescente necessità di pianificare misure specificamente dedicate all'accompagnamento dei minori a ridosso del compimento della maggiore età verso l'età adulta al fine di garantirne l'autonomia.<sup>15</sup> Per questo motivo è molto importante avere standard omogenei su tutto territorio nazionale per quanto riguarda l'accertamento dell'età; tema che verrà affrontato nel III capitolo.

Nei report di monitoraggio inoltre sono segnalati i minori irreperibili, con questo termine si intendono i minori stranieri non accompagnati per i quali è stato segnalato dalle autorità competenti a questa Direzione Generale un allontanamento.

<sup>15</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Report di monitoraggio dati al 31 dicembre 2020, I minori stranieri non accompagnati in Italia*, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-Monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2020.pdf>, pag.19.

L'allontanamento viene censito nel SIM fino al compimento della maggiore età o ad un nuovo eventuale rintraccio del minore. Il numero complessivo rappresenta lo stock degli allontanamenti registrati negli anni e relativi a soggetti ancora minorenni.<sup>16</sup>

## 1.4 Minori irreperibili

Nel 2020 è stato registrato l'allontanamento di 3.099 MSNA, il cui andamento è in linea con quello degli ingressi; si è registrato una diminuzione delle segnalazioni dovute dagli effetti e dalle misure adottate per contrastare l'emergenza sanitaria causata dalla pandemia da COVID-19.

Grafico 5.1 - Andamento dei minori che si sono allontanati al 31.12.2020



Il

grafico mostra come nei mesi estivi ci sia stato un aumento delle segnalazioni di allontanamento, proprio grazie alla minor rigidità delle restrizioni applicate durante l'estate mentre nell'ultima parte dell'anno il totale delle segnalazioni mensili segnala un andamento decrescente, nonostante i numeri siano più alti rispetto a quelli di inizio anno.<sup>17</sup>

Grafico 5.2 - Distribuzione per età dei MSNA che si sono allontanati al 31.12.2020.



<sup>16</sup> Ibidem

<sup>17</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Report di monitoraggio dati al 31 dicembre 2020, I minori stranieri non accompagnati in Italia*, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-Monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2020.pdf>, pag.30.

Per quanto riguarda l'età e il sesso non si discosta dai dati complessivi dei MSNA in accoglienza, si tratta, per il 97,6%, di minori di genere maschile, con una età superiore ai 16 anni nel 78,7% dei casi.<sup>18</sup>

La tutela dei MSNA è particolarmente importante perché se non si riesce a raggiungere questo obiettivo una delle conseguenze è l'allontanamento volontario o non, che li espone a molteplici rischi; i principali sono la tratta degli esseri umani, il reclutamento da parte della criminalità organizzata, lo sfruttamento sessuale o lavorativo minorile e infine le adozioni illegali.

A livello europeo il fenomeno dei MSNA presenta notevoli carenze strutturali sia nella gestione delle istituzioni europee, sia nel difetto di coordinamento fra gli Stati membri.

Le differenze nelle tutele e nelle garanzie sono riscontrate sia a livello di qualità dell'accoglienza, sia nella definizione delle modalità di presa in carico e di accesso al welfare sociale. È necessaria un'armonizzazione concreta delle procedure nazionali e di un miglioramento degli strumenti normativi europei che necessitano di una modifica che permetta un coordinamento effettivo ed efficace.

Nel contesto europeo non esiste una definizione comune di minore scomparso, tuttavia ci sono diversi elementi comuni che gli Stati membri considerano nel definire un minore scomparso:

- a) il ragazzo o la ragazza è scomparso dalla struttura di accoglienza,
- b) la sua ubicazione è sconosciuta,
- c) il minore è improvvisamente irraggiungibile,
- d) la scomparsa non ha spiegazioni possibili.<sup>19</sup>

Il Report del 2020 dell'European Migration Network (EMN), ovvero della Rete Europea sulle Migrazioni, intitolato "*In che modo gli Stati membri dell'UE trattano i casi di minori non accompagnati scomparsi?*"<sup>20</sup> mostra come nel contesto europeo, il fenomeno della scomparsa di MSNA risulta essere un fattore di grande preoccupazione.

Il report evidenzia che a livello europeo non è ancora consolidato un meccanismo uniforme di cooperazione nei casi di scomparsa dei minori e solamente alcuni paesi dell'Unione Europea utilizzano attivamente il sistema SIS – Schengen Information System. La raccolta di dati relativi a MSNA scomparsi è complessa per l'assenza di procedure uniformi fra i vari Stati: alcuni non provvedono a raccogliarli e altri ritengono di non avere una casistica del fenomeno.

---

<sup>18</sup> Ibidem

<sup>19</sup> M. LUNARDINI, *La normativa e le basi giuridiche a tutela dei MSNA: un'analisi fra Unione Europea, Italia e Regioni, Approfondimento n. 6/luglio 2020*, Cespi, in [https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf.6\\_attuazione\\_della\\_legge\\_zampa\\_-\\_parte\\_giuridica\\_marianna\\_lunardini.pdf](https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf.6_attuazione_della_legge_zampa_-_parte_giuridica_marianna_lunardini.pdf), pag.17.

<sup>20</sup> European Migration Network, *How Do EU Member States Treat Cases Of Missing Unaccompanied Minors?*, 2020, pag.7.

Già nel 2015 era stato svolto uno studio coordinato da “*Missing Children Europe*”<sup>21</sup> nell’intento di identificare le buone pratiche e le sfide chiave nella cooperazione tra i diversi stakeholder nell’ambito della prevenzione e dell’assistenza ai MSNA, ha individuato quattro aree di possibile intervento.

La prima area d’intervento è la prevenzione della scomparsa: si ritiene fondamentale una valutazione precoce e accurata del rischio di scomparsa, sia nella fase della prima accoglienza che in quella dell’affidamento in comunità. In caso di scomparsa del minore è essenziale la raccolta di informazioni dettagliate ed esaustive relative al minore, in particolare i dati biometrici e le immagini; per questo la creazione di cartelle personali e lo sviluppo di database centralizzati sono adempimenti fondamentali. Tale raccolta può essere favorita dall’uso di moduli standard e dalla semplificazione delle procedure amministrative. La cooperazione tra i Servizi in caso di scomparsa deve essere supportata da sistemi che consentono una facile memorizzazione e il recupero delle informazioni.

La seconda è la risposta delle Istituzioni alla scomparsa: la scomparsa di un MSNA dovrebbe essere trattata con la stessa urgenza e attenzione di un minore scomparso con cittadinanza europea, invece risulta essere meno considerata da parte delle istituzioni in quanto si sospetta spesso che l’allontanamento sia volontario e questo comporta un ritardo o una mancata attivazione della ricerca. L’attribuzione di responsabilità relativa alla scomparsa di un MSNA ed una divisione chiara e condivisa di compiti tra ciascuna delle parti coinvolte è fondamentale per assicurare una risposta appropriata all’allontanamento del minore.

La creazione di *HUB* multi-funzione che coinvolgano forze dell’ordine, servizi sociali ed esperti anti-tratta per sostenere il lavoro di base dei professionisti ha dimostrato di migliorare sostanzialmente la cooperazione tra i servizi, soprattutto in termini di condivisione delle informazioni, la raccolta dei dati e la ricerca, soprattutto in caso di ricerca trans-frontaliera.

La terza area riguarda l’approccio al minore scomparso che è ritornato: nei vari Paesi Europei non sembrano sussistere procedure ufficiali relative al “ritorno” di un MSNA precedentemente scomparso, nonostante l’importanza evidente di questa fase. I MSNA rintracciati nell’ambito di contesti specifici, che testimoniano la loro partecipazione ad attività criminali, non sono sempre considerati vittime.

Questo ha una conseguenza negativa sul benessere del minore e lo pone maggiormente a rischio di “recidiva”. Un colloquio approfondito con un professionista qualificato è considerato lo strumento più efficace per raccogliere le informazioni necessarie non solo per lo sviluppo di un piano di assistenza adeguata, ma anche per le indagini nei confronti delle organizzazioni

---

<sup>21</sup> *Minori stranieri non accompagnati irreperibili, quali rischi e quali tutele?*, in <http://www.centessimusannus.org/media/2kjlq1465288992.pdf>, pag. 2.

criminali. I diritti fondamentali del minore vanno comunque sempre rispettati anche, se necessario, con la presenza di un avvocato indipendente.

L'ultima area riguarda la formazione degli operatori: è fondamentale assicurare agli operatori impegnati in prima linea, una formazione adeguata in materia di scomparsa e di protezione dei MSNA. Oggi, questo è particolarmente urgente, in quanto il crescente numero di MSNA che arrivano in Europa ha richiesto da parte di organizzazioni pubbliche e private l'assunzione di personale, spesso di scarsa o nessuna esperienza, o addirittura privi di essa, nella protezione specifica delle esigenze di questo gruppo di bambini a rischi.

Infine un elemento da non sottovalutare è la nomina del tutore del MSNA che deve essere eseguita nel più breve tempo possibile dopo l'arrivo.

La figura del tutore legale costituisce, pertanto, un elemento centrale ai fini di garantire un'effettiva protezione di minori privati temporaneamente o permanentemente del loro ambiente familiare, in un paese diverso da quello di cittadinanza.<sup>22</sup>

In riferimento al fenomeno dei minori scomparsi, le istituzioni italiane hanno iniziato un lavoro di coordinamento delle proprie azioni.

Il 26 aprile 2017, il capo della Polizia, Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e il Segretario Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno sottoscritto un protocollo d'intesa per la condivisione delle informazioni sui minori stranieri non accompagnati. Il documento ha lo scopo di agevolare uno scambio e condivisione di dati per una più rapida identificazione dei MSNA.<sup>23</sup>

Il 18 gennaio 2018 è firmato il Protocollo d'intesa fra il Commissario del Governo per le persone scomparse e la Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, riguardante la condivisione dei dati del SIM in merito alle denunce di scomparsa di minori stranieri comunicate dai Prefetti al Commissario.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Art. 20 Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Si veda anche Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Harmonising the protection of unaccompanied minors in Europe, <http://website-pace.net/documents/19863/2057396/20160922-MinorsHarmonisation-EN.pdf/404fac91-721a-429db236-ba769e833de3>.

<sup>23</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Tutela dei minori migranti, sottoscritto accordo MLPS-PS per la condivisione di informazioni e banche dati, 26 aprile 2017, in <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Minori-stranieri-non-accompagnati-protocollo-d-intesa-tra-il-Dipartimento-della-Pubblica-Sicurezza-e-il-Ministero.aspx?noHead=true>

<sup>24</sup> Protocollo di intesa tra la direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del ministero del lavoro e delle politiche sociali e il commissario straordinario del governo per le persone scomparse per la condivisione delle informazioni contenute nella banca dati del sistema informativo minori (sim) relative alle denunce di scomparsa di minori stranieri non accompagnati comunicate al cgps, in [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/protocollo\\_dintesaml\\_x\\_sito.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/protocollo_dintesaml_x_sito.pdf)

## Capitolo II

# LA NORMATIVA SOVRANAZIONALE, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA TUTELA DEI MSNA

## 2.1 Convenzioni Internazionali

La normativa che riguarda i MSNA persegue la tutela di un bene specifico ben determinato, quello dell'interesse del minore; è numerosa e dispersa in una serie di norme di diverso grado, nazionali ed internazionali.

In questa sede si vuole ripercorrere a livello temporale tutti i riferimenti normativi, in particolare quelli europei, che si sono susseguiti nel corso del tempo, a partire dalla Prima Guerra Mondiale fino ad arrivare ai giorni nostri. Uno dei primi riferimenti ai MSNA deriva dalla Dichiarazione sui diritti del fanciullo, conosciuta anche come "Dichiarazione di Ginevra" del 1924, elaborata a seguito delle catastrofi causate dalla Prima Guerra Mondiale. Essa dichiara che è dovere di uomini e donne di ogni nazione, a prescindere da considerazioni di razza, nazionalità e credo, riconoscere ai minori determinati diritti tra cui quello di essere sostenuto, nutrito, curato e aiutato; dev'essere nella condizione di potersi mantenere attraverso un lavoro ma senza essere sfruttato.

Nel 1949 è stata redatta la Quarta Convenzione di Ginevra, da parte dei rappresentanti dei governi che si sono riuniti al fine di formulare una convenzione per la protezione delle persone civili in tempo di guerra; in particolare l'art. 24 fornisce un dispositivo di protezione ai minori di età rimasti soli.<sup>25</sup>

Al primo comma dell'articolo vi è l'intendimento di voler preservare diritti quali il sostentamento del minore, che consisterebbe nella sua nutrizione e della possibilità di avere una dimora e vestiti, quello di avere un'istruzione e di poter esercitare liberamente la propria religione.

---

<sup>25</sup> "Le Parti belligeranti prenderanno le misure necessarie affinché i fanciulli d'età inferiore ai quindici anni, divenuti orfani o separati dalla loro famiglia a cagione della guerra, non siano abbandonati a se stessi e siano facilitati, in ogni circostanza, il loro sostentamento, l' esercizio della loro religione e la loro educazione. Quest'ultima sarà, se possibile, affidata a persone della medesima tradizione culturale. Le Parti belligeranti favoriranno l'ammissione di questi fanciulli in un paese neutrale per la durata della guerra, con il consenso della Potenza protettrice, se ve n'è una, e se esse hanno la garanzia che siano rispettati i principi indicati nel primo capoverso. Esse si sforzeranno inoltre di prendere le misure necessarie affinché tutti i fanciulli d'età inferiore ai dodici anni possono essere identificati, mediante una targhetta di identità o con qualsiasi altro mezzo."

Solamente qualche anno più tardi, nel 1951, fu invece redatta la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati<sup>26</sup>; è di estrema importanza in quanto ancora oggi, tutto ciò che riguarda lo status di rifugiato, deriva da questa convenzione. Dopo la Seconda Guerra Mondiale si è ritenuto necessario redigere un documento che fissasse i principi del diritto d'asilo.

All'art. 1 si ha la definizione di rifugiato:

*“per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi”*.

Originariamente la sua portata era limitata in quanto si riferiva solo ad avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951, dunque a soggetti che per ragioni belliche si trovavano in stati diversi da quello di origine, esteso successivamente grazie al Protocollo aggiuntivo del 1967 che eliminò tale limite.

L'art.1 è centrale in quanto definisce lo status di rifugiato e ricollega a tale definizione tutta una serie di diritti, che devono essere riconosciuti dagli stati contraenti, ma anche di doveri nei confronti dello stato ospitante.

L'estrema valenza della Convenzione è data dall'elevato numero dei paesi contraenti, ad oggi essa vincola 145 paesi contraenti con pochissime esclusioni tra cui Libia, India, Arabia Saudita; questo mostra l'impegno di quasi tutta la comunità globale a riconoscere i contenuti di tale convenzione. Colui che soddisfa i requisiti per poter essere definito rifugiato ha un diritto fondamentale contenuto al primo comma dell'art. 33: *“Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.”*<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Convenzione di Ginevra, del 1951, in [https://www.unhcr.it/wpcontent/uploads/2016/01/Convenzione\\_Ginevra\\_1951.pdf](https://www.unhcr.it/wpcontent/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf)

<sup>27</sup> Ibidem

Tale principio viene definito di non refoulement, di non respingimento, il quale dev'essere applicato ancor prima del riconoscimento dello status di rifugiato, finchè non si è sicuri che non siano soddisfatte le condizioni all'art.1.

Nella Convenzione non è presente una distinzione tra maggiorenni e minorenni per cui non vi è un riferimento specifico alla condizione del minore ad eccezione dell' "Atto finale della conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati e degli apolidi"<sup>28</sup> in cui è contenuta una raccomandazione agli stati di "*garantire la protezione dei rifugiati minorenni, in modo particolare dei bambini non accompagnati e delle giovanette, con speciale riferimento alla tutela ed alla adozione*". Tale disposizione è stata introdotta nell'Atto finale per quanto riguarda il ricongiungimento familiare.

A distanza di vent'anni dalla Dichiarazione del Fanciullo del 1924, e di una decina d'anni dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel 1959, approvò in maniera unanime una nuova Dichiarazione dei diritti del fanciullo la quale ebbe il merito di riconoscere non solo che i minori non dovevano più essere considerati come destinatari passivi di diritti ma come soggetti attivi di diritti al pari di qualsiasi altro essere umano; inoltre riconobbe le peculiarità della condizione del minore rispetto a quella degli adulti. Proprio da questo ebbe origine il principio guida del "Superiore Interesse del Minore", ripreso anche nella legislazione successiva in particolare dalla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e Adolescenza, firmata a New York il 20 novembre 1989.

È importante fare riferimento ad alcune Convenzioni internazionali relative a questo tema che sono state ratificate negli anni successivi.

La prima da menzionare è la Convenzione dell'Aja concernente la competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minorenni<sup>29</sup>, conclusa il 5 ottobre 1961. Sono innumerevoli gli Stati che vi hanno aderito<sup>30</sup>, mossi dall'obiettivo di definire un corpo organico di disposizioni comuni riguardo l'oggetto della suddetta Convenzione, la quale è composta da 25 articoli. All'art 12 si dichiara che "*Ai fini della presente Convenzione, è «minorenne» ogni persona che abbia tale qualità, tanto secondo*

---

<sup>28</sup> ONU, *Atto finale della conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati e degli apolidi*, 25 luglio 1951.

<sup>29</sup> Convenzione dell'Aja, concernente la competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minorenni, del 1961, in [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/181\\_191\\_191/it](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/181_191_191/it)

<sup>30</sup> Lo stato di applicazione è desunto dall'*Apostille Section* del sito internet della Conferenza dell'Aja sul Diritto Privato Internazionale (HCCH), Convenzione n. 12 dell'elenco

*la legge interna dello Stato di cui è cittadina, come secondo la legge interna della sua dimora abituale.*”<sup>31</sup> All’art. 13, al primo capoverso viene specificato che “*La presente Convenzione si applica a tutti i minorenni che hanno la dimora abituale in uno degli Stati contraenti.*”<sup>32</sup> Nel terzo capoverso si riserva la possibilità a ciascuno Stato contraente di restringere l’applicazione della Convenzione ai minori cittadini d’uno degli Stati contraenti.

Per quanto riguarda la protezione del minore, nei primi articoli della Convenzione, si stabilisce che sono competenti le autorità, amministrative o giudiziarie, dello Stato in cui il minore ha cittadinanza ad adottare provvedimenti relativi al soggetto in questione. Nel caso in cui un minore abbia residenza abituale in uno stato diverso rispetto a quello di cittadinanza, Stato anch’esso contraente, le disposizioni adottate dalle autorità della precedente residenza abituale saranno valide fino a quando non saranno revocate o sostituite, previo preavviso, dalle autorità della nuova residenza abituale. Le disposizioni prese dalle autorità dello Stato di cittadinanza del minore rimangono in vigore anche nello Stato in cui il minore si è trasferito a meno che, le prime accordandosi con le seconde, decidano di affidare loro l’attuazione delle misure prese.

Prescindendo dalle disposizioni degli articoli precedenti, nel caso in cui il minore si ritrovi in una situazione di pericolo le autorità dello Stato di residenza abituale possono adottare misure di protezione nei confronti del minore; qualora vi fosse un caso d’urgenza, possono adottare misure di protezione le autorità di ciascuno Stato contraente in cui si trovi il minore in quel momento, fino a quando le autorità dello Stato di residenza abituale non adottino le misure richieste dalle circostanze. Con la presente, ai fini della protezione del minore risultano competenti sia lo Stato di cittadinanza del minore sia quello in cui ha residenza abituale; inoltre, si considera preminente la cittadinanza o residenza del minore rispetto a quella del genitore o di chi ne è responsabile.

La successiva convenzione da considerare è la Convenzione Europea sul rimpatrio dei minori<sup>33</sup>, del 28 maggio 1970. Essa è composta da 30 articoli e all’art. 1 si rileva la definizione di minore: “*ogni persona che non abbia ancora raggiunto la maggiore età in base alla legge applicabile secondo le norme di diritto internazionale privato dello Stato*

---

<sup>31</sup> Convenzione dell’Aja, concernente la competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minorenni, del 1961, in [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/181\\_191\\_191/it](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/181_191_191/it)

<sup>32</sup> Ibidem

<sup>33</sup> Convenzione dell’Aja, relativa al rimpatrio dei minori, del 28 maggio 1970, in [http://www.garanteinfanzia.regione.lazio.it/binary/prtl\\_garante\\_infanzia/garante\\_infanzia\\_normativa/Aja1970.pdf](http://www.garanteinfanzia.regione.lazio.it/binary/prtl_garante_infanzia/garante_infanzia_normativa/Aja1970.pdf)

*richiedente e che, in base a suddetta legge, non abbia la capacità di fissare da sola la propria residenza.”<sup>34</sup>*

Le disposizioni della presente, si applicano ai minori reperiti sul territorio di un Paese contraente, il cui rimpatrio è sollecitato da un altro paese contraente. Sono tre le ragioni per cui può essere richiesto il rimpatrio che vengono menzionate: si può richiedere quando la presenza del minore in uno Stato non rispetta la volontà di chi ne è legalmente responsabile; quando questa è inconciliabile con misure di protezione o rieducazione a lui imposte dallo Stato richiedente; o quando risulta necessaria la presenza del minore nello Stato richiedente per l'adozione di procedure o di misure protettive/rieducative. Un'ultima previsione è quella dell'applicazione di tali disposizioni nel momento in cui la presenza del minore vada contro gli interessi dello Stato o degli stessi minori.

All'art.16 del titolo IV, relativo alle disposizioni comuni, si delinea la modalità di formulazione della richiesta di rimpatrio, la quale deve essere formulata per iscritto indicando: l'emanazione della richiesta da quale autorità proviene; dati relativi al minore in questione specificatamente viene richiesta la sua identità, il suo paese di cittadinanza e quello di residenza se differisce dal primo; quali sono le cause della richiesta; infine chi ha che ha presentato la domanda di rimpatrio, l'autorità o una persona e la natura dei suoi rapporti giuridici con il minore. Ogni richiesta che risulti conforme alle disposizioni della suddetta convenzione e basata sull'art.2, al primo paragrafo, dovrebbe avere un esito positivo a meno che lo Stato richiesto non eserciti la facoltà di respingerla<sup>35</sup>; nell'eventualità in cui la richiesta venga respinta è necessario fornire una motivazione (art.20).

---

<sup>34</sup> Ibidem

<sup>35</sup> Gli art. 7 e 8 delineano i casi in cui Lo Stato richiesto può respingere la domanda: "Articolo 7 La richiesta può essere respinta: a) se il minore ha, in base alla legge applicabile secondo le norme di diritto internazionale privato dello Stato richiesto, la capacità di fissare da solo la propria residenza o se una tale capacità deriva dalla legislazione interna dello Stato richiesto; b) se la richiesta è basata sull'art. 2, paragrafo 1 a) e tende a sottoporre il minore all'autorità di persone che non esercitino la patria potestà in base alla legge applicabile secondo le norme di diritto internazionale privato dello Stato richiesto o che non esercitino la patria potestà in base alla legislazione interna dello Stato richiesto; c) se lo Stato richiesto ritiene che lo Stato richiedente non sia competente ad adottare le misure di cui all'art. 2, paragrafo 1, b) e c); d) se lo Stato richiesto ritiene che il rimpatrio del minore sia contrario al proprio ordine pubblico; e) se il minore è cittadino dello Stato richiesto; f) se si tratta di un minore che sia cittadino di uno Stato non contraente, il cui rimpatrio sarebbe incompatibile con gli impegni fra tale Stato e lo Stato richiesto. Articolo 8 Lo Stato richiesto può, inoltre, tenuto conto di tutte le circostanze del caso, respingere la richiesta: a) se la persona o le persone che esercitano la patria potestà o che hanno il minore in custodia si trovano sul territorio dello Stato richiesto o si oppongono al rimpatrio; b) se il rimpatrio è ritenuto contrario agli interessi del minore, in particolare ove quest'ultimo abbia vincoli familiari o sociali effettivi in tale Stato o quando il rimpatrio sia incompatibile con una misura di protezione o di rieducazione adottata in detto Stato."

Infine, si evidenzia che le autorità dello Stato interessato devono fare in modo che sia esercitato il diritto di ascolto di ciascun minore per le questioni che lo riguardano, oltre che considerare il parere delle persone responsabili, prima di adottare provvedimenti che lo riguardano.

Nel 1980 sono state ratificate due convenzioni importanti: la prima esaminata è la Convenzione di Lussemburgo del 20 maggio 1980 riguardante il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento.<sup>36</sup>

Si considera innanzitutto che, relativamente l'affidamento del minore, è di fondamentale importanza il suo interesse. Ogni Stato contraente dovrà indicare l'autorità competente delle funzioni delineate dalla suddetta convenzione, le quali dovranno cooperare comunicando tra loro e tenendosi reciprocamente informati sulle problematiche relative all'applicazione della Convenzione. Dunque bisognerà rivolgersi alle autorità competenti di ogni Stato contraente nell'eventualità in cui si abbia ottenuto un provvedimento d'affido di minore o si pretenda di vedersi riconoscere tale provvedimento.

La procedura viene delineata nell'art.13<sup>37</sup> in cui vengono descritti i documenti di accompagnamento della richiesta. L'autorità centrale a cui si è fatto ricorso, nell'eventualità in cui differisca dall'autorità centrale dello Stato richiesto, dovrà inoltrargli i documenti il prima possibile. La prima ha la possibilità di respingere il suo intervento nel caso in cui sia evidente che mancano i requisiti previsti dalla suddetta convenzione; inoltre dovrà informare il ricorrente riguardo l'esito della richiesta.

Secondo l'art.5, primo paragrafo, l'autorità centrale dello Stato richiesto dovrà utilizzare in maniera tempestiva ogni disposizione ritenuta opportuna, se necessario

---

<sup>36</sup> Convenzione Europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, del 20 maggio 1980, in [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1983/1681\\_1681\\_1681/it](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1983/1681_1681_1681/it)

<sup>37</sup> Art.13. 1. La domanda di riconoscimento o di esecuzione in un altro Stato Contraente di un provvedimento relativo all'affidamento deve essere accompagnata: A. da un documento che abilita l'autorità centrale dello Stato richiesto ad agire a nome del richiedente ovvero a designare a tal fine un altro rappresentante; 6/9 B. da una copia del provvedimento munita dei requisiti necessari per la sua autenticità; C. quando si tratta di un provvedimento pronunciato in assenza del convenuto o del suo rappresentante legale, da qualsiasi documento idoneo a comprovare che l'atto introduttivo del procedimento od un atto equivalente è Stato regolarmente notificato o comunicato al convenuto; D. se del caso, da ogni documento idoneo a comprovare che, in base alla legge dello Stato di origine, il provvedimento è esecutivo; E. ove possibile, da una esposizione indicante il luogo in cui potrebbe trovarsi il minore nello Stato richiesto; F. da proposte sulle modalità del ripristino dell'affidamento del minore. 2. I documenti di cui sopra debbono, se del caso, essere accompagnati da una traduzione secondo le norme di cui all'articolo 6.

rivolgendosi alle autorità competenti, al fine di: individuare il minore; scongiurare la lesione dei diritti del minore attraverso l'adozione di misure provvisorie; garantire che il provvedimento venga riconosciuto o eseguito; garantire che il minore venga consegnato al ricorrente nel momento in cui è autorizzata l'esecuzione del provvedimento; avvisare l'autorità richiedente in relazione alle misure adottate.

Nel caso in cui venga ipotizzata la presenza di un minore in uno Stato contraente diverso rispetto a quello richiesto, devono essere inoltrati i documenti dall'autorità centrale dello Stato in cui si trova il minore in maniera diretta e tempestiva. Il ricorrente non dovrebbe essere soggetto ad alcuna spesa relativa alle misure adottate dallo stato contraente, menzionate al primo paragrafo dell'art.5, tra cui le spese processuali, ad eccezione però delle spese di rimpatrio.

I provvedimenti adottati da uno Stato contraente riguardanti l'affidamento di un minore sono riconosciuti, se esecutivi nello Stato d'origine, diventano esecutivi in tutti gli altri Stati contraenti. Nell'eventualità di un trasferimento illegittimo si procederà con la restituzione del minore:” *A. quando all'atto dell'introduzione dell'istanza nello Stato in cui il provvedimento è stato pronunciato o alla data del trasferimento illegittimo, se questo ha avuto luogo precedentemente, il minore e i suoi genitori avevano soltanto la cittadinanza di questo Stato e il minore aveva la residenza abituale sul territorio di tale Stato e B. se la domanda di restituzione è stata proposta ad una autorità centrale entro un termine di sei mesi a partire dalla data del trasferimento illegittimo.*”<sup>38</sup>

Esistono anche altre ipotesi di trasferimento illegittimo, oltre a quelli precedentemente elencati e, nell'eventualità in cui il ricorso all'autorità competente sia stato effettuato non oltre i sei mesi dal trasferimento, il riconoscimento e l'esecuzione possono essere rifiutati solo nei casi elencati all'art.9.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Convenzione Europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, del 20 maggio 1980, art.8 paragrafo 1, in [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1983/1681\\_1681\\_1681/it](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1983/1681_1681_1681/it)

<sup>39</sup> A. si tratta di un provvedimento pronunciato in assenza del convenuto o del suo rappresentante legale e l'atto introduttivo del giudizio o altro atto equivalente non è stato notificato o comunicato al convenuto in forma regolare ed in tempo utile affinché possa difendersi; tuttavia, tale mancata notifica o comunicazione non può costituire motivo di rifiuto di riconoscimento o di esecuzione quando la notifica o la comunicazione non abbia avuto luogo per il fatto che il convenuto ha tenuto nascosto il luogo in cui si trova alla persona che ha promosso il procedimento nello Stato d'origine; B. si tratta di un provvedimento pronunciato in assenza del convenuto o del suo rappresentante legale e la competenza dell'autorità che l'ha pronunciato non si basa: I. sulla residenza del convenuto, ovvero II. sull'ultima residenza abituale comune dei genitori del minore purché uno di essi vi risieda ancora abitualmente, ovvero III. sulla residenza abituale del minore; C. il provvedimento è incompatibile con quello relativo all'affidamento divenuto esecutivo nello Stato richiesto prima del trasferimento del minore, a meno che quest'ultimo non abbia avuto la sua residenza abituale sul territorio dello Stato richiedente nell'anno che precede il suo trasferimento. 2. Se non è stato fatto ricorso ad alcuna autorità centrale, le disposizioni

L'altra Convenzione da considerare è quella dell'Aja del 25 ottobre 1980 relativa agli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori<sup>40</sup>. L'obiettivo della Convenzione è quello di garantire sia il tempestivo rientro dei minori che sono stati illecitamente trasportati o trattenuti in uno degli Stati contraenti, sia che vengano rispettati da tutti gli Stati contraenti i diritti di affidamento e di visita previsti in uno di essi.

La presente si applica ai minori di età inferiore ai 16 anni avente residenza abituale in uno Stato contraente prima che fossero violati i suoi diritti di affidamento o visita.<sup>41</sup>

Come nelle precedenti Convenzioni, si delinea che gli Stati contraenti debbano nominare un'autorità centrale competente per le funzioni delineate dalla presente e che queste debbano cooperare tra loro.

All'art.8 del capo III, relativo al ritorno del minore, viene delineato come ci si debba comportare per assicurare il ritorno del minore, richiedendo assistenza all'autorità centrale dello Stato contraente in cui risiede abitualmente il minore o in quello di un altro Stato contraente. Nella domanda deve essere specificata l'identità del richiedente, del minore e di chi si presume trattenga il minore; i dati anagrafici di quest'ultimo; le motivazioni presentate dal richiedente per richiedere il rientro del minore; tutte le informazioni che possano agevolare l'individuazione del minore. Dopo che è stata presentata la domanda all'Autorità centrale, se quest'ultima ha ragione di credere che il minore possa essere in un altro Stato contraente allora dovrà inoltrare la domanda all'Autorità centrale dello Stato in cui si trova il minore, che dovrà prendere provvedimenti affinché venga garantita la sua riconsegna volontaria. Nel caso in cui sia passato meno di un anno dall'illecito trasferimento del minore o dal suo mancato ritorno, l'autorità competente dovrà imporre il suo immediato ritorno. Dopo un anno, l'autorità giudiziaria o amministrativa, dovrà imporre il ritorno del minore, salvo il caso in cui non si comprovi l'integrazione del minore nel nuovo ambiente.

---

del paragrafo 1 del presente articolo sono egualmente applicabili quando il riconoscimento e l'esecuzione sono richiesti entro il termine di sei mesi dalla data del trasferimento illegittimo.

<sup>40</sup> Convenzione dell'Aja, sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, del 25 ottobre 1980, in [https://consmiami.esteri.it/resource/2012/04/10026\\_f\\_cons97ProtezionedeiFigliMinoriConvenzioneInternazionale.pdf](https://consmiami.esteri.it/resource/2012/04/10026_f_cons97ProtezionedeiFigliMinoriConvenzioneInternazionale.pdf)

<sup>41</sup> Articolo 5: Ai sensi della presente Convenzione: a) il «diritto di affidamento» comprende i diritti concernenti la cura della persona del minore, ed in particolare il diritto di decidere riguardo al suo luogo di residenza; b) il «diritto di visita» comprende il diritto di condurre il minore in un luogo diverso dalla sua residenza abituale per un periodo limitato di tempo.

Ai sensi dell'art.13 vengano descritte le circostanze per cui l'Autorità giudiziaria o amministrativa dello Stato richiesto può rifiutarsi di predisporre il ritorno del minore<sup>42</sup>; anche nel caso di opposizione del minore, avente un'età o grado di maturità tali da dover considerare il suo parere.

Inoltre all'art.20 si dichiara che è possibile rifiutare il ritorno del minore nel caso in cui venga impedito dai principi e libertà fondamentali, relativi alla protezione dei diritti dell'uomo, dello Stato in questione.

### **2.1.1. Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e Adolescenza**

Durante lo scorso secolo si è raggiunti una progressiva espansione del riconoscimento dei diritti dei minori a livello internazionale, tale processo ha raggiunto l'apice grazie alla Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia e Adolescenza, ratificata in Italia con la legge 176/91, in vigore dal 5 ottobre 1991.

La convenzione si differenzia dai precedenti strumenti normativi in quanto il minore viene concepito per la prima volta come soggetto attivo di diritti, provvisto di autonomia, titolare di diritti e non più come soggetto passivo.<sup>43</sup>

La Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e Adolescenza è stata una dei primi strumenti di tutela internazionale a decretare una pluralità di diritti umani ed è stata elaborata trovando un equilibrio tra diverse esperienze sia di tipo culturale che giuridico, dichiarando quelli che erano i diritti fondamentali da dover riconoscere e garantire a tutti i bambini/e dell'intera comunità globale.

Ad oggi, con 196 stati giuridicamente vincolati al rispetto dei diritti sanciti al suo interno, è il trattato con il maggior numero di ratifiche in materia di diritti umani. Gli articoli in essa contenuti sono un totale di 54 e sono suddivisi in tre sezioni: nella prima vi è l'enunciazione di diritti dall'art.1 al 41, nella seconda vengono individuati gli

---

<sup>42</sup> Art.13:qualora la persona, istituzione o ente che si oppone al ritorno, dimostri: a) che la persona, l'istituzione o l'ente cui era affidato il minore non esercitava effettivamente il diritto di affidamento al momento del trasferimento o del mancato rientro, o aveva consentito, anche successivamente, al trasferimento o al mancato ritorno; o b) che sussiste un fondato rischio, per il minore, di essere esposto, per il fatto del suo ritorno, ai pericoli fisici e psichici, o comunque di trovarsi in una situazione intollerabile;

<sup>43</sup> S. SONELLI, *L'interesse superiore del minore. Ulteriori « tessere » per la ricostruzione di una nozione poliedrica*, pag. 1376, in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile - n. 4 – 2018, pag. 1378

organismi e le modalità al fine di migliorare e monitorare la Convenzione dall'art. 42 al 50 e infine la terza delinea la procedura di ratifica articoli da 46 a 50.

Sussistono in aggiunta tre Protocolli aggiuntivi: i primi due risalgono al 2000, il primo riguardante il coinvolgimento in conflitti armati e l'altro la vendita e prostituzione dei bambini mentre l'ultimo risale al 2011 e riguarda la procedura di reclamo, che consente anche ai minorenni- individualmente o in gruppo- di sollevare reclami relativi a specifiche violazioni dei propri diritti.<sup>44</sup>

Per quanto riguarda la prima sezione (art.1-41) sono enunciati i diritti spettanti a ogni minore. L'art 1 delinea che per fanciullo si intende *“ogni essere umano avente un età inferiore ai diciotto anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile”*.

Il Comitato ONU sui Diritti dell'infanzia definisce MSNA *“quei minori separati da entrambi i genitori e da altri parenti, sotto la tutela di nessun adulto al quale, per legge o consuetudine, spetta tale responsabilità”*<sup>45</sup>, ulteriori definizioni adoperate in riferimento ai MSNA sono: *“richiedenti asilo minori non accompagnati”* e *“bambini rifugiati”*.

Quattro articoli in particolare sono riconosciuti come principi fondamentali: il diritto alla non discriminazione, il rispetto del superiore interesse del minore, il diritto alla vita, alla sopravvivenza ed a un corretto sviluppo e infine il diritto all'ascolto.

Il diritto alla non discriminazione è sancito all'art. 2 e dichiara che gli stati dovranno rispettare i diritti della convenzione a prescindere da razza, religione, sesso, colore, opinione politica, etnia del minore o dei genitori o dei suoi rappresentanti legali, a prescindere dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla situazione finanziaria o da ogni altra circostanza. Sarà dovere degli Stati attuare gli opportuni provvedimenti a tutela del minore contro ogni forma di discriminazione.

All'art. 3 viene enunciato il rispetto del superiore interesse del minore che dev'essere una considerazione preminente in tutte le decisioni che riguardano i minori, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi. Al primo comma si dichiara che *“Gli Stati parti si impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al*

---

<sup>44</sup> Convenzione Onu Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, 1989, in <https://www.unicef.it/convenzione-diritti-infanzia/>

<sup>45</sup> E. SERRANO CABALLERO, Salamanca D. J., *Minori stranieri non accompagnati nell'Unione europea*, settembre 2017, in <http://www.meltingpot.org/Minori-stranieri-non-accompagnati-nell-Unione-Europea.html#.Wq6bAB3OWig>.

*suo benessere, in considerazione dei diritti e dei doveri dei suoi genitori, dei suoi tutori o di altre persone che hanno la sua responsabilità legale, e a tal fine essi adottano tutti i provvedimenti legislativi e amministrativi appropriati.”*

Questo paragrafo assimila il principio del superiore interesse del minore prevedendo che esso costituisca una considerazione preminente in ogni decisione che lo riguarda.

Nel secondo comma si evince che *“Gli Stati parti vigilano affinché il funzionamento delle istituzioni, servizi e istituti che hanno la responsabilità dei fanciulli e che provvedono alla loro protezione sia conforme alle norme stabilite dalle autorità competenti in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute e per quanto riguarda il numero e la competenza del loro personale nonché l'esistenza di un adeguato controllo.”*

Il principio dell'interesse superiore del minore costituisce attualmente oggetto di grande attenzione da parte della dottrina. Per quanto riguarda l'applicazione evolutiva del principio, in ambito europeo assume particolare rilievo la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti e Libertà fondamentali, la quale impone obblighi agli stati parti, i quali possono essere condannati dalla Corte di Strasburgo nel momento in cui la loro condotta è difforme dalle normative comunitarie.

Pur non essendo espresso in maniera esplicita, come invece nell'art.24 paragrafo 2, “diritti del minore”, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, esso si è gradualmente affermato nella giurisprudenza di Strasburgo di pari passo ad una valorizzazione dei diritti dei minori.<sup>46</sup>

Il diritto alla vita è contenuto nell'art. 6 il quale dichiara che gli Stati debbano assicurare *“in tutta la misura del possibile la sopravvivenza e lo sviluppo del fanciullo.”*

Il diritto all'ascolto, sancito all'art. 12, dichiara che gli Stati debbano garantire al minore il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questioni che lo riguardi e che debba essere considerata tenendo conto dell'età e del grado di maturità. Dunque sarà data la possibilità al minore di essere ascoltato in tutte le procedure amministrative o giudiziarie che lo riguardano, sia in modo diretto, sia attraverso un rappresentante o un organo appropriato, compatibilmente alla legislazione nazionale.

Sussistono numerosi altri articoli di notevole rilevanza tra cui l'art.7, in cui viene precisato che gli Stati debbano registrare il minore dopo la nascita e che debba essere

---

<sup>46</sup> S. SONELLI, *L'interesse superiore del minore. Ulteriori « tessere » per la ricostruzione di una nozione poliedrica*, pag. 1376, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile* - n. 4 – 2018, pag. 1378.

rispettato il diritto ad avere un nome, ad ottenere una cittadinanza e a conoscere ed essere cresciuto, se possibile, dai suoi genitori.

Nell'art. 8 viene stabilito l'impegno da parte degli Stati di preservare l'identità e la nazionalità del minore, il suo nome e le sue relazioni familiari. Nel caso in cui un minore fosse privato degli elementi costitutivi della sua identità o di alcuni di essi, gli Stati hanno l'obbligo di riconoscere un'appropriata assistenza e protezione in modo che la sua identità venga ripristinata il più velocemente possibile.

L'art.9 enuncia l'impegno da parte degli Stati che si prodigheranno a vigilare affinché il minore non venga separato dai genitori contro la sua volontà, a meno che non sussistano ragioni che rendano la separazione necessaria nell'interesse del minore.

L'art. 10 riguarda invece il ricongiungimento familiare, dando la possibilità al minore di entrare o di lasciare lo Stato, ciò verrà considerato con uno spirito positivo, di umanità e diligenza.

Nell'art. 11 viene prevista l'adozione di provvedimenti da parte degli Stati, affinché venga impedito il trasferimento illecito all'estero ed il non-ritorno dei fanciulli, tramite accordi bilaterali e multilaterali.

Inoltre sono stabiliti diritti quali di esprimere liberamente la propria opinione(art.12), di espressione (art.13), di pensiero, coscienza, e religione (art.14) e diritto di associazione e libertà di unirsi pacificamente e infine all'art.21 viene enunciato il diritto all'adozione.

Di fondamentale importanza è l'art. 22 in cui è legiferato e regolato lo status di rifugiato; gli Stati si impegnano ad adottare opportune misure in modo tale che il minore che tenta di acquisire lo status di rifugiato o abbia ottenuto tale status, possa godere della protezione e dell'assistenza umanitaria indispensabili a permettergli di usufruire dei diritti della Convenzione in analisi e degli altri strumenti internazionali. A questo proposito è importante che gli Stati collaborino, a tutti gli sforzi delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni, al fine di salvaguardare e assistere i minori rifugiati per ottenere le informazioni affinché sia possibile un ricongiungimento con la famiglia d'origine.

Nei seguenti articoli sono enunciati il diritto a ricevere cure fisiche o mentali (art.25); di beneficiare della sicurezza sociale (art.26); ad un livello di vita sufficiente ad assicurare il suo sviluppo fisico, morale, sociale, spirituale e moralea (art.27); il fondamentale diritto all'educazione contenuto negli art. 28 e 29 e infine alla protezione contro ogni tipo di sfruttamento (art.34-37).

Nella seconda parte formata dagli art. 42 a 45 viene istituito e regolato il Comitato Onu sui Diritti dell'Infanzia, organismo indipendente il cui compito è quello di analizzare i progressi realizzati dagli Stati parte nell'attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione e dai suoi primi due Protocolli opzionali.<sup>47</sup>

Il comitato dei diritti del fanciullo collabora all'interpretazione e all'applicazione evolutiva della convenzione soprattutto tramite lo strumento dei *General Comments*, commenti generali sull'interpretazione delle disposizioni della Convenzione.

Nel 2013 ha delineato un corpus di considerazioni, attraverso la pubblicazione di un commento generale specificatamente dedicato all'art. 3 paragrafo 1 della Convenzione. La dottrina<sup>48</sup> ha evidenziato il diverso tenore semantico di questo articolo nel momento in cui si considerano le versioni linguistiche ufficiali di diversi paesi, in particolare quella inglese e quella francese. Da quest'ultima deriva la versione, non ufficiale, italiana: "superiore interesse del fanciullo", dunque al singolare; mentre in quella inglese si fa riferimento a interessi al plurale, i quali devono innanzitutto essere valutati complessivamente e devono anche essere valutati e confrontati tra loro.

Il comitato fa chiarezza nel *General Comment no.14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (art.3 para,1)<sup>49</sup>. Lo scopo di tale principio è quello di garantire che i minori possano godere in maniera reale e totale di tutti i diritti sanciti nella convenzione.

Vengono individuati tre accezioni in cui è possibile esplicitare la nozione di *best interests of the child*. La prima accezione identifica il diritto del minore ad aversi valutati e riconosciuti i propri interessi, i quali devono essere oggetto di primaria considerazione nel momento in cui dev'essere presa una decisione che lo riguarda, oltre alla garanzia che questo diritto venga attuato. La seconda rappresenta un basilare principio interpretativo: nel caso in cui una disposizione fosse diversamente interpretabile, la scelta dovrebbe ricadere sull'interpretazione che risponde in maniera più efficace i *best interests of the child*. La terza accezione individuata dal comitato è quella rappresentata da una regola

---

<sup>48</sup> Sui problemi interpretativi sollevati dall'art. 3, par. 1, CRC, v. tra gli altri: ALSTON (a cura di), *The Best Interests of the Child*, cit.; FOCARELLI, *La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e il concetto di « best interest of the child »* in Riv. dir. internaz., 2010, p. 986 ss.; FREEMAN, Article 3., 2007, e più di recente i contributi raccolti in SUTHERLAND –BARNES MACFARLANE (a cura di), *Implementing Article 3 of the United Nations Convention on the Rights of the Child*, cit.

<sup>49</sup> Per il testo del commento generale n. 14 <http://tbinternet.ohchr.org/layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14&Lang=en>

procedurale: ogni volta in cui deve essere presa una decisione riguardante uno più minori, bisogna che si valuti il probabile impatto, positivo o negativo, che avrà la decisione sul minore.

La valutazione dei *best interests* necessita di garanzie processuali; la decisione operata dal *decision-maker* deve essere motivata; da questo emerge il processo valutativo che comprende i criteri su cui è fondata la decisione e come gli interessi del minore sono stati bilanciati con altre considerazioni di diverso tipo.

Il comitato esprime il parere secondo cui, dall'art.3,par.1, derivano tre obblighi in capo agli Stati che sono: "l'obbligo di assicurare che i *child's best interests* siano appropriatamente integrati e coerentemente applicati in ogni azione delle istituzioni pubbliche che abbiano un impatto diretto o indiretto sui minori; l'obbligo di assicurare che in tutte le decisioni giudiziarie e amministrative così come nelle politiche e nella legislazione concernente i minori l'interesse degli stessi costituisca considerazione primaria; l'obbligo di assicurare che l'interesse del minore costituisca considerazione primaria che in decisioni e azioni intervenute nel settore privato, per es. nell'ambito servizi".<sup>50</sup>

Inoltre, gli stati devono provvedere ad attuare misure quali la revisione e riforma della normativa in modo da incorporare il suddetto articolo e introducendo anche meccanismi e procedure di reclamo per poter garantire al minore il diritto che i suoi interessi vengano integrati in ogni misura attuativa oltre che nei procedimenti amministrativi e giudiziari che hanno conseguenze sul minore. "Il comitato rileva come il concetto dei *best interests of the child* sia dinamico, complesso, flessibile e adattabile, e come debba essere declinato caso per caso alla luce della situazione specifica in cui il minore si viene a trovare"<sup>51</sup>; essi devono essere valutati ab seconda delle circostanze e delle specificità del caso, disapprova invece regolamentazioni rigide. Inoltre viene chiarito che l'espressione secondo cui i *best interest of the child* devono essere considerati come considerazioni di primaria importanza, ad un livello superiore rispetto alle altre. Nel caso in cui possa sussistere un conflitto tra gli interessi di uno o più minori, questo deve trovare una soluzione adottata a seconda delle circostanze e delle specificità del singolo caso attraverso un accurato bilanciamento degli interessi presi in considerazione

---

<sup>50</sup> S. SONELLI, *L'interesse superiore del minore. Ulteriori « tessere » per la ricostruzione di una nozione poliedrica*, pag. 1376, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile* - n. 4 – 2018, pag. 1383

<sup>51</sup> *Ibidem*

ricercando un compromesso adeguato, tenendo sempre presente che l'interesse del minore ha la priorità rispetto a quello di altri soggetti.

Il comitato oltre ai *General Comments* provvede ad esaminare i rapporti e a formulare suggerimenti e raccomandazioni sotto forma di *Concluding Observation*.

La terza parte riguarda gli articoli procedurali e consiste negli ultimi nove articoli della Convenzione che delineano la modalità di ratifica ed entrata in vigore, la possibilità in capo agli Stati parte di proporre emendamenti o recedere dalla Convenzione stessa, il deposito del testo in varie lingue presso il Segretario generale dell'ONU.<sup>52</sup>

## 2.2. Risoluzione 1977 e 1997

La prima definizione europea di MSNA deriva dalla Risoluzione del 1977 del Consiglio dell'Unione Europea la quale sottoscrive che:

*“Sono minori non accompagnati i cittadini di paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assume effettivamente la custodia un adulto per essi responsabile, nonché i minori, cittadini di paesi terzi, rimasti senza accompagnamento successivamente al loro ingresso nel territorio degli Stati membri.”*<sup>53</sup>

La condizione di MSNA si fonda su tre requisiti: la minore età, la mancanza di un adulto responsabile e la condizione di migrante. Gli Stati devono assumersi la responsabilità della loro protezione attraverso l'adozione di normative adeguate alla loro tutela, in nome del superiore interesse del minore.

La risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea n.420 del 26 giugno 1997<sup>54</sup> risulta essere il primo e unico vero atto specificatamente dedicato ai MSNA da parte dell'Unione Europea; viene elaborata con il fine di tutelare e assistere i cittadini di paesi terzi di minor età che migrano negli Stati membri.

---

<sup>52</sup> Convenzione Onu Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, 1989, in <https://www.unicef.it/convenzione-diritti-infanzia/>

<sup>53</sup> L. BARONE, *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Tra norma giuridica e agire sociale*, Key Editore, Vicalvi, 2016, pag.30.

<sup>54</sup> Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi *Gazzetta ufficiale n. C 221 del 19/07/1997 pag. 0023 – 0027*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31997Y0719%2802%29>

La risoluzione non vincola gli Stati membri ma ha svolto un ruolo fondamentale nella stesura delle normative riguardanti il “Sistema Europeo Comune di Asilo”. Uno dei suoi principali intenti è quello di combattere l’immigrazione clandestina; infatti si apre con una serie di premesse<sup>55</sup> e prosegue facendo riferimento anche a testi precedenti tra cui la Convenzione ONU dei diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza del 1989 e la Convenzione di Ginevra e il Protocollo aggiuntivo del 1967. L’art.1 riguarda il campo di applicazione e gli obiettivi, in cui si precisa che la Risoluzione

*“si applica ai cittadini di paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente la custodia un adulto per essi responsabile. La presente risoluzione è parimenti applicabile ai minori, cittadini di paesi terzi, rimasti senza accompagnamento successivamente al loro ingresso nel territorio degli Stati membri. Le persone contemplate al primo e secondo comma sono in appresso denominate «minori non accompagnati».”<sup>56</sup>*

L’art. 2 è stato molto dibattuto in quanto concede agli Stati membri di respingere l’ammissione dei MSNA non richiedenti asilo, privi di documento e delle permessi necessari per l’ingresso nello Stato membro. Nel secondo comma si prescrive che, in conformità della legislazione nazionale, i Paesi membri dovrebbero fornirsi delle appropriate misure in modo tale che venga impedito l’ingresso illecito dei MSNA, inoltre si prevede una collaborazione affinché non facciano ingresso e soggiornino nel loro territorio. Inoltre, si prevede che i Paesi membri si adoperino per il rimpatrio del minore solo nel caso in cui ci fosse la possibilità di un’adeguata accoglienza e assistenza nel Paese di destinazione, di origine o terzo.

In contrapposizione con questo, la Risoluzione all’art.3 c.4 afferma che gli Stati dovrebbero concedere al minore la possibilità di permanere nel territorio oltre a fornire

---

<sup>55</sup> “considerando innanzitutto che la politica in materia di asilo dev’essere considerata dagli Stati membri una questione di interesse comune, che minori di paesi terzi entrano e soggiornano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta per essi responsabile e senza aver ottenuto le autorizzazioni necessarie a tal fine; considerando che i minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi, possono essere vittime di persone che organizzano l’immigrazione clandestina e che è importante per gli Stati membri cooperare nella lotta contro tale forma di aiuto all’immigrazione clandestina; considerando che i minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi, si trovano generalmente in una situazione particolarmente delicata, che richiede tutela e cure speciali.”

<sup>56</sup> Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi Gazzetta ufficiale n. C 221 del 19/07/1997 pag. 0023 – 0027, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31997Y0719%2802%29>

loro in modo tempestivo la dovuta rappresentanza attraverso la figura del tutore legale o di un organismo nazionale incaricato del benessere e della cura dei minori.

La critica rivolta alla Risoluzione è quella di far prevalere l'interesse degli Stati membri di salvaguardare i propri confini, rilasciando loro la discrezionalità di concedere o meno l'accesso ai MSNA sul proprio territorio. In tal proposito, la Risoluzione, in particolare con l'art.2, il quale dichiara che gli Stati dovrebbero fare tutto ciò che in loro potere sia di impedire l'ingresso illegale dei MSNA ma anche di favorire una cooperazione fra i Paesi membri affinché venga impedito loro di entrare e soggiornare irregolarmente nel loro territorio risulta essere in contrasto con le Linee guida redatte dall'UNCHR.<sup>57</sup>

L'art.3 riguarda le garanzie minime per tutti i MSNA secondo cui, subito dopo l'arrivo è fondamentale che gli Stati debbano impegnarsi a definire l'identità del minore e il fatto di essere non accompagnato; queste informazioni possono essere acquisite attraverso vari metodi, in particolare attraverso un colloquio adeguato all'età e alla condizione del minore, che dev'essere svolto il prima possibile. Le informazioni raccolte possono accrescere le prospettive di ricongiungimento del minore con la sua famiglia nel paese di origine o in un paese terzo, gli Stati membri devono infatti attivarsi per rintracciare il prima possibile i familiari del minore o per individuare il loro domicilio.

Inoltre tutti i MSNA dovrebbero aver diritto alla protezione e alle cure elementari necessarie, conformemente al diritto interno dello Stato membro in questione.

Il diritto d'asilo è sancito all'art.4, data la delicatezza e la fragilità della condizione del minore la richiesta d'asilo da parte di un minore dovrebbero essere trattate con procedura d'urgenza. Si richiederebbe al minore di poter dimostrare la sua età attraverso delle prove; nel caso in cui vengano messe in dubbio o non ve ne fossero allora gli Stati membri possono accertare l'età attraverso test medici ai fini della determinazione dell'età.

All'art. 5 si prevede il rimpatrio del MSNA qualora non sia autorizzato a protrarre il suo soggiorno, lo Stato membro può rimpatriare il minore nel paese d'origine o in un paese terzo disposto ad accettarlo solo nel caso in cui abbia la possibilità di avere un'accoglienza e assistenza adeguate. Gli Stati membri dovrebbero concedere la possibilità al minore di permanere nel loro territorio finché non sia possibile un rimpatrio a tali condizioni. Per nessun motivo è possibile procedere al rimpatrio se contrario alla Convenzione relativa allo status dei rifugiati, alla Convenzione Europea per la

---

<sup>57</sup> UNHCR, *Guidelines on Unaccompanied Children*, Ginevra, 1997

Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, alla Convenzione contro la Tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti o alla Convenzione sui Diritti dei fanciulli.

La Risoluzione si conclude con l'art.6 riguardante le disposizioni finali dichiarando che le legislazioni nazionali degli Stati membri debbano tener conto di tale documento e che debbano essere armonizzate con detti orientamenti entro il 1° gennaio 1999; inoltre hanno facoltà di concedere condizioni più favorevoli ai MSNA. Il Consiglio, in collaborazione con la Commissione d'intesa con l'UNCHR, a partire dal 1° gennaio 1999, una volta l'anno si propone di riesaminare l'applicazione dei sopraccitati orientamenti e, se del caso, di adattarli agli sviluppi della politica in materia di asilo e migrazione.

### **2.3. Sistema Europeo Comune di Asilo: prima fase**

Bisogna considerare che tra la Risoluzione del 1977 e quella del 1997 la CEE, Comunità Economica Europea, era un'organizzazione internazionale volta principalmente allo sviluppo del mercato, per cui aveva una prospettiva prettamente economica.

Nonostante ciò gli stati membri decisero di elaborare, come avevano fatto già per altri temi, una normativa uniforme per quanto riguarda protezione internazionale e più nello specifico l'individuazione del paese che era tenuto ad esaminare la domanda di protezione. Ciò che si voleva evitare era il fenomeno delle domande multiple proposte in più paesi, che si verificava sovente a causa del mancato coordinamento tra gli stati; per questo motivo si è voluto elaborare un sistema che desse un'unica risposta da parte della CEE.

A partire dagli anni novanta, uno dei principali obiettivi perseguiti dall'Unione Europea diventa la creazione di un Sistema Europeo Comune di Asilo (SECA)<sup>58</sup>: è un insieme di atti che si ispirano alla Convenzione di Ginevra riguardante lo status dei rifugiati, il cui obiettivo è quello di assicurare il diritto d'asilo e l'armonizzazione delle legislazioni nazionali degli Stati membri riguardanti l'argomento. Questo intento si rileva nell'art.78 del TFUE ovvero di voler sviluppare *“una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status*

---

<sup>58</sup> S. F. NICOLOSI, *La riforma del Sistema Europeo Comune di Asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* – n. 2 – 2019, pag. 521.

*appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento”.*<sup>59</sup>

Il SECA è intrinsecamente connesso allo Spazio Schengen, i cui accordi erano stati stabiliti nel 1985, il quale risponde all’obiettivo di assicurare la libera circolazione quale parte fondamentale del mercato interno, primariamente creato a vantaggio dei cittadini europei. La sua creazione ebbe come conseguenza la sostituzione del controllo alle frontiere interne con la cooperazione europea di polizia e il rafforzamento di controlli alle frontiere estere comuni.<sup>60</sup>

Questo dimostra che lo Spazio Schengen ha una forte rilevanza anche per i cittadini extraUE; l’assenza di barriere interne ha evidenziato la necessità di definire una politica comune in materia di asilo, immigrazione e di controllo delle frontiere esterne essendo evidente che le modalità con cui ogni Stato mette in pratica tali funzioni ha delle conseguenze immediate sugli altri stati.<sup>61</sup>

Per cui c’è la necessità di definire un SECA solido al fine di assicurare l’efficacia dell’intera area per i cittadini europei.

Per poter dar vita a questo sistema fu redatta la Convenzione di Dublino del 1990<sup>62</sup>, il cui obiettivo era individuare quale paese, per ogni caso specifico, era tenuto ad esaminare la domanda di protezione internazionale adottando la regola del “*once chence rule*” per cui la risposta data dallo Stato competente era la risposta dell’intera CEE, dunque la domanda non poteva essere ripresentata ad un altro stato membro.

Il nucleo originario del sistema Dublino si può ritrovare nel capitolo VII della Convenzione di applicazione dell’accordo di Schengen del 1990 per cui si può constatare che il sistema di asilo è stato elaborato come un regime complementare indirizzato a voler conferire le responsabilità per le domande di asilo all’interno dello Spazio Schengen, tramite il meccanismo su cui attualmente si basa il Regolamento Dublino, attualmente alla sua terza versione.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF>

<sup>60</sup> S. F. NICOLOSI, *La riforma del Sistema Europeo Comune di Asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico – n. 2 – 2019, pag. 523.

<sup>61</sup> B. MARCHETTI, *Sviluppi recenti nell’amministrazione dell’Unione Europea: integrazione, disintegrazione o rigenerazione?*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico – n. 2 – 2018, pag. 528.

<sup>62</sup> Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l’esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee (97/C 254/01), del 15 giugno 1990, in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=IT)

<sup>63</sup> S. F. NICOLOSI, *La riforma del Sistema Europeo Comune di Asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico – n. 2 – 2019, pag. 523.

Questo sistema non aveva l'obiettivo di conseguire un'equa distribuzione delle domande di protezione secondo il principio di solidarietà ma aveva il fine di ridurre il fenomeno delle domande multiple, anche se questo nel tempo ha portato alla concentrazione delle domande in alcuni paesi a causa della loro posizione geografica, in quanto il principale criterio utilizzato per definire lo stato competente è quello del primo ingresso. Questo principio è stato elaborato per contenere movimenti successivi dei richiedenti asilo all'interno dell'area Schengen, causando però un'incombenza eccessiva e sproporzionata sugli Stati di frontiera.<sup>64</sup>

L'avvio, in concreto, di questo Sistema si può ricondurre al Trattato di Amsterdam del 1997, entrato in vigore nel 1999, con cui gli stati decidono di trasferire alla CEE la competenza in materia di asilo, visti e immigrazione la quale diventa competenza concorrente. Non tutti i paesi erano concordi a tale decisione, motivo per cui si vengono a creare due situazioni differenziate: Irlanda e Regno Unito chiedono di poter utilizzare il principio dell'*opting in or opting out*, ovvero di poter scegliere se aderire o meno all'approvazione della normativa in materia mentre la Danimarca decise di non aderire affatto.

La Convenzione di Dublino fu trasposta all'interno del Regolamento Dublino 2<sup>65</sup>, considerato come la spina dorsale dell'intero sistema<sup>66</sup>, il quale aveva il medesimo obiettivo della convenzione ovvero individuare il paese competente per la domanda di protezione internazionale.

È rilevante a tal proposito il regolamento *Eurodac* per il confronto delle impronte digitali<sup>67</sup>, integrato con il regolamento 1560/2003, che diventa un supporto tecnico strumentale per l'applicazione del Regolamento Dublino 2. *Eurodac* è l'unica banca dati dell'Unione Europea per l'acquisizione delle impronte digitali per cui si prevede che, una volta in cui si verifica l'ingresso di un soggetto richiedente domanda d'asilo, vengano rilevate le impronte digitali e messe a sistema della banca dati comune; la quale consente di verificare se un soggetto ha fatto precedentemente domanda di protezione

---

<sup>64</sup> Ibidem

<sup>65</sup> Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli stati membri da un cittadino di un paese terzo, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=IT>

<sup>66</sup> S. F. NICOLOSI, *La riforma del Sistema Europeo Comune di Asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* – n. 2 – 2019, pag. 521.

<sup>67</sup> Regolamento (CE) N. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=IT>

internazionale in un altro paese. Parallelamente al Sistema Dublino, questa prima fase del Sistema è caratterizzata dall'approvazione di quattro direttive: 2001/55; 2003/9; 2004/83 e la 2005/85.

La direttiva 2001/55/CE riguardante la protezione temporanea<sup>68</sup> ha come obiettivo quello di stabilire un dispositivo per contrastare il fenomeno di massicci afflussi nell'UE da parte di cittadini stranieri che non hanno la possibilità di ritornare nei propri paesi d'origine per colpa di guerre, violenze o violazioni di diritti umani.

Essa comprende l'introduzione di protezione immediata e temporanea per gli sfollati che è di un anno e può essere prorogata fino ad un massimo di due. Inoltre, viene incentivato l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che accolgono gli sfollati; bisogna però sottolineare che non sussiste nessun tipo di imposizione per quanto riguarda la redistribuzione dei richiedenti asilo nei paesi dell'UE.

La direttiva precisa che i MSNA sono: *“cittadini di Paesi terzi o apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri”*.<sup>69</sup>

Vengono dunque esclusi tutti i MSNA cittadini dei Paesi dell'Unione Europea, i quali non possono disporre dei programmi di tutela. Questo ha causato alcune problematiche per quanto riguarda la tutela dei minori provenienti da paesi quali Romania e Bulgaria che, nel 2007, sono diventati Stati membri dell'Unione Europea. Quest'ultima ha fatto prevalere l'art.3 della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, riconoscendo, ancora una volta, il principio guida del superiore interesse del minore, focalizzandosi sul fatto che i MSNA devono essere considerati *“prima e soprattutto come minori, non come migranti”*<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Direttiva 2001/55/CE, del 20 luglio 2001, recante norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e misure che promuovono l'equilibrio degli sforzi tra i paesi dell'UE  
<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=IT>

<sup>69</sup> A. MARTONE, *Il trattamento dei minori stranieri non accompagnati tra disposizioni europee e normativa nazionale*, in Caggiano G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 2014, pag. 298.

<sup>70</sup> *Ivi*, p. 299.

Dunque lo status di minore prevale su quello di migrante, i minori vanno tutelati a prescindere dalla loro condizione o provenienza, indi per cui tutti i minori hanno diritto di accesso nei territori dei Paesi membri dell'Unione.

La direttiva, all'art.16, che riguarda la condizione del MSNA nel caso di riconoscimento della protezione temporanea, prevede che questa categoria di minori debbano essere rappresentati o attraverso tutela legale o da specifiche organizzazioni il cui compito è quello di assistere e di garantire il loro benessere. Nel secondo paragrafo si delinea il dovere degli Stati membri di provvedere alla collocazione dei MSNA durante il periodo di protezione temporanea che può avvenire: *“a) presso componenti adulti della loro famiglia; b) presso una famiglia ospitante; c) in centri d'accoglienza per minori o in altri alloggi confacenti ai minori; d) presso la persona che si è presa cura del minore durante la fuga”*.<sup>71</sup>

La direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri<sup>72</sup>, la quale stabilisce il rispetto di standard comuni riguardanti l'accoglienza dei richiedenti asilo. Viene garantito l'accesso ad un alloggio, cibo, cure mediche e psicologiche e ad un impiego ai richiedenti.

L'art. 10 riguarda la scolarizzazione e l'istruzione dei minori stabilendo che, ai minori richiedenti asilo o ai figli dei richiedenti asilo, debba essere riconosciuto l'accesso al sistema educativo in maniera simile a quella dei minori dello Stato membro ospitante.

Altri articoli riguardanti i minori sono l'art.18 in cui si rimarca l'importanza del superiore interesse del fanciullo per cui gli Stati devono sempre prenderlo in considerazione e che debbano garantire l'accesso a servizi di riabilitazione per minori che abbiano subito forme di abuso, sfruttamento, tortura, negligenza, trattamento crudele, disumano o degradante e infine, l'art 19 che assicura ai MSNA la necessaria rappresentanza da parte del tutore legale o di organi competenti dall'ingresso nel paese fino alla loro uscita.

Coloro che si occupano dei minori devono aver conseguito una formazione idonea relativamente alle peculiari esigenze degli stessi. Agli Stati membri è concesso di collocare MSNA di età pari o superiore a 16 anni in centri di accoglienza per adulti,

---

<sup>71</sup> Direttiva 2001/55/CE norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e misure che promuovono l'equilibrio degli sforzi tra i paesi dell'UE

<sup>72</sup> Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:IT:PDF>

considerando sempre il superiore interesse del minore e tenendo conto del grado di maturità e dell'età.

Dev'esserci inoltre un impegno da parte degli Stati a collocare fratelli e sorelle nella stessa struttura e di ridurre al minimo i passaggi da una struttura di accoglienza ad altre sistemazioni. All'art. 14 c.3 si stabilisce che gli Stati debbano attivarsi il prima possibile per intercettare il minore sul territorio in modo da rintracciare i familiari.

All'interno della direttiva 2004/83/CE, riguardante il riconoscimento dello status di rifugiato<sup>73</sup>, vengono rimarcati principi già enunciati nelle precedenti direttive. All'art.20 si dichiara che quando gli Stati attuano le disposizioni del presente capo riguardanti i minori bisogna considerare il prevalente interesse del minore. Il diritto del minore di accesso all'istruzione è contenuto nell'art.27, in cui si stabilisce che gli Stati debbano offrire, a tutti i minori beneficiari dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, il pieno accesso al sistema scolastico, con le medesime modalità stabilite per i loro cittadini. L'art.30 riguarda la rappresentanza dei MSNA, il minore per poter fare richiesta di protezione internazionale necessita della rappresentanza di un tutore.

Nella direttiva 2005/85/CE sulla procedura per ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato<sup>74</sup> viene rimarcata l'importanza di nominare il tutore legale che dovrà inoltrare la domanda d'asilo alle autorità competenti. L'art.17, "garanzie per i minori non accompagnati" contempla l'assistenza da parte di un legale rappresentante che assista il minore nella procedura per la domanda di asilo e che gli sia data la possibilità di informarlo sul significato e sulle eventuali conseguenze del colloquio personale e laddove possibile di prepararsi ad esso.

Sussistono delle eccezioni, elencate nella direttiva, per cui gli Stati non hanno il dovere di individuare un tutore: nel caso in cui il minore sia sposato, se è prossimo alla maggiore età, se ha la possibilità di ricevere assistenza legale gratuita e autorizzata.

Per quanto riguarda l'accertamento dell'età, gli Stati membri possono svolgere visite e test medici, previa informazione al minore; se dovesse rifiutarsi questo non può essere causa di rigetto della richiesta di protezione internazionale. Infine la direttiva dichiara che i minori devono alloggiare presso familiari adulti o una famiglia affidataria

---

<sup>73</sup> Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:it:pdf>

<sup>74</sup> Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:IT:PDF>

o in altre sistemazioni idonee come centri di accoglienza con specifiche strutture per MSNA.

### 2.3.1. Ricongiungimento familiare

Sempre in questa prima fase sono state approvate due direttive riguardanti il ricongiungimento familiare che è importante confrontare: la direttiva 2003/86/CE e la direttiva 2004/38/CE; quest'ultima riguarda il diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari a circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri<sup>75</sup>.

Questa direttiva è una sorta di testo unico quando si tratta di diritto di circolazione e di soggiorno perché gli si attribuisce il grande merito di riordinare la materia e di intervenire su un tema su cui, nel corso del tempo, si erano avvicendate numerosissime direttive e un regolamento, n. 1612 del 1968<sup>76</sup>.

Per quanto riguarda il ricongiungimento familiare, la direttiva riprende in parte ciò che era già enunciato nel regolamento del 1968, ovvero che *“il cittadino dell'UE che si sposti da un paese all'altro può portare con il sé il proprio familiare senza precisarne la cittadinanza”*.<sup>77</sup>

Sono due gli elementi interessanti, innanzitutto viene precisato “che si sposti” dunque non si può applicare o far valere la direttiva nei confronti del proprio paese di cittadinanza e l'altro elemento riguarda il fatto che i familiari possono essere cittadini UE ma anche cittadini di paesi terzi.

All'art.2 la direttiva ci spiega chi sono i familiari che possono godere del diritto al ricongiungimento, questo perché non esiste una nozione di familiare comune per tutta l'Unione Europea, in quanto gli Stati membri hanno competenza esclusiva sul diritto di famiglia. Non riguarda tanto il coniuge e i figli che sono elementi comuni nel diritto di famiglia di tutti i Paesi membri ma casi che ad oggi vengono considerati *borderline* e che statisticamente ricoprono una percentuale significativa, casi che in alcuni paesi vengono

---

<sup>75</sup> Direttiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:it:PDF>

<sup>76</sup> Regolamento (CEE) n. 1612/68, del Consiglio, del 15 ottobre 1968 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968R1612&from=IT>

<sup>77</sup> Ibidem

considerati come relazioni familiari e in altri no, come ad esempio convivenze, unioni civili o matrimoni omosessuali.

L'art.2 c.2 fornisce la definizione di familiare<sup>78</sup>; per quanto riguarda i discendenti, il trattamento riservato ai cittadini UE è particolarmente favorevole perché viene concessa la possibilità di portare con sé non solo i figli ma anche i nipoti; non viene precisato discendenti di primo grado ma discendenti di linea diretta, inoltre non si fa riferimento alla maggiore età ma fino ai 21 anni e si aggiunge che oltre a questo limite ogni qualvolta si tratti di discendenti a carico.

È importante considerare le nozioni di “famiglia” e di “legami familiari” dei vari ordinamenti interni dei Paesi membri che differiscono l'uno dall'altro.

In Italia questa direttiva è stata recepita dal Dlgs.30/2007<sup>79</sup>, all'art.2, primo comma lettera b), 2), si esclude dalla nozione di “familiare” il partner che abbia contratto un'unione registrata sulla base di uno Stato membro, nel caso in cui la normativa dello Stato membro ospitante non equipara l'unione registrata al matrimonio.<sup>80</sup> Questo stesso principio vale anche per i familiari dei cittadini italiani sprovvisti della cittadinanza, in riferimento all'art.23 del presente decreto legislativo.

Nella direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare di cui dispongono i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio degli Stati membri<sup>81</sup>, direttiva attuata da tutti i Paesi membri, compresa l'Italia che l'ha recepita nell'ordinamento italiano con il dlgs.5/2007.

È da considerare che, in Italia, prima della riforma del 2016, la Suprema Corte di Cassazione aveva rigettato ricorsi di ricongiungimento da parte di cittadini extracomunitari con i conviventi, sottolineando che il convivente non può essere considerato come “familiare”, sussistendo solo un'unione di fatto.

---

<sup>78</sup> «2) «familiare»: a) il coniuge; b) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante; c) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b); d) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);

<sup>79</sup> Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n.30\_ "Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 72 del 27 marzo 2007, in <https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/07030dl.htm>

<sup>80</sup> G. OBERTO, “La famiglia di fatto. Introduzione alla riforma Cirinnà”, in *Diritto di famiglia e delle persone* n.2-2019, pag. 717.

<sup>81</sup> Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0086&from=IT>

Gli art. 8 e 12 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e anche l'art.9 della Carta di Nizza prevedono che non debba sussistere un riconoscimento automatico di unioni diverse da quelle previste dagli ordinamenti interni, tutelando così l'autonomia degli Stati membri per quanto riguarda il diritto di famiglia e i corrispondenti modelli familiari.<sup>82</sup>

Innanzitutto va precisato che questo diritto non è riconosciuto a tutti i cittadini extra europei ma la direttiva presuppone la sussistenza di due requisiti: il cittadino di Paese terzo deve essere titolare di un permesso di soggiorno della durata di almeno un anno e deve sussistere una fondata prospettiva di ottenere il diritto di soggiorno in modo stabile.

Il ricongiungimento familiare è possibile solo se vengono soddisfatti questi due requisiti, ma il ricongiungimento familiare per i cittadini extra europei è disciplinato in modo differente rispetto a quello dei cittadini europei nella direttiva 2004/38/CE.

Nella direttiva 2003/86/CE si prevede che gli ordinamenti interni degli Stati membri possano operare un controllo relativo al possesso di risorse sufficienti per garantire il fabbisogno dei familiari, inoltre deve dimostrare di possedere risorse per provvedere ai bisogni di tanti familiari quanto sono quelli di cui richiede il ricongiungimento; infine può essere presa in considerazione la congruità della sistemazione abitativa, nel caso in cui la residenza sia fissata in un'unità abitativa ridotta potrà essere negato il ricongiungimento di una famiglia numerosa.

Il concetto di famiglia nella presente direttiva è molto più ridotta rispetto a quello della direttiva 2004/38/CE, in base a questa normativa e alla sua applicazione a livello interno, coloro che godono sempre e comunque del diritto di ricongiungimento appartengono a solo due categorie: il coniuge e il figlio minore di 18 anni (art.4).

Per quanto riguarda i figli c'è una forte discriminazione tra cittadini UE ed extra UE perché mentre nella direttiva 2004/38/CE si dichiara che possono essere ricongiunti figli minori di 21 anni o a carico e quest'ultimo elemento comporta che non ci sia un limite preciso perché ogni qual volta il figlio rimanga a carico dei genitori può essere ricongiunto senza limite di età.

Nella direttiva 2003/86/CE si comprende solo i figli minori di 18 anni e non si prevede l'estensione al di sopra dei 18 anni sebbene i soggetti siano a carico, vengono altresì esclusi i figli minorenni che hanno contratto matrimonio perché si ritiene si sia reso

---

<sup>82</sup> G. OBERTO, "La famiglia di fatto. Introduzione alla riforma Cirinnà", in *Diritto di famiglia e delle persone* n.2-2019, pag. 719.

autonomo dal nucleo familiare. Inoltre deve trattarsi di figli del richiedente e del coniuge del richiedente, se sono figli del richiedente e di altro cittadino di paesi terzi, i minori devono essere esclusivamente affidati al richiedente; nel caso in cui non sia l'affidatario non può richiedere il ricongiungimento.

Non sempre è facile capire chi è figlio minore, ad esempio, prendendo in considerazione gli ordinamenti di matrice confessionale islamica non esiste l'istituto dell'adozione perché in base all'interpretazione del corano si dice che i legami di natura familiare non possano essere fondati che sull'esistenza di un rapporto di sangue, di un rapporto biologico; dunque non può intervenire il diritto a creare un rapporto familiare che in sostanza non sussiste.

Partendo da questo principio, tutti gli ordinamenti di matrice confessionale islamica non consentono l'adozione ma, essendo che sussistono situazioni di minori che hanno bisogno di cure e assistenza, è stato definito un istituto che non ha corrispettivi nell'ambito degli ordinamenti europei: la *kafalah*.

Questo istituto ha dunque un'origine pragmatica e si colloca in una zona grigia tra affiliazione, adozione e affido ed è un rapporto che si viene a creare tra un soggetto e il minore. Questo rapporto è un vincolo simile a quello della filiazione ma con una scadenza ben precisa, il compimento della maggiore età.

Nel momento in cui viene creata la *kafalah* un soggetto si prende a carico un minore e si assume l'onere di badare al suo sostentamento e alla sua educazione fino a che non subentra la maggiore età, quando viene raggiunta si perde qualunque tipo di legame, si perde quel vincolo che li univa.

Questo istituto non ha un corrispondente nell'ordinamento europeo perché l'adozione crea un vincolo uguale a quello della filiazione per cui non era si pone il problema se riconoscere il diritto di ricongiungimento familiare anche al minore legato da *kafalah*, equiparandolo dunque ad un figlio.

La risposta non era scontata perché non equipararlo ai figli avrebbe voluto dire ledere il superiore interesse del minore ma non si poteva non considerare che, se viene fatto valere il diritto di ricongiungimento per un minore legato da *kafalah*, quest'ultimo una volta raggiunta la maggiore età si ritroverebbe solo in quanto non avrebbe più nessun tipo di legame con chi lo ha fatto entrare nel paese. La questione è stata affrontata dalla Corte di Cassazione, dopo andamenti giurisprudenziali altalenanti con risposte non

coordinate e differenti, con la sentenza a Sezioni Unite Civili n.21108 del 16 settembre 2013<sup>83</sup>.

La Corte Suprema di Cassazione ha dichiarato che ai fini del ricongiungimento, il minore dato in *kafalah* dev'essere equiparato ad un figlio per cui si deve procedere con il ricongiungimento; dunque viene fatto prevalere il superiore interesse del minore, seguendo l'orientamento della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo.

Nel momento in cui i titolari della *kafalah*, il *kafil*, si sposta all'interno di un paese dell'Unione Europea, l'interesse per il minore è quello di potersi spostare assieme a questo nucleo parafamiliare.

La Corte di Cassazione ha dato, da un certo punto di vista, la precedenza a questo tipo di considerazione, certo è che rimangono aperte problematiche non di poco conto; ad esempio bisognerebbe distinguere in modo più attento il caso in cui il soggetto che ha richiesto e ottenuto la *kafalah* è un cittadino dell'Unione Europea.

Un soggetto che proviene da un paese terzo e di conseguenza da quei tipi di ordinamenti che non prevedono l'adozione ma solo la *kafalah*, non ha altre alternative prendere in carica un minore, mentre invece nel caso in cui un cittadino europeo si reca in paesi terzi per ottenere da tribunali locali la *kafalah* di un minore si tratterebbe di un modo per aggirare le regole relative all'adozione.

In quest'ultimo caso il cittadino europeo, una volta rientrato nell'Unione Europea potrebbe richiedere il ricongiungimento ma si applica la direttiva 2004/38/CE e non la direttiva 2003/86/CE, sempre nel caso in cui il cittadini si sposti in un altro paese dell'Unione Europea o addirittura si dovrebbe far riferimento all'art.21 del TFUE<sup>84</sup> nel caso in cui rientrasse nel proprio paese d'origine.

Recentemente la Corte di Cassazione si è espressa, con sentenza n.25310 del 11/11/2020, stabilendo che il ricongiungimento con l'affidatario può essere concesso anche in caso di *kafalah* negoziale, se in concreto, non va contro l'interesse del minore. Per cui la valutazione di poter concedere l'ingresso al minore in Italia permettendo il ricongiungimento con l'affidatario, nonostante sia cittadino italiano, non deve essere

---

<sup>83</sup> ASGI- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, Giuristi Democratici, Presidente R. Preden, Relatore G. Salmè, in [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/02/2016\\_9\\_13\\_Cassazione-SSUU\\_Sentenza\\_kafalah.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/02/2016_9_13_Cassazione-SSUU_Sentenza_kafalah.pdf)

<sup>84</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF>

esclusa, considerando la natura e la finalità della *kafalah*. È necessario però che sia valutato in concreto la coerenza con il superiore interesse del minore.<sup>85</sup>

La direttiva 2003/86/CE lascia spazio agli Stati membri di decidere se, negli altri casi non esplicitamente espressi dalla direttiva, ampliare o meno le ipotesi in cui concedere il riconoscimento. In Italia, con il Dlgs.5/2007 "Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare"<sup>86</sup>, si è deciso di avvalersi della possibilità di ampliarlo ma si tratta di casi molto marginali che ritroviamo all'interno dell'art 2 denominato "Modifiche al decreto legislativo 25 luglio 1998 n.286."<sup>87</sup>

I casi aggiuntivi in cui è concesso il ricongiungimento sono quello dei figli maggiorenni che si trovano in una situazione tale da non riuscire a provvedere ai propri bisogni dal punto di vista delle capacità fisiche, per cui venga richiesta l'invalidità totale, al 100%. Inoltre, c'è la possibilità di richiedere il ricongiungimento dei genitori nel caso in cui siano a carico, ultra sessantacinquenni e non abbiano altri figli nel paese d'origine che siano in grado di provvedere ai loro bisogni.

Come si può constatare sono ipotesi molto remote, di applicazione non così frequente.

---

<sup>85</sup> Cassazione civile sez. I, 11/11/2020, n.25310, in [https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza\\_documento\\_massime?idDatabank=0&idDocMaster=8870647&idUnitadoc=0&nVigUnitadoc=1&docIdx=1&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=8870647&idUnitadoc=0&nVigUnitadoc=1&docIdx=1&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false)

<sup>86</sup> Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5 "Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare" pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 25 del 31 gennaio 2007, in <https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/07005dl.htm>

<sup>87</sup> "«Art. 29 (Ricongiungimento familiare). - 1. Lo straniero può chiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari: a) coniuge; b) figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso; c) figli maggiorenni a carico qualora permanentemente non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute; d) genitori a carico che non dispongano di un adeguato sostegno familiare nel Paese di origine o di provenienza.»

## 2.4. Sistema Europeo Comune di Asilo: seconda fase

Nella prima fase abbiamo visto il Sistema Dublino e le annesse direttive che ne sono conseguite. Il Regolamento Dublino 2 è stato poi riformato in quello attualmente vigente: il Regolamento Dublino 3 n.604 del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (art.1).<sup>88</sup>

L'oggetto dell'intervento dell'Unione Europea è molto chiaro e ristretto, l'art.1 afferma che lo Stato membro competente è lo stato che deve assumere la cognizione di una domanda. Il cuore della regolamentazione e della normativa predisposta dal regolamento è rinvenibile nell'ambito dell'art. 3 e dell'art.7.

L'art.3 paragrafo 1 stabilisce che *“Gli Stati membri esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera e nelle zone di transito. Una domanda d'asilo è esaminata da un solo Stato membro, che è quello individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al capo III.”* per cui chiarisce che si tratta di una procedura che di rado, nella concreta prassi, riesce ad essere incanalata entro precise scansioni procedurali formalizzate.

Normalmente questo tipo di domanda non viene presentata da soggetti che si trovano già all'interno del territorio di un paese membro ma in situazioni di necessità come quelle che si possono verificare nelle frontiere o nelle zone di transito; si tratta di domande che vengono formulate da soggetti che normalmente non hanno titolo legittimo per l'ingresso nell'ambito del paese ma ciò nonostante, in base alla convenzione di Ginevra, hanno diritto di vedersi riconosciuto lo status di rifugiato qualora ne sussistano i presupposti.

Non si tratta solo rigidamente dello status di rifugiato, il regolamento fa riferimento anche alla protezione sussidiaria, quindi anche nel caso in cui sussistano i presupposti per il riconoscimento della stessa, si applicano i criteri del regolamento per individuare lo stato che è tenuto ad esaminare questa domanda nell'ambito dell'Unione.

---

<sup>88</sup> Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF>

È molto importante invece la successiva precisazione rinvenibile all'interno del paragrafo 2 dell'art. 3: questo capoverso è stato una delle principali novità che sono intervenute nel passaggio dal regolamento Dublino 2 al regolamento Dublino 3. Questa precisazione non era rinvenibile all'interno della precedente regolamentazione, perché la situazione che ha dato origine all'inserimento di questa precisazione si è verificata solo successivamente all'entrata in vigore del primo regolamento, e ha condotto all'approvazione di una nuova normativa che contenesse questa specificazione.

*“Qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente.”<sup>89</sup>*

Questa norma presuppone un'ipotesi che effettivamente era difficile da prevedere, ipotesi di un paese che pur appartenendo all'Unione Europea presenti una grave situazione di *“carenze sistemiche nella procedura d'asilo e nelle condizioni di accoglienza, che implicino il rischio di un trattamento inumano e degradante”*.

Il divieto di trattamenti inumani e degradanti, è un principio fondamentale di tutela dei diritti umani contenuto nella CEDU, Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Dell'Uomo, all'art.3, Proibizione della tortura: *“Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.”<sup>90</sup>*; ripreso anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea all'art. 4 intitolato *“Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti”<sup>91</sup>*, che contiene una previsione del tutto sovrapponibile.

---

<sup>89</sup> Ibidem

<sup>90</sup> Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ita.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ita.pdf)

<sup>91</sup> CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA (2016/C 202/02) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=ES>

Risulta evidente che nel momento in cui è stato steso il primo regolamento non si pensava che ciò potesse verificarsi nell'ambito di un paese membro dell'UE, ma solo all'esterno di essa. Si sono poi posti dei casi che hanno messo in dubbio questo tipo di assunto, e in particolare si sono verificati alcuni primi fenomeni migratori più intensi e ci sono stati casi che in particolare hanno coinvolto le autorità greche.

L'art.7 apre il Capo III del regolamento riguardante i criteri utilizzati per la determinazione dello Stato membro competente. L'art. 7 stabilisce una gerarchia dei criteri: *“1. I criteri per la determinazione dello Stato membro competente si applicano nell'ordine nel quale sono definiti dal presente capo”*.<sup>92</sup>

L'art.8 si riferisce ai minori, nel caso di richiesta da parte di un MSNA, lo Stato membro che risulta essere competente è quello in cui si trova legalmente un suo familiare, sempre se ciò coincide con il superiore interesse del minore. Nel caso in cui il minore sia sposato ma il coniuge non è legalmente presente in territorio europeo, lo stato membro competente risulta essere quello in cui si trovano legalmente uno o entrambi i genitori o un altro adulto responsabile.

Nel secondo paragrafo si delinea il caso in cui il minore abbia un parente si può fare riferimento a quest'ultimo. Dunque nel caso in cui il richiedente MSNA abbia un parente che si trovi legalmente in un altro stato membro, e nel caso in cui, attraverso un esame individuale, si dimostri l'idoneità del parente di prendersi cura del minore, il suddetto stato dovrà provvedere al ricongiungimento.

La ratio che sta dietro questo primo criterio è evidente e condivisibile, per cui le decisioni assunte in riferimento alla situazione di minori, devono essere sempre fondate sulla tutela del loro superiore interesse, che presumibilmente corrisponde con il ricongiungimento con un proprio familiare.

Bisogna però considerare che il riferimento al superiore interesse del minore, in questo caso come in molte altre norme che riguardano i minori, può comportare anche un'eventuale deroga rispetto alla regola generale: non è detto che l'interesse del minore sia rappresentato sempre e comunque dal ricongiungimento.

---

<sup>92</sup> REGOLAMENTO (UE) N. 604/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=IT>

È chiaro che bisogna operare una valutazione casistica particolarmente complessa che fa capire quanto possa essere difficile per uno Stato membro, dover prendere in carico un elevato numero di domande di protezione internazionale.

Può essere che i familiari del minore residente in uno Stato membro si siano resi responsabili di condotta illecita e reati nei confronti del minore, come forme di violenza domestica o abusi, e quindi l'applicazione rigida di un criterio di questo tipo, avrebbe potuto condurre a decisioni non conformi al superiore interesse del minore.

La Convenzione di New York del 1989 sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza afferma che tutte le decisioni che riguardano un minore devono essere conformi al suo superiore interesse, e la valutazione di questo interesse può anche portare a una decisione del tutto difforme rispetto all'operare in generale del criterio nella sua forma più astratta.

Al di là dell'ipotesi di un soggetto minore, si introduce una previsione sui familiari in senso ampio:

L'art. 9 riguardante i familiari beneficiari di protezione internazionale; nel caso in cui un familiare del richiedente è stata concessa la possibilità di soggiornare in uno Stato membro, potendo beneficiare della protezione internazionale, detto Stato sarà dunque competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, a condizione che il desiderio degli interessati risulti espresso per iscritto.

Ancora una volta in questo caso si dice che deve essere comunque volontà dei richiedenti il fatto di far valere questo tipo di rapporto di famiglia.

L'art.10 si riferisce ai familiari richiedenti protezione internazionale; nel caso in cui un familiare di un richiedente abbia avanzato domanda di protezione internazionale ad uno Stato membro, senza che sia stata mossa una prima decisione in merito, detto Stato sarà delineato come competente per esaminare la domanda di protezione internazionale sempre a condizione che questo coincida con il desiderio degli interessati e che risulti espresso per iscritto.

L'art.11 riguarda la procedura familiare<sup>93</sup>, quindi un nuovo criterio per riuscire ad accorpare l'esame delle domande di fronte a un unico stato e dar luogo a una vera e

---

<sup>93</sup> “Quando diversi familiari e/o fratelli minori non coniugati presentano una domanda di protezione internazionale nel medesimo Stato membro simultaneamente, o in date sufficientemente ravvicinate perché le procedure di determinazione dello Stato competente possano essere svolte congiuntamente, e se l'applicazione dei criteri enunciati nel presente regolamento porterebbe a trattarle separatamente, la determinazione dello Stato competente si basa sulle seguenti disposizioni: a) è competente per l'esame delle domande di protezione internazionale di tutti i familiari e/o di fratelli minori non coniugati lo Stato membro che i criteri designano come competente per prendere in carico il maggior numero di essi; b) negli altri casi, è competente lo Stato membro che i criteri designano come competente per l'esame della domanda del più anziano di essi.”

propria procedura familiare, anche se l'operare degli altri criteri singolarmente considerati avrebbe potuto portare ad un esame da parte di paesi differenti.

L'art.12 delinea il rilascio di titoli di soggiorno o visti, nel caso in cui il richiedente può godere di un titolo di soggiorno o di un visto, già precedentemente rilasciato da un Paese membro allora questo può essere il collegamento che fa sì che quello stesso paese sia tenuto anche a esaminare la domanda di protezione internazionale. In questo caso non c'entrano i rapporti familiari, ma si fa valere un pregresso contatto formalizzato tra un soggetto ed un paese membro: quel paese avendo rilasciato un titolo o un visto, già in passato ha preso in considerazione la situazione del soggetto e quindi si presume sia anche il più idoneo a valutare l'eventuale concessione della protezione internazionale.

Tutti questi criteri in realtà da applicare secondo una gerarchia precisa, uno dopo l'altro, sicché nel caso in cui un soggetto abbia un titolo di soggiorno in un paese ma contemporaneamente sia familiare di un soggetto che legittimamente già si trova in un altro paese, si farà valere prima il criterio della familiarità rispetto a quello del possesso del visto o del titolo di soggiorno.

Queste norme si basano sull'idea per cui qualora il richiedente abbia a vario titolo già instaurato un contatto con un ordinamento dell'UE, quell'ordinamento è tenuto ad esaminare la sua domanda di protezione internazionale.

Il più delle volte questo contatto può basarsi su un'esistente relazione familiare, ovvero il caso in cui un soggetto che entra all'interno del territorio dell'Unione richiedendo protezione risulta essere familiare di un soggetto che già risiede all'interno di un paese dell'Unione, ovviamente non in modo illegittimo: può essere un soggetto che a sua volta beneficia di una forma di protezione internazionale, un lavoratore, un soggetto con un visto di un altro genere. In questi casi si fa riferimento a quel Paese membro per l'esame della domanda, altrimenti esiste sempre un criterio residuale.

Gli articoli dall'8 al 13 forniscono tutta una serie di diversi criteri con una precisazione: quanto afferma l'art.7 potrebbe condurci a pensare che effettivamente questa gerarchia comporti più di frequente l'applicazione dei criteri indicati in prima battuta rispetto all'ultimo criterio di chiusura. In realtà è vero esattamente il contrario, statisticamente solo in pochi casi si possono utilizzare concretamente i criteri di cui agli articoli da 8 a 12, in extrema ratio il criterio residuale che normalmente trova applicazione nella quasi generalità dei casi è l'art. il criterio del primo ingresso.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> “Quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie di cui ai due elenchi menzionati all'articolo 22, paragrafo 3, del presente regolamento, inclusi i dati di cui al

L'ipotesi più frequente è quando si ha un varco o un passaggio illegittimo della frontiera, il più delle volte per via marittima, in provenienza da un paese terzo, è quest'ultimo stato membro il paese competente dell'esame della domanda; questo viene definito criterio di primo ingresso.

Si parla di un soggetto proveniente da un paese terzo, quindi una volta che si è entrati in un paese dell'Unione Europea, scatta l'applicazione di questo criterio: se il soggetto entra in Italia e passa in Francia, la Francia non può essere considerato paese individuato dall'articolo 13, perché non è il paese del primo ingresso nell'Unione Europea. La responsabilità si estende per 12 mesi dalla data di attraversamento della frontiera, a quel punto, secondo il paragrafo 2, si può passare all'individuazione di un altro paese in cui il soggetto abbia soggiornato per almeno 5 mesi o allorché non si possa più ritenere responsabile il paese di primo ingresso individuato dal paragrafo 1.

Questa regola è quella su cui si appuntano oggi le principali critiche mosse nei confronti del Sistema Dublino e quindi della regolamentazione della materia così come tratteggiata dal regolamento. Il criterio del primo ingresso viene considerato iniquo perché comporta delle sperequazioni e addossa una serie di gravose responsabilità ad un novero abbastanza limitato di paesi. Le disposizioni previste dal Regolamento Dublino 3 sovraccaricano i paesi di primo ingresso, in particolare Italia e Grecia, che proprio per questo motivo non sono stati capaci di accogliere i migranti richiedenti asilo e di rimpatriare i migranti irregolari in maniera efficace, con effetti che si sono diffusi in tutti i Paesi dell'area Schengen.<sup>95</sup>

Sono pochi i paesi che poi nei fatti della concreta realtà si trovano a dover prendere in esame questo tipo di domande o si trovano ad essere richiesti a prendere in considerazione queste domande nel momento in cui si verificano quei casi di ingresso illegittimo. Con l'intensificarsi della pressione migratoria alle frontiere esterne, si sono manifestate le carenze strutturali del sistema, mettendo in crisi la cooperazione tra gli stati dell'area Schengen, i quali mirano a interessi politici divergenti. Gli stati di frontiera,

---

*regolamento (UE) n. 603/2013, che il richiedente ha varcato illegalmente, (in riferimento alla banca dati EURODAC, ci si avvale anche della rilevazione di impronte digitali) per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Detta responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento clandestino della frontiera.*"

<sup>95</sup> B. MARCHETTI, "Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione Europea: integrazione, disintegrazione o rigenerazione?", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* – n. 2 – 2018, pag. 528.

Italia e Grecia, ritengono che gli oneri imposti da Dublino ed Eurodac siano inconciliabili con i propri interessi politici nazionali.<sup>96</sup>

<sup>97</sup>Questa situazione ha messo in discussione lo spirito europeo di solidarietà, si sarebbe dovuto dare maggiore importanza alle mancanze e alle necessità degli Stati frontiera a livello normativo per non arrivare all'exasperazione dello stato attuale. La solidarietà di cui si parla dev'essere manifestata a livello finanziario, materiale e normativo, questo volgerebbe a favore non solo degli Stati membri ma sarebbe funzionale anche ad un efficace gestione dello Spazio Schengen.

Questo tipo di approccio così rigido è minimamente temperato, o voluto nell'intenzione del legislatore dell'Unione Europea, attraverso l'introduzione delle clausole discrezionali all'art17, paragrafo 1.<sup>98</sup>

Per questo si parla di clausola discrezionale, il regolamento di Dublino prevede che nulla vieti ad un paese membro di prendere in carico una domanda anche se avrebbe diritto di chiedere al paese di primo ingresso la presa in carico e l'applicazione per esempio dell'articolo 13.

La clausola come ci dice la rubrica dell'articolo viene attivata discrezionalmente, è lo stato sul cui territorio il soggetto viene trovato che può, se vuole senza vincoli giuridici, decidere di prendere in considerazione questa domanda, se non lo fa si ritorna all'applicazione degli altri criteri.

Tra le varie possibilità si indica la cosiddetta clausola umanitaria che è quanto precisato dal paragrafo 2.<sup>99</sup> Questa clausola poggia su una richiesta di tipo umanitario perché può essere che uno Stato membro che pur non essendo competente, si propone di prendere in carico la domanda per ragioni umanitarie oppure; lo stato competente che trovandosi in difficoltà chiede ad un altro Paese di assumere la cognizione della domanda. Non è più quindi lo Stato sul cui territorio il soggetto viene trovato a decidere

---

<sup>96</sup> S. F. NICOLOSI, *La riforma del Sistema Europeo Comune di Asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico – n. 2 – 2019, pag. 524.

<sup>97</sup> Ivi, pag. 525

<sup>98</sup> *“In deroga all'articolo 3, paragrafo 1, ciascuno Stato membro può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento.”*

<sup>99</sup> *“Lo Stato membro nel quale è manifestata la volontà di chiedere la protezione internazionale e che procede alla determinazione dello Stato membro competente, o lo Stato membro competente, può, in ogni momento prima che sia adottata una prima decisione sul merito, chiedere a un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente ai sensi dei criteri definiti agli articoli da 8 a 11 e 16. Le persone interessate debbono esprimere il loro consenso per iscritto.”*

unilateralmente di assumere la decisione, ma invece è l'altro paese che glielo richiede ma non sussiste nessun obbligo. A queste criticità, l'Unione Europea ha risposto inizialmente con un piano di ricollocazione e reinsediamento, attuato solo in minima parte, e successivamente attraverso l'approvazione di azioni volte alla risoluzione del principio dell'esclusiva responsabilità dello Stato nella gestione delle frontiere esterne.<sup>100</sup>

Il Regolamento Dublino 3 si avvale di alcune direttive, le più importanti dal punto di vista della protezione internazionale sono tre.

La prima è la Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.<sup>101</sup>

Direttiva così detta "qualifiche" con cui si tenta di dare una minima uniformità alla valutazione dei requisiti per ottenere lo status di rifugiato, la quale ha sostituito la direttiva 2004/83/CE citata precedentemente. È molto importante perché incide proprio nel merito; in questo modo l'Unione cerca di armonizzare minimamente le modalità di valutazione della domanda. Per quanto riguarda i MSNA e il loro diritto istruzione riprende la vecchia direttiva.

La seconda è la Direttiva 2013/33/UE così detta "accoglienza" recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale la quale sostituisce e apporta una serie di modifiche sostanziali alla direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.<sup>102</sup>

All'art. 8 la direttiva delinea il "*Trattenimento di persone vulnerabili e di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari*", dunque anche dei minori. In particolare si dichiara che i MSNA possano essere trattenuti solo in casi straordinari e nel caso non si possa evitare si deve provvedere al loro rilascio il prima possibile. Si specifica

---

<sup>100</sup> B. MARCHETTI, "Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione Europea: integrazione, disintegrazione o rigenerazione?", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* – n. 2 – 2018, pag. 529.

<sup>101</sup> Direttiva 2011/95/UE, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, in <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=IT>

<sup>102</sup> Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=IT>

inoltre che è preferibile che i MSNA vengano sistemati in centri adatti alle loro specificità ed esigenze, possibilmente in reparti divisi dagli adulti e infine non devono mai essere trattenuti in istituti penitenziari.

Gli Stati membri, dunque le autorità nazionali competenti, possono ricorrere alla detenzione dei minori solo in circostanze eccezionali, fermo restando che si ricorra ad essa solo quando non sia stata individuato nessun'altro tipo di soluzione e l'intenzione sia quella di rilasciarli il prima possibile.

All'art.17 si dichiara che i Paesi membri debbano provvedere affinché la qualità della vita sia adeguata alle specifiche situazioni delle persone ritenute vulnerabili, dunque rientrano all'interno di questa categoria anche i minori, infatti nel Titolo IV riguardante le Disposizioni a favore delle persone vulnerabili, all'art.21 si stabilisce il principio generale secondo cui è dovere degli Stati membri tenere in considerazione la vulnerabilità di particolari categorie di soggetti tra cui: *“i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili.”*

Nonostante le disposizioni della presente direttiva, la maggior parte degli Stati membri utilizza la detenzione in tutte le situazioni in cui debba sussistere il rimpatrio del minore nel paese d'origine.<sup>103</sup>

Infine, l'ultima è la Direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.<sup>104</sup> Direttiva così detta “procedure” la quale si occupa di un aspetto più tecnico, qual è la procedura per poter presentare la domanda d'asilo, che ha sostituito la precedente direttiva 2005/85/CE.

All'art.7 si fa riferimento alle domande presentate per conto di persone a carico o minori e al paragrafo 3 del suddetto articolo si prevede che gli Stati membri devono garantire il diritto al minore di poter presentare autonomamente la domanda di protezione internazionale, questo a condizione che, secondo la normativa dello Stato membro, egli/ella abbia capacità di agire in giudizio, dunque attraverso un adulto tra cui genitori, familiari maggiorenni, altro adulto responsabile o rappresentante.

---

<sup>103</sup> European Migration Network, *Policies, practices and data on unaccompanied minors*, cit.,p.39.

<sup>104</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=IT>

I problemi fin qui richiamati hanno reso necessario una riforma del SECA, per l'elaborazione di un solido sistema volto alla sostenibilità della cooperazione politica e strutturale dell'Unione Europea e per il benessere dei suoi cittadini.<sup>105</sup> Sono due le priorità su cui si fonda questa riforma: l'esigenza di delineare un opportuno sistema che permetta di fronteggiare le emergenze e su un'ulteriore armonizzazione. Per quest'ultimo aspetto si è previsto di sostituire la Direttiva Qualifiche e la Direttiva Procedure, precedentemente citate, con due rispettivi regolamenti. La maggiore armonizzazioni deriverebbe dall'applicabilità diretta del regolamento, rispetto alla direttiva che invece deve essere trasposta dai vari ordinamenti nazionali, creando possibili discrepanze. Per quanto riguarda invece il primo aspetto, si è prevista una modifica del Regolamento Dublino, passando così alla sua quarta versione, la prima ad essere improntata secondo un principio di solidarietà attraverso una omogenea redistribuzione dei doveri riguardanti l'accoglienza dei richiedenti asilo. Questo "meccanismo correttivo di assegnazione" contempla che gli Stati membri si facciano carico di una parte dei richiedenti asilo permettendo la loro redistribuzione, specie quando uno Stato membro, a causa della forte pressione migratoria, si trovi in situazione di particolare emergenza, richiamando le decisioni adottate nel 2015 dal Consiglio per sostenere la Grecia e l'Italia. L'attivazione di questo meccanismo si attiverrebbe in automatico nel momento le richieste d'asilo presentate, di cui uno Stato membro risulti competente superiori il 150% della rispettiva quota nazionale.<sup>106</sup>

In aggiunta alle disposizioni contenute nelle direttive precedentemente citate bisogna menzionare il "Piano d'Azione 2010-2014" con cui l'Unione Europea delinea il suo intento salvaguardare la condizione dei MSNA e delinea un orientamento comune per far fronte alle sfide correlate al loro ingresso negli Stati membri dell'Unione. Suddetto Piano d'Azione sollecitava la messa appunto di misure e disposizioni il cui fine è la tutela dei minori, infatti si dichiara che: *"È essenziale che il minore riceva la protezione di cui ha bisogno e che tutti i bambini e adolescenti, nonostante la condizione di migranti e a prescindere dalla cittadinanza o dal contesto di provenienza, siano innanzitutto e soprattutto considerati tali"*<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> S. F. NICOLOSI, *La riforma del Sistema Europeo Comune di Asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico – n. 2 – 2019, pag. 525.

<sup>106</sup> Ivi, pag. 527.

<sup>107</sup> L. BARONE, *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Tra norma giuridica e agire sociale*, Key Editore, Vicalvi, 2016, pag.52.

Si rimarca, ancora una volta, che bisogna considerare prevalente lo status di minore rispetto a quello di migrante, infatti si rilevano richiami alla Convenzione Onu del 1989, proprio in riferimento all'art.3 "*best interest of the child*", ma anche dei diritti fondamentali della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>108</sup>, in particolare all'art. 24 relativo ai diritti del minore.<sup>109</sup>

Al secondo paragrafo si rammenta che l'interesse superiore del minore è preminente in tutti gli atti che lo riguardano e nel terzo paragrafo si delinea il suo diritto ad avere regolari rapporti e contatti relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, a meno che non vado contro al suo interesse.

Il Piano ha contribuito all'affermazione di un orientamento che dava priorità al finanziamento di progetti dedicati ai MNSA, rivolgendo un invito ai Paesi membri e alle organizzazioni internazionali affinché fossero stanziati più risorse finanziarie possibili, sfruttando al massimo le possibilità di finanziamento del Fondo europeo per i rifugiati e dal Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi.

Ha evidenziato le criticità riscontrate nello studio del fenomeno dei MSNA a causa di dati insufficienti e incompleti. Per poter effettuare una valutazione corretta del fenomeno e per elaborare soluzioni adeguate, occorre una valutazione chiara basata su dati completi, affidabili e comparabili.

Il Regolamento (CE) n. 862/2007<sup>110</sup> sulle statistiche, impone agli Stati membri la trasmissione di statistiche annuali relativi ai MSNA richiedenti protezione internazionale, per cui non si ha una situazione definita e coerente su tutti i MSNA che fanno ingresso nel territorio dell'Unione; occorrono dunque statistiche riguardanti tutti i MSNA.

Al fine di sviluppare una cooperazione efficace con i paesi di origine e di transito, occorrono maggiori informazioni sulle rotte migratorie e sulle reti criminali, che potrebbero essere raccolte in collaborazione con le organizzazioni internazionali ed incluse sistematicamente nel profilo migratorio dei paesi interessati.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2016/C 202/02), in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=ES>

<sup>109</sup> Art.24: "*hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione. Questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità.*"

<sup>110</sup> Regolamento (CE) n. 862/2007,— Statistiche dell'UE in materia di migrazione e di protezione internazionale, del 11 luglio 2007, in [https://www.google.com/search?q=Regolamento+\(CE\)+n.+862%2F2007&oq=Regolamento+\(CE\)+n.+862%2F2007&aqs=chrome..69i57j0i33313.1029j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=Regolamento+(CE)+n.+862%2F2007&oq=Regolamento+(CE)+n.+862%2F2007&aqs=chrome..69i57j0i33313.1029j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

<sup>111</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014) sec(2010)534, in <https://eurlex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2010:0213:fin:it:pdf>

Nel Piano d'azione sono state delineate le linee guida riguardanti: l'accoglienza, l'identificazione, la nomina di un tutore legale, il ricongiungimento familiare e la prevenzione, attraverso misure adeguate, della tratta e della migrazione a rischio è sicuramente l'inizio per poter affrontare in modo efficace la questione dei MSNA. È opportuno suddividerli in categorie a seconda del gruppo a cui appartengono e/o del paese d'origine. Sono quattro le linee di intervento che sono state delineate:

- 1) Il proseguo degli sforzi dell'Unione al fine di integrare la migrazione nella cooperazione allo sviluppo, in settori fondamentali quali la riduzione della povertà, l'istruzione, la sanità, le politiche del lavoro, i diritti umani, la democratizzazione e la ricostruzione postbellica.<sup>112</sup> L'intento è quello di andare alla radice di quelle che sono le cause e le motivazioni che stanno all'origine del fenomeno migratorio e di realizzare condizioni che permettano ai minori di poter permanere nei propri paesi d'origine avendo possibilità di vivere dignitosamente e poter conseguire uno sviluppo personale.
- 2) La realizzazione nei paesi di origine di attività specifiche, di formazione e sensibilizzazione, che consentano di identificare tempestivamente i casi di tratta e tutelare le potenziali vittime. Queste attività dovrebbero essere rivolte non solo alle potenziali vittime e alle rispettive comunità ma anche a tutta una serie di soggetti a loro correlati; inoltre dovrebbero avere lo scopo di informare i minori e le loro famiglie dei rischi a cui si va incontro nel momento in cui si fa ingresso nel territorio dell'Unione in modo illecito mostrando loro le soluzioni alternative.
- 3) Un'altra possibilità è quella di realizzare interventi che comportino un lavoro mirato a livello locale, investendo sulle scuole e sulla formazione di soggetti da collocare nei luoghi in cui l'emigrazione e la tratta sono particolarmente diffuse in modo da valutare e prevenire le situazioni a rischio. A tal fine risulta importante sensibilizzare i paesi di origine, sfruttando diversi tipi di canali comunicativi, smentendo false credenze sulle possibilità di vita nei paesi europei.
- 4) L'ultima linea di intervento è quella relativa alla promozione dello sviluppo di sistemi di tutela e salvaguardia dei minori al fine di prevenire e contrastare rischi ai quali sono sottoposti i minori come violenza, abuso, sfruttamento e incuria. Sarà inoltre impegno dell'Unione sostenere la diffusione dei sistemi per la registrazione delle nascite, che oltre ad assicurare a tutti i minori un'identità giuridica e quindi l'accesso ai diritti loro riconosciuti, hanno un ruolo importante nella loro protezione.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Ibidem

<sup>113</sup> Ibidem

Per quanto riguarda la prevenzione della tratta, L'Unione e gli Stati membri si impegnano al potenziamento di attività riguardanti i minori vittime di tratta garantendo loro protezione e assistenza, le cui misure sono delineate nella direttiva 2004/81/CE del Consiglio. Si impegnano altresì a consolidare le capacità dei Paesi terzi di contrastare la tratta degli esseri umani, dando priorità alla protezione e assistenza dei MSNA a prescindere dalla loro cittadinanza, considerando sempre il superiore interesse del minore. Infine l'impegno dell'Unione è rivolto all'attuazione di misure preventive stabilite nel documento dedicato all'azione sulla tratta.

## 2.5. Fonti dell'Unione Europea non vincolanti

Il Piano d'azione 2010-2014 sui MSNA è stato ripreso dalla Risoluzione del 12 settembre 2013 sulla condizione dei minori non accompagnati nell'Unione Europea<sup>114</sup>, la quale critica il fatto che l'approccio della Commissione non sia sufficientemente basato sulla protezione dei diritti fondamentali dei minori e ritiene che siano indispensabili ulteriori misure per garantire loro una protezione più completa; a tal fine risulta dunque necessario trascendere il Piano d'azione rafforzando effettivamente i loro diritti fondamentali.

Il punto 5 rammenta che uno degli obiettivi delineati nel Piano d'azione è quello di *“affrontare le cause profonde della migrazione e integrare la questione dei minori non accompagnati nella cooperazione allo sviluppo, contribuendo in tal modo alla creazione di ambienti sicuri in grado di consentire ai minori di crescere nei loro paesi di origine”*<sup>115</sup> evidenziando l'importanza di potenziare la prevenzione delle politiche europee in materia di MSNA.

Risulta necessario delineare un programma che monitori la cooperazione con i paesi d'origine e di transito assicurando un'adeguata tutela successiva al rimpatrio e al reinserimento nel paese d'origine dei minori, ma rispettando anche i loro diritti fondamentali attraverso l'individuazione di soluzioni sostenibili, cercando di reperire le famiglie di origine, ristabilendo i legami familiari e il reinserimento quando questo coincida con il preminente interesse del minore.

La cooperazione con paesi terzi e di transito è importante anche al fine di prevenire e contrastare la tratta di esseri umani, specialmente in relazione al traffico di bambini e sfruttamento minorile; tema approfondito al punto 9 della Risoluzione.

Come anche nel Piano d'azione, si critica la carenza di statistiche ufficiali attendibili sui MSNA, per cui si invita la Commissione a perfezionare la raccolta di dati statistici comprendenti fattori quali età e genere dei MSNA, stabilendo un metodo coordinato per la raccolta e la condivisione dei dati in possesso dei vari Stati membri (punto 7).

---

<sup>114</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE (2012/2263(INI), in [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0387\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0387_IT.html)

<sup>115</sup> Ibidem

La risoluzione inizia con una serie di preamboli: innanzitutto, si considera che ogni anno migliaia di MSNA fanno ingresso nel territorio europeo, per cui oltre ad essere minori, sono cittadini di paesi terzi che intraprendono il viaggio migratorio autonomamente o comunque che vengono reperiti da soli.

L'incremento del numero di MSNA dipende da molteplici fattori, quali guerre, violenze, violazioni dei loro diritti fondamentali, desiderio di ricongiungersi con i propri familiari, disastri naturali, povertà, tratta degli esseri umani, sfruttamento, ecc.<sup>116</sup>.

Si considera opportuno, riservare una considerazione particolare ai MSNA, tenendo conto della loro peculiare condizione di vulnerabilità; indi per cui deve essere riconosciuto loro il rispetto dei diritti fondamentali e assistenza e sostegno specifici. Si sottolinea che è doveroso assicurare l'uguaglianza di genere e la tutela omogenea di diritti umani dei MSNA, sia dei ragazzi che delle ragazze, rivolgendo a quest'ultime un particolare riguardo.

Si considera che non esiste un livello di protezione che sia effettivo e corrispondente in tutta l'Unione Europea in quanto le politiche riguardanti l'accoglienza e l'assistenza rivolte ai MSNA mutano a seconda della legislazione nazionale dello Stato membro. La prima parte si conclude con la triste constatazione dell'elevato numero di minori scomparsi dai centri di accoglienza.

Nella sezione riguardante le “*Raccomandazioni generali*” si rammenta che i minori sono soggetti potenzialmente a rischio, in particolare i MSNA, per cui, ancora una volta, si evidenzia il fatto che venga data priorità alla condizione di minore rispetto a quella di migrante, rispettando sempre il principio guida del superiore interesse del minore che dev'essere sempre preminente ogni qual volta venga avviata un'azione che lo riguarda.

I MSNA devono essere considerati soggetti particolarmente a rischio perché hanno gli stessi bisogni di qualsiasi altro minore ma si trovano a dover fronteggiare, da soli, tutta una serie di problematiche, specialmente le ragazze.

Quest'ultime, come precedentemente accennato, sono particolarmente vulnerabili poiché sono soggette a sfruttamento sessuale, abusi e violenza. Sovente però, le autorità nazionali non considerano i MSNA come soggetti a cui spettano diritti, in qualità della loro età e delle loro particolari circostanze, ma vengono trattati come delinquenti colpevoli della violazione delle norme relative all'immigrazione.

---

<sup>116</sup> Ibidem

Vengono condannate e denunciate le carenze in tema di protezione dei MSNA, le condizioni di accoglienza, talvolta deplorevoli, oltre alle molteplici violazioni dei loro diritti fondamentali in alcuni degli Stati membri. La risoluzione evidenzia l'importanza, per l'Unione e gli Stati membri, di fornire una risposta coesa a tale fenomeno, nel rispetto dei loro diritti fondamentali.

È presente un invito alla Commissione relativo all'attivazione di misure legislative e non, volte a garantire un'adeguata protezione dei MSNA, al fine di conseguire soluzioni sostenibili attraverso il miglioramento di metodi e tecniche.

Si riconosce il merito degli Stati membri che garantiscono ai minori un'adeguata tutela giuridica dalle peggiori forme di sfruttamento ma si critica aspramente la frammentazione delle norme europee relative ai MSNA.

Viene dunque sollecitata la redazione, da parte della Commissione, di un manuale contenente le varie basi giuridiche che ne agevolino la corretta applicazione da parte dei Paesi membri, rafforzando la tutela dei MSNA. A tal proposito, nella parte riguardante le “*Linee Strategiche*”, al punto 11, si rileva un'esortazione rivolta alla Commissione di definire linee strategiche vincolanti per tutti gli Stati membri, rinvenendo quelle che possono essere definite le “*best practice*” per la definizione di norme minime comuni per ogni fase del processo.

Per quanto riguarda il finanziamento delle politiche europee rivolte alla protezione dei MSNA si critica il fatto che siano insufficienti, per cui si invita la Commissione a dedicare fondi stanziati specificatamente a loro nel Fondo europeo “asilo e migrazione”; occorre garantire finanziamenti di lungo termine per seguire il minore in tutte le fasi: dall'identificazione, all'accoglienza, alla nomina dei tutori, al rintracciamento dei familiari e al loro reinserimento.

Si ricorda che l'accesso al territorio dei Paesi dell'Unione non può essere negato a nessun minore, in quanto gli Stati devono onorare gli obblighi internazionali ed europei nel momento in cui un minore è sotto la loro responsabilità. A tal proposito, al punto 23, si rileva l'invito rivolto agli Stati membri a circoscrivere le responsabilità di ciascun partner, con particolare attenzione a tutti i soggetti che entrano in contatto con il minore tra cui: le autorità nazionali e locali, i servizi sociali, gli operatori socioeducativi, le famiglie e i rappresentanti legali.

Si ricorda l'importanza che tutti questi soggetti siano qualificati e che abbiano conseguito una formazione adeguata alle peculiari esigenze dei MSNA, compresa quella riguardante le tematiche di genere per il personale responsabile dei centri di accoglienza.

Dunque, devono conoscere i loro diritti e la normativa in materia di asilo e immigrazione, in quanto la persona responsabile per il minore ha il dovere di informarlo e di offrirgli consulenza, integrando l'assistenza legale e non sostituendola. A tal proposito si fa riferimento alla figura del tutore che ha la responsabilità di accompagnare, assistere e rappresentare il MSNA in tutte le procedure che lo riguardano, le quali devono essere conformi alle linee guida del Consiglio d'Europa su una giustizia a misure di minore per cui queste devono essere adattate ai minori tenendo conto dell'età, del grado di maturità e comprensione.

L'integrazione del MSNA nel paese ospitante avviene con l'elaborazione di un progetto individuale di vita che, dovrebbe essere definito per e con il minore, rispettando le sue personali caratteristiche quali l'etnia, la religione, la lingua e la sua cultura. Gli Stati membri sono responsabili dell'identificazione dei MSNA, che una volta giunti sul territorio, dovranno essere indirizzati verso servizi che hanno il compito di valutare le circostanze e le esigenze individuali di ciascun minore e inoltre fornire loro tutte le informazioni relative ai loro diritti, alle opportunità legali e di assistenza.

Vengono criticati i metodi utilizzati, da alcuni Stati membri, per l'accertamento dell'età che possono procurare traumi e inoltre non sono attendibili al 100%. Per questo motivo si ricorda che innanzitutto gli esami medici devono essere l'ultima delle possibilità per valutare l'età del minore; le tecniche utilizzate devono essere svolte sempre nel rispetto di quest'ultimo, della sua integrità fisica e della sua dignità umana, dando sempre loro il beneficio del dubbio.

Si rivolge l'invito alla Commissione affinché, negli orientamenti strategici, vengano inclusi standard comuni basati sulle "best practice" per l'accertamento dell'età che dovrebbe essere svolta a misura di minore, tenendo conto del genere e dell'età, effettuata scientificamente attraverso una valutazione multidimensionale e multidisciplinare.

Il punto 18 sollecita gli Stati membri ad assicurare coerenza e uniformità delle norme riguardanti i MSNA affinché vengano riconosciuti loro le stesse condizioni spettanti ai minori del paese ospitante.

Tra questi si menzionano: l'accesso ad un alloggio appropriato; materiale adeguato, supporto legale e psicologico; il diritto all'istruzione, alla formazione professionale; il diritto alla salute e l'accesso a cure mediche di base adeguate; l'accesso all'informazione e all'utilizzo dei media per soddisfare le proprie esigenze di comunicazione; il diritto al riposo e al tempo libero, nonché il diritto al gioco e alle attività

ricreative, il diritto di ciascun minore non accompagnato alla valorizzazione e all'ulteriore sviluppo della propria identità e dei propri valori culturali, ivi compresa la propria lingua madre e infine il diritto di manifestare e di praticare la propria religione.

Nonostante non venga espressamente vietata la detenzione dei MSNA si sollecitano gli Stati membri affinché venga evitato di condannare un minore a pene detentive, esortando la loro collocazione in specifici istituti per l'infanzia prendendo in considerazione l'età e il genere.

Per quanto riguarda la soluzione duratura, nel punto 24, viene delineata come l'obiettivo finale del percorso del MSNA, la quale deve vedere in prima battuta se è possibile il ricongiungimento familiare, nel caso in cui questo corrisponda al superiore interesse del minore. Nel suddetto punto viene rivolto agli Stati membri l'invito a cooperare maggiormente al fine di reperire le famiglie e permettere loro di riunificarsi; condividendo le *"best practice"* e monitorando l'attuazione della direttiva sul ricongiungimento familiari dei cittadini extra europei, specialmente il terzo comma dell'art. 10.<sup>117</sup>

In alternativa il punto 25 riguarda la soddisfazione dei requisiti per rimpatriare un MSNA, sempre rispettando il superiore interesse del minore, anche in questo caso si rivolge un invito alla Commissione di condividere orientamenti strategici e norme comuni basate sulle *"best practice"*.

Un altro documento a cui si fa riferimento è la Comunicazione del 12 aprile 2017 della Commissione alla protezione dei minori migranti<sup>118</sup>, la quale per un verso riferisce sui risultati ottenuti e sugli impegni assunti dall'Unione in riferimento alla tutela dei MSNA, dall'altro ne evidenzia le criticità e le carenze. La protezione dei minori riguarda innanzitutto la difesa dei valori europei del rispetto dei diritti dell'uomo, della dignità e solidarietà.

Anche in questa sede si richiama il Piano d'azione sui MSNA 2010-2014, al quale si riconosce il merito di aver incrementato la consapevolezza riguardo il bisogno di protezione dei minori e per la promozione di azioni al fine di tutelarli.

---

<sup>117</sup> Art.10: "3. Se il rifugiato è un minore non accompagnato, gli Stati membri: a) autorizzano l'ingresso e il soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare degli ascendenti diretti di primo grado, senza applicare le condizioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, lettera a); b) possono autorizzare l'ingresso e il soggiorno ai fini del ricongiungimento familiare del suo tutore legale o di altro familiare, quando il rifugiato non abbia ascendenti diretti o sia impossibile rintracciarli."

<sup>118</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: La protezione dei minori migranti, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0211&from=IT>

L'allora commissario europeo per la Migrazione, Dimitris Avramopoulos, dichiarò:

*"In Europa un richiedente asilo su tre è un minore. I minori sono i migranti più vulnerabili: la loro protezione fin dal momento in cui lasciano il loro paese deve essere parte integrante della nostra politica migratoria. Abbiamo quindi bisogno di una risposta globale e rafforzata. Oggi proponiamo misure concrete per aiutare gli Stati membri a soddisfare le necessità di tutti i minori in ogni fase del processo migratorio: migliorare l'identificazione dei minori, formare il personale che se ne occupa, accelerare la ricollocazione, ma anche la ricerca delle famiglie nei paesi di origine, e prendere provvedimenti per favorire l'integrazione precoce. La Commissione e le agenzie dell'UE sono pronte ad agire per realizzare queste azioni."<sup>119</sup>*

Nell'introduzione si fa riferimento ad una serie di dati derivanti dal database di Eurostat che mostrano come sia aumentato drasticamente il numero di MSNA che approdano in Europa negli ultimi anni.

Nel 2015 e 2016, circa il 30% dei richiedenti asilo nell'Unione europea erano minori; negli ultimi sei anni il numero di minori richiedenti asilo è sestuplicato.<sup>120</sup> Nonostante la legislazione europea in materia di MSNA fornisca una solida base di protezione, a seguito dell'elevato numero di minori giunti in Europa e, della crescente pressione sui sistemi nazionali che si occupano di gestire la migrazione e la tutela dei minori deriva la necessità che vengano prese una serie di azioni al fine di proteggere il minore, grazie anche al supporto di agenzie dell'UE (Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera; Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), e Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)).

Il fine è dunque quello di delineare una serie di azioni coordinate ed efficaci per porre rimedio alle lacune nella suddetta materia e alle varie necessità che i minori devono sostenere una volta fatto ingresso nel territorio europeo.

Il primo punto delineato nella Comunicazione è quello di *"Affrontare le cause primarie e proteggere i minori lungo le rotte migratorie al di fuori dell'UE"*, tema già

---

<sup>119</sup> Comunicato stampa, 12 aprile 2017, Bruxelles, *Proteggere i minori migranti: la Commissione definisce le azioni prioritarie*, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_17\\_906](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_17_906)

<sup>120</sup> Eurostat Database, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.

presente sia nel Piano d'azione 2010-2014 che nella Risoluzione del 2013. È fondamentale ribadire che la tutela del minore inizia dal contrasto di quelle che sono le radicate motivazioni che li portano ad affrontare il viaggio migratorio con tutti i rischi e pericoli correlati.

L'impegno dell'Unione si è intensificato affinché nei paesi terzi si realizzi uno sviluppo sostenibile che protegga il minore da fattori quali violenza, sfruttamento e che consenta il riconoscimento dei suoi diritti, la possibilità di avere un'adeguata istruzione e assistenza sanitaria.

In questa prima parte vengono citati progetti che dimostrino l'attuazione di questo approccio attraverso azioni concrete, le quali concernono lo sviluppo di meccanismi di tutela dei minori dei paesi partner, alcune di queste rivolte specificatamente ai MSNA.

Viene citato "*Better Migration Management*", progetto finanziato con 46 milioni di euro, il quale fornisce una specifica tutela ai MSNA e ai minori separati vittime delle reti della tratta e del traffico di esseri umani che intraprendono il percorso migratorio, in particolare a livello regionale nel corno dell'Africa. Sono stati avviati progetti, del programma regionale di sviluppo e protezione, anche in altri paesi quali Etiopia, Kenya, Somalia, Sudan, in cui si cerca di elaborare soluzioni a lungo termine.

Si è rafforzata l'informazione relativa a rischi e pericoli a cui i minori vanno incontro quando si intraprende il viaggio verso l'Europa, sia attraverso campagne di sensibilizzazione ma anche attraverso il finanziamento di interventi umanitari, tenendo conto delle loro specifiche necessità e vulnerabilità e garantendo loro protezione durante gli spostamenti.

In risposta alla crisi Siriana, l'Unione Europea ha stanziato più di 700 milioni per garantire l'accesso all'istruzione a tutti i minori sfollati e rifugiati, tenendo conto del loro elevato numero. Questo è stato reso possibile grazie alla creazione di un partenariato regionale per l'istruzione con l'Unicef e altre organizzazioni quali SPARK, l'Università tedescogiordana, il British Council, il servizio per gli scambi accademici tedesco, la Nuffic, Expertise France e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), la cui cooperazione ha permesso il miglioramento dell'accesso e della qualità dell'istruzione oltre alla distribuzione di borse di studio per questi soggetti.

Un secondo punto riguarda la tempestiva e totale identificazione e protezione del minore, la quale dev'essere avviata nel momento di primo contatto con il MSNA. Innanzitutto è fondamentale che l'identificazione dei minori migranti avvenga tramite la registrazione come minori, attraverso l'utilizzo di una serie di dati uniformi in tutti gli

Stati membri indicando: età, sesso, cittadinanza, se non accompagnato, separato, se accompagnato da familiari ecc.

Fin dalle prime fasi del processo di identificazione e registrazione dev'essere presente un operatore specializzato, responsabile della protezione dei minori. Per quanto riguarda l'identificazione del minore, il nuovo regolamento Eurodac prevede il rilevamento entro 72 ore dalla presentazione della domanda, delle impronte digitali e dei dati biometrici, per ogni richiedente, compresi i minori di età pari o superiore ai 14 anni ma anche chi, al di sotto di detta soglia, è stato fermato dalle autorità di controllo a causa dell'irregolare attraversamento della frontiera.

Sarebbe opportuna l'applicazione di metodi adeguati ai minori e che considerino la specificità di genere, valutando in maniera sistematica e individuale le vulnerabilità e le esigenze di protezione, comprese quelle sanitarie.

Gli aggiornamenti del SIS, Schengen Information System, relativi a un sistema automatizzato di identificazione delle impronte digitali permetteranno l'identificazione del minore in modo più rapido ed affidabile.

La proposta del nuovo regolamento Eurodac, di ridurre l'età per il rilevamento delle impronte e delle immagini facciali, da 14 a 6 anni, potrebbe favorire il rintracciamento dei minori scomparsi.

La riforma del SIS recentemente proposta prevede di aggiungere nel sistema una classificazione alla segnalazione sul minore scomparso, indicando, se note, le circostanze della scomparsa e precisando che il minore non è accompagnato e/o che è vittima della tratta.<sup>121</sup>

In questa parte si dedica particolare attenzione ai minori scomparsi; gli Stati membri devono delineare procedure relative alla loro segnalazione e agevolare lo scambio di informazioni. Per contrastare questo fenomeno è necessario predisporre azioni preventive e di risposta; per quanto riguarda quelle preventive riguardano l'identificazione e la registrazione susseguiti dall'invio ad autorità competenti.

I MSNA sono particolarmente a rischio di scomparsa perché sono soggetti particolarmente vulnerabili ed esposti a rischi di sfruttamento e tratta in quanto vengono presi di mira dai trafficanti che approfittano dell'elevato numero che arriva nei territori dell'Unione.

---

<sup>121</sup> COM(2016) 883 final.

Sarebbe necessaria la registrazione alla polizia che comporterebbe una segnalazione nel SIS, operando in collaborazione con l'ufficio SIRENE nazionale; inoltre le procedure prevedrebbero la pubblicazione di un avviso Interpol per la persona scomparsa, con il coinvolgimento dell'*Europol* solo nei casi necessari.

Un altro tema affrontato è quello delle condizioni di accoglienza che devono essere adatte alle esigenze dei minori che devono avere tempestivamente accesso all'assistenza sanitaria e giuridica, all'istruzione e al sostegno psicosociale. In realtà la Comunicazione mette in evidenza come in realtà, le condizioni di accoglienza siano precarie e non soddisfacenti, le strutture spesso non sono adeguate ai loro bisogni e non sono messe in atto misure per la loro protezione e sicurezza; anche gli operatori che lavorano al loro interno non hanno conseguito una formazione specifica.

Per questo motivo si invitano gli Stati membri ad attivarsi per garantire un'accoglienza adeguata e sicura ai MSNA, può anche essere offerta loro la possibilità di essere collocati presso famiglie affidatarie, ricorrendo all'affidamento. Esistono anche centri di accoglienza aperti e controllati o anche piccole comunità alloggio per minori prossimi alla maggiore età.

Viene precisato che la scelta di sistemare i minori in strutture chiuse, spesso, dipende dal fatto che mancano le soluzioni alternative sopra elencate; nonostante questo si precisa che bisogna fare tutto il possibile per evitare il trattenimento amministrativo per i minori, nel caso in cui non fosse possibile evitarlo bisogna fare in modo che sia una soluzione temporanea, il più breve possibile e non deve mai avvenire in un istituto penitenziario.

Infine, si propone l'elaborazione di sistemi nazionali di monitoraggio relativi al funzionamento dei centri accoglienza per far prevalere la tutela dei MSNA rispetto agli interessi commerciali dei gestori. Negli ultimi due punti indicano l'intento di garantire "un accesso agevole ed efficace alle procedure di determinazione dello status e attuazione delle garanzie procedurali" e "soluzioni durature". Per quanto riguarda le garanzie procedurali si sottolinea l'importanza della loro applicazione in tutte le fasi della procedura d'asilo.

Inoltre, si dichiara che per garantire l'esercizio di diritti e la tutela degli interessi dei MSNA è importante potenziare il ruolo dei tutori i quali svolgono un ruolo fondamentale nel rafforzamento di misure di protezione dei MSNA come l'accesso alle informazioni, la rappresentanza legale e la tutela, il diritto di essere sentiti, il diritto a un

ricorso effettivo e gli accertamenti dell'età con metodi multidisciplinari e nel rispetto dei diritti.

La Commissione dichiara la sua intenzione di istituire una rete per la diffusione e lo scambio di buone pratiche; già nel Regolamento del 2013 erano state indicate tutta una serie di misure di accoglienza e protezione, le quali sono state riaffermate in questa sede, in cui si rivolge l'invito di attuazione agli Stati membri.

Sono stati segnalati i grossi ritardi riscontrati nel processo relativo alle domande di asilo e di altri provvedimenti riguardanti i minori, le quali dovrebbero seguire il "principio di urgenza" per cui le procedure di determinazione dello status del minore dovrebbero essere prioritarie, conformemente alle linee guida del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore"<sup>122</sup>.

In tutte le procedure legate al processo migratorio, bisogna sempre rivolgere maggiore attenzione ai casi di minori; ed è altresì necessario velocizzare le procedure per la ricerca delle famiglie e di ricongiungimento familiare.

Si dice che gli Stati membri debbano impegnarsi nell'attuazione di procedure di ricollocazione dei MSNA in modo da ridurre la pressione su paesi quali Italia e Grecia, che in vista della loro posizione geografica sono i più colpiti dal fenomeno migratorio, ma soprattutto per garantire ai minori un pronto accesso al diritto d'asilo, a chi veniva ricollocato.

*“Nonostante l'incoraggiamento costante della Commissione, al 2 aprile 2017 erano stati ricollocati dalla Grecia solo 341 minori non accompagnati e separati. In Italia è stato oggetto di ricollocazione solo un minore separato, poiché le autorità non hanno ancora sviluppato una specifica procedura per la ricollocazione dei minori non accompagnati.”*<sup>123</sup>

Per quanto riguarda la garanzia di soluzioni durature e sostenibili, esse dovrebbero essere vagliate caso per caso, considerando sempre il superiore interesse del minore e dovrebbero essere analizzate tutte le opzioni possibili come l'integrazione in uno Stato membro, il rimpatrio nel paese d'origine, il

---

<sup>122</sup> Conformemente all'articolo 31, paragrafo 7, lettera, della direttiva sulle procedure d'asilo e alle linee guida del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore, punto 50 -

<sup>123</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: La protezione dei minori migranti, pag.12, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0211&from=IT>

reinsediamento o il ricongiungimento con i familiari in un paese terzo. Coerentemente con il Piano d'azione e le conclusioni del Consiglio di dicembre 2016, ciò che si può constatare sono gli inviti nella presentazione di proposte riguardanti politiche che hanno come priorità l'integrazione.

La Commissione incentiva la cooperazione tra gli Stati membri e la diffusione di buone pratiche finanziando progetti di integrazione per tutti i minori migranti. In particolare si dà priorità a quella dei MSNA, specialmente nel Fondo Asilo Migrazione e Integrazione 2014-2020.

Viene fatto cenno alle azioni trasversali, relative al rispetto e alle garanzie per il superiore interesse del minore. A tal proposito L'Unione Europea dovrebbe fornire una solida determinazione di tale principio che orienti le legislazioni nazionali dei vari Paesi membri, che nella maggioranza dei casi non prevedono procedimenti per la definizione e l'attuazione di tale obbligo.

La Commissione deve garantire un controllo rigoroso del rispetto degli obblighi in materia di diritti fondamentali e delle garanzie relative ai diritti dei minori, oltre che all'attuazione di tutti gli aspetti rilevanti del diritto dell'Unione Europea. In quest'ultima parte si tratta in particolare dell'uso più efficace di dati, ricerca, formazione e finanziamenti. Per quanto riguarda i dati sui minori migranti non possono definirsi completi perché solo quelli dei minori richiedenti asilo sono raccolti in modo coordinato, mentre invece i dati complessivi sono frammentati e spesso non comparabili, infine sono presenti gravi lacune sulla raccolta di dati che riguardano i minori scomparsi.

*“È necessario disporre di dati più dettagliati su tutti i minori migranti per orientare l'elaborazione delle politiche, rendere più mirati i servizi di supporto e per pianificare le misure d'emergenza, conformemente alla dichiarazione di New York per i rifugiati e i migranti del 19 settembre 2016. A tal fine, il Centro di conoscenze sulla migrazione e la demografia afferente alla Commissione compilerà un registro di dati sui minori migranti. Entro la fine del 2017, la Commissione avvierà anche delle consultazioni su possibili miglioramenti da apportare alla raccolta di dati attualmente svolta a livello dell'UE relativamente ai minori e alla migrazione, anche in base al regolamento relativo alle statistiche in materia di migrazione e gli orientamenti del 2011, allo*

*scopo di migliorare la copertura, la disponibilità e il livello di disaggregazione di questi dati.* “<sup>124</sup>

Per quanto riguarda la ricerca della soluzione duratura più adeguata al minore, dovrebbero essere delineate garanzie procedurali supplementari, basate su valutazioni individuali e multidisciplinari, data l'importanza di tale decisione sul futuro del minore.

Il programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione, *Horizon 2020*, prevedeva ricerche su come trattare l'integrazione dei minori migranti nei sistemi di istruzione dell'Unione Europea, la quale ha dichiarato il suo impegno ad incrementare il sostegno operativo fornito agli Stati membri per la formazione, raccolta di dati, finanziamenti e scambio di migliori prassi.

Il finanziamento di azioni rivolte alla formazione dei soggetti che entrano in contatto con i minori è fondamentale, perché non sempre il personale è qualificato sufficientemente per informare il minore dei suoi diritti. Lo stanziamento di fondi dell'Unione Europea contribuisce a tutelare i minori migranti, il drastico aumento del loro numero richiederebbe di dare priorità alle esigenze dei minori, specialmente nei programmi nazionali degli Stati membri nel quadro del FAMI e del Fondo sicurezza interna (FSI).

Sarebbe opportuno l'utilizzo di altri fondi, tra cui il fondo sociale europeo, il fondo europeo di sviluppo regionale, e il fondo europeo di aiuti agli indigenti, per favorire l'accoglienza, l'istruzione, la formazione o l'accesso a garanzie procedurali.

La Comunicazione si conclude auspicando la rapida approvazione delle proposte riguardanti la riforma del sistema europeo comune di asilo, al fine di potenziare la tutela dei minori e di altre persone vulnerabile. Affinché questo avvenga è necessaria la tempestiva attuazione da parte degli Stati membri; i quali, trovandosi in prima linea, devono garantire la protezione dei minori migranti, sostenuti anche dalla Commissione con le azioni delineate nella presente comunicazione, contribuendo con maggiori formazioni, orientamenti e supporto operativo, e i finanziamenti disponibili.

Uno degli obiettivi è quello di intensificare la cooperazione fra le agenzie dell'UE ma anche con le autorità nazionali, le agenzie delle Nazioni Unite, e le organizzazioni della società civile attive nel settore. Sarà necessario un follow-up delle azioni enunciate

---

<sup>124</sup> Ivi pag.16

nella presente comunicazione, monitorato dalla Commissione che riferirà periodicamente al Parlamento europeo e al Consiglio.

## **2.6. Piano d'azione 2017-2019 e 2021-2027**

Per quanto riguarda il Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori rifugiati e migranti in Europa (2017-2019), il Consiglio d'Europa svolge un ruolo importante per la predisposizione, da parte degli Stati membri, di strategie adeguate per la ricerca di soluzioni alle problematiche relative ai minori i rifugiati e migranti, in particolare ai MSNA. Esso contribuirà in maniera costruttiva e pragmatica alla definizione del Patto mondiale per le migrazioni, al fine di conseguire impegni concreti e operativi e un adeguato meccanismo di monitoraggio.

Le misure proposte da quest'ultima possono sostenere e dare fondamento ai provvedimenti che gli Stati membri debbono prendere in questo ambito, per la gestione delle situazioni di emergenza e per contribuire alla costruzione del loro futuro.

L'obiettivo è quello di focalizzarsi sulle problematiche più trascurate oltre a quelle la cui soluzione potrà essere avanzata dal Consiglio d'Europa e dei suoi stati membri; non si vuole promulgare nuove norme in materia di diritti umani, tutte le attività proposte nel piano sono fondate su norme esistenti.

Vista la natura imprevedibile e dinamica del fenomeno migratorio, il Consiglio d'Europa, durante l'attuazione del Piano d'azione, porterà avanti le consultazioni e il coordinamento con i suoi partner, promuovendo la cooperazione con l'Unione europea, le Nazioni Unite, le agenzie competenti di ciascuna di queste Organizzazioni, le ONG e altre principali parti interessate per l'attuazione del Piano d'azione.

Il coordinamento viene assicurato dal Rappresentante speciale del Segretario generale per le migrazioni e i rifugiati, sia a livello interno che esterno. Si valorizzano inoltre, le azioni realizzate o in corso da parte di organizzazioni tra cui: l'UNHCR, l'UNICEF, il Programma alimentare mondiale, l'OMS, l'OIM, e l'Unione europea.

Il Consiglio, al fine di raggruppare tutte le azioni in tale ambito, ha ritenuto opportuna la realizzazione di un unico Piano d'azione denominato "*Protezione dei minori rifugiati e migranti in Europa*". Il Piano d'azione è conforme al rispetto del principio guida del "*best interest of the child*"; si applica a tutti i minori implicati nel fenomeno migratorio i quali fanno ingresso sul territorio europeo.

Ai sensi del piano per “minori rifugiati” si intendono tutti i minori che vengono considerati tali dalla Convenzione di Ginevra del 1951, i quali godono di uno status speciale nel diritto internazionale.

Il Consiglio d’Europa ha delineato delle disposizioni che assicurano il rispetto dei diritti a tutti i minori migranti, a prescindere dalla loro nazionalità o del loro status; sono altresì considerati “minori migranti” anche coloro ai quali è stata rigettata la domanda d’asilo.

Il Piano d’azione si basa sul principio a cui più volte si è fatto cenno in questa sede, bisogna dare priorità allo status di minore rispetto a quello di migrante; il trattamento riservato ad ogni minore è conforme al suo status e alle sue necessità specifiche di tutela.

Nel presente Piano viene data particolare attenzione alle giovani donne, la cui esposizione a rischi quali abusi, sfruttamento, prostituzione, le rendono soggetti estremamente vulnerabili. Inoltre, viene data particolare attenzione alla condizione del MSNA, sono tre gli elementi fondamentali su cui si fonda il piano:

- “1) garantire l’accesso ai diritti e a procedure a misura di bambino;
- 2) fornire un’effettiva protezione;
- 3) migliorare l’integrazione dei bambini destinati a restare in Europa.”<sup>125</sup>

Ogni obiettivo prevede azioni mirate, alcune immediate, da conseguire nel primo anno del Piano d’azione essendo le più urgenti; altre invece sono state definite dopo consultazioni tra i vari partner per il biennio 2018-2019.

Per l’attuazione delle azioni previste nel 2017 sono stati finanziati dagli stanziamenti di bilancio esistenti e dai contributi volontari attuali; mentre per le azioni previste nel successivo biennio saranno finanziate dal bilancio ordinario del Consiglio d’Europa e dai contributi volontari, fatte salve le discussioni e decisioni sul Programma e il Bilancio del Consiglio d’Europa per il suddetto periodo.<sup>126</sup>

Verranno presentati rapporti al Comitato dei ministri che dovrà essere messo al corrente sull’evoluzione e i risultati del Piano attraverso rapporti e relazioni. Il Segretario generale sottoporrà al Comitato dei Ministri una relazione interinale sui progressi e i risultati del Piano d’azione alla metà del 2018 e un rapporto finale entro la fine del 2019.

---

<sup>125</sup> Piano d’azione del Consiglio d’Europa sulla protezione dei minori rifugiati e migranti in Europa (2017-2019),  
in  
[file:///C:/Users/Asus/Downloads/192517ITA\\_Action%20Plan%20migrants%20and%20refugee%20children.pdf](file:///C:/Users/Asus/Downloads/192517ITA_Action%20Plan%20migrants%20and%20refugee%20children.pdf)

<sup>126</sup> Ivi pag. 20

Per quanto riguarda il primo pilastro si stabilisce che i minori devono essere trattati come tali, potendo godere di tutta una serie di diritti stabiliti dalle norme esistenti, i quali vanno sempre tutelati.

Il superiore interesse del minore deve sempre essere preminente in tutti i provvedimenti a lui dedicati, volti a realizzare soluzioni durature; sono state elaborate delle proposte volte a garantire l'accesso all'informazione e a procedure a misura di bambino.

Le proposte di azioni immediate nel 2017 prevedono l'organizzazione di riunioni informative per i bambini sul fenomeno migratorio, riunendo tutta una serie di soggetti competenti che collaborino all'individuazione di buone pratiche e alla formulazione di appropriate raccomandazioni; l'elaborazione di moduli di formazione sui diritti dei minori rifugiati e migranti.

Le Proposte di azioni da realizzare nel biennio 2018-2019 riguardano la raccolta delle *best practice* riguardo tutte le procedure riguardanti l'immigrazione, comprensibili ai bambini; l'elaborazione di un manuale, tradotto in diverse lingue, che agevoli la diffusione di informazioni relative l'accesso ai diritti, alle procedure e le buone pratiche aventi i minori rifugiati e migranti come destinatari; la predisposizione di una formazione specifica per il personale che entra in contatto con questi soggetti; lo sviluppo e l'attuazione, sulla Carta sociale europea e i bambini migranti, di un modulo di formazione.

Per quanto riguarda invece il fatto di Garantire il diritto di ogni bambini di avere una nazionalità, le proposte di azioni da realizzare nel biennio 2018-2019 consistono principalmente nel fatto di fare in modo che i minori migranti non diventino o rimangano apolidi, individuando concrete soluzioni.

Il secondo pilastro, fornire un'effettiva protezione, comprende una serie di punti e misure da attuare:

- *L'istituzione di un sistema effettivo di nomina di tutori in ciascuno Stato membro:* si propongono linee guida per la loro nomina da sottoporre al Comitato dei Ministri, la cui adozione dovrà essere monitorata dal Comitato ad hoc per i diritti.
- *Garantire un alloggio adeguato ai bambini e alle famiglie nelle situazioni di emergenza e di afflussi massicci,* grazie all'assistenza fornita dalla Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, dedicando particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili come i MSNA. Per il biennio 2018-2019 si propone una bozza di

Raccomandazione riguardante disposizioni per la collocazione abitativa dei minori migranti da sottoporre al Comitato dei ministri.

- *Aiutare i bambini e le famiglie a ripristinare i legami familiari e favorire la riunificazione delle famiglie, conformemente alle norme esistenti:* nel biennio 2018-2019 si propone la pubblicazione di un manuale contenente le best practice relative a questo tema oltre che alla formazione delle autorità e del personale competente.
- *Evitare il ricorso alla privazione della libertà dei minori unicamente in ragione del loro status migratorio:* innanzitutto è stata pianificata una conferenza finalizzata all'individuazione delle best practice per la detenzione dei minori migranti, a cui hanno partecipato diversi attori internazionali. Era stata prevista la pubblicazione di una guida per monitorare i luoghi di detenzione dei minori oltre alla formazione di parlamentari e difensori civici per arrestare questo fenomeno e infine la traduzione in più lingue della scheda informativa sulla detenzione dei migranti, pubblicata il 15 marzo 2017 dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT)<sup>127</sup>. Le proposte del biennio 2018-2019 prevedevano una guida contenente soluzioni alternative alla detenzione dei minori migranti, da sottoporre al Comitato dei ministri
- *Garantire ai bambini una protezione contro ogni forma di violenza, compresa la tratta e lo sfruttamento sessuale,* organizzando seminari e conferenze per l'elaborazione di strategie per contrastare il fenomeno. Infine, sulla base del rapporto riguardante la protezione dei minori colpiti dalla crisi dei rifugiati/dei migranti contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, adottato il 3 marzo 2017 dal Comitato di Lanzarote, si prevede l'avvio di nuove azioni, grazie anche all'individuazione di carenze nelle procedure in vigore.

Il terzo pilastro è relativo al miglioramento dell'integrazione dei minori destinati a permanere in Europa, che dovrebbe essere sostenuta con misure aggiuntive.

L'obiettivo da perseguire è quello di migliorare l'inclusione dei minori migranti, favorendo la loro realizzazione personale, sostenendoli nel passaggio dalla minore a maggiore età, assicurandogli opportunità di istruzione e di formazione, potendosi avvalere dei vantaggi che ne derivano.

---

<sup>127</sup> Ivi, pag. 14

A tal fine è fondamentale realizzare un lavoro con la partecipazione dei minori, al fine di sostenere la loro crescita e contrastando la radicalizzazione. Le proposte immediate del 2017 prevedono l'elaborazione, sperimentazione e pubblicazione di *toolkit* in diverse lingue, per i volontari che si propongono per aiutare i rifugiati con la lingua; si prevede inoltre un progetto per valutare le qualifiche dei rifugiati. Per gli anni successivi si propone di realizzare: una bozza di Raccomandazione sull'integrazione linguistica dei migranti, e una ricerca sull'esperienza degli Stati nell'ambito dell'istruzione dei migranti e dei rifugiati e della loro integrazione nei sistemi scolastici regolari.

Infine si prevede l'organizzazione di una conferenza per l'individuazione e diffusione delle buone pratiche; a tal fine risulta necessario consentire la partecipazione alla vita della società ai minori rifugiati e migranti incoraggiando la diversità nei media, stimolando la creazione di contro-narrative e favorendo la diffusione di buone pratiche tra i diversi media, facendo partecipare attivamente suddetta categoria di minori. Si richiede il sostegno della Campagna Media *Against Hate*, i cui risultati saranno diffusi.

Nel biennio 2018-2019 si è prevista l'organizzazione di una Conferenza Nord-Sud sulla tutela dei bambini e dei giovani sportivi contro i pericoli associati al fenomeno migratorio; sono state portate avanti proposte volte alla sensibilizzazione sull'importanza dello sport come mezzo per favorire l'integrazione dei minori migranti. È stata riesaminata la raccomandazione relativa ai progetti di vita dei MSNA, definendo strumenti di formazioni ad essa collegati.

In conclusione si prevede di delineare le raccomandazioni di politica generale relativi all'assistenza dei minori rifugiati e migranti, specificatamente ai MSNA, volendoli accompagnare all'età adulta.

In data 24 novembre 2020, la Commissione ha presentato il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027; questi due concetti sono il punto focale per favorire il benessere di lungo periodo delle società europee e per favorire la stabilità economica. Il piano prevede la promozione dell'inclusione, attraverso il riconoscimento del contributo dei migranti e l'abbattimento di barriere che impediscono il coinvolgimento dei migranti nella nostra società.

Ylva **Johansson**, Commissaria per gli Affari interni, ha dichiarato:

*"Il migrante è "uno di noi", non "uno di loro". Ognuno ha un ruolo da svolgere per rendere coese e prospere le nostre società. L'integrazione e l'inclusione consistono nell'ascoltare le comunità di migranti e*

*assicurare che ciascuno possa godere dei suoi diritti, a prescindere dalla sua provenienza. Perché l'integrazione sia inclusiva occorre dare a tutti gli stessi strumenti e lo stesso sostegno di cui hanno bisogno per contribuire alla società, in modo che i migranti possano realizzare in pieno il loro potenziale e le nostre società possano beneficiare delle loro forze e delle loro capacità".<sup>128</sup>*

L'integrazione inclusiva necessita dell'impegno sia della comunità ospitante sia dei soggetti da integrare, il piano prevede azioni basate sui risultati ottenuti dal precedente piano. Il piano d'azione considera le varie peculiarità dei migranti: età, sesso, religione, nazionalità di provenienza, in modo da realizzare un sostegno mirato e su misura.

Nonostante la responsabilità dell'elaborazione e attuazione delle politiche sociali spetti ai governi degli Stati membri, l'Unione Europea fornisce un contributo fondamentale stanziando fondi e finanziamenti, definendo linee guida e sostenendo partenariati con tutti i soggetti coinvolti: migranti, comunità di accoglienza, parti economiche e sociali, società civile, autorità locali e regionali e settore privato.

Il piano si propone di consolidare il ruolo svolto dalle comunità locali nell'elaborazione e realizzazione dei programmi per l'integrazione, valorizzando la responsabilità delle soggetti interessati relativamente la partecipazione alla società ospitante. Inoltre si propone di modernizzare l'accesso ai servizi attraverso l'utilizzo di strumenti digitali e di migliorare le conoscenze che consentono lo sviluppo delle politiche e per garantire un efficiente monitoraggio dei risultati.

Margaritis **Schinus**, Vicepresidente e Commissario per la Promozione dello stile di vita europeo, ha dichiarato:

*“L'inclusione per tutti è l'incarnazione dello stile di vita europeo. Le politiche di integrazione e inclusione sono vitali per i nuovi arrivati e per le comunità locali, e contribuiscono a rendere coese le società e a rafforzare le economie. Chiunque abbia il diritto di soggiornare in*

---

<sup>128</sup> Rappresentanza in Italia, Commissione Europea, “Inclusione per tutti: la Commissione Europea presenta il piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027, in [https://ec.europa.eu/italy/news/20201124\\_piano\\_d\\_azione\\_della\\_commissione\\_ue\\_per\\_integrazione\\_e\\_inclusione\\_2021\\_2027\\_it](https://ec.europa.eu/italy/news/20201124_piano_d_azione_della_commissione_ue_per_integrazione_e_inclusione_2021_2027_it)

*Europa dovrebbe avere accesso agli strumenti di cui ha bisogno per realizzare in pieno il suo potenziale e assumere i diritti e gli obblighi che governano la nostra Unione.*"<sup>129</sup>

Sono quattro gli ambiti su cui si fonda il piano: istruzione e formazione, occupazione e competenze, servizi sanitari, alloggi. Attraverso i fondi stanziati dall'Unione Europea si vuol fare in modo che l'istruzione e la formazione debbano essere inclusive, a partire dalla prima infanzia fino all'istruzione superiore, favorendo l'accesso dei minori migranti all'educazione. A tal fine è importante che gli insegnanti ricevano una formazione adeguata oltre a strumenti che permettano la gestione di classi multiculturali e multilingue, in modo che tutti coloro che partecipano possano beneficiarne.

Fin dall'arrivo, si cerca di promuovere il coinvolgimento e la partecipazione di soggetti migranti in programmi che forniscano una formazione sia di tipo linguistico che civico, accompagnandoli lungo la loro integrazione. Un altro obiettivo è la semplificazione e l'accelerazione del riconoscimento delle qualifiche acquisite in paesi terzi; infine si vuole realizzare la creazione di comunità di apprendimento multi-stakeholder che prevedono il coinvolgimento di diversi attori tra cui scuole, servizi sociali e, nel caso, delle persone responsabili dei minori.

Per realizzare un'effettiva inclusione è necessario che vengano riconosciute le competenze e che si creino maggiori opportunità di impiego, valorizzando il contributo delle comunità migranti.

La Commissione si propone di consolidare la collaborazione tra gli *stakeholders* del mercato del lavoro e i soggetti migranti a livello europeo, nazionale e locale; di sostenere l'imprenditorialità dei migranti tramite facilitazioni per l'accesso al credito, consulenza e formazione. A tal proposito si propone di incrementare la partecipazione a programmi di istruzione e formazione professionale di qualità e di incrementare l'accesso nel mercato del lavoro in particolare alle donne.

Infine si vuole agevolare il riconoscimento e la valutazione delle competenze da parte dei datori di lavoro; il piano d'azione prevede che venga

---

<sup>129</sup> Ibidem

promosso l'accesso ai servizi sanitari ai migranti, i quali hanno diritto vedersi riconosciuto parità di trattamento su questo tema.

Hanno altresì diritto a servizi sanitari per la salute mentale, e inoltre vengono riconosciute le peculiari problematiche legate al genere femminile, in particolar modo quelle legate alla gravidanza per cui si include assistenza sanitaria pre-natale e post, dunque alle neo madri. Infine per quanto riguarda l'accesso ad alloggi adeguati e a prezzi accessibili è finanziato da: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo Plus, il Fondo Asilo e migrazione e il programma *InvestEU*, e piattaforme di finanziamento per lo scambio di esperienze a livello locale e regionale sulla lotta contro la discriminazione nel mercato degli alloggi e la segregazione.<sup>130</sup>

Si prevede anche la promozione di modelli di alloggi individuali, oltre che collettivi, per i richiedenti asilo, in particolare per famiglie. Sussistono poi azioni trasversali a queste aree volte alla realizzazione dell'integrazione e inclusione tra cui la formazione di partenariati fra gli attori coinvolti, l'utilizzo dei fondi europei, il potenziamento di nuove tecnologie e strumenti digitali, il monitoraggio dei progressi fondate sulle evidenze.

In definitiva al giorno d'oggi abbiamo una stratificazione di norme molto complesso da gestire: il diritto internazionale con le varie Convenzioni internazionali ratificate non solo dall'Unione Europea ma da gran parte della comunità globale. Il diritto dell'Unione Europea ci fornisce tutta un'altra serie di elementi sia con fonti normative vincolanti come l'intero Sistema Europeo di Asilo e le annesse direttive e regolamenti, sia con fonti normative non vincolanti con le Risoluzioni e la Comunicazione e infine con i Piani d'Azione proposti dalla Commissione in questi anni. Il resto è rimandato al diritto interno, il quale deve fare attenzione a non violare le prescrizioni dell'Unione Europea in materia.

---

<sup>130</sup> Ibidem

## Capitolo III

# LA NORMATIVA ITALIANA

### 3.1. La normativa italiana e attuazione delle direttive europee

L'evoluzione della normativa italiana riferita ai minori stranieri non accompagnati risulta molto complessa; è numerosa e dispersa in una serie di norme di diverso grado, nazionali e internazionali.

Il trattamento giuridico dei MSNA, fino all'introduzione della Legge 47/2017, era definito da due corpi normativi che per obiettivi e ratio differenti, talvolta si sono rilevati contrastanti: la legislazione minorile, finalizzata al sostegno e tutela, e la legislazione relativa agli stranieri finalizzata invece al controllo dei flussi migratori e al mantenimento della pubblica sicurezza.

La complessità della materia sta nel fatto che spesso questi ragazzi sono considerati più "stranieri" che "minorenni". Per questo motivo, nel corso degli anni, il loro trattamento giuridico ha subito la carenza di una legge ad hoc che disciplinasse interamente la materia.

La definizione di MSNA si rinviene al D.P.C.M. 535/99<sup>131</sup> all'art.1 comma 2:

*"il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano".*

Per l'ottenimento dello *status* di MSNA è necessaria la sussistenza di alcuni requisiti: è necessario avere un'età inferiore ai diciotto anni, essere cittadino di Paesi terzi rispetto all'Europa, o apolide, e trovarsi in Italia *"senza assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili"*<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 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. (GU Serie Generale n.19 del 25-01-2000)

<sup>132</sup> G.CAMPANI, O. SALIMBENI (a cura di), *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2006

Vengono considerati MSNA anche i minori che sono “accompagnati” o che comunque hanno un rapporto con adulti con cui hanno legame di parentela ma che in base all’ordinamento italiano non sono responsabili per loro. L’affidamento fino al quarto grado di parentela può essere effettuato solo dal Tribunale dei Minori e il Comitato per i minori stranieri, le cui funzioni, con la L. n. 135 del 2012, artt. 12 e 20, sono state trasferite alla Direzione generale dell’immigrazione e delle Politiche di integrazione.<sup>133</sup>

Nel T.U. sull’immigrazione all’art.19, comma 1 bis si sottolinea che “in nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati”<sup>54</sup> al comma 2 invece sono previsti le eccezioni alla regola generale, ovvero i casi in cui si può prevedere l’allontanamento qualora il minore debba seguire il genitore o l’affidatario espulsi, o per seri motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, su provvedimento del Ministro dell’interno, che viene adottato ai sensi dell’art. 13, c. 1 del medesimo testo di legge.

Nel Codice Civile sono rinvenibili alcuni riferimenti ai minori presenti sul territorio nazionale, in particolare l’art.403 è rivolto nello specifico ai MSNA e prevede che: “*siano collocati in luogo sicuro sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla loro protezione*”.<sup>134</sup>

Come abbiamo visto nel capitolo precedente ci sono un novero di materie su cui l’Unione Europea ha competenza concorrente, tra queste vi è la in materia di asilo, visti e immigrazione e, in quanto paese membro l’Italia deve recepire le norme vincolanti emanate dalla stessa.

L’Italia in questi anni ha recepito una serie di direttive su questo tema, ed è possibile ricavare un’ulteriore definizione di MSNA nell’art. 2, comma f), del D. Lgs. 7 aprile 2003, n. 85, che attua la direttiva 2001/55/CE, in cui viene disciplinata la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi terzi:

*“i cittadini di Paesi non appartenenti all’Unione europea o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio nazionale senza essere accompagnati da una persona adulta, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono stati abbandonati, una volta entrati nel*

---

<sup>133</sup> L. BARONE, *L’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Tra norma giuridica e agire sociale*, Key Editore, Vicalvi, 2016, pag. 85.

<sup>134</sup> C. LOMBRASSA, F. STRAZZERI, *Stranieri in Italia*, Foschi Editore, Forlì, 2010, pag.72.

*territorio nazionale*”<sup>135</sup>

Un'altra è la Direttiva 2013/33/UE, la quale vincola all'attuazione dei principi imprescindibili relativi l'accoglienza dei MSNA, con il D.Lgs. 142/2015.

Esso attua non solo la suddetta direttiva “sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, “rifusione” della direttiva 2003/9/CE, ma anche la direttiva 2013/32/UE relativa alle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, “rifusione” della direttiva 2005/85/CE, completando così il recepimento delle principali norme di revisione del Sistema europeo comune di asilo”<sup>136</sup>

In questo decreto legislativo vengono delineate le disposizioni in materia di accoglienza, le modalità del trattenimento e i servizi di informazione per il richiedente asilo, le norme sulle procedure di riconoscimento e revoca della protezione internazionale.

Il riferimento ai MSNA si ha all'art.17, facenti parte dei soggetti con esigenze particolari, per cui sono previsti “speciali servizi di accoglienza sia nei centri governativi di prima accoglienza, sia nell'ambito del sistema di accoglienza territoriale”<sup>137</sup>

L'articolo successivo (18) riguarda i minori in senso generico e il loro superiore interesse che rappresenta il criterio guida per l'applicazione delle misure di accoglienza. L'art. 19 invece è specificatamente dedicato ai MSNA, i quali vanno accolti in strutture di prima accoglienza, attivate dal Ministero dell'Interno in accordo con gli enti locali, solo per il tempo necessario per l'espletamento delle procedure di identificazione e accertamento dell'età, se privi di documenti, stabilendo come termine massimo 60 giorni.

Nel caso in cui vi sia incertezza sulla minore età, la norma prevede che, previo consenso informato del minore, possano essere disposti degli accertamenti attraverso una visita medica il meno invasiva possibile; questo non può

---

<sup>135</sup> Decreto Legislativo n. 286/1998, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, in <http://www.altalex.com/documents/news/2014/04/08/testo-unico-sull-immigrazione-titolo-ii>.

<sup>136</sup> N. MORANDI, G. SCHIAVONE, P. BONETTI, (a cura di), *Associazione sugli Studi Giuridici, Prime note sul Decreto Legislativo 18 agosto 2015 n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della direttiva 2013/32/UE sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello stato di protezione internazionale sull'immigrazione*, in [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/asgi\\_analysis\\_decreto\\_legislativo\\_n.\\_142\\_oct\\_2015.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/asgi_analysis_decreto_legislativo_n._142_oct_2015.pdf)

<sup>137</sup> Ivi pag. 14

compromettere o invalidare la decisione relativa alla domanda di protezione internazionale e nemmeno può esserne causa di diniego.

L'attuazione delle Direttive europee precedentemente nominate dispongono che *“il minore non può essere oggetto di misure amministrative di trattenimento dei C.I.E., per il combinato disposto degli artt. 14 e 19 del testo unico, nonché riguardo ai minori richiedenti asilo, ai sensi dell'art. 19, c. 4, del D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142”*<sup>138</sup>

Vi sono, poi, altre normative che riguardano i minori stranieri non accompagnati in maniera specifica e non. Tra queste citiamo:

- Regolamento del Comitato per i minori stranieri, D.P.C.M. 535/1999;
- Circolare del Ministero dell'Interno del 13.11.2000 relativa al permesso di soggiorno per minore età;
- Legge n.189/2002 “Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo” (legge Bossi- Fini);
- Circolare del Ministero dell'Interno del 9.4.2001 relativa al permesso di soggiorno per minore età e al procedimento di competenza del Comitato per i minori stranieri;
- Nota del Comitato per i minori stranieri sull'interpretazione dell'art. 25 della legge 189/2002 (14.10.2002);
- Linee Guida del Comitato per i minori stranieri del 2003;
- Circolare del Ministero dell'Interno del'11.4.2007 sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo;
- Circolare del Ministero dell'Interno del 9.7.2007 sull'identificazione dei migranti minorenni;
- Circolare del Ministero dell'Interno del 28.3.2008 sulle problematiche concernenti il titolo di soggiorno per motivi di famiglia del minore ultraquattordicenne, nonché la conversione del permesso di soggiorno e il rinnovo del “permesso di soggiorno per motivi familiari” al compimento della maggiore età;
- Circolare del Ministero dell'Interno del 13.2.2009 sui minori extra comunitari non accompagnati;
- Legge n.94/2009 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”;
- Linee guida sui minori stranieri non accompagnati 2013;

---

<sup>138</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, op. cit., p. 157.

- Decreto Ministeriale 718/2014. Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'intercultura;
- Circolare Ministeriale n.8855/2014 Relativa ad una governance di sistema per la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati.

Tuttavia è con la Legge del 7 aprile 2017, n. 47<sup>139</sup>, la così detta Legge Zampa dal nome della sua prima firmataria l'On. Sandra Zampa, che vengono disciplinati i principali aspetti per la vita dei minori stranieri non accompagnati che arrivano in Italia prevalentemente via mare.

### **3.2 La legge 47 del 2017- Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati**

La Legge 7 aprile 2017 n.47 è la prima legge dedicata ai minori stranieri non accompagnati e rappresenta il testo normativo di svolta nell' interpretazione della figura dei minorenni che arrivano soli nel nostro paese e del loro trattamento.

Essa disciplina i principali aspetti della vita dei MSNA integrando e modificando le precedenti norme sull'immigrazione, sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, quella sull'asilo e sulla tratta delle persone.

È la prima legge organica italiana su questo tema, che non deriva dal recepimento di una norma internazionale o europea in materia di immigrazione ma “*da una precisa scelta politica, che viene finalmente a dettare una disciplina unitaria per la tutela degli stranieri minori non accompagnati, colmando vuoti normativi e stabilendo importanti misure*”.<sup>140</sup>

Questa legge offre un'opportunità non solo sul piano culturale ma anche su quello operativo; l'elaborazione di un testo *ad hoc* permette una disciplina organica, con lo scopo di riconoscere i MSNA come soggetti che si trovano in uno stato di maggior vulnerabilità.

Questo punto rappresenta una svolta nell'ambito della tutela del MSNA, ottenendo attraverso questa legge un inquadramento specifico; mentre prima i minorenni venivano considerati un mero prolungamento del capitolo della migrazione nel suo

---

<sup>139</sup> Legge 7 aprile 2017, n. 47, *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, in <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>.

<sup>140</sup> M. GNES, *Le nuove misure per la protezione dei minori non accompagnati*, in Il quotidiano giuridico, 27 aprile 2017

complesso, ora invece vengono posti al centro dell'attenzione e si riconosce loro la necessità di una legislazione peculiare.

L'obiettivo principale è quello quindi di rafforzare le tutele nei confronti dei MSNA e garantendo un'applicazione uniforme delle norme per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale, equiparandoli così ai minori di cittadinanza italiana o dell'Unione Europea (art.1).

La definizione di chi è considerato MSNA è rilevabile nell'art.2:

*“per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende 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 leggi vigenti nell'ordinamento italiano”*.<sup>141</sup>

Grazie a questa legge vengono riconosciuti ai MSNA tutta una serie di diritti quali: diritto a non essere espulso, alla protezione e assistenza, a poter far richiesta d'asilo o di ottenere un permesso di soggiorno, all'assistenza sanitaria e infine all'istruzione.

In primis si rileva il diritto di permanere in Italia infatti, la legge all'art.3 stabilisce il divieto di respingimento alla frontiera eccetto che per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello stato (art, 13 c.1 del T.U.), in questi peculiari casi l'espulsione è disposta dal Tribunale per i Minorenni.

Un'ulteriore eccezione è rappresentata dal diritto del minore di seguire il genitore o l'affidatario che sono stati accettati nel paese e dunque espulsi (T.U. 286/98, art. 19 e art.31 c.4). Il provvedimento di espulsione non deve comportare un rischio di grave danno a carico del minore, il Tribunale dei Minorenni ha come termine 30 giorni per adottare il provvedimento.

All'art.8 la norma prevede il Rimpatrio assistito e volontario che può essere attuato nel caso in cui il superiore interesse del minore corrisponda al ricongiungimento con i familiari nel Paese d'origine o in un Paese terzo. Il rimpatrio differisce rispetto all'espulsione in quanto quest'ultimo prevede il divieto di reingresso per 10 anni mentre invece il rimpatrio no.

---

<sup>141</sup> Legge 7 aprile 2017, n. 47, *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, in <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>.

La procedura viene avviata dal Comitato per i minori stranieri, il quale procede con le indagini nel paese interessato entro 60 giorni dopo aver ricevuto la segnalazione. Il Comitato deve assicurarsi che il rimpatrio sia la soluzione migliore per il minore e a tal fine è fondamentale creare un contatto con il minore per comprendere le sue volontà; in caso questa coincida con il rimpatrio, il Comitato è tenuto ad informare il Tribunale dei Minorenni il quale concederà il nulla-osta.

Nel caso in cui il Comitato reputi che il rimpatrio possa andar contro il superiore interesse del minore allora disporrà il “non luogo a provvedere al rimpatrio” segnalando successivamente la situazione del minore alla Magistratura e ai Servizi Sociali per un’eventuale affidamento. La decisione del Comitato non è fondata su specifici criteri, la priorità è quella di non mettere in atto decisioni che compromettano il minore mettendolo a rischio.

L'orientamento della legge italiana è quella di riconoscere e rispettare la condizione di vulnerabilità del minore a differenza di altri paesi quali l’Austria, il Belgio, la Svezia, la Germania e l’Olanda le cui legislazioni nazionali negano l’ingresso a tutti coloro che non rispettano i criteri previsti per l’entrata e la permanenza legale sul territorio, a prescindere dalla loro età.<sup>142</sup>

Uno dei principali obiettivi si rileva all’art.4, ovvero l’elaborazione e l’unificazione a livello nazionale di un sistema organico e specifico di accoglienza attraverso strutture dedicate alla prima accoglienza-identificazione dei minori con un tempo di permanenza di massimo 30 giorni, periodo che è stato dimezzato rispetto al passato in cui era previsto un periodo massimo di 60 giorni secondo quanto previsto dal Dlgs. 142/2015<sup>143</sup>, art.19.

Successivamente è previsto il trasferimento nel sistema di seconda accoglienza in centri, che all’epoca in cui è stata approvata la norma, aderiscono al Sistema per i richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), diventato SIPROIMI, e ora SAI, diffusi su tutto il territorio nazionale (art. 4 e 12).

---

<sup>142</sup> M. D’ODORICO, A. DI PASCALE, *Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell’Unione europea e la nuova normativa italiana*, “Eurojus rivista”, 22/05/2017, in <http://rivista.eurojus.it/tutela-e-accoglienza-dei-minori-stranieri-non-accompagnati-le-iniziative-dellunione-europea-e-la-nuova-normativa-italiana-2/>.

<sup>143</sup> Decreto Legislativo, 18 agosto 2015, n.142, “Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. (15G00158) (GU Serie Generale n.214 del 15-09-2015), in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>

Prima i minori venivano invece identificati negli *hotspot* che, in quanto strutture allestite per svolgere rapidamente le attività di identificazione e registrazione, non erano adatte a fornire un servizio attento alle specificità e peculiarità dei MSNA.

Per quanto riguarda invece il livello di seconda accoglienza, data la disponibilità limitata di posti negli SPRAR, spesso i minorenni finivano in Centri per l'accoglienza straordinaria, (CAS), che non garantivano adeguati standard di accoglienza. La legge promuove inoltre lo sviluppo dell'affido familiare come strada prioritaria di accoglienza rispetto alla permanenza nelle strutture (art.7).<sup>144</sup>

La normativa all'art.9 prevede l'istituzione del Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati (SIM)<sup>145</sup>, ovvero una banca dati nella quale confluisce la cartella sociale, uno strumento alla cui compilazione provvede il responsabile della struttura di accoglienza e successivamente viene inoltrato ai Servizi Sociali e alla Procura presso il Tribunale dei Minorenni. Il fine di questo strumento è quello di raccogliere gli elementi necessari alla definizione di un progetto individuale a lungo termine.

Si delinea l'elaborazione di standard omogenei per quanto riguarda l'accertamento dell'età e l'identificazione del MSNA, prevedendo lo svolgimento di colloqui volti a questi fini, condotti da operatori esperti in campo di tutela minorile e supportati da mediatori culturali, (oltre alla possibilità di test medici) in modo da creare una procedura uniforme a livello nazionale e notificata sia al minore che al tutore provvisorio (art. 5).

Queste disposizioni si aggiungono all'art. 19-bis alla legge n. 142/2015, il cui obiettivo è quello di uniformare sul territorio nazionale la procedura di identificazione del minore e di accertamento dell'età. Nel primo comma<sup>146</sup> si sottolinea l'importanza che i minori entrino in contatto con personale qualificato, con comprovata e specifica esperienza, per un colloquio che permetta di approfondire la sua storia e per mettere in

---

<sup>144</sup> Cfr art 2 c. 1-*bis* della legge n.184/83.

<sup>145</sup> Strumento previsto dall'introduzione nel D.Lgs n. 142/2015 dell'art.19- *bis* aggiunto dalla presente legge

<sup>146</sup> *“Nel momento in cui il minore straniero non accompagnato è entrato in contatto o è stato segnalato alle Autorità di polizia, ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale o all'autorità giudiziaria, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale competente e coadiuvato, ove possibile, da organizzazioni, enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori, un colloquio con il minore, volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione, secondo la procedura stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Al colloquio è garantita la presenza di un mediatore culturale.”*

atto procedure al fine di proteggerlo, grazie anche all'ausilio di un mediatore culturale che renda possibile la comunicazione.

Un pubblico ufficiale si occupa dell'identificazione del minore straniero non accompagnato, nel caso in cui non abbia documenti allora la minore età si presume. Qualora vi fossero fondati dubbi riguardo all'età dichiarata dal presunto minore, la Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni ha facoltà di disporre esami socio-sanitari al fine di accertare l'età, che rappresenta il punto di partenza del percorso di accoglienza. Spesso capita che l'autorità di pubblica sicurezza debba svolgere l'accertamento dell'età perché i minori bruciano i documenti e falsificano l'identità, per cui bisogna accertarsi che l'età dichiarata corrisponda a quella reale.

I MSNA una volta giunti in Italia si ritrovano in una situazione di grande vulnerabilità, sono soli e in difficoltà per cui istintivamente cercano gruppi di connazionali che li aiutino.<sup>147</sup>

Non sono consapevoli delle procedure e della normativa vigente, partono dalla loro terra di origine per sfuggire a povertà, guerra e, spesso, per mandare denaro alla propria famiglia. Per questo motivo se minorenni, spesso si liberano dei documenti, in modo da poter lavorare anche se in realtà dichiarare la maggiore età può causare la violazione dei diritti fondamentali dei minori, possono venire adottati provvedimenti lesivi nei loro confronti come per esempio il trattenimento in centri migranti per adulti, l'espulsione e la mancata protezione da violenza, tratta, sfruttamento; poi esiste anche il fenomeno dei "minori che non sono minori".<sup>148</sup>

Durante l'identificazione il personale qualificato svolge un'attività di informazione estremamente rilevante perché permette di diminuire il rischio che si verifichino situazioni pericolose o di irregolarità, cercando di orientare e rassicurare i minori che vengono catapultati in una nuova realtà. Nelle note dell'art. 5 della Legge 2017 viene precisato che:

*“Nelle more della determinazione dell'età e dell'identificazione, al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione, la vittima di tratta è considerata minore. Per la medesima finalità la minore età dello straniero è, altresì, presunta nel caso in cui la*

---

<sup>147</sup> D. MELOSSI, M.GIOVANNETTI, *I nuovi sciuscia. Minori stranieri in Italia*, Donzelli Editore, Roma, 2002, p. 112.

<sup>148</sup> L. BIANCHI, *Umanizzazione di frontiera*, "Osservatorio Isfol" n. 1-2, 2016, p. 89.

*procedura multidisciplinare svolta non consenta di stabilire con certezza l'età dello stesso.*"<sup>149</sup>

Dunque si evince che la priorità viene attribuita alla tutela del minore che deve sempre corrispondere al superiore interesse del minore, anche nel caso in cui la minore età si possa solo presumere e non si abbia sicurezza.

La norma prevede che vengano garantiti il diritto alla salute e all'istruzione(art.14), attraverso misure che oltrepassano gli impedimenti burocratici che in precedenza non permettevano ai minori soli di goderne a pieno ed effettivamente.

Per quanto riguarda il diritto alla salute la legge prevede l'iscrizione al Sistema Sanitario Nazionale anche in assenza di nomina del tutore; invece per quanto riguarda il diritto all'istruzione, comprende la scuola di ogni ordine e grado, dunque non ci si riferisce solo alla scuola dell'obbligo. L'iscrizione dei MSNA avviene secondo le stesse modalità e condizioni previste per i minori con cittadinanza italiana e può essere richiesta in qualsiasi momento dell'anno. I MSNA privi di documentazione anagrafica sono iscritti con riserva ma possono comunque ottenere il titolo conclusivo del corso di studi, in ogni scuola di ordine e grado.

Questo diritto prevede l'attivazione di specifiche convenzioni per l'apprendistato e la possibilità di acquisire i titoli conclusivi dei corsi di studio anche quando, al compimento della maggiore età, non si possiede più un permesso di soggiorno. Inoltre viene prevista la possibilità di supportare il neomaggiorenne fino ai 21 anni di età qualora questo necessiti di un percorso più lungo di integrazione.

All'art. 15 viene sancito il diritto all'ascolto per i MSNA nei procedimenti amministrativi e giudiziari che li riguardano anche in assenza del tutore e all'assistenza legale, avvalendosi del gratuito patrocinio a spese dello Stato. È prevista inoltre la possibilità per le associazioni di tutela di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per annullare atti della Pubblica Amministrazione che si ritengono lesivi dei diritti dei minori non accompagnati e di intervenire nei giudizi che li riguardano.

Si provvede alla protezione dell'interesse del minore, tramite l'istituzione di regole più chiare per la nomina dei tutori con l'istituzione dell'albo dei tutori volontari a cura dei tribunali per i minorenni (art.11).

Ai sensi della Convenzione di Ginevra, i MSNA hanno diritto di richiedere

---

<sup>149</sup> M. GNES, *Le nuove misure per la protezione dei minori non accompagnati*,

protezione internazionale per cui possono fare domanda di asilo nel caso in cui temano di subire persecuzioni nel loro paese per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche.

Tale richiesta viene visionata dalla Commissione per il riconoscimento dello status di rifugiato, la quale si metterà in contatto con il minore e il suo tutore. Una volta presentata la domanda di richiesta d'asilo, nel frattempo che il minore aspetta una risposta da parte della Commissione, entra in possesso di un permesso di soggiorno per richiesta d'asilo.

Nel caso in cui la domanda venga accettata, il minore entra in possesso di un permesso di asilo, in caso di diniego è possibile richiedere al questore il rilascio di un permesso per motivi umanitari, per poter evitare il rimpatrio nel caso in cui risulti inopportuno. È diritto del minore, rappresentato dal tutore o dai genitori, presentare ricorso al Tribunale ordinario contro la decisione della Commissione.

Il permesso di soggiorno rientra tra le modifiche più importanti che questa legge ha apportato; è un documento fondamentale per il riconoscimento dell'identità del minore, è il titolo giuridico che permette e assicura l'attuazione di percorsi educativi, delineando le condizioni volte all'integrazione nella comunità ospitante.

Con la riforma messa in atto dalla legge 47/2017, oltre alla protezione internazionale e umanitaria, prevede solo due tipi di permessi di soggiorno: per minore età e per motivi familiari, mentre prima di questa riforma sussistevano molteplici tipologie.

Con il D.P.R. 394/99<sup>150</sup> era stato delineato il permesso per minore età, ai sensi del principio di inespellibilità dei minori, prevista fin dall'originaria formulazione del T.U. sull'immigrazione, D.lgs. 286/98. Questo tipo di permesso viene rilasciato nel caso in cui venga stabilito il rimpatrio assistito di un minore o nel caso in cui sia stato nominato un tutore ma non sia ancora stato previsto l'affidamento, per cui questo permesso ha carattere residuale. Esso può essere trasformato in un permesso di affidamento fino a quando il minore non raggiunge la maggiore età, per poter fare ciò il Presidente del Tribunale per i Minorenni o un giudice da lui delegato deve rendere l'affido esecutivo.

---

<sup>150</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 31 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.*”

Con la legge Bossi-Fini. n.189/2002<sup>151</sup>, all'art.32 del T.U. sull'immigrazione vengono aggiunti i commi 1 bis e 1 ter, attraverso questo tipo di permesso di soggiorno si è intervenuti direttamente sulla condizione dei MSNA, prevedendo la conversione del permesso una volta raggiunta la maggiore età in uno per motivi di studio o lavoro. Per poterlo ottenere non solo è necessario che i minori non abbiano ricevuto un provvedimento di rimpatrio assistito ma anche che il minore si trovi in Italia da almeno tre anni e che per almeno due abbia seguito un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato, inoltre che possa essere dimostrata la frequenza a corsi di studi o lo svolgimento di un'attività lavorativa legale o in possesso di un contratto di lavoro.

Inoltre, il D.lgs. 286/1998 prevede il permesso per affidamento negli art. 31 e 32<sup>152</sup>, in cui si delineano due possibilità di affidamento, che può essere disposto dal Tribunale per i minorenni o anche dai Servizi sociali, reso poi esecutivo dal Giudice Tutelare. Ai sensi dell'art. 4 della legge 184/83, i minori possono essere affidati ad un cittadino straniero regolarmente soggiornante con il quale il minore convive, si considerano inoltre i minori sottoposti a tutela che convivono con il tutore<sup>153</sup> o i minorenni affidati di fatto ad un parente entro il quarto grado regolarmente soggiornante e

---

<sup>151</sup> Legge 30 luglio 2002, n. 189, "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002 - Suppl. ord.

<sup>152</sup> Art. 31(Disposizioni a favore dei minori) (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 29)1. Il figlio minore dello straniero con questi convivente e regolarmente soggiornante e' iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno di uno o di entrambi i genitori fino al compimento del quattordicesimo anno di eta' e segue la condizione giuridica del genitore con il quale convive, ovvero la piu' favorevole tra quelle dei genitori con cui convive. Fino al medesimo limite di eta' il minore che risulta affidato ai sensi dell'articolo 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e' iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno dello straniero al quale e' affidato e segue la condizione giuridica di quest'ultimo, se piu' favorevole. L'assenza occasionale e temporanea dal territorio dello Stato non esclude il requisito della convivenza e il rinnovo dell'iscrizione.2. Al compimento del quattordicesimo anno di eta' al minore iscritto nel permesso di soggiorno o nella carta di soggiorno del genitore ovvero dello straniero affidatario e' rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari valido fino al compimento della maggiore eta', ovvero una carta di soggiorno.3. Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'eta' e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, puo' autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni della presente legge. L'autorizzazione e' revocata quando vengono a cessare i gravi motivi che ne giustificavano il rilascio o per attivita' del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia. I provvedimenti sono comunicati alla rappresentanza diplomatica o consolare e al questore per gli adempimenti di rispettiva competenza. 4. Qualora ai sensi del presente testo unico debba essere disposta l'espulsione di un minore straniero, il provvedimento e' adottato, su richiesta del questore, dal tribunale per i minorenni. Art. 32: (Disposizioni concernenti minori affidati al compimento della maggiore eta') (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 30) 1. Al compimento della maggiore eta', allo straniero nei cui confronti sono state applicate le disposizioni di cui all'articolo 31, commi 1 e 2, e ai minori comunque affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, puo' essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura. Il permesso di soggiorno per accesso al lavoro prescinde dal possesso dei requisiti di cui all'articolo 23.

<sup>153</sup> Cfr. art.6, art.30, c.5, art.32, c.1, D.lgs. 286/98

convivente.<sup>154</sup>

Nel 2009, con l'entrata in vigore della legge n.94<sup>155</sup>, furono ridotte le condizioni per consentire la conversione. Il minore che richiede il permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni deve soddisfare i presenti requisiti, deve: essere titolare del permesso di affidamento; soddisfare i requisiti della permanenza della precedentemente citata legge Bossi-Fini, di almeno tre anni.

Infine citiamo il permesso per motivi familiari, il quale viene concesso ai minori affidati, in virtù dell'art. 4 della legge 184/83, ad un cittadino straniero che soggiorna in Italia in modo regolare, con il quale il minore convive, solitamente si tratta di un parente. Nel caso in cui il minore abbia meno di 14 anni, il permesso di soggiorno è registrato in quello dell'affidatario; una volta che il minore ha compiuto 14 anni allora riceverà il permesso di soggiorno di cui sarà intestatario.

Sia quest'ultimo permesso che quello precedente concedono ai minori di poter lavorare e, prima dell'attuazione della legge 94/2009, permetteva la conversione in permesso di studio o per lavoro al compimento dei 18 anni.

Ogni MSNA, in quanto tale, ha diritto ad ottenere un permesso di soggiorno fino al compimento dei 18 anni ma il percorso di accoglienza e integrazione differisce a seconda dell'età in cui il minore giunge in Italia ed entra in contatto con le autorità. La maggiore età rappresenta un punto di svolta normativo per cui se il minore è giunto in Italia a 14/15 anni c'è la possibilità di avviare un determinato percorso di studio e integrazione, il quale può essere protratto dopo i 18 anni; nel caso in cui il minore giunto in Italia sia prossimo a raggiungere la maggiore età questo percorso non risulta essere concretamente realizzabile a causa della mancanza di tempo.

A tal proposito, la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione, il 24 febbraio 2017, ha delineato le nuove Linee guida per la conversione del permesso di soggiorno dopo il compimento della maggiore età, che hanno l'obiettivo di uniformare l'attuazione dell'art. 32, comma 1 bis del D.lgs. 286/1998, per quanto riguarda il rilascio del parere positivo da parte della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione per il rilascio/conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al compimento del diciottesimo anno di età per studio, accesso al lavoro, o per lavoro subordinato o

---

<sup>154</sup> Cfr. art.29, c.2, art.31, c1, D.lgs 286/98

<sup>155</sup> Legge 15 luglio 2009, n. 94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 170 del 24 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 128

autonomo. Le nuove linee guida prevedono i casi nei quali la richiesta di parere non è necessaria e sono i seguenti:

- per minori stranieri non accompagnati che risultino presenti in Italia da almeno tre anni, ammessi ad un progetto di integrazione sociale e civile per un periodo non inferiore a due anni;
- per minori stranieri affidati a parenti entro il 4° grado, anche se in possesso del permesso di soggiorno per minore età;
- per minori stranieri non accompagnati per i quali il Tribunale per i minorenni abbia ordinato il prosieguo amministrativo delle misure di protezione e di assistenza oltre il compimento del 18esimo anno di età;
- per minori stranieri non accompagnati che al compimento del 18esimo anno di età siano in possesso di un permesso di soggiorno per asilo, per protezione sussidiaria o per motivi umanitari.<sup>156</sup>

*“Le nuove Linee Guida sostituiscono integralmente il punto 6 e la relativa scheda G di segnalazione delle precedenti ‘Linee Guida sui minori stranieri non accompagnati: le competenze della Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione’, approvate con il Decreto direttoriale del 19 dicembre 2013”.*<sup>157</sup>

Per quanto riguarda i minori di 17 anni, le presenti Linee Guida dichiarano che in caso di permanenza per almeno sei mesi, nel territorio nazionale, prima del raggiungimento della maggiore età, accompagnato da un percorso di integrazione sociale e civile, si lascia aperta la possibilità di avere un’istruttoria più appropriata ai fini del rilascio del parere, fermo restando che ogni caso dovrà essere valutato singolarmente, tenendo sempre in considerazione il superiore interesse del minore. Nel caso in cui il percorso di integrazione venga considerato in maniera positiva, è possibile ottenere il rilascio del parere anche a fronte di un periodo di permanenza minore di sei mesi.

Il modello italiano delineato dalla 1.47/2017 è stato elevato a *best practice* dalla *Fundamental Right Agency* (FRA) per aver soddisfatto a pieno le esigenze di

---

<sup>156</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee – Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età (articolo 32, comma 1 bis del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286)*, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Linee-guida-parere-art-32-co-1-bis-doc.pdf>

<sup>157</sup> *Minori stranieri: nuove linee guida per la conversione del permesso di soggiorno dopo il compimento della maggiore età*, 3 marzo 2017, in <https://www.programmaitegra.it/wp/2017/03/minori-stranieri-nuove-linee-guida-per-la-conversione-del-permesso-di-soggiorno-dopo-il-compimento-della-maggiore-eta/>.

implementazione dell'istituto espresse a livello europeo, in particolare per quanto riguarda l'istituzione della figura del tutore volontario.

Ciò è di estrema rilevanza considerando l'impegno da parte della Commissione nel creare una rete europea in materia di tutela (*European Network on Guardianship*), dedita allo sviluppo e all'agevolazione dello scambio di informazioni e buone prassi tra paesi membri; inoltre bisogna considerare la creazione di un gruppo di lavoro composto da esperti, a livello internazionale, il CAHENF-*Safeguards*, che assiste il Comitato sui diritti del fanciullo nella definizione di standard comuni per la tutela legale e per l'accertamento dell'età dei minori migranti, comunicati poi in raccomandazioni rivolte direttamente agli stati.<sup>158</sup>

### 3.3 Approfondimento figura del tutore volontario

La legge Zampa contribuisce a rendere esigibili i diritti della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia anche rafforzando il ruolo del tutore che è una figura fondamentale in grado di fare da ponte tra il minore e gli altri attori che incontrerà una volta arrivato in territorio italiano, per favorirne l'integrazione.

L'aver istituito la tutela volontaria è un traguardo importante non solo perché difende l'effettività dei meccanismi introdotti con la Legge Zampa ma anche perché in questo modo si è data risposta ai solleciti da parte dell'Unione Europea che ha permesso di liberare l'Italia dalla procedura di infrazione, portata avanti dalla Commissione nel 2014 a causa della violazione della direttiva n. 2003/9/CE, la così detta Direttiva Accoglienza e della direttiva n.2005/85/CE, la così detta Direttiva Procedure.<sup>159</sup>

Si tratta di una nuova forma di genitorialità sociale e di cittadinanza attiva che può essere svolta da privati cittadini, adeguatamente selezionati e formati dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza insieme con i Garanti regionali e delle province autonome, che vengono poi inseriti in appositi elenchi istituiti presso il Tribunale dei Minorenni.

*“Una figura importantissima - spiega Filomena Albano, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, nel trasmettere le Linee Guida a esperti e Tribunali dei Minori - che ha l'obiettivo di incarnare una nuova idea di tutela legale: non solo rappresentanza giuridica ma figura attenta alla relazione*

---

<sup>158</sup> F. DE MICHEL, La protezione e l'inserimento lavorativo dei minori stranieri non accompagnati, Società editrice il Mulino, Bologna, Lavoro e diritto (ISSN 1120-947X), inverno 2020, pag. 98.

<sup>159</sup> Ivi, pag. 97.

*con i bambini e i ragazzi che vivono nel nostro paese senza adulti di riferimento, capace di farsi carico dei loro problemi, ma anche di farsi interprete dei loro bisogni e garante dei loro diritti”<sup>160</sup>.*

Ogni Tribunale dei Minorenni deve aprire un albo di tutori volontari, con l’obiettivo che ciascun minore abbia un tutore. Per i ragazzi cambia tutto, come aveva spiegato a caldo, il giorno stesso dell’approvazione della legge, Raffaella Milano, direttore dei programmi Italia Europa di Save the Children:

*«il tutore è una figura adulta di riferimento per il ragazzo, che compiere insieme a lui tutte quelle scelte che solitamente si fanno insieme ai genitori, dalla scuola a cui iscriversi alla sanità. Essere tutore non è accogliere in casa ma fare incontri periodici, essere “uno zio”, soprattutto per le decisioni. È una responsabilità, certo, ma l’Italia è piena di persone che si assumono responsabilità grandi anche come volontari. Per i ragazzi davvero cambia tutto».<sup>161</sup>*

I tutori dei minori stranieri non accompagnati sono dei privati cittadini che si rendono disponibili ad esercitare la rappresentanza legale di un minore giunto in Italia senza un adulto di riferimento.

Il tutore viene nominato all’arrivo del minore sul territorio nazionale, per assisterlo nell’esercizio dei suoi diritti e rappresentarlo negli atti aventi rilevanza giuridica. Tuttavia, questa figura non può dirsi titolare della responsabilità genitoriale come propriamente intesa e dunque neanche dei compiti che sono ad essa connessi, sui quali si è visto fondarsi la responsabilità civile di cui all’art. 2048 c.c.<sup>162</sup>

Facendo riferimento ai principi e alle norme stabilite dalla Convenzione Internazionale sui Diritti del Fanciullo e con la normativa vigente, si possono identificare per il tutore tre principali funzioni: assicurare il generale benessere del minore e la risposta ai suoi bisogni; proteggere e promuovere il superiore interesse e, più in generale

---

<sup>160</sup> Fondazione ISMU, *La legge 47/2017 istituisce la figura del tutore volontario*, in <http://www.ismu.org/2017/07/highlights-msna/>.

<sup>161</sup> S. DE CARLI, Vita, *Come fare per diventare un tutore volontario di un MSNA*, 5 luglio 2017, in <http://www.vita.it/it/article/2017/07/05/come-fare-per-diventare-tutore-volontario-di-un-minore-non-accompagnat/143911/>

<sup>162</sup> L. GUFFANTI PESENTI, *Culpa in educando, coabitazione e responsabilità civile per il fatto illecito del minore*, Europa e diritto privato-3/20, pag. 1021

i diritti della persona minorenni; esercitare la rappresentanza e completare la limitata capacità legale del minorenni. Il tutore costruisce con il minorenni una relazione basata sulla fiducia reciproca, sull'apertura e sulla confidenzialità.

Diventa il punto di riferimento per il minorenni e agisce come intermediario con tutti gli altri attori coinvolti informandolo dei suoi diritti e doveri; vigila e agisce affinché tutte le decisioni vengano prese nel superiore interesse del minorenni e con l'obiettivo della sua crescita e del suo sviluppo; protegge la sicurezza del minorenni; agisce come difensore dei diritti del minorenni e deve trattarlo con rispetto e dignità.

Il tutore persegue il riconoscimento dei diritti del minore, deve curare che i suoi interessi vengano tutelati; promuovere e garantire il suo benessere psico-fisico senza che debba prendersene in carico economico e domiciliare; deve ascoltare i suoi bisogni sviluppare le sue potenzialità e vigilare sui suoi percorsi di educazione e integrazione oltre che sulle condizioni di accoglienza, sicurezza e protezione. In caso di un eventuale patrimonio, è dovere del tutore amministrarlo fino al compimento della maggiore età.

La persona che si rende disponibile a essere nominato tutore deve essere idonea al ruolo che è chiamata a svolgere. L'idoneità dovrebbe essere riferita alla motivazione e alle attese personali dell'aspirante tutore, ma soprattutto al possesso delle conoscenze tecniche di base necessarie per il corretto esercizio delle funzioni; agli aspetti di personalità quali, in particolare, la capacità di stabilire relazioni adeguate, l'autonomia di giudizio, la capacità critica, l'empatia, la tolleranza alla frustrazione, la disponibilità alla collaborazione e al dialogo.

L'obiettivo è quello di assicurare una uniformità a livello nazionale e le Linee Guida per i tutori volontari prevedono sei principi cardine:<sup>163</sup>

*1. Tempestività della nomina:* a garanzia della protezione del minore. La nomina del tutore deve avvenire nel più breve tempo possibile dopo la constatazione dello status dell'assenza genitoriale. È necessario che la nomina di un tutore sia attivata fin dalle prime delicate ore di accoglienza, immediatamente dopo la constatazione dello status di minorenni solo, separato o non accompagnato, anche se, in realtà, questo non avviene. Un rimedio a questo problema è la riduzione dei tempi di nomina del tutore volontario, in modo da intervenire tempestivamente rispetto ad eventuali adempimenti dell'identificazione, dell'accertamento dell'età, della protezione internazionale ma

---

<sup>163</sup> *Linee guida per la selezione, la formazione e l'iscrizione negli elenchi dei tutori volontari, ex art. 11 della l. 7 aprile 2017, n. 47, in* <http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/Linee%20guida%20tutori%20volontari.pdf>

soprattutto l'intervento nei casi di rischio di salute, in quelli legati al possibile coinvolgimento, più o meno consapevole, dei minorenni soli nelle reti della criminalità organizzata.

2. *Non discriminazione*: in base all'art. 21 della Carta sui diritti fondamentali dell'Unione europea, a tutti i minori deve essere garantito lo stesso livello di protezione, indipendentemente dalla loro età, dalla nazionalità, genere e origine etnica, dallo status migratorio.

*“Gli Stati devono dotarsi di un quadro di riferimento legislativo e prendere le misure necessarie ad assicurare una rappresentazione adeguata dell'interesse superiore del bambino non accompagnato o separato dalla propria famiglia. Gli Stati sono perciò tenuti a nominare un tutore o un consulente non appena sia stato individuato un bambino non accompagnato o separato e devono vigilare sulle disposizioni che riguardano il bambino fino a quando non abbia raggiunto la maggiore età o finché non abbia lasciato il territorio e/o la giurisdizione del territorio, in modo conforme alla Convenzione o ad altri obblighi internazionali”*<sup>164</sup>

3. *Indipendenza e imparzialità*: dei tutori, che devono decidere in modo indipendente e imparziale per la rappresentanza del minore, sulla base del superiore interesse del minore stesso.

4. *Qualità e appropriatezza*: Il tutore ha conoscenze e competenze professionali pertinenti e adeguate. L'idoneità al ruolo sarà verificata, sostenuta e monitorata anche attraverso l'adesione obbligatoria da parte dei tutori ad una *Policy di Safeguarding*. I tutori devono intraprendere un percorso di formazione iniziale e continuativa per disporre di appropriate conoscenze, competenze e capacità per la protezione e la promozione del benessere dei minori stranieri non accompagnati, che sono coinvolti in problematiche e bisogni particolari, che i tutori stessi devono essere in grado di comprendere per poi attuare le azioni necessarie per rispondere a questi bisogni.

5. *Trasparenza e responsabilità*: il tutore volontario deve rendere conto del suo operato ed essere disponibile ad essere monitorato e sottoposto a supervisione e valutazione.

6. *Partecipazione della persona di età minore*: Il tutore si assicura che il minorenne partecipi attivamente ad ogni decisione che lo riguarda. I minorenni devono essere ascoltati e presi in considerazione, proprio a tutela dei loro diritti. Devono ricevere

---

<sup>164</sup> da CRC/GC/2005/6 Trentanovesima sessione 3 giugno 2005 COMMENTO GENERALE N. 6

informazioni chiare, appropriate e comprensibili sulle procedure alle quali hanno diritto a loro tutela e sui servizi di cui possono usufruire.

Possono diventare tutori volontari i cittadini italiani e quelli di altri Paesi europei o in regola con la normativa di soggiorno, di almeno 25 anni di età, segnalando il titolo di studio, la conoscenza di lingue straniere, esperienza con MSNA nelle scuole o nel volontariato. La formazione è di 24/30 ore, incentrata su tre moduli: quadro fenomenologico, modulo giuridico e modulo psico-socio-sanitario. Il tutore ha quindi la competenza per determinare il superiore interesse del minore non accompagnato prima che siano avviate le decisioni riguardanti:

- “- le procedure legali
- la scelta dell'avvocato
- la struttura di accoglienza e il luogo di residenza
- il percorso educativo
- i trattamenti sanitari
- altre tipologie di interventi di supporto”<sup>165</sup>

Le decisioni prese dal legislatore relative la tutela legale dei MSNA, obbligatoria ai sensi dell'art.343 c.c., sono volte al superamento delle criticità riscontrate nella precedente prassi applicativa, estremamente frammentata, sia per quanto riguarda il tempo di apertura e nomina del tutore, sia rispetto alla sua natura.

In precedenza, era consuetudine nominare il tutore burocratico di cui all'art.354, co 2, c.c., che coincideva con la figura del sindaco o altrimenti da un assessore o dall'Ats di riferimento. La precedente modalità di procedere era inadeguata in quanto si creavano situazioni di conflitto d'interesse per l'accumularsi di posizioni in carico ad una sola persona, che risultava allo stesso tempo creditore (in virtù della tutela) e debitore delle prestazioni reclamate dall'ente locale in cui il minore ha la residenza (in forza del rapporto di appartenenza e rappresentanza istituzionale).<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> L. BARONE, *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Tra norma giuridica e agire sociale*, Key Editore, Vicalvi, 2016, pag. 94.

<sup>166</sup> F. DE MICHEL, *La protezione e l'inserimento lavorativo dei minori stranieri non accompagnati*, Società editrice il Mulino, Bologna, Lavoro e diritto (ISSN 1120-947X), inverno 2020, pag. 98.

Questa modalità entrava in contrasto con l'art.25, par.1, lett.a), della direttiva 2013/25/UE<sup>167</sup>, la quale è stata recepita con il dlgs. n. 142/2015<sup>168</sup>, all'art.19, in cui: “*si dichiara inammissibile la nomina come rappresentante legale di MSNA, organizzazioni o di individui i cui interessi contrastino o possano contrastare con quelli del MSNA (Morozzo della Rocca, 2019, p.186)*”<sup>169</sup>

Per questi motivi l'istituzionalizzazione della tutela volontaria da parte della l.47/2017 viene particolarmente apprezzata, in primis crea uniformità sul territorio nazionale e garantisce maggior indipendenza dei soggetti che ricoprono il ruolo di tutore volontario, prevista all'art.11.<sup>170</sup>

L'Autorità Nazionale è impegnata a promuovere una campagna di informazione sensibilizzazione, per far conoscere questa nuova possibilità.

Le linee guida danno solo indicazioni generali per cui è probabile che si riscontrino delle differenze nei bandi, inoltre alcuni territori già avevano sperimentato la figura del tutore volontario, per cui nella fase iniziale le differenze sono facilmente individuabili ma l'Autorità Nazionale auspica ad una progressiva uniformità nel tempo, anche perché avendo partecipato alla prima riunione dell'*European Network for Guardianship Institutions*, era stata fatta richiesta di poter presentare la legge italiana e la figura del tutore volontario.<sup>171</sup>

Un report comparativo sulla gestione del traffico dei minorenni, pubblicato dall'*European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)* nel 2009, ha mostrato significative differenze tra gli Stati membri dell'Unione su com'è compreso e applicato il concetto di tutore e ha rivelato che la qualità dei servizi e il livello di protezione offerta ai minorenni sottoposti al sistema di tutela può essere diverso anche all'interno dello stesso stato. In altri termini non esiste ancora una definizione condivisa di tutore che ne identifichi il profilo e il ruolo in maniera univoca e inequivocabile e si registra una

---

<sup>167</sup> Direttiva 2013/25/UE, del Consiglio del 13 maggio 2013, che adegua determinate direttive in materia di diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0025&from=it>

<sup>168</sup> Decreto Legislativo, 18 agosto 2015, n.142, “Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. (15G00158) (GU Serie Generale n.214 del 15-09-2015)

<sup>169</sup> F. DE MICHIEL, La protezione e l'inserimento lavorativo dei minori stranieri non accompagnati, Società editrice il Mulino, Bologna, Lavoro e diritto (ISSN 1120-947X), inverno 2020, pag.98.

<sup>170</sup> Ibidem

<sup>171</sup> S. DE CARLI, Vita, *Come fare per diventare un tutore volontario di un MSNA*, 5 luglio 2017, in <http://www.vita.it/it/article/2017/07/05/come-fare-per-diventare-tutore-volontario-di-un-minore-non-accompagnat/143911/>

frammentazione delle politiche pratiche e delle procedure in materia di nomina e di requisiti che riguarda anche il nostro paese.<sup>172</sup>

### 3.3.1 Tutela: confronto tra regioni

In Italia tra le prime regioni ad aver pubblicato per prime gli avvisi di selezione per iscriversi all'albo dei tutori volontari per minori stranieri non accompagnati troviamo la Liguria, Lazio, Campania e la provincia autonoma di Bolzano. In relazione al diritto di un minore a crescere in una famiglia, *“è prioritariamente auspicabile attivare inoltre l'istituto dell'affidamento che procede secondo un ordine di priorità: a famiglie, a singoli o, in via residuale, a strutture. (...) In presenza di un atto formale di affidamento sulla base della L. 184/1983 da parte delle autorità giudiziarie il minore può chiedere di essere iscritto sul documento di soggiorno dell'affidatario fino ai 14 anni e successivamente di ottenere un permesso di soggiorno per affidamento”*<sup>173</sup>.

Dalla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2017, n. 47 (6 maggio 2017) fino al 30 giugno 2019 risultano attivati e conclusi complessivamente 70 corsi di cui 15 attivati dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

L'articolo 11 della legge 7 aprile 2017, n. 47 attribuisce temporaneamente le funzioni di selezione e formazione degli aspiranti tutori volontari all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza nelle le regioni e province autonome di Trento e Bolzano in cui il garante non è stato ancora nominato.

---

<sup>172</sup> Ibidem

<sup>173</sup> L. BARONE, *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Tra norma giuridica e agire sociale*, Key Editore, Vicalvi, 2016, pag 107.

Tabella 1 - Distribuzione territoriale dei corsi di formazione per aspiranti tutori volontari attivati e conclusi dal 06.05.2017 al 30.06.2019.

	Periodo		Totale
	2017/2018	1° semestre 2019	
<b>Abruzzo</b>	3	0	3
<b>Basilicata</b>	1	0	1
<b>Campania</b>	8	1	9
<b>Emilia Romagna</b>	8	0	8
<b>FVG</b>	3	1	4
<b>Liguria</b>	6	1	7
<b>Marche</b>	2	2	4
<b>Molise</b>	1	0	1
<b>Piemonte</b>	4	1	5
<b>Sardegna</b>	4	0	4
<b>Toscana</b>	8	0	8
<b>Umbria</b>	2	nd	2
<b>Veneto</b>	nd	1	1
<b>Lazio*</b>	13		13
<b>P.A. Bolzano</b>	nd	0	0
<b>P.A. Trento</b>	0	nd	0
<b>Totale complessivo</b>			<b>70</b>

\* dato complessivo dei corsi realizzati fino al 30 giugno 2019

Nel primo semestre del 2019 il numero massimo di aspiranti tutori selezionati per partecipare a ogni singolo evento formativo è compreso tra un minimo di 22 ad un massimo di 104 individui.

Nel primo semestre del 2019 il numero di ore previste per i corsi di formazione per aspiranti tutori volontari, si posiziona in un *range* di ore compreso tra 12 e 40, complessivamente il tempo medio dei corsi organizzati dalle regioni italiane è pari a 26,4 ore.<sup>174</sup>

È prevista una soglia minima di frequenza obbligatoria per tutti i corsi organizzati, ovvero l'obbligo di frequentare un determinato numero di ore. L'osservazione del primo semestre 2019 dei corsi censiti conferma una soglia minima di frequenza obbligatoria che oscilla tra il 60% e l'80% del monte ore definito per ogni corso attivato dalle regioni coinvolte.

La principale sede di svolgimento dei corsi è l'aula. Ad oggi 12 delle 16 regioni che hanno dichiarato di aver effettuato corsi, ovvero il 75%, prevedono una verifica di apprendimento a fine percorso formativo che si esplica in un test finale.

<sup>174</sup> Autorità Garante per l'infanzia e adolescenza, Il sistema della tutela volontaria in Italia, fondo asilo, migrazione e integrazione (fami) 2014-2020, [https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2020-10/Report\\_corsi\\_v1.0\\_1.pdf](https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2020-10/Report_corsi_v1.0_1.pdf)

Tabella 2- Distribuzione territoriale dei corsi di formazione per aspiranti tutori volontari che prevedono verifiche di apprendimento mediante test a fine corso

	Verifica di apprendimento mediante: Test a fine corso	
	Primo semestre 2019	Periodo 2017-2018
Abruzzo		•
Basilicata		•
Campania	•	
FVG	•	•
Lazio	•	•
Marche	•	•
Molise		•
Piemonte	•	•
Sardegna		•
Toscana		•
Umbria		•
Veneto	•	

Alla data del 30 giugno 2019 sono stati realizzati complessivamente 70 corsi di formazione. Gli aspiranti tutori volontari selezionati sono stati 2967.

Hanno iniziato il corso 2739 persone, il 10,5% non ha concluso il corso e il 4,8% lo ha concluso ma non lo ha superato. Infine, tra le persone risultate idonee a essere iscritte negli elenchi dei tribunali per i minorenni, solo il 9,3% non ha espresso il consenso all’inserimento.

Figura 3 - Numero degli aspiranti tutori volontari selezionati per partecipare al corso, che lo hanno iniziato e concluso con successo e che hanno espresso il consenso a essere iscritti negli elenchi istituiti presso i tribunali per i minorenni. Valori assoluti e percentuali



5



Negli elenchi dei tribunali per i minorenni risultano già iscritti 3029 tutori volontari di MSNA, di cui 505 provenienti da elenchi preesistenti all’entrata in vigore della legge 47 del 2017. Tra questi il 75,4% è rappresentato da donne, il 57,7% ha un’età superiore ai 45 anni, l’83,9% è laureato, il 77,8% ha un’occupazione - per lo più nelle

professioni intellettuali, scientifiche e a elevata specializzazione – e il 9,1% l’ha avuta in quanto pensionato.

I primi tre distretti di Corte d’appello per numero di tutori volontari iscritti negli elenchi sono Catania (244), Roma (242) e Palermo (241). Hanno meno iscritti in Italia Campobasso e Trento con 18, Messina con 19 e Brescia con 22.

Nel corso dei 12 mesi del 2018 sono stati invece accettati dai tutori nominati 3.902 abbinamenti a un minore straniero non accompagnato.

La rilevazione è stata svolta con la collaborazione di 27 tribunali per i minorenni su 29; <sup>175</sup>è quanto emerge dagli estratti che anticipano la pubblicazione del “Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria” dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, riferita al 31 dicembre 2018 e realizzata con il Fondo asilo integrazione migrazione per rilevare lo stato di attuazione della legge 47 del 2017.

L’indagine è stata condotta con la partecipazione dei tribunali per i minorenni e dei garanti regionali e delle province autonome. Hanno risposto al questionario i garanti di Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Molise, Piemonte, Sardegna, Toscana e Trento.

Nel periodo compreso tra il 6 maggio 2017 e il 31 dicembre 2018, dalla rilevazione effettuata sul campione territoriale sono stati svolti 48 corsi per tutori volontari; la durata media è stata di 26 ore, con una frequenza minima richiesta media del 76% delle ore previste e a ogni evento formativo hanno partecipato da 25 a 150 aspiranti.

La legge 47/2017 a livello regionale ha comportato l’approvazione di disposizioni normative ed amministrative in attuazione della normativa nazionale, anche in ragione dell’assenza di attuazione in alcune aree della legge a livello nazionale, con riferimento ai decreti attuativi.

L’obiettivo dell’indagine è stato quello di fornire informazioni sullo stato di avanzamento del sistema della tutela volontaria introdotto nel 2017 con la legge 47. La rilevazione è stata realizzata con il supporto di unità operative locali che hanno contribuito alla raccolta delle informazioni allorché richiesto dai garanti e dai tribunali. I garanti regionali hanno risposto sui dati relativi ai corsi di formazione, mentre i tribunali hanno fornito dati sulle tutele volontarie.

---

<sup>175</sup> Ibidem

Nelle tabelle sono state evidenziate le attività e gli atti adottati dalle istituzioni regionali ripartiti per Regione, focalizzando l'analisi su un unico focus dell'attuazione della legge Zampa, quello della tutela e dell'istituzione della figura del tutore volontario.

Alcune regioni hanno avviato delle buone pratiche per quanto riguarda questa figura, anticipando in qualche modo la normativa nazionale, in particolare sono quattro sono le Regioni che hanno sviluppato delle figure simili a quella del tutore volontario, così come è concepita ad oggi: l'Emilia-Romagna, la Puglia, la Sicilia ed il Veneto.

### **3.4. I decreti Sicurezza**

Nel 2018 è stato emanato il Decreto 113/2018<sup>176</sup>, meglio conosciuto come “Decreto Sicurezza”, approvato in via definitiva il 28 novembre; il decreto unisce due testi che in origine sarebbero dovuti rimanere distinti: il decreto sicurezza e quello dell'immigrazione.

Il Decreto sicurezza muta in maniera profonda il sistema di protezione internazionale, sia sul piano del riconoscimento delle domande che dell'accoglienza.

Il suo intervento ha interessato diversi ambiti: l'accoglienza, i diritti e l'integrazione dei migranti in Italia oltre che la pubblica sicurezza e il contrasto alla criminalità organizzata, ai nostri fini è da analizzare il Titolo I.<sup>177</sup>

Esaminando il decreto traspare un decisivo cambio di rotta rispetto alla precedente legge analizzata, L.47/2017, allontanandosi sempre più dall'orientamento dell'Unione

---

<sup>176</sup> Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.* (18G00140) (GU Serie Generale n.231 del 04-10-2018)

<sup>177</sup> Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione

Europea volto ad una maggiore cooperazione tra gli stati al fine di consolidare il Sistema Europeo Comune di Asilo che riguarda non solo la tutela ma anche l'accoglienza dei migranti. In questa sede cercheremo di analizzare le modifiche apportate dal Decreto, e le principali novità in esso contenute.

All'art.1 viene abrogato il permesso di soggiorno per motivi umanitari, entrando in contrasto con il sesto comma dell'art.5 del T.U. sull'immigrazione<sup>178</sup>, oltre che del terzo comma dell'art.32 del D.lgs 25/2008<sup>179</sup>.

Area geografica	Status Rifugiato	%	Status Prot. Sussidiaria	%	Prop. Prot. Umanitaria	%	Non Riconosciuti (*)	%	Irreperibili	%	Altro esito (**)	%	Totale
Asia	3.151	14%	3.437	16%	3.932	18%	10.204	46%	1.130	5%	96	0%	21.950
Europa	169	6%	307	11%	1.497	52%	750	26%	157	5%	23	1%	2.903
Africa	3.257	6%	3.054	5%	14.261	26%	31.551	57%	2.955	5%	538	1%	55.616
America	239	28%	50	6%	423	49%	108	12%	40	5%	5	1%	865
Oceania	-	0%	-	0%	2	100%	-	0%	-	0%	-	0%	2
Altri	11	6%	32	17%	51	27%	87	46%	10	5%	-	0%	191
<b>Totale</b>	<b>6.827</b>	<b>8%</b>	<b>6.880</b>	<b>9%</b>	<b>20.166</b>	<b>25%</b>	<b>42.700</b>	<b>52%</b>	<b>4.292</b>	<b>5%</b>	<b>662</b>	<b>1%</b>	<b>81.527</b>
Principali Paesi di Origine	Status Rifugiato	%	Status Prot. Sussidiaria	%	Prop. Prot. Umanitaria	%	Non Riconosciuti (*)	%	Irreperibili	%	Altro esito (**)	%	Totale
Afghanistan	362	17%	1.497	72%	47	2%	54	3%	114	5%	13	1%	2.087
Bangladesh	84	1%	20	0%	1.828	31%	3.742	64%	211	4%	6	0%	5.891
Burkina Faso	12	2%	12	2%	158	31%	321	62%	13	3%	-	0%	516
Camerun	157	16%	26	3%	300	30%	408	41%	92	9%	1	0%	984
Cina	4	1%	1	0%	29	8%	316	86%	17	5%	-	0%	367
Costa D'Avorio	203	5%	104	2%	1.237	28%	2.470	56%	434	10%	2	0%	4.450
Egitto	34	5%	12	2%	295	46%	210	33%	94	15%	-	0%	645
El Salvador	145	33%	26	6%	226	51%	23	5%	24	5%	-	0%	444
Eritrea	269	26%	109	11%	10	1%	42	4%	99	10%	489	48%	1.018
Gambia	139	2%	59	1%	2.510	38%	3.723	56%	180	3%	2	0%	6.613
Ghana	54	2%	35	1%	1.235	35%	2.117	60%	109	3%	3	0%	3.553
Guinea	58	2%	38	1%	1.162	31%	2.188	59%	242	7%	1	0%	3.689
Guinea - Bissau	3	1%	6	1%	186	32%	373	65%	7	1%	-	0%	575
India	9	3%	-	0%	78	27%	155	55%	41	14%	1	0%	284
Iraq	345	24%	785	56%	139	10%	58	4%	76	5%	6	0%	1.409
Mali	76	2%	605	13%	1.329	29%	2.431	53%	183	4%	-	0%	4.624
Marocco	56	4%	14	1%	209	16%	654	50%	361	28%	6	0%	1.300
Nigeria	806	5%	302	2%	3.406	20%	11.882	69%	696	4%	16	0%	17.108
Pakistan	346	4%	1.035	11%	1.524	17%	5.624	62%	518	6%	51	1%	9.098
Senegal	81	2%	33	1%	1.416	27%	3.570	68%	174	3%	5	0%	5.279
Sierra Leone	23	6%	5	1%	128	31%	224	55%	29	7%	-	0%	409
Siria	1.703	93%	36	2%	1	0%	17	1%	61	3%	15	1%	1.833
Somalia	843	37%	1.297	57%	52	2%	29	1%	39	2%	6	0%	2.266
Sudan	86	30%	92	32%	26	9%	30	10%	50	17%	2	1%	286
Togo	26	6%	17	4%	118	29%	242	59%	8	2%	1	0%	412
Turchia	64	21%	57	18%	132	42%	46	15%	12	4%	-	0%	311
Ucraina	47	3%	213	12%	1.055	59%	419	23%	48	3%	19	1%	1.801
Altri	792	19%	444	10%	1.330	31%	1.332	31%	360	8%	17	0%	4.275
<b>Totale</b>	<b>6.827</b>	<b>8%</b>	<b>6.880</b>	<b>9%</b>	<b>20.166</b>	<b>25%</b>	<b>42.700</b>	<b>52%</b>	<b>4.292</b>	<b>5%</b>	<b>662</b>	<b>1%</b>	<b>81.527</b>

^ esaminati nell'anno, indipendentemente dalla data di richiesta asilo  
 \* (compresi: negativo assente; inammissibilità)  
 \*\* (compresi: rinuncia, ecc.)  
 (\*) Altri - Oceania - Anzidi - Cittadinanza Riconosciuta ecc

Esiti delle richieste d'asilo nel 2017 per Paese di provenienza, numeri assoluti e percentuali (fonte Dipartimento Libertà civili e immigrazione 2018).

Come riportato dal grafico, prima del Decreto Sicurezza l'esito del 25% delle domande venivano accolte sotto forma di protezione umanitaria. Tale risultato era dovuto

<sup>178</sup> Art. 5 c.6: "Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano"

<sup>179</sup> Art. 32 c.3 "Nei casi in cui non accolta la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. 3-bis. La Commissione territoriale trasmette, altresì, gli atti al Questore per le valutazioni di competenza se nel corso dell'istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale. "

dal fatto che questo tipo di protezione aveva il carattere di protezione residuale, laddove una determinata fattispecie, o domanda, non potesse essere ricondotta allo status di rifugiato o alla protezione sussidiaria veniva ricondotta alle forme di protezione umanitaria.

Come dice il nome stesso è una protezione per motivi umanitari che non erano tipizzati in senso tassativo ma poteva essere concessa, caso per caso, a fronte di circostanze molto variegata. In precedenza non sussisteva un elenco tipico dei casi di permesso di soggiorno attribuiti per motivi umanitari e già questo ci dice che la valutazione da questo punto di vista era a fini discrezionali.

Molto spesso si trattava di provvedimenti temporanei presi nei confronti di soggetti quali ad esempio i minori, donne in stato di gravidanza, soggetti conviventi con cittadini italiani; tutto un novero di circostanze in cui l'allontanamento avrebbe potuto arrecare un pregiudizio più o meno grave ma non così grave che da tale pregiudizio potesse derivare un pericolo diretto per la vita o per la libertà personale.

L'intento del Decreto Sicurezza era quello di ridurre la sproporzione tra il numero di riconoscimento delle forme di protezione internazionale stabilite dall'Unione Europea, tra cui lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, e quello dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari, cercando di eliminare la discrezionalità nella concessione della tutela umanitaria ed introducendo una tipizzazione dei casi di tutela, con l'indicazione di specifici requisiti per i soggetti richiedenti.<sup>180</sup>

Dunque è intervenuto non per eliminare del tutto la protezione umanitaria ma per ridurre questo tipo di permesso, eliminando la possibilità di riceverlo in senso ampiamente discrezionale e andando a incasellare la protezione umanitaria all'interno di determinate specifiche casistiche, per:

- cure mediche, la cui durata dipende dal periodo di tempo stabilito nel certificato sanitario, che non può essere superiore ad un anno;
- vittime di gravi violenze, il cui rilascio può essere concesso solo dopo aver verificato che sussista concreto pericolo per l'incolumità della persona;
- vittime di violenza domestica, la cui durata è di un anno e permette di accedere ai servizi assistenziali e allo studio;

---

<sup>180</sup> P. GENTILUCCI, *La controversa riforma dei decreti sicurezza*, GIURISPRUDENZA PENALE WEB, 2020, 11, in [https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci\\_gp\\_2020\\_11.pdf](https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci_gp_2020_11.pdf)

- per eccezionale calamità, la cui durata è di sei mesi con la possibilità di essere rinnovato per altri sei. Viene concesso nel caso in cui la situazione non permetta di rientrare o di permanere nel proprio paese di origine in sicurezza
- per particolare sfruttamento del lavoratore straniero, il quale deve aver presentato denuncia formale nei confronti del datore di lavoro e deve collaborare al procedimento penale nei suoi confronti. Con ciò si ha accesso a prestazioni lavorative e può essere convertito in un permesso per motivi di lavoro;
- per atti di particolare valore civile, la cui durata è di due anni e può essere rinnovato e viene rilasciato attraverso l'autorizzazione del Ministero dell'Interno;
- per i casi di non accoglimento della richiesta di protezione internazionale, essendo impossibile respingere un individuo in uno Stato in cui possa essere vittima di persecuzione.

L'allora Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Filomena Albano, aveva espresso la sua preoccupazione:

*“La Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza riconosce pari opportunità ai minorenni, a prescindere da ogni considerazione e quindi dall'origine nazionale. Avevo chiesto, prima che il decreto sicurezza fosse convertito in legge e vista l'abolizione del permesso per motivi umanitari, che i nuovi 'permessi per motivi speciali' fossero estesi anche ai nuclei familiari con figli di minore età ma la richiesta non è stata accolta. Ora tali minorenni, visti gli allontanamenti dai centri di cui si ha notizia, potrebbero trovarsi privi di un luogo in cui poter dimorare e senza adeguata accoglienza.”*<sup>181</sup>

L'abrogazione della protezione umanitaria non è l'unico cambiamento significativo apportato dal Decreto Sicurezza, all'art.3<sup>182</sup> esso prevede il trattenimento dei

<sup>181</sup> A. CAMILLI, *I rischi del decreto sicurezza per i minori stranieri*, Internazionale, 20 novembre 2018.

<sup>182</sup> Art. 3: “Trattenimento per la determinazione o la verifica dell'identità' e della cittadinanza dei richiedenti asilo. 1. All'articolo 6, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il comma 3, è inserito il seguente: «3-bis. Salvo le ipotesi di cui ai commi 2 e 3, il richiedente può essere altresì trattenuto, per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a trenta giorni, in appositi locali presso le strutture di cui all'articolo 10-ter, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, per la determinazione o la verifica dell'identità' o della cittadinanza. Ove non sia stato possibile determinarne o verificarne l'identità' o la cittadinanza, il richiedente può essere trattenuto nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, con le modalità previste dal comma 5 del medesimo articolo 14, per un periodo massimo di centottanta giorni.»;

richiedenti asilo negli *hotspot* al fine di determinare o verificare l'identità e la cittadinanza dei richiedenti asilo, per un periodo massimo di 30 giorni; si prevede inoltre un ulteriore periodo di 180 giorni che può avvenire nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR). Detto articolo entra in contrasto con la normativa in materia di asilo, non solo italiana ma anche con quella europea e internazionale.

All'art.4 si prevedono le disposizioni relative alle modalità di esecuzione dell'espulsione, delineando la possibilità di trattenere gli stranieri destinati all'espulsione in strutture di diverse ed idonee, nel caso in cui non fossero disponibili posti nei CPR, nella disponibilità dell'Autorità della Pubblica Sicurezza.

Segue l'art.5 che prevede il divieto di reingresso per lo straniero espulso non solo in Italia ma in tutti Paesi membri dell'Unione Europea e quelli facente parte dell'Area Schengen.

Inoltre, è stata soppressa la disposizione che aveva istituito trenta sportelli comunali dedicati al rimpatrio volontario, le cui risorse sono state trasferite al Fondo rimpatrio del Ministero dell'Interno (art.6).

L'art. 7 è dedicato alle disposizioni relative al rifiuto e alla revoca della protezione internazionale, in cui è presente un allargamento dei reati previsti; mentre nell'articolo seguente si delineano le disposizioni per la cessazione della protezione internazionale e rientro, anche momentaneo, del titolare nel proprio paese d'origine. All'art.9 sono delineate alle disposizioni volte all'impedimento del ricorso strumentale alle domande reiterate di protezione internazionale.

Viene introdotto un procedimento immediato di fronte alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, nel caso in cui il richiedente è sottoposto a procedimento penale per una serie di reati delineati nell'art.10.

---

*b) al comma 7, le parole «2 e 3» sono sostituite dalle seguenti: «2, 3 e 3-bis, secondo periodo»; c) al comma 9, le parole «2, 3 e 7» sono sostituite dalle seguenti: «2, 3, 3-bis e 7». 2. Al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 23-bis, comma 1, dopo le parole «alla misura del trattenimento» sono inserite le seguenti «nelle strutture di cui all'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ovvero»; b) all'articolo 28, comma 1, lettera c), dopo le parole «e' stato disposto il trattenimento» sono inserite le seguenti: «nelle strutture di cui all'art. 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 ovvero»; c) all'articolo 35-bis, comma 3, lettera a), le parole da «provvedimento di trattenimento» fino alla fine della medesima lettera sono sostituite dalle seguenti: «provvedimento di trattenimento nelle strutture di cui all'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ovvero nei centri di cui all'articolo 14 del medesimo decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;». 3. Dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le Amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.»*

Nel caso in cui di procedimento sia in corso per condanna definitiva, la Commissione Territoriale può sospendere l'esame della domanda, proprio a causa del fatto che il procedimento potrebbe comportare il suo rifiuto e nel caso in cui sussistano presupposti di pericolosità.

In questi casi si richiede al soggetto di abbandonare il territorio italiano, è possibile richiedere la riapertura del procedimento in caso di assoluzione, questo entro dodici mesi; nel caso questo non avvenga allora la Commissione potrà dichiarare il procedimento come estinto.

L'art. 12 riguarda l'accoglienza dei richiedenti silo e dei rifugiati nel sistema ex SPRAR, rinominato Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI).

Le nuove disposizioni riservano l'inserimento nelle strutture solamente a categorie specifiche che sono appunto i beneficiari di protezione internazionale e ai MSNA nonché ai titolari dei nuovi permessi di soggiorno temporanei di carattere umanitario ed agli stranieri titolari dei permessi di soggiorno per casi speciali (per protezione sociale come le vittime di tratta, per violenza domestica, per grave sfruttamento lavorativo, ove non accedevano ai percorsi specificamente dedicati - artt. 18, 18 bis, 22 comma 12 quater, del D. Lgs. n. 286/1998, T.U. sull'immigrazione.<sup>183</sup>

Coloro che saranno esclusi verranno inseriti in centri di accoglienza ordinari dove aspetteranno di ricevere notizia relative alla propria richiesta, senza poter svolgere attività di formazione e integrazione.

Risulta evidente come l'art.12 causi il depotenziamento del sistema SPRAR; il decreto però non aveva valenza retroattiva, per cui aveva validità per i richiedenti asilo dal 5 ottobre 2018, mentre quelli che risiedevano prima di tale data in una struttura SPRAR hanno diritto di permanere e di concludere il proprio progetto individuale.

L'art.13, 1° comma, lett. a),n .2, precludeva l'iscrizione del richiedente internazionale nei registri comunali d'anagrafe, modificato successivamente dal d.l. 130/2020<sup>184</sup>, che ha rimosso il divieto di iscrizione anagrafica; anche se già prima la

---

<sup>183</sup> P. GENTILUCCI, *La controversa riforma dei decreti sicurezza*, GIURISPRUDENZA PENALE WEB, 2020, 11, in [https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci\\_gp\\_2020\\_11.pdf](https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci_gp_2020_11.pdf)

<sup>184</sup> Decreto Legge 21 ottobre 2020, n. 130 *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.* (20G00154) (GU Serie Generale n.261 del 21-10-2020)

giurisprudenza ordinaria si era pronunciata in merito in maniera critica con la sentenza 186 del 31 luglio 2020<sup>185</sup> della Corte Costituzionale, dichiarando la disposizione di modifica illegittima. Essa precisava che il permesso di soggiorno per richiesta d'asilo, concesso al richiedente, “non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica”.<sup>186</sup>

Facendo forza sulla precarietà del permesso di soggiorno per richiesta d'asilo e prevedendo che i richiedenti per la protezione internazionale si sarebbero visti negati ogni forma di tutela, il Decreto Sicurezza, aveva come obiettivo quello di estromettere questa categoria di soggetti dalla cerchia di cittadini di paesi terzi, legittimamente soggiornanti, che possono ottenere l'iscrizione anagrafe comunale. Per dette ragioni, sin dalla sua entrata in vigore, il Decreto Sicurezza è stato oggetto di critiche da parte di alcuni sindaci.

Il successivo D.L. 130/2020 ha riaffermato il diritto alla residenza anagrafica da parte del richiedente protezione internazionale; con suddetto intervento il legislatore si è conformato a quanto delineato dalla Corte Costituzionale.

*“In particolare, il giudice delle leggi ha reputato che la previsione sottoposta a giudizio violasse il principio di eguaglianza, cristallizzato nel dettato dell'art. 3 Cost.: in effetti, a fronte di un complesso di disposizioni anteriori che espressamente attribuisce allo straniero regolarmente soggiornante il diritto di richiedere l'iscrizione anagrafica alle medesime condizioni del cittadino italiano, la novella in parola introduceva una deroga, ritenuta priva dei requisiti di razionalità e ragionevolezza, con riferimento ad una ben specifica categoria soggettiva di stranieri (per l'appunto, i richiedenti protezione internazionale).”<sup>187</sup>*

La Corte costituzionale ritiene inoltre che tale divieto violi anche l'art.3 Cost. sotto il profilo della “pari dignità sociale”; in dottrina detto profilo è inteso come affermazione della “parificazione dei valori riconosciuti ai [...] membri della comunità.”<sup>188</sup>, dunque si considera che ogni cittadino abbia pari valore rispetto a tutti gli altri, poiché ogni dignità ha valore in sé.

---

<sup>185</sup> La sentenza è identificabile con il codice ECLI:IT:COST:2020:186.

<sup>186</sup> G. GRATTAROLA, *Il diritto alla residenza anagrafica dopo il decreto-legge n. 130/2020*, Rivista di diritto internazionale - n. 4 – 2020, pag. 1069.

<sup>187</sup> Ivi, pag. 1071

<sup>188</sup> In questi termini, FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in Studi in onore di Giuseppe Chiarelli (a cura di Zangari), t. II, Milano, 1974, p. 1089 ss., p. 1102.

Dunque sembrerebbe che la prospettiva sposata dalla Corte sia quella che l'iscrizione anagrafica abbia una funzione di riconoscimento sociale, prospettiva coerente con parte della dottrina<sup>189</sup> che riconosce come la registrazione attesti il legame attinente che sussiste tra il singolo e la collettività stabilita sul territorio in cui il primo ha deciso di stabilirsi.

Un primo filone di autori ritiene che nell'ordinamento italiano, il diritto alla residenza anagrafica possa essere qualificato come diritto fondamentale, e possa essere ricondotto al novero di tutele offerte dall'art.2 Cost.

Una seconda corrente si affianca a questo primo filone giurisprudenziale, dichiaratasi analogamente a favore del diritto alla residenza anagrafica, costituzionalmente garantito nell'ordinamento italiano, anche se non si è espresso in merito al fatto che ad esso si possa ricondurre l'attestazione del legame sociale e di appartenenza intercorrente tra singolo residente e collettività territoriale.

La corrente minoritaria respinge ogni autonomo rilievo costituzionale al diritto all'iscrizione anagrafica, essi ritengono che il divieto costituirebbe una violazione dell'art.117, c.1, Cost. così come integrato dalla norma presente nell'art.2 del Protocollo n.4 della Convenzione europea, secondo il meccanismo definito con le sentenze nn.348 e 349 rese dalla Corte Costituzionale nel 2007.<sup>190</sup>

Nel complesso il Decreto Sicurezza è stato fortemente contestato da un ampio novero di soggetti, infatti è stato ampiamente discusso in dottrina da esperti in diritto dell'immigrazione e giuristi, oltre che dalle ONG tra cui l'UNCHR, la quale ha dichiarato apertamente i suoi timori riguardo alcune norme presenti all'interno del Decreto che sembravano essere in contrasto con la normativa internazionale sui rifugiati e sui diritti umani.<sup>191</sup>

I principali motivi di critica sono innanzitutto, come visto precedentemente, l'incostituzionalità del decreto e di parti di esso. Esso va contro una sentenza del 2007 della Corte Costituzionale in cui si dichiara che non basta che venga dichiarata la

---

<sup>189</sup> Così MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche, Il diritto di famiglia e delle persone*, 2003, p. 1013 ss., pp. 1018-1021; DINELLI, *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione, Diritto amministrativo*, 2010, p. 639 ss., pp. 641-643.

<sup>190</sup> G. GRATAROLA, *Il diritto alla residenza anagrafica dopo il decreto-legge n. 130/2020*, Rivista di diritto internazionale - n. 4 – 2020, pag. 1079.

<sup>191</sup> UNCHR, *Osservazioni UNHCR sul Decreto legge in materia di protezione internazionale e immigrazione, e sicurezza pubblica, 5 ottobre 2018*, [www.unhcr.it/news/osservazioni-unhcr-sul-decreto-legge-materia-protezione-internazionale-immigrazione-sicurezza-pubblica.html](http://www.unhcr.it/news/osservazioni-unhcr-sul-decreto-legge-materia-protezione-internazionale-immigrazione-sicurezza-pubblica.html) .(consultato in data 8 dicembre)

necessità di urgenza per poter emanare un decreto, il quale interviene sul fenomeno migratorio che per sua natura è di carattere strutturale e non emergenziale.<sup>192</sup> La sua incostituzionalità è dovuta soprattutto dal fatto che si pone in contrasto con l'art. 10,c.3 ,Cost.<sup>193</sup>, negando la concessione del permesso di soggiorno per motivi risultanti da obblighi costituzionali o internazionali.

Un secondo motivo di critica è dovuto dal sistema SPRAR che è stato fortemente ridimensionato, concentrando i richiedenti asilo in strutture chiamate CARA, che sono centri di accoglienza per richiedenti asilo, aventi solo servizi essenziali. Infine è stato criticato il rischio che i cambiamenti previsti dal Decreto potessero causare un drastico aumento degli stranieri irregolari. L'analista dell'Ispi, Matteo Villa, nel 2018 aveva previsto che in due anni e mezzo gli stranieri irregolari sarebbero potuti crescere fino a 140 mila.<sup>194</sup>

Dopo il Decreto Sicurezza, è stato emanato il c.d. decreto sicurezza-bis, con decreto legge n.53/2019 recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica<sup>195</sup>. Il provvedimento è composto da 27 articoli ed è suddiviso in tre capi, di cui il primo contenente disposizioni urgenti in materia di contrasto all'immigrazione illegale e di ordine e sicurezza pubblica.

*“Si ritiene che i citati decreti non erano coerenti con le convenzioni internazionali, compresa quella di Amburgo e con le ultime pronunce della Cassazione. In conseguenza, i provvedimenti non erano in linea con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la Convenzione di Ginevra, la citata Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay, in particolare l'art. 19, sino ai recenti decreti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19. Si tratta di convenzioni «che antepongono il diritto alla vita, il divieto di tortura e*

---

<sup>192</sup> Vita, ” *Decreto Sicurezza, cosa si rischi davvero*”, 26 novembre 2018, [www.vita.it/it/article/2018/11/26/decreto-sicurezza-cosa-si-rischia-](http://www.vita.it/it/article/2018/11/26/decreto-sicurezza-cosa-si-rischia-)

<sup>193</sup> Art. 10,c.3, Cost: “ *Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.*”

<sup>194</sup> UNCHR, Cambiamenti del “decreto sicurezza e immigrazione”, gennaio 2019, <https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/2019-gennaio-cambiamenti-del-decreto-sicurezza-immigrazione/>

<sup>195</sup> DECRETO-LEGGE 14 giugno 2019, n. 53, Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. (19G00063) (GU Serie Generale n.138 del 14-06-2019)

*di trattamenti inumani e degradanti, il principio di non refoulement e il diritto di chiedere asilo in frontiere».*<sup>196</sup>

### **3.5. La nuova riforma del Decreto immigrazione**

Per questo motivo in data 5 ottobre, con il decreto legge n. 130/2020<sup>197</sup>, è stata approvata da parte del Consiglio dei ministri la modifica dei decreti sicurezza, i quali avevano a propria volta modificato profondamente le norme sull'accoglienza dei richiedenti asilo, quelle sul soccorso in mare, sulla cittadinanza e sull'asilo in Italia.<sup>198</sup> Tale decreto viene nominato anche "decreto immigrazione", distinguendosi dai decreti precedenti per aver rimosso il termine "sicurezza", esso interviene in diverse materie e su diverse fonti normative come i precedenti decreti tra cui: il T.U. sull'immigrazione; la legge in materia di cittadinanza n.91/1992; i D.lgs. n. 25/2008 e n.142/2015 che attuano le direttive europee "Procedure" e "Accoglienza".

Esso dunque *“prevede una serie di modifiche, apportate a diverse fonti normative, su tematiche sensibili, che non si limitano alla disciplina in materia d'immigrazione, ma riguardano anche la protezione internazionale e nuove ipotesi di protezione speciale, il soccorso in mare, degli aspetti relativi alla disciplina in materia di cittadinanza e all'accoglienza dei richiedenti asilo.”*<sup>199</sup>

L'art.1 riguarda le disposizioni in materia di permesso di soggiorno e controlli alla frontiera, in particolare attraverso l'aggiunta di un ulteriore comma nell'art.6 del T.U. sull'immigrazione si introduce la convertibilità di alcuni permessi di soggiorno in permessi di soggiorno per motivi di lavoro. Le tipologie per cui si è prevista questa ipotesi sono le seguenti:

---

<sup>196</sup> P. GENTILUCCI, *La controversa riforma dei decreti sicurezza*, GIURISPRUDENZA PENALE WEB, 2020, 11, in [https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci\\_gp\\_2020\\_11.pdf](https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci_gp_2020_11.pdf)

<sup>197</sup> DECRETO-LEGGE 21 ottobre 2020, n. 130, Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. (20G00154) (GU Serie Generale n.261 del 21-10-2020)

<sup>198</sup> Ibidem

<sup>199</sup> UFTDU, *In vigore il nuovo decreto in materia di immigrazione (D.L. n. 130 del 21 ottobre 2020): luci e ombre*, 22 ottobre 2020, in <https://www.unionedirittiumani.it/in-vigore-il-nuovo-decreto-in-materia-di-immigrazione-d-l-n-130-del-21-ottobre-2020-luci-e-ombre/>

- a) permesso di soggiorno per protezione speciale, di cui all'art. 20-bis del D. Lgs. n.25/2008. In passato questo tipo di permesso dava la possibilità di svolgere attività lavorativa ma non era prevista la convertibilità, per cui era possibile richiedere il rinnovo fino a quando sussistevano le condizioni che avevano permesso il rilascio di tale permesso, le quali venivano riesaminate da parte della Commissione Territoriale ad ogni rinnovo. Il divieto di conversione, in questo specifico caso, riguarda solo i casi in cui siano intervenute le cause di esclusione o di diniego della protezione internazionale espressamente previste dagli artt. 10, comma 2, lett. b) e c), e 16 del D.lgs. n.251/2007;
- b) permesso di soggiorno per calamità, di cui all'art. 20-bis del D. Lgs. n. 25/2008. In precedenza questo tipo di permesso permetteva di svolgere attività lavorativa, ma non era prevista la convertibilità; anche in questo caso si poteva richiedere il rinnovo con cadenza semestrale fino a quando sussistevano le condizioni che ne avevano reso possibile il rilascio;
- c) permesso di soggiorno per residenza elettiva, di cui all'art. 11, lett. cquater, del DPR n. 394/199;
- d) permesso di soggiorno per acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide, ad esclusione dei casi in cui il cittadino straniero sia stato in precedenza titolare di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo;
- e) permesso di soggiorno per attività sportiva, di cui all'art. 27, comma 1, lett. p), del D. Lgs. n. 286/1998;
- f) permesso di soggiorno per lavoro di tipo artistico, di cui all'art. 27, comma 1, lett. m), n), e o) del D.Lgs. n. 286/1990;
- g) permesso di soggiorno per motivi religiosi di cui all'art. 5, comma 2, del D. Lgs. n.286 n.286/1998;
- h) permesso di soggiorno per assistenza ai minori, rilasciato in conseguenza all'autorizzazione al soggiorno sul territorio nazionale disposta dal Tribunale per i minorenni ai sensi dell'art. 31, comma 3, del D.Lgs. n.286/1998. Anche questa tipologia di permesso in precedenza concedeva di lavorare ma non prevedeva la convertibilità, poteva essere rinnovato finché il Tribunale per i minorenni concedeva l'autorizzazione.<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> DECRETO-LEGGE 21 ottobre 2020, n. 130, Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del

Dette ipotesi di conversione permettono di dare una prospettiva strutturale a permessi di soggiorno che altrimenti sarebbero bloccate e destinate a dover soddisfare le condizioni e i requisiti che hanno permesso il rilascio del titolo. L'opportunità di conversione concessa nel nuovo decreto, anche se condizionata alla presenza di un rapporto di lavoro stabile, configurerebbe la possibilità dei migranti di passare da una condizione precaria ad una stabile.<sup>201</sup>

Viene ripristinata la protezione speciale, disciplinata all'art.32, c.3, del D.lgs. 25/2008, la quale spetta a quei soggetti che nei paesi d'origine corrono il rischio di trattamenti inumani e degradanti; con essa viene ripristinato anche il divieto di respingimento o espulsione in Stati in cui vengono violati i diritti umani (art.1, c.1).<sup>202</sup>

Tale divieto si rifà alle garanzie sancite all'art.8 della CEDU<sup>203</sup>, che stabilisce il diritto di ogni persona di veder rispettata la propria vita privata e familiare, la quale non può essere eliminata o violata se non per motivi relativi alla salvaguardia delle garanzie democratiche, della sicurezza e del bene comune.

Il parametro del «rispetto della vita privata e familiare», ai sensi degli orientamenti giurisprudenziali nazionali ed europei, permette di valorizzare la complessiva condizione di esistenza del migrante:

---

codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. (20G00154) (GU Serie Generale n.261 del 21-10-2020)

<sup>201</sup> P. GENTILUCCI, *La controversa riforma dei decreti sicurezza*, GIURISPRUDENZA PENALE WEB, 2020, 11, in [https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci\\_gp\\_2020\\_11.pdf](https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci_gp_2020_11.pdf)

<sup>202</sup> *“Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine.”*

<sup>203</sup> ARTICOLO 8: *“Diritto al rispetto della vita privata e familiare”* 1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

*“laddove i processi di integrazione da questi maturati risultassero consolidati nel tempo, strutturati e radicati in un adeguato campo di relazioni sociali e familiari e escludessero, nel contempo, profili di rischio e pericolosità, il proprio allontanamento dal territorio nazionale, a cui conseguirebbe “il sacrificio” integrale della vita privata e familiare nel frattempo costruita, configurerebbe una violazione dell’art. 8 CEDU e, come tale, integrerebbe la nuova fattispecie di divieto di espulsione.”<sup>204</sup>*

L’art. 1, c.2, riguarda il caso in cui venga rigettata la domanda di protezione internazionale, e sussistano i requisiti ai commi 1 e 1.1; ciò comporterebbe il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale, si prevede che gli atti vengano trasmessi dalla Commissione territoriale al Questore per detto rilascio. Anche se l’interpretazione è discutibile, detta modifica è stata talvolta rappresentata come un ripristino dell’abrogata protezione umanitaria, in realtà il nuovo divieto di espulsione concerne uno specifico profilo e consente di riacquisire una possibilità di valorizzazione dei processi di integrazione del migrante che, nella protezione umanitaria, riguardava solo un novero limitato della casistica riconducibile all’istituto.<sup>205</sup>

L’art. 2 stabilisce le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale e vengono delineate due vie: procedure “non ordinarie”, in particolare le “procedura accelerate” che prevedono tempi ristretti, regolari e definiti rispetto a quelli ordinari. Queste si suddividono in due categorie: le procedure con trasmissione senza ritardo della documentazione alla Commissione territoriale, la quale ha tempo cinque giorni per decidere; poi ci sono le procedure a trasmissione immediata della documentazione alla Commissione territoriale, la quale deve occuparsi dell’audizione del richiedente entro sette giorni da quando ha ricevuto la documentazione e ha tempo due giorni per decidere.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> P. GENTILUCCI, *La controversa riforma dei decreti sicurezza*, GIURISPRUDENZA PENALE WEB, 2020, 11, in [https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci\\_gp\\_2020\\_11.pdf](https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci_gp_2020_11.pdf)

<sup>205</sup> Ibidem

<sup>206</sup> Il primo gruppo comprendeva la domanda di protezione formulata dal richiedente proveniente da un Paese qualificato come “sicuro” e la prima domanda di protezione reiterata. Il secondo gruppo comprendeva invece, il caso della domanda presentata dal richiedente per il quale era stato disposto il trattenimento ed il caso della domanda di protezione presentata dal richiedente alla frontiera dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere i controlli.

Subentrava una terza ipotesi di procedura veloce, la così detta procedura “direttissima”, la quale poteva essere avviata solo quando la domanda di protezione era stata presentata dal richiedente che risultava sottoposto a trattenimento ed a procedimento penale per uno dei reati riportati nell’art. 32, comma 1-bis, del D.Lgs. n. 25/2007 o se condannato ma con sentenza non definitiva. In tal caso il Questore doveva informare la Commissione territoriale, la quale doveva predisporre l’audizione del richiedente alla decisione; in caso di rigetto della domanda, il richiedente aveva l’obbligo di abbandonare il territorio italiano.

Nel decreto immigrazione si modifica la composizione dei due gruppi attraverso la modifica dell’art.28 del D.lgs. 25/2008<sup>207</sup>, anche l’art. 28 bis<sup>208</sup> viene sostituito disciplinando le procedure accelerate. Il quinto comma delinea la possibilità di superare i termini, quando questo risulta essere indispensabile per garantire un esame adeguato e completo; il sesto comma invece sottolinea che ai MSNA non vengono applicate dette procedure. È stato inserito il nuovo comma 1-bis, con cui si prevede che le disposizioni relative alle domande manifestamente infondate non si applicano ai richiedenti facenti

---

<sup>207</sup> «1. Il presidente della Commissione territoriale, previo esame preliminare delle domande, determina i casi di trattazione prioritaria, secondo i criteri enumerati al comma 2, e quelli per i quali applicare la procedura accelerata, ai sensi dell’art. 28-bis. La Commissione territoriale informa il richiedente delle determinazioni procedurali assunte ai sensi del periodo precedente, all’avvio del colloquio personale di cui all’art. 12. 2. La domanda è esaminata in via prioritaria, conformemente ai principi fondamentali ed alle garanzie di cui al capo II, quando: a) ad una prima valutazione, è verosimilmente fondata; b) è presentata da un richiedente appartenente a categorie di persone vulnerabili, in particolare da un minore non accompagnato, ovvero che necessita di garanzie procedurali particolari; c) è esaminata ai sensi dell’art. 12, comma 2-bis».

<sup>208</sup> «1. La Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che adotta la decisione entro cinque giorni nei casi di: a) domanda reiterata ai sensi dell’art. 29, comma 1, lettera b); b) domanda presentata da richiedente sottoposto a procedimento penale per uno dei reati di cui agli artt. 12, comma 1, lettera c), e 16, comma 1, lettera dbis, del decreto legislativo 19 novembre 2007, n.251, e quando ricorrono le condizioni di cui all’art. 6, comma 2, lettere a), b) e c), del D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 142, ovvero è stato condannato anche con sentenza non definitiva per uno dei predetti reati, previa audizione del richiedente. 2. La Questura provvede senza ritardo alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale che, entro sette giorni dalla ricezione della documentazione, provvede all’audizione e decide entro i successivi due giorni, nei seguenti casi: a) richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento nelle strutture di cui all’art. 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, ovvero nei centri di cui all’art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, qualora non ricorrano le condizioni di cui al comma 1, lettera b); b) domanda di protezione internazionale presentata da un richiedente direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di cui al comma 4, dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere i relativi controlli. In tali casi la procedura può essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito; c) richiedente proveniente da un Paese designato di origine sicura, ai sensi dell’art. 2-bis; d) domanda manifestamente infondata, ai sensi dell’art. 28-ter; e) richiedente che presenti la domanda, dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, al solo scopo di ritardare o impedire l’esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento [...]».

parte della categoria dei soggetti vulnerabili, ai sensi dell'art.17<sup>209</sup> del D.lgs.142/2015, essendo portatori di esigenze particolari.

Viene definita innovativa la formulazione dell'art.29-bis<sup>210</sup>, relativo alla domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento, in cui viene ripristinata la valutazione da parte della Commissione territoriale, che provvede all'esame preliminare entro tre giorni.<sup>211</sup>

Le novità riguardano l'introduzione dei commi 3.1 e 3.2: nel primo si prevede l'ipotesi di rigetto della domanda di protezione, nel caso in cui il richiedente si trovi nelle condizioni "di gravi condizioni psicofisiche o derivanti da gravi patologie", come riportato ai sensi dell'art.19, c.2, lett. Dbis del T.U. sull'immigrazione. In questo caso la Commissione dovrà trasmettere al Questore gli atti al fine di rilasciare il permesso di soggiorno per cure mediche.

L'obiettivo di questo comma aggiuntivo è quello di formalizzare l'obbligo di valutazione dell'eventuale esistenza della condizioni previste all'art.19 in capo alla Commissione, con la conseguenza che l'attivazione della procedura per il rilascio del permesso di soggiorno per cure mediche avrebbe luogo direttamente all'interno della procedura di valutazione della richiesta di protezione su impulso (da considerarsi vincolante sulla scorta della giurisprudenza già sedimentata riguardo alla trasmissione degli atti al Questore in materia di protezione umanitaria) della stessa Commissione Territoriale.<sup>212</sup>

Sempre nel caso in cui la richiesta venga rigettata, il comma 3.2 prevede che la Commissione debba provvedere alla trasmissione degli atti al Procuratore presso il Tribunale per i Minorenni nel caso di sussistenza di condizioni che, ai fini di tutelare il minore, motiverebbero la speciale autorizzazione da parte del tribunale a far rimanere il genitore sul territorio nazionale (art. 31, comma 3, D.Lgs. n. 286/1998).

---

<sup>209</sup> minori, minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali.

<sup>210</sup> «1. Se lo straniero presenta una prima domanda reiterata nella fase di esecuzione di un provvedimento che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale, la domanda è trasmessa con immediatezza al Presidente della commissione territoriale competente che procede all'esame preliminare entro tre giorni e contestualmente ne dichiara l'inammissibilità ove non siano stati adottati nuovi elementi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett. b)».

<sup>211</sup> P. GENTILUCCI, *La controversa riforma dei decreti sicurezza*, GIURISPRUDENZA PENALE WEB, 2020, 11, in [https://www.giurisprudenzapenale.com/wpcontent/uploads/2020/11/Gentilucci\\_gp\\_2020\\_11.pdf](https://www.giurisprudenzapenale.com/wpcontent/uploads/2020/11/Gentilucci_gp_2020_11.pdf)

<sup>212</sup> Ibidem

Per quanto riguarda l'art. 35-bis relativo alle controversie in materia di protezione internazionale, in tutti i casi in cui la domanda di protezione rientri nelle procedure accelerate, si stabilisce il principio di riduzione della metà dei termini per avviare l'azione giudiziaria. In base alla normativa in vigore, se l'accertamento giudiziale ha come oggetto un rifiuto della domanda reiterata, l'istanza di sospensione richiesta al giudice non interrompe l'efficacia del provvedimento impugnato nelle more della decisione del giudice sull'istanza stessa; nel testo riformato sarà possibile escludere la sospensione dell'istanza cautelare solo nel caso in cui la Commissione dichiari l'inammissibilità della domanda per la seconda volta.

Sono state apportate modifiche anche in relazione del trattenimento del cittadino straniero nei Centri di Permanenza per i Rimpatri; innanzitutto si sottolinea che è doveroso che i migranti vengano informati immediatamente dei propri diritti e facoltà in una lingua per lui comprensibile.

Si prevede inoltre che venga configurato un parametro di priorità nella disposizione del trattenimento, ai sensi del comma 1.1 dell'art. 14 del D.Lgs n.286/1998, il quale deve dare priorità ai cittadini stranieri percepiti come minacce per l'ordine e la sicurezza pubblica o che siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per i reati per i quali sia previsto l'arresto obbligatorio in flagranza o che siano inerenti agli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite.<sup>213</sup>

Vengono ridotti i termini massimi di trattenimento a 90 giorni anziché 180, dando però la possibilità di proroga di altri 30 giorni nel caso in cui il migrante sia cittadino di un Paese con cui l'Italia ha sottoscritto accordi in materia di rimpatri.

Viene aumentato il novero dei reati che legittimano il trattenimento dei richiedenti protezione, tra questi viene aggiunta la condizione del richiedente che, durante la fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento, abbia formulato la prima domanda reiterata. Si prevede la facoltà di arresto dell'autore del fatto anche fuori dei casi di flagranza con connesso rito direttissimo per i reati commessi con violenza alle persone o alle cose durante il trattenimento nei centri.

---

<sup>213</sup> Ibidem

Il così detto decreto immigrazione ha un forte impatto sul precedente impianto normativo in materia di immigrazione e asilo in quanto riforma ed elimina le modifiche apportate dai decreti sicurezza, anche se mantiene alcuni punti che sono soggetti a critiche tra cui i tempi di attesa per ottenere la cittadinanza e la decisione di mantenere la criminalizzazione del soccorso marittimo. Nonostante questo il contenuto del decreto è orientato verso la giusta direzione per affrontare il fenomeno migratorio come evento strutturale e non solamente emergenziale.<sup>214</sup>

---

<sup>214</sup> UFTDU, *In vigore il nuovo decreto in materia di immigrazione (D.L. n. 130 del 21 ottobre 2020): luci e ombre*, 22 ottobre 2020, in <https://www.unionedirittiumani.it/in-vigore-il-nuovo-decreto-in-materia-di-immigrazione-d-l-n-130-del-21-ottobre-2020-luci-e-ombre/>

## CAPITOLO IV

# L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA

### 4.1. Incremento del flusso migratorio conseguente alla primavera araba: 2011-2013

Con l'aumento delle persone in arrivo in Italia dopo la caduta dei regimi sia in Tunisia che in Libia, il 12 febbraio 2011, l'allora ministro dell'interno Roberto Maroni dichiarò lo stato di emergenza, "*North Africa Emergency*": ENA.

Nel marzo 2011, ci fu un tentativo di equa distribuzione in tutto il paese, in collaborazione con le regioni, ma fu ostacolato dalla difficoltà di trovare edifici adeguati ad accogliere persone nella propria regione e dalla pressione politica per evitare di creare strutture di accoglienza nelle proprie circoscrizioni elettorali. La gestione centralizzata inoltre causò attrito anche con l'ANCI - Associazione nazionale dei comuni italiani, perché la protezione civile istituiva strutture senza previo consulto con il comune interessato.

In data 6 aprile 2011 si tenne una riunione in cui la cabina di regia della Conferenza Unificata, istituita specificatamente per l'emergenza in corso, in cui si richiedeva l'intervento del Sistema nazionale di protezione civile per la pianificazione e la gestione dell'accoglienza sia dei profughi sia dei migranti arrivati dal 1° gennaio al 5 aprile dai Paesi del Nord Africa, i quali erano in possesso del permesso temporaneo di soggiorno e avevano fatto richiesta di assistenza.

Sulla base di tale mandato il Dipartimento della Protezione Civile attivò un tavolo di lavoro con le Direzioni di protezione civile regionali, i rappresentanti dell'UPI - Unione delle province d'Italia e dell'ANCI, riuniti il 7 e il 12 aprile 2011 per la definizione delle modalità di coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali. Il tavolo di lavoro predispose il piano per la gestione dell'accoglienza dei migranti che prevedeva per ogni Regione diverse fasi di attuazione che tenessero conto delle assegnazioni già realizzate, così da garantire in ogni fase un'equa distribuzione sul territorio nazionale.<sup>215</sup>

---

<sup>215</sup> Ministero dell'Interno, *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia: Modelli, strumenti e azioni*, in file:///C:/Users/Asus/OneDrive/Desktop/Rapporto\_annuale\_Buone\_Pratiche\_di\_Accoglienza\_Italia\_31\_maggio\_2017.pdf

Al Capo Dipartimento della Protezione Civile fu affidato l'incarico di Commissario Delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari a fronteggiare lo stato di emergenza attraverso l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933 del 13 aprile 2011.<sup>216</sup>

Invece, con l'ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 33 del 28 dicembre 2012<sup>217</sup> venne regolamentata la chiusura dello stato di emergenza umanitaria per l'eccezionale afflusso di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa e il rientro nella gestione ordinaria a partire dal 1° gennaio 2013.<sup>218</sup>

Con la fine dell'ENA nel 2013 è chiaro il fallimento di tale approccio perché le persone dovettero lasciare le strutture di accoglienza, ma senza alloggio e lavoro e in molti occuparono gli edifici abbandonati delle grandi città italiane.

Nel passaggio dall'emergenza alla gestione ordinaria, l'unica istituzione competente al coordinamento del sistema di accoglienza, cioè il Ministero dell'Interno con a capo il neo ministro Angelino Alfano, decise di rafforzare la *governance* multilivello precedentemente adottata trasferendo il gruppo di lavoro direttamente nelle mani del Ministero dell'Interno con la collaborazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Questo gruppo di lavoro fungeva da luogo di discussione e di scambio e aveva inoltre la funzione di trovare compromessi tra i diversi attori principali. Al fine di coordinare e monitorare l'accoglienza a livello regionale furono istituiti gruppi di lavoro regionali in materia di asilo che riunivano tutte le istituzioni coinvolte, come le regioni comuni, le prefetture locali, ecc.

Il sistema utilizzato prevedeva tre diversi tipi di centri di prima accoglienza:

1. Centri di primo soccorso e accoglienza CPSA, per flussi ingenti di persone che prevedevano anche primo soccorso e assistenza medica.
2. Centri di accoglienza CDA, utilizzati da immigrati che hanno già ricevuto la prima assistenza e vogliono fare richiesta d'asilo.
3. Centri di accoglienza per richiedenti asilo CARA, per il soggiorno delle persone in attesa della risposta alla richiesta d'asilo presentata.

---

<sup>216</sup> O.P.C.M. del 13 aprile 2011, n. 3933 Ulteriori disposizioni urgenti dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa (pubblicata in Gazzetta ufficiale n. 91 del 20 aprile 2011)

<sup>217</sup> Ocdpc n. 33 del 28 dicembre 2012: regolamento della chiusura dello stato di emergenza umanitaria e rientro nella gestione ordinaria da parte del Ministero dell'Interno e altre amministrazioni competenti

<sup>218</sup> Ibidem

Se lo Stato italiano riconosce la protezione internazionale la persona dovrà trasferirsi in centri di seconda accoglienza, SPRAR.

In quel periodo il numero di persone che godevano di protezione superava i posti liberi nei centri SPRAR e questo portò il Ministero dell'interno a richiedere l'istituzione di CAS alle prefetture, coinvolgendo sia organizzazioni no-profit, come le CARITAS e le ARCI, ma anche imprese private come gli alberghi. La nascita dei CAS portò a forti tensioni tra gli attori principali, in particolare tra le prefetture e gli enti locali.

L'operazione *Mare Nostrum*, in risposta al tragico naufragio del 3 ottobre 2013 che portò alla morte di almeno 368 persone, che prevedeva l'utilizzo della guardia costiera italiana per portare in salvo gli immigrati, portò gli attori coinvolti a concepire questo fenomeno in un'ottica non emergenziale ma sistematica.<sup>219</sup>

## 4.2 Il sistema dello SPRAR: 2014-2017

La gestione di un flusso così consistente e persistente è stato affrontato grazie alla modalità operativa sancita dall'Intesa stipulata dalla Conferenza unificata stato, regioni e autorità locali del 10 luglio 2014<sup>220</sup> con cui venne approvato il primo piano nazionale al fine di contrastare questo flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e MSNA.

Il periodo compreso tra il 2014 e il 2016 rappresenta il momento più florido nel processo decisionale perché caratterizzato da una convergenza di posizioni tra gli attori principali e per la fusione dei diversi centri in uno sistema: lo SPRAR, sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e l'intesa rappresentò un momento molto importante nella formazione di questo sistema.

Esso rappresenta il modello di riferimento italiano per l'accoglienza di secondo livello, *“articolato in singoli progetti di accoglienza integrata predisposti dagli enti locali, con la collaborazione del terzo settore, e finanziati dal Ministero dell'Interno. L'obiettivo dello SPRAR era consentire a richiedenti e titolari di protezione internazionale di avviare percorsi di inserimento socio-economico finalizzati al raggiungimento*

---

<sup>219</sup> F. ROMANA GENOVIVA, *Il ruolo dei media nella diffusione di una narrativa della tragedia: titoli e strategie*, UNCHR, in <https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/ruolo-dei-media-nella-diffusione-narrativa-della-tragedia-titoli-strategie/>

<sup>220</sup> Intesa fra il Governo, le Regioni e gli enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati adottata in sede di Conferenza Unificata il 10 luglio 2014

*dell'autonomia. Nel suo complesso il sistema deve consentire il tempestivo passaggio da una fase all'altra attraverso l'utilizzo di strutture già esistenti, o la creazione di nuove, e la definizione di modalità di gestione omogenee.*"<sup>221</sup>

Suddetta Intesa portò alla razionalizzazione dei principi e i meccanismi del sistema di accoglienza attraverso l'individuazione di tre diversi livelli di accoglienza, partendo dai Centri di prima accoglienza per l'identificazione e il primo soccorso, passando poi per i Centri regionali con l'obiettivo di essere redistribuito localmente e infine i Centri SPRAR.

Inoltre, determinò la Creazione del Gruppo di coordinamento nazionale in materia d'asilo, con ruolo di coordinatore tra le politiche europee e quelle nazionali e con l'importante obiettivo di redigere un piano operativo nazionale annuale sull'asilo volto alla stima della necessità di luoghi di accoglienza e la distribuzione per regione.

Il gruppo era composto dal Ministero dell'interno e quello del Lavoro e delle politiche Sociali, ANCI, Conferenza delle regioni, UPI, le organizzazioni no profit ARCI e Caritas, ma anche membri chiamati come UNHCR e il ministero delle Pari Opportunità. Così come nel periodo precedente, erano presenti anche gruppi regionali di coordinamento in materia di asilo, riconosciuti parte integrante della *governance* del sistema di accoglienza e responsabili del coordinamento dell'attuazione del piano operativo nazionale a livello locale.

Con l'obiettivo di porre lo SPRAR al centro del sistema di accoglienza nel 2014 furono aumentati i posti disponibili nelle rete (da 3000 a 10000), ma questo aumento (basato sull'adesione volontaria dei comuni) non bastò a tenere il passo con l'incremento dei flussi migratori, infatti anche i CAS si espansero nei comuni per diverse ragioni tra le quali, il minore onere burocratico e la flessibilità maggiore rispetto allo SPRAR.<sup>222</sup>

Nel 2015 l'adozione dell'Agenda europea sulla migrazione portò all'introduzione degli *hotspot*, centri di detenzione e identificazione, in cui le persone vengono identificate, registrate, vengono rilevate le loro impronte digitali e smistate in *hub* aperti (per chi vede riconosciuto il diritto d'asilo) e *hub* chiusi (per migranti clandestini).

---

<sup>221</sup> Ministero dell'Interno, *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia: Modelli, strumenti e azioni*, in file:///C:/Users/Asus/OneDrive/Desktop/Rapporto\_annuale\_Buone\_Pratiche\_di\_Accoglienza\_Italia\_31\_maggio\_2017.pdf

<sup>222</sup> Ibidem

Se da un lato sono stati ridotti i movimenti secondari verso gli altri stati membri, dall'altro il trasferimento di parte dei richiedenti asilo per alleviare la pressione sui paesi di primo ingresso è stato inadeguato.

Il 2015 rappresentò un punto di svolta con l'entrata in vigore del D.lgs. 142/2015<sup>223</sup>, il così detto "Decreto Accoglienza", con cui è stata dettata la nuova disciplina dell'accoglienza, dando veste normativa a ciò che era stato previsto dall'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata. Tale decreto recepisce le direttive europee 2013/33/UE, la c.d. "Direttiva accoglienza", e 2013/32/UE, la c.d. "Direttiva procedure".

Prima del D.lgs. 142/2015 ai MSNA venivano applicate le norme generali riferite ai minori in stato di abbandono; con questo decreto vengono emanate per la prima volta disposizioni specificatamente rivolte a questa categoria di minori al fine di rafforzare gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento (si cfr. art. 18, 19, 19-bis e 21 del D.Lgs. n. 142/2015).

Il quadro normativo di riferimento per l'accoglienza è rappresentato da tale normativa, la quale è stata successivamente modificata e implementata dalla L. 47/2017. Da queste disposizioni ne deriva un sistema suddiviso in una prima e una seconda accoglienza; la prima accoglienza è basata sull'istituzione di strutture governative per le esigenze soccorso e di protezione immediata di tutti i MSNA.<sup>224</sup>

Si ricorda inoltre il principio secondo il quale i MSNA non possono essere trattenuti o accolti presso i CPR, come già segnalato nel capitolo precedente.

Con il decreto istitutivo 1 settembre 2016<sup>225</sup>, il Ministero dell'Interno, d'intesa con il Ministero Economia e Finanze, ha definito una serie di requisiti che le strutture che accolgono i MSNA devono soddisfare per assicurare loro un luogo sicuro in cui possano ritrovare un ambiente di tipo familiare e in cui possano sentirsi accolti e rispettati. Tra questi, è previsto che i centri di prima accoglienza siano ubicati in luoghi che garantiscano l'accesso alla vita sociale del territorio e che assicurino l'accoglienza continuativa.

---

<sup>223</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. (15G00158) (GU Serie Generale n.214 del 15-09-2015)

<sup>224</sup> Ministero dell'Interno, *Linee Guida per le strutture di prima accoglienza contenenti procedure operative standard per la valutazione del superiore interesse del minore*, in <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/06/Linee-guida-per-strutture-prima-accoglienza.pdf>.

<sup>225</sup> Decreto 1 settembre 2016, *Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati*, in <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/09/08/16A06605/sg>

La normativa all'art.3 stabilisce che ogni centro garantisca *“l'ospitalità di 50 minori in almeno due sedi alla stessa destinate in via esclusiva. Ciascuna sede può accogliere fino ad un massimo di 30 minori”* in modo tale che i minori riescano a stabilire un rapporto con gli operatori, tra cui assistenti sociali, educatori, psicologi, mediatori linguistici, e affinché questi riescano a dare la giusta importanza ad ognuno di loro definendo un progetto individuale.

L'attivazione e la gestione delle strutture di prima accoglienza viene svolta dal Ministero dell'interno tramite procedura ad evidenza pubblica, in accordo con gli enti locali dei territori nei quali sono situate le sedi delle strutture stesse; e sono finanziati a valere sul Fondo asilo Migrazione e Integrazione (FAMI).

Il Ministero dell'interno emana anche delle linee guida per le strutture di prima accoglienza; esse contengono procedure operative standard al fine di valutare il superiore interesse del minore, grazie al contributo di diversi attori tra cui UNHCR, IOM, Save the Children, CRI e ANCI, i quali hanno il dovere di sostenere le attività degli operatori in relazione a specifici mandati, quali:

*“UNHCR ha il compito di contribuire alle attività di coordinamento e di strutturazione dei servizi d'informazione e supporto legale per la domanda di riconoscimento di protezione internazionale ai MSNA accolti nelle strutture. A tal fine, l'UNHCR svolgerà attività di consulenza, di elaborazione di materiale informativo adeguato e accessibile, e di promozione di buone prassi per la determinazione del migliore interesse del minore;*

*OIM, secondo convenzione risponde a tre azioni differenti quali la valutazione dei bisogni di affiancamento degli operatori dei centri di prima accoglienza sulle tematiche del ricongiungimento familiare, della tratta degli esseri umani e sugli aspetti psicosociali riguardanti i minori stranieri non accompagnati;*

*Save the Children ha il compito di fornire un supporto specialistico agli operatori delle strutture di accoglienza, attraverso un costante affiancamento per il rispetto di elevati standard di qualità; inoltre, al fine di omogeneizzare i servizi delle diverse strutture, ha il compito di predisporre linee guida,*

*schede e modelli che saranno utilizzati dagli operatori nell'ambito dell'attuazione delle azioni a favore dei MSNA.*<sup>226</sup>

Nella seguente tabella sono sintetizzate le Linee guida relative al superiore interesse del minore nelle strutture di accoglienza:

<p><b>Il punto di vista del minore/ diritto alla partecipazione (art. 12 e 13 CRC)</b></p>	<p>Ogni minore ha diritto di esprimere il proprio punto di vista nelle decisioni che lo riguardano e le sue opinioni devono essere prese in debita considerazione. La ponderazione del parere del minore dovrà avere quale parametro valutativo l'età del minore, il suo sviluppo e il suo vissuto psicologico. Si dovrà dare al minore la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura, anche giudiziaria e amministrativa, che lo riguarda.</p>
<p><b>L'identità del minore (art. 8 CRC)</b></p>	<p>Ogni minore è portatore di un'esperienza specifica: questo comprende la sua identità di genere, il suo credo religioso, la sua nazionalità, la sua personalità e la sua esperienza personale. Nella comprensione di chi sia il minore e, di conseguenza, nell'individuazione di quale siano le sue necessità, l'operatore dovrà tener conto di ogni elemento che può distinguere un minore da un altro</p>

<sup>226</sup> Ministero dell'Interno, *Linee Guida per le strutture di prima accoglienza contenenti procedure operative standard per la valutazione del superiore interesse del minore*, in <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/06/Linee-guida-per-strutture-prima-accoglienza.pdf>.

<p><b>La tutela della famiglia (Art. 9, 18 e 20 CRC)</b></p>	<p>Ogni minore ha diritto di crescere all'interno di un contesto familiare protettivo ed equilibrato. Nella valutazione del superiore interesse deve essere preso in considerazione il contesto e le ragioni della separazione dai genitori, nonché le possibilità e opportunità di riunificazione familiare. Assicurare il superiore interesse del minore, tuttavia, non sempre necessariamente coincide con la riunificazione familiare (es. maltrattamenti e/o abusi da parte di familiari). Inoltre, deve essere sempre valutato il reale legame di parentela con soggetti adulti, soprattutto nel caso vi siano indicatori che suggeriscono che il minore possa essere vittima di tratta.</p>
<p><b>Il diritto alla protezione e alla cura (art. 3.2, 19, 34 e 36 CRC)</b></p>	<p>Ogni minore ha diritto di essere inserito in un contesto abitativo e di accoglienza che possa garantirgli sicurezza, protezione e cura. Tutti i minori hanno diritto a essere protetti da qualsiasi forma di sfruttamento, per tutelare il loro benessere sotto ogni aspetto. Dette azioni non dovranno limitarsi ad assicurare la cura fisica e la sicurezza personale, ma anche il mantenimento di un contesto sereno ed adeguato alla situazione personale del minore.</p>
<p><b>La condizione di vulnerabilità (art. 9 e 16 CRC)</b></p>	<p>Deve essere valutata ogni condizione che possa comportare una vulnerabilità del minore, sia essa di natura fisica o psicologica, che sia inerente al minore e/o causata da una situazione esterna.</p>

<p><b>La tutela della salute (art. 24 CRC)</b></p>	<p>Il diritto alla salute è una componente essenziale del benessere del minore e pertanto condizione essenziale nella valutazione del superiore interesse del minore. Laddove dovessero coesistere più percorsi di cura, nel caso in cui essi siano in conflitto tra loro o, ancora, nel caso in cui il minore possa avere motivi personali per rifiutare un determinato trattamento, il personale medico specializzato e multidisciplinare, che pone in essere una costante valutazione della situazione clinica del minore, dovrebbe metterlo al corrente del suo stato di salute, richiedendo altresì, ove possibile, il suo valido consenso.</p>
<p><b>Il diritto all'educazione (art. 28 CRC)</b></p>	<p>È nel superiore interesse del minore avere un accesso immediato e costante all'istruzione sia essa di natura istituzionale o meno.</p> <p>Oltre a raccomandare un servizio posto in essere da personale qualificato, si rileva la necessità che l'insegnamento sia posto in essere in modo adeguato rispetto allo sviluppo e all'identità del minore tenendo altresì in considerazione l'opinione del beneficiario.</p>

I minori vengono accolti nelle strutture di prima accoglienza fin della presa in carico, per il tempo strettamente necessario alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere tutte le informazioni sui diritti del minore, compreso quello di chiedere la protezione internazionale.<sup>227</sup>

A tal proposito è stata effettuata una comparazione tra gli Stati europei in relazione all'accoglienza e ne è risultato che l'Italia, come del resto la maggioranza dei Paesi membri, colloca i MSNA in centri appositi, ma evidenzia anche una elevata accoglienza disomogenea perché "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

---

<sup>227</sup> Ibidem

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*<sup>228</sup>

Prima della L.47/2017, la durata della permanenza prevista nei centri di prima accoglienza era di 60 giorni, con la nuova normativa il tempo è stato dimezzato a 30 giorni; inoltre viene stabilito che l'identificazione del minore, passaggio fondamentale anche per l'accertamento dell'età, deve concludersi entro 10 giorni e dev'essere svolta attraverso una procedura unica sull'intero territorio nazionale disciplinata dalla legge (art. 19-bis, D.Lgs. 142 del 2015).

Tale procedura prevede: un colloquio del minore con personale qualificato, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale; la richiesta di un documento anagrafico in caso di dubbio sull'età ed, eventualmente, di esami socio-sanitari, con il consenso del minore e con modalità il meno invasive possibili; la presunzione della minore età nel caso in cui permangono dubbi sull'età anche in seguito all'accertamento.<sup>229</sup>

La prevista riduzione della tempistica di prima accoglienza, in sé lodevole, rappresenta «l'illusione del non tecnico» poiché nella concreta prassi le complicazioni dovute ai vari accertamenti (sanitari e non) causano un incremento dei tempi che impongono la permanenza dei MSNA nelle strutture di prima accoglienza per mesi.<sup>230</sup>

Una volta terminata la permanenza dei MSNA nei centri di prima accoglienza, la normativa prevede il passaggio all'accoglienza di secondo livello, fino al 2018, prima del Decreto sicurezza, “gestita in strutture della SPRAR (Sistema per richiedenti asilo e rifugiati) dedicate ai MSNA ed in caso di insufficienza della ricettività SPRAR, in strutture del territorio o mediante lo strumento dell'affido”<sup>231</sup>.

Tali strutture sono state definite nell'Accordo approvato il 5 maggio 2016 dalla Conferenza Stato-Regione come un *"servizio residenziale, che pur garantendo un'accoglienza di tipo familiare è caratterizzato da un intervento educativo, dove sono presenti operatori qualificati che guidano il minore in un percorso di crescita*

---

<sup>228</sup> D'Odorico M., Di Pascale A., *Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, op. cit.

<sup>229</sup> Ministero dell'Interno, *Linee Guida per le strutture di prima accoglienza contenenti procedure operative standard per la valutazione del superiore interesse del minore*, in <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/06/Linee-guida-per-strutture-prima-accoglienza.pdf>.

<sup>230</sup> M. GIANGRIECO, *Il traffico di minori stranieri non accompagnati (MSNA) e il sistema di accoglienza dopo la l. 4 aprile 2017, n. 47*, Cassazione penale n.8-2019, pag. 3101.

<sup>231</sup> Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, Ministero dell'interno, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Minori stranieri non accompagnati: requisiti minimi per la seconda accoglienza*, in <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>.

*dell'identità personale e sociale favorendone la progressiva responsabilizzazione e autonomia".*<sup>232</sup>

L'obiettivo perseguito nei centri di seconda accoglienza è *“l'autonomia personale e sociale del ragazzo, un'autonomia che dovrà misurarsi con la necessità che, lasciata la comunità al compimento del diciottesimo anno, il ragazzo sia in grado di mantenersi autonomamente”*<sup>233</sup>.

Nel 2017 si rafforzarono i controlli sui centri governativi, richiesti per lungo tempo dalle organizzazioni no-profit, attraverso l'invito di presentazione dei bilanci e documenti giustificativi da parte dei gestori dei CAS alla prefettura; questi controlli portarono però i gestori dei CAS a ricevere i pagamenti dalle prefetture con molto ritardo, perché esse, essendo sottodimensionate, non riuscivano a gestire in modo consono la nuova funzione di controllo finanziario. Inoltre nel medesimo anno, si è stabilito un nuovo sistema d'offerta dei centri governativi, in risposta alle critiche delle organizzazioni no-profit Caritas e ARCI, che ha contribuito all'armonizzazione della fornitura di servizi nei CAS con quella dei centri SPRAR, ad eccezione dell'assistenza legale, della formazione professionale e al sostegno della ricerca di lavoro e alloggio.

### **4.3 I sistemi SIPROIMI e SAI: 2018-2020**

Con il nuovo governo salito al potere nel maggio 2018, il neo Ministro dell'interno Matteo Salvini, centralizzò ulteriormente il processo decisionale in materia di accoglienza e asilo con il Decreto sicurezza che ha profondamente riformato il sistema di accoglienza.

Innanzitutto con l'eliminazione della protezione “umanitaria”, sostituita con una protezione “speciale” che ha un'adozione più ristretta, si distinguono i richiedenti asilo che dovranno essere ospitati nei CAS, dai beneficiari di protezione internazionale che invece potranno godere dei servizi forniti dallo SPRAR.

Proprio per questa distinzione, lo SPRAR viene rinominato SIPROIMI (sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati), la cui capienza deve essere pertanto commisurata alle effettive presenze di minori stranieri nel territorio nazionale e comunque, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo. A tal fine, gli enti locali che partecipano

---

<sup>232</sup> Ibidem

<sup>233</sup> L. BARONE, *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Tra norma giuridica e agire sociale*, Key Editore, Vicalvi, 2016, pag. 121.

alla ripartizione del Fondo prevedono specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati.<sup>234</sup>

È doveroso tenere in considerazione le esigenze e le peculiarità del minore nel momento in cui si deve scegliere dove collocarlo in base alla tipologia dei servizi che la struttura di accoglienza offre. Le strutture che accolgono i MSNA devono soddisfare gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni ed essere autorizzate o accreditate ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia.<sup>235</sup>

Secondo gli indirizzi stabiliti dal Tavolo di coordinamento nazionale istituito ai sensi dell'articolo 15 del D.Lgs. n. 142/2015 presso il Ministero dell'interno, che ha il compito di programmare gli interventi del sistema di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti disponibili, nell'eventualità in cui le strutture della rete SIPROIMI risultino indisponibili, il comune in cui si trova il minore si occuperà temporaneamente della sua assistenza e accoglienza.

È fatta salva la possibilità di trasferimento del minore in altro comune, tendendo in considerazione prioritariamente il superiore interesse del minore. I comuni che assicurano l'attività di accoglienza accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'interno a valere sul Fondo nazionale per i minori non accompagnati.

Si prevede inoltre la possibilità per i Prefetti di attivare strutture di accoglienza temporanee specificatamente dedicate ai MSNA (art. 19, co. 3-bis, D.Lgs. n. 142/2015, introdotto da art. 1-ter, D.L. n. 113/2016).

Il Prefetto può disporre l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, con una capienza massima di 50 posti per ciascuna struttura al verificarsi di due condizioni: arrivi consistenti e ravvicinati di MSNA e qualora i comuni non riescano a garantire l'accoglienza nelle forme già previste dalla legge. Queste strutture possono accogliere solo i minori di età inferiore ai 14 anni e per il tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture di seconda accoglienza.<sup>236</sup>

---

<sup>234</sup> Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, Ministero dell'interno, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Minori stranieri non accompagnati: requisiti minimi per la seconda accoglienza*, in <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>.

<sup>235</sup> Camera dei Deputati Servizio studi XVIII legislatura, *I minori stranieri non accompagnati*, 2 novembre 2020, in <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104665.pdf>

<sup>236</sup> Ibidem

Inoltre con il decreto sicurezza viene abbandonato l'obiettivo di ridurre il sistema di accoglienza ad un unico sistema, ma anzi l'istituzionalizzazione di un sistema su due fronti formato da SPRAR e CAS. Questo ha portato ad un ridimensionamento dello SPRAR in quanto i beneficiari di protezione internazionale costituiscono una piccola parte delle persone beneficiarie del sistema di accoglienza italiano.<sup>237</sup>

L'allora Autorità Garante per l'infanzia e adolescenza, Filomena Albano, aveva espresso la sua preoccupazione a riguardo proprio a caldo quando è stato emanato il primo Decreto Sicurezza:

*“i minori non accompagnati continueranno a essere ospitati nel sistema ex-SPRAR, ma non sarà così per le famiglie di richiedenti asilo con bambini, venendo questi ultimi a perdere la possibilità di una presa in carico attenta ai loro bisogni, che difficilmente può essere garantita nel sistema di accoglienza straordinaria, in cui i nuclei familiari dovranno restare fino a una risposta sulla loro domanda di protezione internazionale.”<sup>238</sup>*

Il sistema d'offerta dei centri governativi è stato ulteriormente modificato attraverso la soppressione dei servizi di integrazione e la riduzione del limite di spesa giornaliera procapite (da 35 euro a 19-26 euro), portando così a un possibile privilegio dei grandi centri di accoglienza.<sup>239</sup>

Al Decreto sicurezza, si è aggiunto il cosiddetto Decreto sicurezza bis, decreto legge 53/2019, Disposizioni urgenti per il potenziamento dell'efficacia dell'azione amministrativa a supporto delle politiche di sicurezza. Il decreto è composto da 18 articoli e tocca vari temi che riguardano l'immigrazione ma non contiene significative modifiche rispetto al sistema di accoglienza.

L'ultima modifica al sistema di accoglienza è stata fatta con il D.L. n. 130 del 2020, il quale prevede una diversificazione dei servizi del Sistema sulla base della

---

<sup>237</sup> A.CAMILLI, *Come cambiano i decreti Salvini sull'immigrazione*, Internazionale, in <https://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2020/10/06/modifiche-decreti-sicurezza-salvini>

<sup>238</sup> Save the Children, *Cosa cambia per i minori con il Decreto Sicurezza?*, 29 dicembre 2019, in <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/cosa-cambia-per-i-minori-con-decreto-sicurezza>

<sup>239</sup> V. R. SPAGNOLO, *Richiedenti asilo. Svelato il bluff salviniano sui tagli all'accoglienza*, Avvenire, 6 febbraio 2020, in <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/accoglienza-segnale-del-governo>

tipologia dei beneficiari, ridefinisce le condizioni materiali della prima accoglienza nei centri governativi e detta disposizioni a supporto dei percorsi di integrazione.<sup>240</sup>

Con questo decreto è stato creato il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), che sostituisce il SIPROIMI, ritornando a un sistema simile ai vecchi SPRAR; ripristinando di fatto il sistema di accoglienza diffuso gestito dai Comuni come sistema prioritario cui accedono anche i richiedenti asilo e non più solo i casi vulnerabili, i minori e i beneficiari di protezione internazionale.<sup>241</sup>

Il sistema di accoglienza è riorganizzato secondo due livelli: prima e seconda accoglienza. Per quanto riguarda la prima assistenza il decreto prevede la loro gestione nei centri governativi ordinari e straordinari istituiti dal Ministro dell'Interno, come delineato nelle modifiche apportate da questo decreto agli art. 9 e 10 del D.lgs 142/2015, mentre le procedure di soccorso e di identificazione dei migranti arrivati in Italia illegalmente, hanno luogo negli *hotspot*, ai sensi dell'art. 10-ter<sup>242</sup> del T.U. sull'immigrazione.

La prima accoglienza prevede l'ultimazione delle procedure di identificazione e l'avvio della richiesta della domanda d'asilo nei centri governativi di prima accoglienza ordinari e straordinari, nei quali si deve anche verificare l'eventuale sussistenza di particolari condizioni di vulnerabilità dei richiedenti.

Inoltre, sono state ridefinite le condizioni materiali di accoglienza nei CAS, compresa la necessità di garantire standard igienico- sanitari ed abitativi adeguati e prevedendo l'accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistica-culturale, i corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio, e i servizi di secondo livello che hanno come obiettivo l'integrazione e includono l'orientamento al lavoro e la formazione professionale.

Invece, la seconda accoglienza viene modificata e diventa Sistema di Accoglienza e Integrazione, la quale è affidata agli enti locali ed è suddivisa in due livelli in cui si differenziano le categorie di richiedenti protezione internazionale, i quali erano stati esclusi dal precedente decreto n.113/2018, e i titolari della stessa.

---

<sup>240</sup> Camera dei Deputati Servizio studi XVIII legislatura, *Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio*, 11 marzo 2021, in <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105104.pdf>

<sup>241</sup> P. GENTILUCCI, *La controversa riforma dei decreti sicurezza*, GIURISPRUDENZA PENALE WEB, 2020, 11, in [https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci\\_gp\\_2020\\_11.pdf](https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci_gp_2020_11.pdf)

<sup>242</sup> Art. 10-ter Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare

Per la prima categoria, ovvero i richiedenti, sono stati previsti servizi di assistenza sanitaria, sociale e psicologica nonché di mediazione linguistico-culturale, mentre per la seconda categoria, i titolari, si comprendevano anche servizi di integrazione del soggetto, tra cui l'orientamento al lavoro e la formazione professionale.

Inoltre, il decreto considera potenziali beneficiari dei suddetti servizi anche i titolari di una serie di permessi di soggiorno speciali (protezione speciale, protezione sociale, violenza domestica, calamità, particolare sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore civile, casi speciali).<sup>243</sup>

Nella riforma del sistema di accoglienza viene prevista l'eliminazione del divieto di registrazione nelle anagrafi comunali del richiedente asilo, al quale verrà dato un documento di validità di 3 anni. Come già visto nel capitolo precedente, era stata dichiarata l'incostituzionalità di tale divieto con la decisione della Corte Costituzionale.

*“È interessante rilevare che il Giudice delle leggi, tra l'altro, osserva che “[...] La norma censurata, privando i richiedenti asilo del riconoscimento giuridico della loro condizione di residenti, incide quindi irragionevolmente sulla pari dignità sociale, riconosciuta dall'art. 3 Costituzione alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo status e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio nazionale [...]”*<sup>244</sup>

## 4.4 Il delicato passaggio verso la maggiore età

Il passaggio all'età adulta è momento cruciale, in particolar modo per i MSNA, ma né le norme internazionali, né quelle europee, attribuiscono la giusta importanza a questa fase delicata, non prevedendo alcuna “norma di transizione” rimandando la questione della definizione dell'ampiezza della «parabola del *favor minoris*» alla discrezionalità delle legislazioni nazionali.<sup>245</sup>

Partendo dalla normativa europea analizziamo alcuni articoli delle direttive prese in esame nel II capitolo; la c.d. Direttiva procedure (2013/32/UE) all'art.25 riguardante le garanzie per i MSNA, si riscontra la possibilità per gli Stati membri di astenersi dal

---

<sup>243</sup> UFTDU, *In vigore il nuovo decreto in materia di immigrazione (D.L. n. 130 del 21 ottobre 2020): luci e ombre, 22 ottobre 2020*, in <https://www.unionedirittiumani.it/in-vigore-il-nuovo-decreto-in-materia-di-immigrazione-d-l-n-130-del-21-ottobre-2020-luci-e-ombre/>

<sup>244</sup> P. GENTILUCCI, *La controversa riforma dei decreti sicurezza*, GIURISPRUDENZA PENALE WEB, 2020, 11, in [https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci\\_gp\\_2020\\_11.pdf](https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci_gp_2020_11.pdf)

<sup>245</sup>E. CUKANI, *Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti*, in *Consulta Online*, 23 maggio 2019, p. 261.

nominare un rappresentante, nel caso in cui raggiungerà presumibilmente l'età di 18 anni prima che sia presa una decisione in primo grado (co. 2). Si rileva dunque la conseguenza che generalmente (pur con alcune eccezioni) si produce nella maggior parte degli ordinamenti, ovvero quella dell'interruzione della tutela da parte di un rappresentante.<sup>246</sup>

Un'altra questione rilevante da considerare, correlata al compimento dei diciotto anni, è connesso al diritto al ricongiungimento familiare, connesso alla direttiva 2003/86/CE. Sebbene siano stati effettuati numerosi richiami per garantire la tutela di tale diritto da parte dei vari Stati membri, suddetta direttiva prevede che il ricongiungimento è valido solo per i soggetti che non abbiano raggiunto l'età in cui si diventa legalmente maggiorenni nello Stato membro interessato.<sup>247</sup>

Risulta palese che determinati diritti non possano essere “cronologicamente condizionati”, di rado una situazione di vulnerabilità può risolversi da un giorno all'altro, per questo motivo la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha dato prova di riconoscere questo fatto stabilendo che i soggetti che raggiungono la maggiore età durante la procedura di asilo conservino il diritto al ricongiungimento familiare, purché la domanda sia presentata entro un termine ragionevole, in linea di principio entro tre mesi dalla data in cui il minore interessato è stato riconosciuto come rifugiato.<sup>248</sup>

Un altro strumento delle politiche migratorie, il quale influisce sulla vita dei MSNA, sono le liste dei Paesi di origine considerati sicuri per le procedure di esame delle domande di riconoscimento della protezione internazionale. La normativa europea, con la direttiva 2013/32/CE, all'art. 37 concede agli Stati membri la facoltà di designare, nei casi, nelle modalità, con le limitazioni e gli effetti previsti nell'allegato I della suddetta direttiva, un Paese terzo come Paese d'origine sicuro.

Dunque, a livello europeo, si rileva la presenza di un “modello in negativo”, contraddistinto da una diffusa indifferenza rispetto a questa fase di transizione

---

<sup>246</sup> M. TOMASI, *Verso la definizione di uno statuto giuridico dei minori stranieri non accompagnati in Europa? Modelli astratti e concreti di tutela della vulnerabilità*, in *Rivista* n.1-2020, pag. 552.

<sup>247</sup> Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, art. 4.1.

<sup>248</sup> La sentenza è stata resa nella causa C-550/16, *A ed S c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, relativa alla domanda di ricongiungimento familiare avanzata da una giovane eritrea dopo l'approvazione della sua domanda di asilo nei Paesi Bassi. Le autorità nazionali avevano respinto la domanda con la motivazione che, alla data in cui la essa era stata presentata, la ragazza era già maggiorenne. Il tribunale dei Paesi Bassi ha chiesto invia pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea quale data sia determinante per stabilire chi debba essere considerato un minore non accompagnato, ai sensi della direttiva dell'UE relativa al diritto al ricongiungimento familiare: la data di presentazione della domanda di ricongiungimento familiare o la data della domanda di asilo.

particolarmente delicata, a prescindere dal fatto che il minore abbia o non abbia ottenuto un valido titolo di soggiorno prima del compimento dei 18 anni.<sup>249</sup>

Tuttavia alcuni Stati, come Italia e Francia, mostrano esempi di maggior consapevolezza, prevedendo la predisposizione di piani individuali che supportino questo passaggio, strumenti di responsabilizzazione, avvio a una fase decisionale più autonoma e meccanismi che permettono il prolungarsi della tutela anche dopo aver raggiunto la maggiore età. Si dice che *“si tratta di importanti tentativi che restituiscono tempo, utili a ovviare, almeno in parte, a un regime basato su una convenzione giuridica, legata a un mero dato cronologico, che rischia di interrompere un percorso di integrazione, dimenticando che la concretizzazione dello standard dei best interests richiede, innegabilmente, una dimensione temporale almeno minimamente estesa.”*<sup>250</sup>.

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, l'Italia è intervenuta con una legge *ad*

*Hoc* avente come destinatari i MSNA (L.47/2017), modificando in modo estremamente significativo e vantaggioso la condizione giuridica del MSNA una volta raggiunta la maggiore età.<sup>251</sup>

In apparenza suddetta transizione continua ad essere disciplinata dall'art. 32 del T.U. sull'immigrazione, modificato solo in parte dalla norma del 2017, precisamente dall'art.10 in cui vengono previsti nuovi tipi di permesso di soggiorno per motivi familiari, comportando una variazione della condizione giuridica dei MSNA.

All'art. 13, co. 2 la norma introduce la nuova figura del “prosieguo amministrativo”, delineando la possibilità che il tribunale per i minorenni disponga, con decreto motivato, l'affidamento ai servizi sociali di un neomaggiorenne fino ai ventuno anni, questo nel caso in cui il MSNA abbia avviato un percorso di inserimento sociale e necessiti di un supporto prolungato per poter raggiungere l'autonomia. La ratio è quella di garantire protezione sociale ai neodiciottenni che si ritrovano senza né alloggio né lavoro e devono interrompere drasticamente i percorsi di studio o di formazione professionale per mancanza di risorse.<sup>252</sup>

Tale normativa prevedeva che i servizi sociali, ai quali era stato affidato un neomaggiorenne in “prosieguo amministrativo”, avesse l'obbligo di assicurare il

---

<sup>249</sup> M. TOMASI, *Verso la definizione di uno statuto giuridico dei minori stranieri non accompagnati in Europa? Modelli astratti e concreti di tutela della vulnerabilità*, in Rivista n.1-2020, pag. 553.

<sup>250</sup> Ivi, pag. 555.

<sup>251</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*, in Politica del diritto (ISSN 0032-3063) Fascicolo 4, dicembre 2017, pag. 595.

<sup>252</sup>Ivi, pag. 599.

proseguimento del percorso di inclusione avviato e l'accoglienza del giovane, nonostante la normativa non specificasse il tipo di accoglienza e assistenza garantite.<sup>253</sup>

Il legislatore non sembra essersi preoccupato di predisporre quale permesso di soggiorno dovesse essere rilasciato al MSNA divenuto maggiorenne, beneficiario di un provvedimento di prosieguo amministrativo, ma pareva sensato individuarlo di volta in volta nei tipi del permesso di soggiorno per studio o per lavoro, in ragione delle modalità in concreto del progetto, entrambi rinnovabili al termine del progetto stesso.<sup>254</sup> Infine, un'ulteriore problema risultava essere il finanziamento dello stesso prosieguo amministrativo.

*“Relativamente al tema di misure di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo, la legge n. 47/2017 (art. 13) aveva disposto che il mancato rilascio del parere positivo da parte della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione del Ministero del Lavoro per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri al compimento del diciottesimo anno di età, non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso. E viene altresì previsto che il decorso del termine del procedimento sia considerato come silenzio assenso ai sensi della legge 241\1990 (articolo 20, commi 1, 2 e 3).”<sup>255</sup>*

Entrambe queste novità sono state inizialmente abrogate dal D.L. n. 113/2018 e successivamente ripristinate dal D.L. n. 130/2020.

Come abbiamo visto, il Decreto Sicurezza (113/18), ha profondamente modificato le norme relative all'accoglienza; in particolare analizzeremo l'impatto che queste hanno avuto sui MSNA con il raggiungimento della maggiore età.

La nuova normativa prevede che non in tutti i casi il MSNA, dopo aver raggiunto la maggiore età ha diritto all'accoglienza e, nel caso in cui ne abbia diritto bisogna verificare in quale tipo di struttura e per quanto tempo. Per poter verificare la condizione di ogni MSNA bisogna verificare tre elementi:

---

<sup>253</sup> C. CASCONI, *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/17 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci ed ombre. Commento a l. 7 aprile 2017, n. 47*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2017, fasc. 2, pp. 35.

<sup>254</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*, in *Politica del diritto* (ISSN 0032-3063) Fascicolo 4, dicembre 2017, pag.599

<sup>255</sup> Camera dei Deputati Servizio studi XVIII legislatura, *I minori stranieri non accompagnati*, 2 novembre 2020, in <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104665.pdf>

1. Se, prima del raggiungimento della maggiore età, il minore è stato inserito nel SIPROIMI
2. Quale sia lo status legale del neomaggiorenne, ovvero quale tipo di permesso di soggiorno ha ricevuto, se è titolare o meno dello status di rifugiato ecc.
3. Se è stato disposto il prosieguo amministrativo nei suoi confronti da parte del Tribunale per i minorenni.

Vengono dunque a crearsi tre diverse situazioni:

1. Neomaggiorenni per cui non è stato disposto il prosieguo amministrativo e che durante la minore età non sono stati inseriti nel SIPROIMI;
2. Neomaggiorenni per cui non è stato disposto il prosieguo amministrativo e che durante la minore età sono stati inseriti nel SIPROIMI
3. Neomaggiorenni per cui è stato disposto il prosieguo amministrativo <sup>256</sup>

Nella prima situazione i minori sono stati inseriti in comunità o in strutture educative gestite dai comuni tra cui centri FAMI di prima accoglienza, CAS per minori e così via. Dunque i minori che raggiungono la maggiore età e che fanno parte di questa casistica possono permanere nella struttura specificatamente dedicata ai minori solo fino al raggiungimento della maggiore età e dopo questo traguardo si aprono diverse possibilità, che variano a seconda dello status legale del neomaggiorenne.

Nel caso in cui abbia fatto richiesta di domanda d'asilo e stia aspettando che la Commissione territoriale decida, o nel caso in cui abbia presentato ricorso dopo la decisione, nel mentre che attende l'esito del ricorso ha la possibilità di essere trasferito in un CAS per adulti in cui ha diritto di rimanere fin quando la Commissione territoriale non si sia espressa o fino a quando non abbia ricevuto l'esito del ricorso.

Invece, il neo maggiorenne può essere accolto per sei mesi in una struttura SIPROIMI per adulti nel caso in cui ottenga la protezione sussidiaria o lo status di rifugiato, *“per circostanze straordinarie, debitamente motivate, in relazione ai percorsi d'integrazione avviati (ad es. esigenza di terminare corsi di formazione, percorsi scolastici, tirocini ecc.) o a comprovati motivi di salute, il periodo di accoglienza potrà*

---

<sup>256</sup> ASGI- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, Giuristi Democratici, *L'accoglienza dei minori non accompagnati dopo il compimento dei 18 anni- Scheda per i tutori e gli operatori che seguono minori non accompagnati*, 1 luglio 2019, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/07/Scheda-accoglienza-MSNA-dopo-i-18-anni.pdf>

*essere ulteriormente prorogato previa autorizzazione del Servizio Centrale, per ulteriori sei mesi o per maggiori periodi temporali, secondo le effettive esigenze personali”.*<sup>257</sup>

Nel secondo caso invece i neomaggiorenni, essendo stati inseriti nel SIPROIMI durante la minore età, possono permanere nel SIPROIMI per minori per un’ulteriore periodo di sei mesi dopo aver raggiunto la maggiore età<sup>258</sup>; una volta terminato questo periodo, a seconda dello status legale del neomaggiorenne, possono verificarsi tre situazioni:

1. Nel caso in cui abbia fatto richiesta d’asilo e stia aspettando che la Commissione territoriale decida, o nel caso in cui abbia presentato ricorso dopo la decisione, nel mentre che attende l’esito<sup>259</sup> può rimanere nel SIPROIMI fino a quando la sua situazione non sarà definita, generalmente in questi casi viene fatto il passaggio dal SIPROIMI per minori a quello per adulti.
2. Nel caso in cui gli venga riconosciuto lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria può permanere nel SIPROIMI per sei mesi da quando viene notificata la decisione, dopo di che avviene il medesimo passaggio del caso precedente.
3. Invece, nel caso in cui il neomaggiorenne sia titolare di protezione umanitaria oppure se ha fatto richiesta di conversione del permesso per minore età in permesso per studio/lavoro/attesa occupazione, non è previsto il proseguimento dell’accoglienza nel SIPROIMI e nemmeno viene garantita la possibilità di essere accolti in una struttura per adulti al di fuori del SIPROIMI.<sup>260</sup> Questo ad eccezione dei titolari di protezione umanitaria che in data 5 ottobre 2018 erano già accolti nello SPRAR (o per i quali comunque era già stato autorizzato l’inserimento nello SPRAR), che possono rimanervi fino alla scadenza del periodo temporale previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento dello SPRAR e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza.<sup>261</sup>

---

<sup>257</sup> Decreto legge n. 416/1989, convertito con legge 39/90, art. 1-sexies, co. 1, come modificato dal decreto legge 113/18; decreto del Ministero dell’Interno 10 agosto 2016, art. 35, co. 3 e art. 36, co. 1.

<sup>258</sup> Decreto del Ministero dell’Interno 10 agosto 2016, art. 36, co. 2.

<sup>259</sup> Decreto legge n. 113/2018, convertito con legge 132/18, art. 12, c. 5 bis.

<sup>260</sup> Decreto del Ministero dell’Interno 10 agosto 2016, art. 36, co. 2.

<sup>261</sup> Decreto legge 113/18, art. 12, co. 6.

4. Un'ultima ipotesi viene rappresentata dai neomaggiorenni titolari del permesso di soggiorno per casi speciali, per cure mediche, per calamità o per atti di particolare valore civile, i quali possono essere inclusi nei SIPROIMI per adulti.<sup>262</sup>

L'ultimo caso prende in considerazione i neomaggiorenni per cui è stato disposto il prosieguo amministrativo, la cui durata può essere disposta fino ai 21 anni, come specificato nella circolare del Ministero dell'Interno del 3.1.2019<sup>263</sup> relativa all'applicazione del decreto-legge 113/18:

*“Il SIPROIMI si potrà sviluppare come sistema di accoglienza ed inclusione dei minori stranieri non accompagnati che, per effetto delle disposizioni introdotte dall'art. 13 della legge n. 47 del 2018 [cioè sottoposti a prosieguo amministrativo], potranno proseguire, in presenza dei presupposti previsti dalla medesima legge, il loro percorso di accoglienza fino al ventunesimo anno di età”.*

Dalle indicazioni fornite dal Ministero si intende che i neomaggiorenni in prosieguo amministrativo hanno la possibilità di proseguo del loro percorso di accoglienza nel SIPROIMI fino a quando non sarà conclusa la misura disposta dal Tribunale per i minorenni (quindi anche fino ai 21 anni), a prescindere dalla tipologia di permesso di soggiorno posseduto.<sup>264</sup>

Tali indicazioni lasciano dubbi interpretativi poiché non viene chiarito se si riferiscono unicamente ai MSNA inclusi nel SIPROIMI durante la minore età, o se vengano compresi anche quelli che ne sono stati esclusi solamente a causa dell'indisponibilità di posti.

In base a un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, anche i MSNA che non siano stati inseriti nel SIPROIMI durante la minore età dovrebbero esservi

---

<sup>262</sup> Decreto legge n. 416/1989, convertito con legge 39/90, art. 1-sexies, co. 1, come modificato dal decreto legge 113/18.

<sup>263</sup> Circolare del Ministero dell'Interno del 3.1.2019, p. 3 ([https://www.sprar.it/wpcontent/uploads/2017/01/Circolare\\_DL-4-OTT.-2018-N.113.pdf](https://www.sprar.it/wpcontent/uploads/2017/01/Circolare_DL-4-OTT.-2018-N.113.pdf))

<sup>264</sup> ASGI- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, Giuristi Democratici, *L'accoglienza dei minori non accompagnati dopo il compimento dei 18 anni- Scheda per i tutori e gli operatori che seguono minori non accompagnati*, 1 luglio 2019, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/07/Scheda-accoglienza-MSNA-dopo-i-18-anni.pdf>

inclusi, nel caso in cui ci fosse la disponibilità un posto in tale Sistema dopo il raggiungimento della maggiore età.<sup>265</sup>

La legge 47/2017 specificava che: *“Il prosieguo amministrativo può essere disposto in tutti i casi in cui 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>266</sup>

Suddetta richiesta deve essere avanzata dai servizi sociali o dal tutore del minore prima del raggiungimento della maggiore età alla Procura presso il Tribunale per i minorenni o al Tribunale per i minorenni.<sup>267</sup>

Nel caso in cui la domanda non venga presentata dagli attori precedentemente citati si concede al minore, legalmente rappresentato, la possibilità di rivolgersi direttamente al Tribunale per i minorenni. È opportuno che all'istanza venga allegata la documentazione relativa il percorso di inserimento sociale seguito dal minore e in corso, e possibilmente una relazione dei servizi sociali.

Coloro che presentano tale richiesta dovrebbero richiedere che nel provvedimento del Tribunale per i minorenni venga espressamente indicato che l'accoglienza del soggetto interessato, se possibile, venga garantita nell'ambito del progetto SIPROIMI del Comune cui questi sia affidato o, in alternativa, nel progetto SIPROIMI più vicino, a patto che il trasferimento non comprometta la prosecuzione del percorso di inserimento avviato e sempre tenendo in considerazione il superiore interesse del minore, principio su cui deve fondarsi ogni decisione relativa l'accoglienza e non solo.<sup>268</sup>

Si ricorda inoltre il diritto del MSNA di poter partecipare, attraverso il suo rappresentante legale, a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo interessano, compreso quello relativo all'accoglienza, e in particolare al suo diritto di essere informato e di essere ascoltato nel merito.<sup>269</sup>

Nonostante la normativa non specifichi il tipo di accoglienza e assistenza che debba essere garantita ai neomaggiorenni in prosieguo amministrativo, i servizi sociali ai

---

<sup>265</sup> In caso contrario, infatti, vi sarebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra i MSNA che sono stati inseriti nel SIPROIMI durante la minore età, i quali possono rimanervi dopo il compimento dei 18 anni, e MSNA che non vi sono stati inseriti durante la minore età a causa della mancanza di posti, i quali non potrebbero più essere inseriti in tale Sistema una volta compiuti i 18 anni.

<sup>266</sup> Legge 47/17, art. 13, c. 2.

<sup>267</sup> Alcuni magistrati ritengono che la richiesta di prosieguo amministrativo debba essere sempre presentata alla Procura presso il Tribunale per i minorenni, mentre secondo altri magistrati il tutore può presentare la richiesta anche direttamente al Tribunale per i minorenni.

<sup>268</sup> D. lgs. 142/2015, art. 18, c. 1

<sup>269</sup> D. lgs. 142/2015, art. 18, cc. 2 e 2-ter

quali è stato affidato, devono assicurare il proseguimento del percorso di inclusione avviato e la sua accoglienza.

Infine, si ricorda che nel caso in cui questo non venga collocato nel SIPROIMI o in un CAS, sarà il Comune che avrà il dovere di occuparsi dei costi dell'accoglienza con i propri fondi. In questi casi non è previsto un rimborso dei comuni dalla Prefettura; si prevede un rimborso di 45 euro al giorno solo nel caso in cui un MSNA venga accolto in una struttura non facente parte né del SIPROIMI né dei CAS, solo fino al raggiungimento della maggiore età.<sup>270</sup>

Il D.L. 130/2020 inserisce al comma 1 bis dell'art. 32 del D. Lgs 286/98 il seguente periodo «*Il mancato rilascio del parere richiesto non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno. Si applica l'articolo 20, commi 1, 2 e 3, della legge 7 agosto 1990, n.241*», reintroducendo l'istituto del silenzio-assenso nel procedimento per il rilascio del parere necessario alla conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio, accesso al lavoro, lavoro subordinato o autonomo al compimento della maggiore età.

Nel caso in cui i MSNA prima del raggiungimento della maggiore età non ottengano un valido titolo di soggiorno, fatte salve le possibilità di relativa estensione della tutela, l'intero insieme di garanzie definite nei loro confronti rischia di collassare da un giorno all'altro. Di conseguenza il tema dello *status* giuridico dei MSNA, anche negli ordinamenti in cui vengono riconosciuti loro un elevato grado di tutela, non può essere condotto al netto di una complessiva osservazione del sistema di norme che regolano i fenomeni migratori.<sup>271</sup>

---

<sup>270</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Report di monitoraggio dati al 31 dicembre 2020, I minori stranieri non accompagnati in Italia*, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-Monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2020.pdf>

<sup>271</sup> M. TOMASI, *Verso la definizione di uno statuto giuridico dei minori stranieri non accompagnati in Europa? Modelli astratti e concreti di tutela della vulnerabilità*, in *Rivista* n.1-2020, pag. 555.

## Conclusioni

Come abbiamo potuto riscontrare dai dati nel Capitolo I, il fenomeno migratorio, in particolare quello dei MSNA, negli ultimi decenni ha assunto un carattere strutturale e c'è stato un continuo aumento di questo fenomeno dovuto a conflitti, guerre e carestie nel resto del mondo che sembrano non lasciare altra scelta oltre che alla fuga.

L'Unione Europea in questi anni ha dimostrato di prendere seriamente questo tipo di problematiche, dedicando una particolare attenzione a quei soggetti, che all'interno del fenomeno migratorio, si possono considerare come più vulnerabili.

Anche a livello internazionale, già dopo la fine della II Guerra Mondiale, si è mostrato un particolare interesse per questa specifica categoria e, con le Convenzioni ratificate da quasi tutta la comunità globale, si è cercato di fornire loro un'adeguata tutela.

Tra le Convenzioni più importanti ricordiamo la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la quale è stata una dei primi strumenti di tutela internazionale a decretare una pluralità di diritti umani, dichiarando quelli che erano i diritti fondamentali da dover riconoscere e garantire a tutti i bambini/e dell'intera comunità globale. Ad oggi è il trattato con il maggior numero di ratifiche in materia di diritti umani, con 196 stati giuridicamente vincolati al rispetto dei diritti sanciti al suo interno, nonostante questo non viene applicata e rispettata completamente, anche a causa del fatto che non è stato previsto al suo interno un organo sanzionatorio in caso di violazione del suo contenuto.

A partire dagli anni novanta a livello europeo, dapprima la Comunità Europea, successivamente l'Unione Europea, sono intervenute in materia di asilo, visti e immigrazione per una gestione coesa del fenomeno, lasciando comunque una certa discrezionalità ai vari stati membri.

Una dimostrazione di ciò è la creazione del Sistema Europeo Comune di Asilo che, come abbiamo visto, è strettamente connesso con lo spazio Schengen, per cui l'inefficienza di uno si ripercuoterà sull'altro e viceversa.

All'interno di questo sistema sono stati rivolti specifici interventi che hanno come destinatari i MSNA: l'art. 24 della CEDU, la Risoluzione del 1997, alcune direttive che abbiamo analizzato, i Regolamenti Dublino 2 e 3 e infine i vari Piani d'azione che si sono susseguiti durante gli ultimi anni.

La responsabilità di proteggere questi minori dev'essere condivisa da tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, da le ONG, le fondazioni, le cooperative sociali e così via;

la mancanza di cooperazione e coordinamento tra questi soggetti, a livello nazionale e internazionale, rappresenta un ostacolo alla realizzazione dell'obiettivo comune di tutelare i loro diritti, in un'ottica di equità e inclusione.

L'Italia è stata d'esempio con la creazione ad hoc di una legge specificatamente dedicata ai MSNA, la Legge 47/2017; il cui obiettivo principale viene delineato all'art.1, ovvero rafforzare le tutele nei loro confronti e garantendo un'applicazione uniforme delle norme per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale, equiparandoli così ai minori di cittadinanza italiana o dell'Unione Europea.

Grazie a questa legge vengono riconosciuti ai MSNA tutta una serie di diritti quali: diritto a non essere espulso, alla protezione e assistenza, a poter far richiesta d'asilo o di ottenere un permesso di soggiorno, all'assistenza sanitaria e infine all'istruzione.

All'art. 11 si prevede la figura del tutore volontario, si tratta di una nuova forma di genitorialità sociale e di cittadinanza attiva che può essere svolta da privati cittadini, adeguatamente selezionati e formati dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza insieme con i Garanti regionali e delle province autonome, che vengono poi inseriti in appositi elenchi istituiti presso il Tribunale dei Minorenni.

Grazie a questo il modello italiano delineato dalla l.47/2017 è stato elevato a *best practice* dalla *Fundamental Right Agency* per aver soddisfatto a pieno le esigenze di implementazione dell'istituto espresse a livello europeo.

A distanza di quattro anni ci sono ancora tutta una serie di problematiche che non permettono l'effettività di quanto è stato delineato a livello teorico, nella legge di bilancio 2020 era stato stanziato un milione destinato ai tutori volontari, o meglio ai rimborsi spesa e a coprire i permessi lavorativi da parte del datore di lavoro, ma è ancora tutto bloccato perché mancano i decreti attuativi.

Dall'emanazione dei c.d. Decreti sicurezza traspare un decisivo cambio di rotta rispetto alla legge L.47/2017, si riscontra un allontanamento sempre più forte dall'orientamento dell'Unione Europea, il quale è volto ad una maggiore cooperazione tra gli stati al fine di consolidare il Sistema Europeo Comune di Asilo che riguarda non solo la tutela ma anche l'accoglienza dei migranti.

Parte delle modifiche effettuate dai Decreti sicurezza sono state abrogate con il d.l. 130/2020, intervenendo, in materia di immigrazione, sui permessi di soggiorno, aumentando le ipotesi previste di permessi convertibili in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. È intervenuto anche nella disciplina della protezione speciale e ha esteso

le ipotesi dei soggetti che possono essere beneficiari di permessi di soggiorno per protezione speciale.

Infine abbiamo visto come si è evoluto nel corso del tempo il sistema di accoglienza italiano, passando da SPRAR a SIPROIMI con i Decreti sicurezza, estromettendo dal sistema i richiedenti asilo, ospitati invece nei CAS. Con il Decreto Immigrazione, d.l.130/2020 si ha un ritorno al sistema simile ai vecchi SPRAR.

Nonostante l'abrogazione di alcune modifiche apportate dai c.d. Decreti sicurezza, la nuova normativa non interviene su alcuni profili che sono discutibili tra cui i lunghi tempi di attesa per ottenere la cittadinanza e la conservazione della criminalizzazione del soccorso marittimo.

Nel complesso il contenuto della nuova normativa sembra avvicinarsi maggiormente all'orientamento dell'Unione Europea, volta all'inclusione come previsto dall'ultimo Piano d'azione 2021-2027 e per poter affrontare tale fenomeno come un evento strutturale e non più emergenziale.

Quest'ultimo anno e mezzo, con la crisi pandemica, sono cambiati equilibri sono state riviste le priorità e alcuni fenomeni sembrano essere passati in secondo piano, ma questo non deve accadere perché la tutela di categorie vulnerabili come i MSNA non deve e non può essere trascurata.

Una società degna di essere definita tale deve mettere al centro l'inclusione di tutti gli individui nonostante questo possa essere rappresentato come un'utopia bisogna comunque provarci; l'Unione Europea da questo punto di vista mostra tutte le buone intenzioni per andare verso questa direzione ma la strada da percorrere è ancora lunga.

## BIBLIOGRAFIA

AMATO G., *“Immigrazione e asilo: problemi e prospettive”*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico – n. 2 – 2019, pag.555.

AMBROSINI M., *Richiesti e respinti. L’immigrazione in Italia, come e perché*, Il Saggiatore, Milano 2010

ATTANASIO L., *Il bagaglio. Minori migranti non accompagnati: il fenomeno in Italia, i numeri, le storie*, Albeggi Edizioni, Roma, 2016.

BARONE L., *L’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Tra norma giuridica e agire sociale*, Key Editore, Vicalvi, 2016.

BIANCHI L., *Umanizzazione di frontiera*, “Osservatorio Isfol” n. 1-2, 2016. BICHI R., *Separated children. I minori stranieri non accompagnati*, Franco Angeli, Milano, 2008

BERLINGÒ V., *L’humanitas e la fundamentalità del diritto: il ‘trattamento degli immigrati irregolari*, in Diritto amministrativo - n. 3 – 2017, pag.529

BERTOZZI R., *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati. Pratiche e modelli locali in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2010

BOSISIO R., *Diritti e bisogni dei giovani migranti. Una ricerca empirica sulle opinioni e percezioni dei minori stranieri non accompagnati*, in “Materiali per una storia della cultura giuridica”, Il Mulino, Bologna, 2011

CAMPANI G., SALIMBENI O. (a cura di), *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2006

CASCONE C., *Brevi riflessioni in merito alla legge n. 47/17 (disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci ed ombre. Commento a l. 7 aprile 2017, n. 47*, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2017, pag.1972

CATTANEO C.; CUMMAUDO M.; DE ANGELIS D.; F. DE MICCO; F. MARTINO; PIETRO CAMPOBASSO C., *Stima dell'età nei: minori stranieri non accompagnati analisi comparativa di alcuni protocolli italiani*, in *Rivista italiana di medicina legale* - n. 3 – 2020, pag. 1491.

CUKANI E., *Soggetti vulnerabili e tutela dei diritti*, in *Consulta Online*, 23 maggio 2019

D'ODORICO M., DI PASCALE A., *Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: le iniziative dell'Unione europea e la nuova normativa italiana*, *Eurojus rivista*, 22/05/2017

DE CARLI S., *Come fare per diventare un tutore volontario di un MSNA*, 5 luglio 2017, in *Vita*

DE LUCA C., *Le sanzioni applicabili ai minori stranieri non accompagnati nei centri di accoglienza: una recente pronuncia della Corte di Giustizia*, in *Giuffrè Francis Lefebvre*, maggio 2020, pag. 2094.

DE MICHEL F., *La protezione e l'inserimento lavorativo dei minori stranieri non accompagnati*, *Società editrice il Mulino, Bologna*, in *Lavoro e diritto* (ISSN 1120-947X), inverno 2020, pag.89.

European Migration Network, *Policies, practices and data on unaccompanied minors*.

European Migration Network, *How Do EU Member States Treat Cases Of Missing Unaccompanied Minors?*, 2020

European Migration Network, *Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors – an EU comparative study*, May 2010

FILICE M., «*Foia: che cosa non ha funzionato?* ». *Un incontro al dipartimento della funzione pubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* – n. 2 – 2019, pag. 652.

GENOVIVA F. R., *Il ruolo dei media nella diffusione di una narrativa della tragedia: titoli e strategie*, UNCHR, in <https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/ruolo-dei-media-nella-diffusione-narrativa-della-tragedia-titoli-strategie/>

GENTILUCCI P., *La controversa riforma dei decreti sicurezza*, GIURISPRUDENZA PENALE WEB, 2020, 11, in [https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci\\_gp\\_2020\\_11.pdf](https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2020/11/Gentilucci_gp_2020_11.pdf)

GIANGRECO M., *Il traffico di minori stranieri non accompagnati (MSNA) e il sistema di accoglienza dopo la L 4 aprile 2017, n. 47*, Cassazione penale n.8-2019, pag. 3094.

GNES M., *Le nuove misure per la protezione dei minori non accompagnati*, in Il quotidiano giuridico, 27 aprile 2017, pag.14.

GRATTAROLA G., *Il diritto alla residenza anagrafica dopo il decreto-legge n. 130/2020*, Rivista di diritto internazionale - n. 4 – 2020, pag. 1067.

GUFFANTI PESENTI L., *Culpa in educando, coabitazione e responsabilità civile per il fatto illecito del minore*, Europa e diritto privato-3/20, pag. 1005.

LOMBARDI C., *Quali sono le rotte dell'immigrazione in Europa*, Stop Tratta- Stop alla Tratta dei Migranti, in [www.stoptratta.org/porto/rotte\\_migranti](http://www.stoptratta.org/porto/rotte_migranti)

LOMBRASSA C.; STRAZZERI F., *Stranieri in Italia*, Foschi Editore, Forlì, 2010

LUNARDINI M., *La normativa e le basi giuridiche a tutela dei MSNA: un'analisi fra Unione Europea, Italia e regioni*, Osservatorio nazionale sui Minori stranieri non accompagnati, CeSPI, luglio 2020

MARCHETTI B., *Sviluppi recenti nell'amministrazione dell'Unione Europea: integrazione, disintegrazione o rigenerazione?*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico – n. 2 – 2018, pag. 509.

MARTONE A., *Il trattamento dei minori stranieri non accompagnati tra disposizioni europee e normativa nazionale*, in Caggiano G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 2014.

MELOSSI D., GIOVANNETTI M., *I nuovi sciucsià. Minori stranieri in Italia*, Donzelli Editore, Roma, 2002.

MORANDI N., SCHIAVONE G., BONETTI P., (a cura di), Associazione sugli Studi Giuridici, *Prime note sul Decreto Legislativo 18 agosto 2015 n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e della direttiva 2013/32/UE sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello stato di protezione internazionale sull'immigrazione*, in  
[http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/asgi\\_analysis\\_decreto\\_legislativo\\_n.\\_142\\_oct\\_2015.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/asgi_analysis_decreto_legislativo_n._142_oct_2015.pdf)

MOROZZO DELLA ROCCA P., *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*, in *Politica del diritto*, Fascicolo 4, dicembre 2017, pag. 581.

NICOLOSI S. F., *La riforma del Sistema Europeo Comune di Asilo tra impasse negoziale e miopia normativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* – n. 2 – 2019, pag. 521.

OBERTO G., *La famiglia di fatto. Introduzione alla riforma Cirinnà*, in *Diritto di famiglia e delle persone* n.2-2019, pag. 709.

SERRANO CABALLERO E., SALAMANCA D. J., *Minori stranieri non accompagnati nell'Unione europea*, settembre 2017, in <http://www.meltingpot.org/Minori-stranieri-non-accompagnati-nell-Unione-Europea.html#.Wq6bAB3OWig>.

SPAGNOLO V. R., *Richiedenti asilo. Svelato il bluff salviniano sui tagli all'accoglienza*, *Avvenire*, 6 febbraio 2020, in <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/accoglienza-segnale-del-governo>

SONELLI S., *L'interesse superiore del minore. Ulteriori «tessere» per la ricostruzione di una nozione poliedrica*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile* - n. 4 – 2018, pag. 1376

TOMASI M., *Verso la definizione di uno statuto giuridico dei minori stranieri non accompagnati in Europa? Modelli astratti e concreti di tutela della vulnerabilità*, in *Rivista* n.1-2020, pag. 519

UNHCR, *Guidelines on Unaccompanied Children*, Ginevra, 1997

## SITOGRAFIA

ASGI- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, Giuristi Democratici, Presidente R. Preden, Relatore G. Salmè, in [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/02/2016\\_9\\_13\\_Cassazione-SSUU\\_Sentenza\\_kafalah.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/02/2016_9_13_Cassazione-SSUU_Sentenza_kafalah.pdf)

ASGI- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, Giuristi Democratici, *L'accoglienza dei minori non accompagnati dopo il compimento dei 18 anni- Scheda per i tutori e gli operatori che seguono minori non accompagnati*, 1 luglio 2019, in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/07/Scheda-accoglienza-MSNA-dopo-i-18-anni.pdf>

Autorità Garante per l'infanzia e adolescenza, Il sistema della tutela volontaria in Italia, fondo asilo, migrazione e integrazione (fami) 2014-2020, [https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2020-10/Report\\_corsi\\_v1.0\\_1.pdf](https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2020-10/Report_corsi_v1.0_1.pdf)

Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2016/C 202/02), in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=ES>

Cassazione civile sez. I, 11/11/2020, n.25310, in [https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza\\_documento\\_massime?idDatabank=0&idDocMaster=8870647&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false](https://dejure.it/#/ricerca/giurisprudenza_documento_massime?idDatabank=0&idDocMaster=8870647&idUnitaDoc=0&nVigUnitaDoc=1&docIdx=1&semantica=0&isPdf=false&fromSearch=true&isCorrelazioniSearch=false)

Comunicato stampa, 12 aprile 2017, Bruxelles, *Proteggere i minori migranti: la Commissione definisce le azioni prioritarie*, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_17\\_906](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_17_906)

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014) sec(2010)534, in <https://eurlex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2010:0213:fin:it:pdf>

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio: La protezione dei minori migranti, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0211&from=IT>

Corte Suprema di Cassazione- Sezioni Unite Civili, n. 21108 del 16 settembre 2013, in [https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/02/2016\\_9\\_13\\_Cassazione-SSUU\\_Sentenza\\_kafalah.pdf](https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/02/2016_9_13_Cassazione-SSUU_Sentenza_kafalah.pdf)

Eurostat Database, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.

Europa,eu, *Inclusione per tutti: la Commissione presenta il piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*,in [https://ec.europa.eu/italy/news/20201124\\_piano\\_d\\_azione\\_della\\_commissione\\_ue\\_per\\_integrazione\\_e\\_inclusione\\_2021\\_2027\\_it](https://ec.europa.eu/italy/news/20201124_piano_d_azione_della_commissione_ue_per_integrazione_e_inclusione_2021_2027_it)

Fondazione ISMU, *La legge 47/2017 istituisce la figura del tutore volontario*, in <http://www.ismu.org/2017/07/highlights-msna/>.

Legge 7 aprile 2017, n. 47, *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, in <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>.

Ministero dell'Interno, *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia Modelli, strumenti e azioni*, giugno 2017, in [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/rapporto\\_annuale\\_buone\\_pratiche\\_di\\_accoglienza\\_2017\\_ita\\_web\\_rev1.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/rapporto_annuale_buone_pratiche_di_accoglienza_2017_ita_web_rev1.pdf)

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee – Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età (articolo 32, comma 1 bis del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286)*, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Linee-guida-parere-art-32-co-1-bis-doc.pdf>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Report di monitoraggio dati al 31 dicembre 2020, I minori stranieri non accompagnati in Italia*, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-di-Monitoraggio-MSNA-31-dicembre-2020.pdf>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Tutela dei minori migranti, sottoscritto accordo MLPS-PS per la condivisione di informazioni e banche dati, 26 aprile 201, in <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Minori-stranieri-non-accompagnati-protocollo-d-intesa-tra-il-Dipartimento-della-Pubblica-Sicurezza-e-il-Ministero.aspx?noHead=true>

ONU, *Atto finale della conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati e degli apolidi*, 25 luglio 1951, in [https://www.psicologinelmondotorino.org/uploads/2/1/4/8/21489390/convenzione\\_ginevra\\_rifugiato.pdf](https://www.psicologinelmondotorino.org/uploads/2/1/4/8/21489390/convenzione_ginevra_rifugiato.pdf)

Piano d'azione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori rifugiati e migranti in Europa (2017-2019), in [file:///C:/Users/Asus/Downloads/192517ITA\\_Action%20Plan%20migrants%20and%20refugee%20children.pdf](file:///C:/Users/Asus/Downloads/192517ITA_Action%20Plan%20migrants%20and%20refugee%20children.pdf)

Protocollo di intesa tra la direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del ministero del lavoro e delle politiche sociali e il commissario straordinario del governo per le persone scomparse per la condivisione delle informazioni contenute nella banca dati del sistema informativo minori (sim) relative alle denunce di scomparsa di minori stranieri non accompagnati comunicate al cgps, in [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/protocollo\\_dintesaml\\_x\\_sito.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/protocollo_dintesaml_x_sito.pdf)

Rappresentanza in Italia, Commissione Europea, "Inclusione per tutti: la Commissione Europea presenta il piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027", in [https://ec.europa.eu/italy/news/20201124\\_piano\\_d\\_azione\\_della\\_commissione\\_ue\\_per\\_integrazione\\_e\\_inclusione\\_2021\\_2027\\_it](https://ec.europa.eu/italy/news/20201124_piano_d_azione_della_commissione_ue_per_integrazione_e_inclusione_2021_2027_it)

Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi, *Gazzetta ufficiale n. C 221 del 19/07/1997 pag. 0023 – 0027*, in <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/?uri=CELEX%3A31997Y0719%2802%29>

Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE (2012/2263(INI), in [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0387\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0387_IT.html)

Save the Children, *Cosa cambia per i minori con il Decreto Sicurezza?*, 29 dicembre 2019, in <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/cosa-cambia-per-i-minori-con-decreto-sicurezza>

Vita, *Decreto Sicurezza: cosa cambia per i minori?*, 5 dicembre 2018, in <http://www.vita.it/it/article/2018/12/05/decreto-sicurezza-quali-effetti-sui-minori/150022/>

## ATTI NORMATIVI

Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee (97/C 254/01), del 15 giugno 1990, in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=IT)

Convenzione di Ginevra per la protezione di persone civili in tempo di guerra, del 1949, in [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1951/300\\_302\\_297/it](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1951/300_302_297/it)

Convenzione di Ginevra, del 1951, in [https://www.unhcr.it/wpcontent/uploads/2016/01/Convenzione\\_Ginevra\\_1951.pdf](https://www.unhcr.it/wpcontent/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf)

Convenzione dell'Aja, concernente la competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minorenni, del 1961, in [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/181\\_191\\_191/it](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/181_191_191/it)

Convenzione dell'Aja, relativa al rimpatrio dei minori, del 28 maggio 1970, in [http://www.garanteinfanzia.regione.lazio.it/binary/prtl\\_garante\\_infanzia/garante\\_infanzia\\_normativa/Aja1970.pdf](http://www.garanteinfanzia.regione.lazio.it/binary/prtl_garante_infanzia/garante_infanzia_normativa/Aja1970.pdf)

Convenzione Europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, del 20 maggio 1980, in [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1983/1681\\_1681\\_1681/it](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1983/1681_1681_1681/it)

Convenzione dell'Aja, sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, del 25 ottobre 1980, in [https://consmiami.esteri.it/resource/2012/04/10026\\_f\\_cons97ProtezionedeiFigliMinoriConvenzioneInternazionale.pdf](https://consmiami.esteri.it/resource/2012/04/10026_f_cons97ProtezionedeiFigliMinoriConvenzioneInternazionale.pdf)

Convenzione Onu Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, 1989, in <https://www.unicef.it/convenzione-diritti-infanzia/>

Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*. (18G00140) ([GU Serie Generale n.231 del 04-10-2018](#))

Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5 "Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 25 del 31 gennaio 2007, in <https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/07005dl.htm>

[Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n.30](#) “Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri”, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 72 del 27 marzo 2007, in <https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/07030dl.htm>

Decreto Legislativo, 18 agosto 2015, n.142, “Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. (15G00158) ([GU Serie Generale n.214 del 15-09-2015](#)), in <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>

Decreto del Presidente della Repubblica 31 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.*”

Direttiva 2001/55/CE, del 20 luglio 2001, recante norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e misure che promuovono l'equilibrio degli sforzi tra i paesi dell'UE  
<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=IT>

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:IT:PDF>

Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0086&from=IT>

Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:it:pdf>

Direttiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:it:PDF>

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:IT:PDF>

Direttiva 2011/95/UE, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, in <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=IT>

Direttiva 2013/25/UE, del Consiglio del 13 maggio 2013, che adegua determinate direttive in materia di diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi a motivo dell'adesione della Repubblica di Croazia, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0025&from=it>

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=IT>

Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=IT>

Legge 30 luglio 2002, n. 189, "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo", *pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2002 - Suppl. ord.*

Legge 15 luglio 2009, n. 94 "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 170 del 24 luglio 2009 - Supplemento ordinario n. 128

Regolamento (CEE) n. 1612/68, del Consiglio, del 15 ottobre 1968 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968R1612&from=IT>

Regolamento (CE) N. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=IT>

Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli stati membri da un cittadino di un paese terzo, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=IT>

Regolamento (CE) n. 862/2007, Statistiche dell'UE in materia di migrazione e di protezione internazionale, del 11 luglio 2007, in

[https://www.google.com/search?q=Regolamento+\(CE\)+n.+862%2F2007&oq=Regolamento+\(CE\)+n.+862%2F2007&aqs=chrome..69i57j0i333l3.1029j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=Regolamento+(CE)+n.+862%2F2007&oq=Regolamento+(CE)+n.+862%2F2007&aqs=chrome..69i57j0i333l3.1029j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), in [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF)

Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF>

*Vorrei iniziare i ringraziamenti partendo da una data, il 13 settembre 2019.*

*Il giorno prima ebbi un colloquio con il coordinatore del corso, il Professore Andrea Fabrizio Pirni. Dopo il colloquio ero decisa a cambiare corso di laurea e passare da Servizio Sociale ad Amministrazione e politiche pubbliche.*

*Il giorno 13 settembre ho avuto un brutto incidente in moto, che mi ha causato non poche conseguenze che mi porto dietro ancora oggi. Nonostante quell'avvenimento non sono mai tornata indietro sul cambio di rotta che volevo dare al mio percorso di studi e, più in generale alla mia vita.*

*Per questo motivo desidero ricordare tutti i Professori che ho avuto il piacere di incontrare durante il mio percorso: a loro va la mia più sincera gratitudine per ciò che mi è stato insegnato.*

*Innanzitutto è doveroso ringraziare il Professor Francesco Pesce, il Relatore che mi ha seguito passo dopo passo nell'elaborazione dello scritto e che, tramite il suo supporto e la sua fiducia, ha permesso la realizzazione di questo lavoro.*

*Infine i miei ringraziamenti vanno a i miei genitori, a Rosanna e a mio fratello, a cui devo tutto.*

*Alle mie compagne di avventura Alessia e Ilaria, conosciute una settimana prima dell'inizio del Lock down. Alle serate passate a ripetere, a ridere a confrontarci e supportarci; senza di loro oggi, martedì 13 luglio 2021, non sarei qui a discutere la tesi;*

*A Marianna, mia cara amica e compagna di avventure durante il precedente percorso di studi, con la quale non ho mai smesso di confrontarmi;*

*Alle mie più care amiche di una vita: Serena, Elena, Jessica, Alessia, Nicoletta ed Erica. Sempre pronte a farmi ridere nei momenti di sconforto e con cui ho festeggiato ogni mio successo;*

*A Luca, che mi ha dimostrato il suo amore facendomi ripetere ossessivamente i giorni prima di ogni esame, nonostante non sapesse di cosa si stava parlando.*