



OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 5/2017

1. L'ATTUAZIONE DELLA L. 47/2017 SULLA PROTEZIONE DEI MINORI MIGRANTI NON ACCOMPAGNATI NELL'OTTICA DI UNA SISTEMATIZZAZIONE DELLA MATERIA

1. *Introduzione*

Il 29 marzo del 2017 la Camera dei Deputati ha approvato in via definitiva una legge che modifica e raccorda le norme relative ai minori stranieri non accompagnati, con l'obiettivo di rafforzarne le garanzie e assicurare una disciplina uniforme sul territorio nazionale: la Legge 7 aprile 2017 n. 47, *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*. Il testo, nella sua prima formulazione, era stato proposto da Save the Children il 25 luglio 2013 e depositato in Parlamento nell'ottobre dello stesso anno da un ampio numero di parlamentari di diversi schieramenti – prima firmataria l'On. Sandra Zampa. Per come è stata concepita, la nuova normativa getta le basi per una sistematizzazione della materia e un suo saldo ancoraggio ai principi internazionali e della normativa interna sulla tutela dei minori. In questa medesima ottica vanno quindi delineate le iniziative necessarie per dare piena attuazione alle nuove norme, a partire dall'emanazione dei regolamenti di attuazione.

2. *Il contesto e la disciplina normativa preesistente*

Tra gennaio e ottobre 2017 sono giunti in Italia via mare [14.597 minori migranti non accompagnati](#), provenienti prevalentemente da Guinea (12,53%), Costa d'Avorio (10,44%), Gambia (9,51%), Bangladesh (8,92%), Nigeria (8,13%), Eritrea (6,78%), Mali (6,35%), Somalia (5,24%) e Senegal (4,93%). A seguire Siria (3,65%), Tunisia (3,23%), Sudan (3%), Iraq (2,62%), Ghana (2,19%) e Marocco (2%). Nel 2016 i minori non accompagnati erano stati oltre 25.800, più del doppio rispetto al 2015, anno in cui ne erano arrivati circa 12.300.

L'arrivo in Italia di minorenni migranti soli – per lo più adolescenti, talvolta più piccoli – nell'ambito dei flussi migratori via mare verso l'Europa è un fenomeno ultraventennale, oggetto di norme e prassi derivanti da fonti di diversa natura e avvicendatesi con stratificazioni successive. Questi giovanissimi sono [innanzitutto minori](#), ma al contempo anche migranti. Per questo motivo, la regolamentazione delle iniziative e procedure di protezione che le diverse articolazioni istituzionali sono chiamate ad attuare nei loro confronti trova principale origine in due aree normative diverse: *in primis* il diritto internazionale e interno a tutela dei minorenni, applicabile senza distinzioni a tutti coloro che

hanno meno di 18 anni, in secondo luogo la legislazione in materia di ingresso e permanenza sul territorio di migranti provenienti da paesi esterni all'Unione Europea.

A livello di fonti internazionali il principale punto di riferimento è la Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989, il trattato internazionale sui diritti umani più ampiamente ratificato al mondo (dall'Italia con Legge n. 176 del 27 maggio 1991), il quale pone al centro della costellazione dei diritti riconosciuti ai minori la valutazione del loro "superiore interesse" (art.3), ossia la considerazione in via prioritaria di quanto necessario per il loro benessere attraverso un'analisi olistica della loro condizione e delle loro esigenze. Tale valutazione deve basarsi sull'ascolto del minore stesso (art. 12) in tutti i casi in cui l'età e la maturità lo consentano. Sulla base della Convenzione gli Stati sono chiamati a garantire su basi eque a tutti i minori, cittadini e non, che si trovino a qualsiasi titolo sottoposti alla propria giurisdizione, il diritto alla vita (art. 6), alla salute e alle cure mediche (artt. 24 e 25), all'istruzione e allo sviluppo della personalità (artt. 28 e 29), all'assistenza sociale (art. 26), al gioco e al tempo libero (art. 31), a una protezione speciale se privati dell'ambiente familiare (art. 20), o richiedenti asilo o rifugiati (art.22), a essere tutelati da ogni forma di sfruttamento (artt. 34 e 36), a professare la propria religione, parlare la propria lingua e mantenere la propria cultura (art. 30).

Un approccio analogo, orientato alla protezione, si ritrova nelle principali norme regionali adottate sia nell'ambito territoriale del Consiglio d'Europa che a livello di Unione europea. Nel primo contesto a tutti i minori, oltre che l'accesso ai diritti previsti in via generale dalla [Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#), vengono riconosciuti, durante i procedimenti giudiziari e amministrativi, il diritto all'informazione, all'ascolto, alla partecipazione e alla rappresentanza legale – si vedano in particolare la [Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori](#) del 1996 e le [Linee guida sulla giustizia a misura di minore](#). Nel secondo ambito è importante ricordare che la [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#) (art. 24) fa riferimento al principio del "superiore interesse del minore" e al diritto all'ascolto, mentre il [Trattato sull'Unione europea](#) (art. 3 par. 5) cita i diritti dei minori tra i principi caratterizzanti le relazioni esterne dell'Unione.

Le norme internazionali e regionali di tutela del minore si incontrano e intersecano, secondo quanto sopra descritto, con la disciplina internazionale ed europea dell'asilo, in particolare la [Convenzione di Ginevra sullo status](#) dei rifugiati del 1951 e le Direttive del [sistema comune europeo d'asilo](#), che disciplinano l'accoglienza e le procedure di riconoscimento della protezione internazionale.

L'incontro tra ambiti normativi diversi si registra anche a livello di diritto interno. In Italia i minori stranieri non accompagnati sono infatti destinatari tanto delle norme relative all'affidamento, all'adozione (Legge n. 184/1983: "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori") e alla rappresentanza legale (artt. 343 ss. del Codice civile), quanto della legislazione in materia di immigrazione e asilo. Quest'ultima sancisce un generale divieto di espulsione dei minori non accompagnati (art. 19 c. 2 lett. a) del D.Lgs. 286/98, Testo unico sull'immigrazione) e contempla norme di tutela nell'ambito della procedura di asilo e delle misure di accoglienza, disciplinate rispettivamente dai decreti legislativi di attuazione della Direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale e della Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Questo articolato panorama normativo, peraltro non privo di lacune, ha contribuito a dar vita negli anni a prassi differenziate, spesso palesemente disomogenee, ad esempio per

quanto riguarda la disciplina dei permessi di soggiorno e dell'accertamento dell'età in caso di dubbio.

La L. 47/2017 prende dunque le mosse dall'esigenza di una ricostruzione e sistematizzazione dell'impianto normativo ai fini di una più salda e omogenea tutela dei minori. Essa rappresenta la prima legislazione in Europa specificamente dedicata alla creazione di un sistema nazionale di protezione per i più giovani tra coloro che migrano privi di legami familiari.

Pur non costituendo tecnicamente un testo unico, grazie al suo approccio di raccordo e sistematizzazione della normativa applicabile la L. 47/2017 può essere considerata a tutti gli effetti una riforma della materia, punto di partenza di un impianto organico di tutela dei minori migranti non accompagnati, dal momento dell'arrivo fino (e oltre) al raggiungimento dell'età adulta.

3. Le principali disposizioni della L. 47/2017

Il sistema di norme delineato dalla L. 47/2017 si basa sulla parità di trattamento dei minori stranieri (ossia di paesi esterni all'Unione europea, a cui essa si applica) con i minori italiani o dell'Unione Europea.

La normativa esclude esplicitamente il respingimento del minore non accompagnato alla frontiera (art. 3) e stabilisce che, nei casi eccezionali in cui sia possibile la sua espulsione (ossia motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, secondo quanto previsto dal Testo Unico Immigrazione), il relativo provvedimento del Tribunale per i minorenni non possa essere emesso se comporti “un rischio di danni gravi per il minore”.

L'art. 5, una delle disposizioni più innovative della legge, va a colmare un preoccupante vuoto normativo, sancendo regole per l'identificazione del minore e l'accertamento della sua età in caso di dubbio. Grazie alle nuove disposizioni, questa fase iniziale viene sottratta alla discrezionalità amministrativa e vede ora il coinvolgimento della magistratura minorile in un ruolo di garanzia. In particolare, la normativa stabilisce che l'identificazione del minore a cura delle autorità di pubblica sicurezza vada svolta alla presenza di un mediatore culturale e che l'eventuale accertamento della sua età – qualora sussista un dubbio - debba basarsi in via principale sulla documentazione in possesso del minore stesso e soltanto in seconda battuta, se il dubbio è fondato e persiste, su esami socio-sanitari multidisciplinari disposti dalla Procura presso il Tribunale per i minorenni, sino all'adozione di un provvedimento giudiziario di attribuzione dell'età, impugnabile con rito camerale. E' una vera rivoluzione, se si considera che la determinazione dell'età, pur essendo cruciale per l'individuazione corretta dei minori all'interno dei flussi migratori e quindi per la loro protezione, è stata basata per anni su prassi diversificate, sviluppate a livello territoriale e spesso imperniate sul solo esame auxologico (radiografia del polso), nonostante la riconosciuta [inadeguatezza di questo metodo](#) a definire con certezza l'età di un adolescente.

In relazione all'accoglienza (art. 4) la L. 47 prevede che i minori siano ospitati in strutture di prima accoglienza a loro destinate per non oltre 30 giorni e successivamente accolti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo – SPRAR (art. 12).

La materia dei permessi di soggiorno viene semplificata (art.10), in quanto le nuove norme prevedono due soli tipi di permesso: per *minore età*, rilasciabile su richiesta del minore anche prima della nomina del tutore e per *motivi familiari* in caso di affidamento in famiglia.

Una profonda novità riguarda la conversione dei permessi per minore età al compimento del 18esimo anno in permessi di altro tipo, procedura che viene sottoposta alle

norme sul silenzio-assenso (art. 13 co. 1) e non può, di conseguenza, essere sospesa a tempo indefinito dal mancato rilascio del previsto parere da parte della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, come poteva sinora avvenire in applicazione della generale eccezione che prevede la non applicabilità delle norme sul silenzio-assenso alla materia dell'immigrazione.

Le nuove norme inoltre trasferiscono al Tribunale per i minorenni le competenze in materia di rimpatrio assistito del minore (art. 8 co.1), prima disposto dall'autorità amministrativa, e consolidano quelle relative al prolungamento dell'affidamento ai servizi sociali oltre il compimento della maggiore età e sino al 21esimo anno d'età, possibile quando l'interessato necessita di un ulteriore supporto per concludere positivamente il percorso intrapreso verso l'autonomia (art. 13 co.2).

Agli enti locali è invece attribuito un ruolo di sensibilizzazione sull'affidamento familiare, considerato da prediligere all'accoglienza in strutture (art. 7). Viene inoltre facilitata la nomina di privati cittadini quali tutori volontari attraverso l'istituzione di appositi elenchi presso ogni tribunale per i minorenni, composti da nominativi di persone selezionate e formate dai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza (art. 11).

Tra i diritti previsti per i minori non accompagnati, particolare attenzione è dedicata al diritto alla salute e all'istruzione (art. 14) e alla partecipazione del minore ai procedimenti giudiziari (art. 15 e 16), in attuazione delle succitate norme internazionali ed europee sul diritto all'ascolto.

4. L'attuazione delle nuove norme

Trattandosi di una articolata sistematizzazione della materia, la disciplina delineata dalla L. 47/2017 necessita dell'emanazione di regolamenti di attuazione, prevista dallo stesso testo di legge.

In particolare le disposizioni della Legge prevedono l'emanazione di:

1) modifiche al 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*)

2) modifiche al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 dicembre 1999, n. 353 (*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. 28*)

3) un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri contenente la procedura relativa al primo colloquio con il minore a cura della struttura di accoglienza.

Ai regolamenti dovrebbero aggiungersi atti di rango amministrativo, quali ad esempio circolari esplicative alle Questure e protocolli di intesa tra amministrazioni territoriali di area diversa.

La necessità di norme di attuazione appare evidente per diversi ambiti della nuova disciplina applicabile, tra cui la citata procedura di identificazione e (eventuale) accertamento dell'età. Gli operatori delle forze di polizia sono chiamati ad applicare la legge, oltre che all'interno del territorio (in caso un minore si presenti in Questura o venga rintracciato durante controlli), anche nel contesto spesso complesso della frontiera: necessitano quindi di indicazioni di dettaglio, che consentano loro di applicare nella giusta sequenza e senza incertezze procedurali le nuove regole, ad esempio avendo chiarezza circa il tipo di richiesta da presentare alla Procura affinché questa disponga, come previsto dalla legge, l'accertamento dell'età in caso di dubbio. La Procura dovrebbe a sua volta auspicabilmente veder definiti la

natura e la forma del provvedimento con cui dispone l'accertamento dell'età e il tipo di valutazione che dovrà operare per controllare che il dubbio sull'età sia effettivamente fondato e che gli esami non pongano a rischio la salute psicofisica del minore, come richiesto dalle nuove norme.

Analogamente, rispetto alla materia dei permessi di soggiorno, sarebbe utile che le Questure ricevessero istruzioni di dettaglio sulle novità in materia di permessi di soggiorno, tra cui in particolare le modalità per accettare la richiesta del permesso per minore età da parte presentata del minore anche prima della nomina del tutore, che si auspica avvenga attraverso la predisposizione di modalità *child-friendly* di comunicazione coi minori stessi.

Oltre che regole di dettaglio, all'attuazione della L.47 necessitano investimenti e politiche di ampio respiro: si pensi tra tutte alla complessa materia dell'accoglienza, nell'ambito della quale soltanto la previsione di un adeguato numero di posti per i minori all'interno del sistema SPRAR potrà far sì che i tempi di permanenza nei centri di prima accoglienza, attrezzati per le prime necessità ma non per avviare percorsi di integrazione, si avvicinino progressivamente ai 30 giorni previsti come termine massimo dalla legge, termine dal quale essi risultano essere, nella realtà, ancora molto lontani.

Più in generale, avendo come prerequisito sostanziale per il suo funzionamento un attento coordinamento tra settori diversi dello Stato e una fattiva collaborazione con tutti gli altri attori coinvolti, tra cui gli enti locali e gli enti gestori dei centri di accoglienza, il sistema delineato dalla L. 47/2017 non può che prendere le mosse dalla costituzione di una "cabina di regia" che, a partire dal lavoro preparatorio dei regolamenti di attuazione, stabilisca un confronto permanente tra i principali Ministeri coinvolti – *in primis* Interni, Giustizia, Lavoro e Salute – tale da garantire a livello centrale e territoriale prassi certe, omogenee e tutelanti per i minori, che non si discostino dallo spirito originario della legge, bensì pongano le basi per un ulteriore sviluppo del sistema da essa delineato.

L'ambito dei [tutori volontari](#) dimostra che, pure nei suoi aspetti più innovativi, l'attuazione delle nuove norme è possibile anche in tempi rapidi. Grazie all'iniziativa dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza e dei Garanti regionali e la predisposizione di protocolli di intesa con i Tribunali per i minorenni, a fine novembre 2017 in quasi tutte le regioni italiane risultano emanati i bandi per la selezione e formazione di privati cittadini disposti ad assumere la tutela di un minore non accompagnato. In molte regioni i relativi corsi di formazione per aspiranti tutori sono iniziati o in procinto di essere avviati e in alcuni territori i primi elenchi sono stati formati. Così, quella che poteva apparire una petizione di principio – l'idea che la tutela dei minori stranieri non accompagnati, sinora prevalentemente pubblica, potesse invece essere esercitata in forma gratuita per ogni singolo minore da una persona interessata a essere di aiuto nel suo percorso – sta diventando realtà.

E' ora importante seguire da vicino l'attuazione di tutti gli altri ambiti della normativa, contribuendo a favorire il progressivo consolidamento di un sistema nuovo, coerente e protettivo per i minori migranti soli accolti in Italia, nello stesso spirito di protezione che ha guidato chi ha scritto la legge e l'ha approvata in Parlamento.

GIUSY D'ALCONZO