

Nota congiunta UNICEF/IOM

contributo all'esame della proposta C.2727 di conversione in Legge del D.L. 130/220 recante "Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza" rispetto agli aspetti di rilevanza in tema di minori stranieri accompagnati e non

Contesto

La presenza di minori stranieri non accompagnati (MSNA) nel sistema di accoglienza italiano ha subito un notevole incremento tra gli anni 2013-2016 arrivando ad ospitarne 18.303 a fine del 2017. A partire dallo stesso anno, a seguito soprattutto degli accordi tra Italia e Libia¹, della riduzione delle operazioni di ricerca e soccorso nel Mar Mediterraneo e della conseguente diminuzione degli arrivi via mare, il numero di MSNA in arrivo in Italia ha cominciato a diminuire. Come noto, il numero degli arrivi via mare è tornato a salire nel corso del 2020, arrivando ad oggi ad equiparare il numero totale delle persone sbarcate in tutto il 2018 (circa 23.300 al 23.09.2020) e quindi, plausibilmente, lo supererà.

Secondo gli ultimi dati disponibili dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, al 30 settembre 2020 il numero di MSNA registrato all'interno del sistema di accoglienza italiano è di 5.979.

È doveroso comunque tenere in considerazione che, se da un lato il numero di sbarchi si è sensibilmente ridotto, dall'altro i flussi migratori attraverso le frontiere terrestri non sono mai cessati. Le frontiere Nord al confine con la Slovenia sono attraversate giornalmente da numerose persone, compresi minori, che spesso cercano di rimanere invisibili al sistema perché non hanno intenzione di stabilirsi in Italia, esponendosi chiaramente a numerosi rischi legati allo sfruttamento lavorativo, sessuale o alla tratta di esseri umani.

L'età dei MSNA è prevalentemente collocata nella fascia tra i 15 e i 17 anni e ciò significa che molti di loro hanno ormai compiuto o stanno per compiere 18 anni. Questo ha portato nuove sfide all'interno di un sistema di protezione che ha sempre visto nel passaggio alla maggiore età una delle principali criticità. Ad oggi manca una sistematizzazione dei dati sui neo-maggiorenni che possa permettere di avere un quadro esaustivo sulla loro presenza numerica e collocazione geografica, nonché sui percorsi di accoglienza. Una recente pubblicazione congiunta di UNICEF, UNHCR e IOM in collaborazione con ISMU in merito alla transizione all'età adulta dei MSNA stima che, tra il 2014 e il 2019, circa 60.000 MSNA siano diventati maggiorenni². L'età e il genere dei MSNA hanno rappresentato due costanti del fenomeno migratorio italiano, con una netta prevalenza di adolescenti maschi (circa il 90%). Molti minori non accompagnati hanno un bagaglio di vita costituito

¹ Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana del 2 febbraio 2017

² 4 UNICEF, UNHCR e IOM, "A un bivio La transizione all'età adulta dei minori stranieri non accompagnati in Italia Novembre 2019", <https://www.unicef.it/doc/9446/a-un-bivio-rapporto-su-minori-stranieri-non-accompagnati-e-neomaggiorenni.htm>, pag.13

spesso da violenze, torture, schiavitù, privazioni³, e sono accomunati dall'esperienza di un viaggio lungo mesi se non anni, compiuto sovente senza un adulto di riferimento per raggiungere un futuro possibile in Europa⁴. In Italia, le minori straniere non accompagnate hanno rappresentato il 7.3% del numero totale dei minori stranieri non accompagnati nel 2018 e il 5.2% nel 2019. Bisogna tuttavia sottolineare che queste cifre rappresentano unicamente il numero di bambine e ragazze che sono state ufficialmente registrate e pertanto non sono pienamente rappresentative del numero reale. La violenza di genere è un elemento che caratterizza l'esperienza migratoria di molte donne e ragazze. Le rotte migratorie, infatti, possono essere particolarmente pericolose per bambine, adolescenti e giovani donne, specialmente per coloro che sono non accompagnate o separate. Queste sono infatti esposte a una serie di rischi connessi alla violenza di genere prima, dopo e durante il percorso migratorio. Molte di loro fuggono dalla violenza nel loro paese di origine, altre sono vittime di tratta, il che aumenta la loro esposizione alla vulnerabilità a violenza e sfruttamento.

Con il decreto legge 130/2020 il Governo ha dato seguito ai rilievi segnalati dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione dei c.d. Decreti Sicurezza (D.L 113/2018 e D.L 53/2019) e successivamente confermati dalla Corte Costituzionale, decidendo di modificare sia questi ultimi sia alcune disposizioni normative in materia di immigrazione e asilo modificate dalle due Leggi 132/2018 e 77/2019, di conversione, dei suddetti decreti, che hanno avuto un notevole impatto sul sistema di protezione e di accoglienza nonché sulle procedure riguardanti le richieste di protezione internazionale.

OIM e UNICEF accolgono con favore il fatto che, tramite il D.L.130/2020, il Governo abbia voluto altresì tener conto dei principi di diritto internazionale vigenti in materia, peraltro ribaditi nelle Raccomandazioni in tema di immigrazione indirizzate all'Italia nel 2019 dal Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia⁵ nonché, sempre nel 2019, nelle Raccomandazioni rivolte all'Italia in sede di Revisione Periodica Universale delle Nazioni Unite⁶.

Le scriventi Organizzazioni avevano già espresso le proprie osservazioni in sede di conversione dei succitati decreti legge ed esprimono apprezzamento per lo sforzo del Governo di voler valutare nuovamente l'impatto delle norme introdotte e gratitudine per poter presentare le proprie osservazioni per quanto attiene il decreto legge in oggetto. Questo contributo congiunto di UNICEF e IOM vuole focalizzarsi in modo specifico sull'impatto delle nuove disposizioni in tema di minori stranieri, sia non accompagnati che con le loro famiglie, al fine altresì di richiamare il raccordo con le altre norme di protezione dei minori, in primis la Legge 47/2017 in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Entrando nel merito della proposta di legge in esame ed in linea con quanto raccomandato all'Italia in sede internazionale, OIM e UNICEF condividono quanto segue:

³ UNICEF, "Minori in transito in Italia e in Grecia", luglio 2017, <https://www.unicef.it/doc/7698/indagine-su-minori-migranti-in-grecia-e-italia.htm>

⁴ 7 UNHCR, "Viaggi Disperati", gennaio-settembre 2019, <https://www.unhcr.it/news/comunicati-stampa/lunhcr-esorta-gli-stati-europei-a-fare-di-piuper-proteggere-e-sostenere-i-minori-rifugiati-e-migranti.html> 8 UNICEF, 2020 Making the Invisible Visible: the identification

⁵ Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia, Osservazioni conclusive 2019 al quinto e sesto Rapporto periodico dell'Italia, punti 33-36. Traduzione italiana non ufficiale a cura del Comitato Italiano per l'UNICEF in collaborazione col CIDU-Comitato Interministeriale dei Diritti Umani:

https://www.unicef.it/Allegati/Osservazioni_Conclusive_CRC_Italia_2019.pdf

⁶ Universal Periodic Review – Italy: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/ITIndex.aspx>

1. **Si fa apprezzamento dell'estensione dell'applicazione del divieto di respingimento ed espulsione anche ai casi in cui fondati motivi inducano a ravvisare un rischio di trattamenti inumani e degradanti nello Stato verso cui potrebbe avvenire il respingimento o l'espulsione.** Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza di violazioni sistematiche dei diritti umani nello stato dove lo straniero potrebbe essere espulso/respinto. Inoltre non può essere espulso/respinto lo straniero se questo comporta una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare a meno che non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale o di ordine e sicurezza pubblica. L'ampliamento delle categorie di persone non passibili di espulsione – che aumenta il livello di tutela per nuclei familiari con bambini nonché di adulti che possano avere legami familiari con i minori stranieri presenti sul territorio nazionale.

2. **Convertibilità in permessi di soggiorno per motivi di lavoro dei permessi di soggiorno per protezione speciale, calamità; residenza elettiva; acquisto della cittadinanza (o dello stato di apolide), attività sportiva, lavoro di tipo artistico, per motivi religiosi, per assistenza minori.** Viene apprezzata la disposizione della convertibilità di tali permessi di soggiorno, con particolare riferimento a quello per protezione speciale. Molti minori stranieri non accompagnati che nel corso degli anni avevano raggiunto la maggiore età ed erano titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (poi convertito, dietro decisione della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, in permesso per protezione speciale) si erano infatti visti preclusi la possibilità di convertire tale permesso. La non convertibilità costituiva un ostacolo derimente al completamento o continuità dei percorsi di inclusione sociale intrapresi. La convertibilità del permesso di soggiorno per assistenza minori ex art. 31 comma 3 del D.lgs 286/98, costituisce una maggiore garanzia per quei nuclei familiari con minori bisognosi di assistenza particolare.

3. **Disposizioni in merito alle limitazioni dell'ingresso di navi nel mare territoriale.** Le Organizzazioni scriventi manifestano soddisfazione per aver esplicitamente esentato dalle disposizioni di limitazione al transito nelle acque territoriali per motivi di ordine e sicurezza pubblica le "operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e soccorso in mare".

4. **Re-introduzione del principio di silenzio-assenso da parte del Comitato per i minori stranieri ex art. 33 del D.lgs 286/98,** il che permette una velocizzazione dei processi di conversione dei permessi di soggiorno da minore età ad altra fattispecie.

5. **Esclusione dei minori stranieri non accompagnati dalle procedure accelerate per il riconoscimento della protezione internazionale e dalle procedure per domande manifestamente infondate per persone vulnerabili, compresi minori.** Si manifesta

soddisfazione in quanto i minori hanno bisogno di procedure adatte ai loro profili di vulnerabilità che non combaciano con le tempistiche caratterizzanti le procedure accelerate.

6. **Confermato l'esame prioritario per persone vulnerabili, compresi minori.** Si esprime apprezzamento perchè questa disposizione riconosce la necessità di dare priorità alla valutazione delle loro domande di protezione internazionale di soggetti vulnerabili.
7. **Raccordo tra Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale e il Tribunale per i minorenni:** qualora la domanda di protezione internazionale avanzata da un minorenne non venga accolta e nel corso del procedimento emerge la presenza di gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore, la Commissione territoriale ne informa il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni competente, per l'eventuale attivazione delle misure di assistenza in favore del minore. Si esprime apprezzamento per una norma che tutela maggiormente i minori bisognosi di assistenza e delinea un nuovo meccanismo di connessione tra il sistema di valutazione delle domande di protezione internazionale e il sistema giudiziario minorile.
8. **Ripristino della possibilità per il richiedente protezione internazionale di essere iscritto presso l'anagrafe della popolazione residente, con conseguente rilascio della carta d'identità, in conformità con quanto rilevato dalla Corte Costituzionale⁷.** Si esprime apprezzamento in quanto l'iscrizione anagrafica risulta essere indispensabile per poter effettivamente usufruire dei servizi territoriali, compresi quelli dei servizi sociali.
9. **Riformulazione del sistema di accoglienza, con l'inclusione, oltre alle categorie già previste, anche dei richiedenti asilo.** All'ampliamento dei destinatari corrisponde una diversificazione dei servizi del nuovo Sistema di accoglienza e integrazione, che ora si articola in due livelli di prestazioni: il primo dedicato ai richiedenti protezione internazionale, il secondo a coloro che ne sono già titolari, con servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione. Le scriventi Organizzazioni esprimono apprezzamento per tale previsione perché queste disposizioni superano la disparità di trattamento tra minori stranieri non accompagnati e minori parte di nucleo familiare. Si esprime apprezzamento anche per l'attenzione rivolta ai richiedenti asilo portatori di esigenze specifiche di cui all'art.17 dlgs 142/2015 (fra cui le vittime della tratta di esseri umani) cui viene riconosciuto accesso prioritario al sistema di accoglienza e nei cui confronti è previsto l'apprestamento delle misure necessarie alla tutela delle esigenze specifiche. Queste disposizioni prevedono che garanzie specifiche siano quindi riservate all'accoglienza tra gli altri, di sopravvissuti a violenza sessuale e di genere, a nuclei monoparentali, alle vittime di tratta di esseri umani, ed hanno quindi ripercussione sulle condizioni di accoglienza dei minori all'interno dei nuclei familiari. Si raccomanda inoltre di inserire disposizioni normative tali da garantire l'effettiva implementazione dell'art.7 della

⁷ Corte Costituzionale, Sentenza 186/2020:

https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2020:186

L.47/2017 sulla promozione dell'affido familiare garantendo effettive risorse finanziarie ai Comuni per promuovere e supportare l'affidamento familiare di minori stranieri non accompagnati, ad oggi ancora in minima parte inseriti in affido (circa il 5% dei MSNA registrati nel sistema di accoglienza, secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).

Nonostante tali aspetti migliorativi, con particolare riferimento al tema dei minori stranieri non accompagnati, le scriventi Organizzazioni desiderano evidenziare come alcune disposizioni introdotte dalla Legge 47/2017, strettamente correlate sebbene non espressamente modificate dal D.L.130/2020, non siano ancora state integralmente recepite nell'ordinamento tramite i previsti decreti attuativi (a titolo esemplificativo e non esaustivo ci si riferisce a: le 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, che la Legge 47/2017 prevedeva dovessero avvenire entro un mese dalla sua entrata in vigore; le modifiche al DPR n. 535/199 in merito alle disposizioni sul rimpatrio assistito e volontario; la promulgazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri contenente la procedura relativa al primo colloquio con il minorenne a cura della struttura di accoglienza ex art. 5 co. 1 L.47/2017).

Con riferimento quindi a tutti gli aspetti riguardanti l'attuazione della Legge 47 attinenti il sistema di protezione dei minorenni stranieri non accompagnati, l'UNICEF e OIM si riservano di poter trasmettere comunicazioni e osservazioni specifiche, nella speranza che possano essere di interesse per la Commissione e che possano supportare la piena attuazione delle norme a tutela dei minori stranieri non accompagnati.