

## Minori stranieri non accompagnati

16 giugno 2022

Nell'attuale legislatura, è proseguita l'attuazione della legge organica sui minori stranieri presenti in Italia (legge n. 47/2017), che ha modificato la normativa in materia con l'obiettivo di rafforzare le tutele nei confronti dei minori e garantire un'applicazione uniforme delle norme per l'accoglienza su tutto il territorio nazionale.

Nell'ambito delle politiche di accoglienza, per sostenere le attività di accoglienza dei minori da parte dei comuni è stata riconosciuta a tutti i minori non accompagnati la possibilità di accedere ai servizi territoriali, finanziati con il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo. Il D.L. 113/2018 ha disposto che, al compimento della maggiore età, i neo maggiorenni richiedenti asilo rimangono nei centri di seconda accoglienza dei comuni (SAI) fino alla definizione della domanda di protezione internazionale.

### Minori stranieri non accompagnati

Negli ultimi anni sono state introdotte significative modifiche al complesso della normativa vigente sui minori stranieri non accompagnati, la cui presenza risulta aumentata in rapporto percentuale al totale dei migranti sbarcati sulle coste italiane. In particolare, è stata approvata la [legge n. 47 del 2017](#), con l'obiettivo principale di rafforzare gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento in favore dei minori stranieri. Ulteriori interventi normativi sono stati definiti con il [D.L. n. 17/2017](#), con il [D.Lgs. n. 220 del 2017](#), correttivo del cd. decreto accoglienza e, da ultimo, con il [D.L. n. 113/2018](#) e il [D.L. n. 130 del 2020](#) (c.d. [decreto sicurezza e immigrazione](#)).

Con l'espressione "minore non accompagnato", in ambito europeo e nazionale, si fa riferimento allo straniero (cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea e apolide), di età inferiore ai diciotto, che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale (art. 2, D.Lgs. n. 142/2015 e art. 2, L. n. 47/2017).

Nel nostro ordinamento le **disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati** sono contenute principalmente negli articoli 32 e 33 del Testo unico in materia di immigrazione ([D.Lgs. n. 286/1998](#)), nonché nel relativo Regolamento di attuazione ([D.P.R. n. 394/1999](#)). Specifiche disposizioni sull'**accoglienza** dei minori non accompagnati sono previste dal [D.Lgs. n. 142/2015](#) (c.d. decreto accoglienza), con cui nel corso della XVII legislatura è stata recepita la direttiva 2013/33/UE relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo.

Con riferimento particolare ai minori non accompagnati "**richiedenti protezione internazionale**", oltre al menzionato decreto, si applicano alcune disposizioni del [D.Lgs. 25 del 2008](#) sulle procedure per la domanda di protezione internazionale (art. 19; art. 6, co. 2 e 3; art. 26, co. 5 e 6), e del [D.Lgs. 251/2007](#) (art. 28).

Ai minori stranieri non accompagnati si applicano solo in parte le [disposizioni in materia di protezione internazionale e di contrasto all'immigrazione clandestina](#), introdotte con il D.L. 13/2017, ossia: quelle relative alle nuove sezioni specializzate in materia di immigrazione, nonché di quelle concernenti i procedimenti giurisdizionali e i procedimenti amministrativi dinanzi alle Commissioni territoriali e alla Commissione nazionale per il diritto di asilo (art. 2, co. 4, D.Lgs. n. 220/2017).

Per quanto riguarda le **dimensioni del fenomeno**, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali pubblica con cadenza semestrale [report statistici](#) relativi ai dati sui minori stranieri non accompagnati segnalati in Italia. Inoltre, sullo stesso sito, con cadenza mensile, sono pubblicati Report statistici sintetici relativi ai dati sulla presenza dei minori stranieri non accompagnati raccolti e censiti dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del medesimo ministero. La Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e sulle condizioni di trattenimento dei migranti, istituita nella XVII

legislatura, ha prestato specifica attenzione al tema e approvato una [relazione](#) dedicata alle carenze, capacità e prospettive del sistema di accoglienza dei minori.

## La legge n. 47/2017 sui minori non accompagnati e le norme attuative

La [legge n. 47/2017](#) ha introdotto misure che riguardano il rafforzamento dei diritti e delle tutele in favore dei minori, a partire dalle fasi di accoglienza.

Nel corso dell'iter parlamentare, la Camera ha svolto un'ampia istruttoria legislativa, che ha compreso un' [indagine conoscitiva](#) con le audizioni di organizzazioni e istituzioni operanti nel settore, nonché di esperti della materia.

Tra i principi, la legge, da un lato, introduce esplicitamente il **divieto assoluto di respingimento alla frontiera** dei minori stranieri non accompagnati, respingimento che non può essere disposto **in alcun caso** (art. 19, co. 1-bis, D.Lgs. 286/1998, recante TU immigrazione).

Dall'altro, modifica la disciplina relativa al **divieto di espulsione** dei minori stranieri che, in base alla normativa vigente, può essere derogato esclusivamente per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, stabilendo ulteriormente che, in ogni caso, il provvedimento di espulsione può essere adottato a condizione che non comporti "un rischio di **danni gravi** per il minore". È altresì specificato che la **decisione del tribunale** per i minorenni, che ha la competenza in materia, deve essere assunta tempestivamente e comunque nel termine di **30 giorni**.

In tema di **accoglienza**, la legge n. 47/2017 ha introdotto significative **modifiche** alle disposizioni del **decreto legislativo n. 142 del 2015**, di cui si dà conto nel paragrafo dedicato al tema.

Per potenziare l'efficacia delle tutele nei confronti dei minori non accompagnati, la legge n. 47/2017 rende più celere l'attivazione delle **indagini familiari** del minore e introduce un criterio di **preferenza dell'affidamento ai familiari** rispetto al collocamento in comunità di accoglienza (art. 6).

Inoltre, ha modificato la competenza dell'organo deputato ad adottare i **provvedimenti di rimpatrio assistito**, trasferendola dal Ministero del lavoro al Tribunale per i minorenni, che decide anche in merito ai provvedimenti di espulsione (art. 8).

Per favorire e promuovere gli istituti di assistenza e protezione dei minori in stato di abbandono (tutela e affidamento), che già trovano applicazione nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, la legge:

- assegna agli **enti locali** il compito di sensibilizzare e **formare affidatari** per accogliere i minori, in modo da favorire l'affidamento familiare in luogo del ricovero in una struttura di accoglienza (art. 7);
- prevede, presso ogni Tribunale per i minorenni, l'istituzione da parte dei garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza di un **elenco** in modalità informatica di **tutori volontari** disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato (art. 11). Per monitorare l'attuazione i garanti regionali collaborano costantemente con l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza alla quale presentano, con cadenza bimestrale, una relazione sulle attività realizzate.

Inoltre, il successivo D.Lgs. n. 220/2017 ha spostato dal giudice tutelare al **Tribunale per i minorenni** la competenza ad aprire la tutela e a nominare il tutore, in modo da concentrare tutte le fasi procedurali giurisdizionali relative ai minori stranieri non accompagnati presso uno stesso giudice.

Con finalità di semplificazione, la legge n. 47/2017 (art. 10) prevede che i minori stranieri non accompagnati possano ricevere, quando la legge dispone il divieto di respingimento o di espulsione, **due tipi di permesso di soggiorno**: il permesso per minore età e il permesso per motivi familiari.

Il **permesso per minore età** è rilasciato al minore non accompagnato in quanto soggetto nei confronti del quale sono in generale vietati l'espulsione e il respingimento e dunque, tale permesso si può richiedere per il solo fatto di essere minorenni. Per espressa previsione della legge, il permesso per minore età può essere rilasciato su richiesta dello stesso minore, anche direttamente e anche prima della nomina del tutore; tale permesso conserva validità fino al compimento della maggiore età (art. 10, lett. a)).

In base alla legge, il **permesso di soggiorno per motivi familiari** (art. 10, lett. b)) può essere rilasciato in caso di minore straniero:

- sottoposto alla tutela di un cittadino italiano o di un cittadino straniero regolarmente soggiornante e convivente con il tutore;

- affidato a un cittadino italiano o a un cittadino straniero regolarmente soggiornante, ai sensi dell'art. 4 della legge 184/1983;

- affidato 'di fatto' a parente entro il quarto grado (fratello/sorella, nonno/a, zio/zia, cugino/a) ai sensi dell'art. 9, co. 4 della legge 184/1983.

In attuazione di tali disposizioni, il Governo ha trasmesso alle Camere (giugno 2020), che si sono espresse favorevolmente, un **regolamento** ([A.G. 181](#)) che introduce modiche ed integrazioni al regolamento di attuazione del Testo unico in materia di immigrazione, al fine di dare specifica attuazione alle novità introdotte dalla legge 47/2017 sulla disciplina relativa al rilascio dei permessi di soggiorno per i minori stranieri non accompagnati e alla conversione dei permessi di soggiorno al raggiungimento della maggiore età. Il regolamento è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri nella seduta del [16 settembre 2022](#).

In 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). Entrambe queste novità sono state dapprima abrogate dal D.L. n. 113/2018 e successivamente ripristinate dal D.L. n. 130/2020.

Per implementare le attività di censimento e monitoraggio, la legge n. 47 ha previsto l'istituzione del **Sistema informativo nazionale dei minori stranieri** non accompagnati ([SIM](#)), presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel quale confluiscono le **cartelle sociali** dei minori non accompagnati, compilate dal personale qualificato che svolge il colloquio con il minore nella fase di prima accoglienza. La cartella include tutti gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo per il minore, nel suo superiore interesse (art. 9).

Alcune disposizioni della legge sono poi finalizzate a **rafforzare** singoli **diritti** già riconosciuti ai minori non accompagnati. In particolare:

- è estesa la piena garanzia dell'assistenza sanitaria ai minori non accompagnati, prevedendo la loro **iscrizione al Servizio sanitario nazionale**, che la normativa previgente considerava obbligatoria solo per i minori in possesso di un permesso di soggiorno, **anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno**, dopo il ritrovamento a seguito della segnalazione (resta comunque garantita a tutti i minori la tutela della salute);
- è incentivata l'adozione di **specifiche misure** da parte delle istituzioni scolastiche e delle istituzioni formative accreditate dalle regioni idonee a **favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo** da parte dei minori (art. 14);
- sono implementate le **garanzie processuali e procedurali a tutela del minore straniero**, mediante la garanzia di assistenza affettiva e psicologica dei minori stranieri non accompagnati in ogni stato e grado del procedimento (art. 15) e il riconoscimento del diritto del minore di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia, anche attraverso il tutore nominato o i legali rappresentanti delle comunità di accoglienza, e di avvalersi del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento (art. 16);
- prevede una particolare tutela per i **minori non accompagnati vittime di tratta** (art. 17).

Ai fini dell'omogenea applicazione della legge, con la [Circolare del 28 agosto 2017 del Ministero dell'Interno](#) sono state rivolte indicazioni operative agli uffici territoriali competenti.

Nel mese di giugno 2022, l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza ha presentato al Parlamento la [relazione inerente alle attività svolte dalla stessa nel corso del 2021](#). La relazione contiene una sezione specificamente dedicata all'inclusione delle persone di minore età e alla tutela dei minori stranieri non accompagnati, all'interno della quale viene posto l'accento sull'attuazione della legge 47 del 2017, con particolare riferimento all'attività svolta in materia di tutela volontaria dei minori stranieri non accompagnati.

## L'accoglienza dei minori non accompagnati

Il **decreto legislativo n. 142 del 2015** (cd. decreto accoglienza) detta per la prima volta specifiche disposizioni sull'accoglienza dei minori non accompagnati, ai quali fino ad allora si sono applicate le norme generali riferite ai minori in stato di abbandono, con l'obiettivo di rafforzare gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento (si cfr. art. 18, 19, 19-bis e 21 del [D.Lgs. n. 142/2015](#)). Tali disposizioni, come modificate ed implementate dalla quasi coeva [legge n. 47 del 2017](#), rappresentano il quadro normativo di riferimento per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Il sistema che ne risulta distingue tra una prima e una seconda accoglienza e stabilisce il principio in base al quale il minore non accompagnato non può **in nessun caso** essere **trattenuto** o accolto presso i centri di permanenza per i rimpatri (CPR) e i centri governativi di prima accoglienza.

L'accoglienza dei minori si fonda innanzitutto sull'istituzione di **strutture governative di prima accoglienza** per le esigenze di soccorso e di protezione immediata di tutti i minori non accompagnati. Come specificato dalla legge n. 47 del 2017, si tratta di strutture **specificamente destinate ai minori**. Si tratta dunque di centri attivati dal Ministero dell'interno, gestiti da quest'ultimo, anche in convenzione con gli enti locali, finanziati a valere sul Fondo asilo Migrazione e Integrazione (FAMI).

Tali strutture sono istituite con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata e sono gestite dal medesimo Ministero, anche in convenzione con gli enti locali. Con decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, sono stabilite le modalità di accoglienza, gli standard strutturali e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età. Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal Ministero dell'interno anche in convenzione con gli enti locali.

Nelle strutture di prima accoglienza i minori sono accolti, dal momento 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. Con le modifiche introdotte dalla legge n. 47 del 2017, si stabilisce che le operazioni di identificazione del minore devono concludersi **entro dieci giorni** e devono essere svolte sulla base di una procedura unica sull'intero territorio nazionale disciplinata dalla legge (art. 19-bis, D.Lgs. 142 del 2015).

A completamento del quadro normativo vigente, la legge n. 47/2017 (art. 5) ha introdotto una **procedura unica di identificazione del minore**, che costituisce il passaggio fondamentale per l'accertamento della minore età, da cui a sua volta dipende la possibilità di applicare le misure di protezione in favore dei minori non accompagnati. 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. Come chiarito dalla L. n. 47 del 2017, il provvedimento di attribuzione dell'età è emesso dal tribunale per i minorenni.

In ogni caso, i minori possono restare nelle strutture di prima accoglienza non oltre trenta giorni (il termine originario era di sessanta, ulteriormente ridotto dalla L. 47/2017). All'interno delle strutture è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, accompagnato se necessario da un mediatore culturale.

Per la **prosecuzione dell'accoglienza del minore**, si prevede che tutti i minori non accompagnati siano accolti nell'ambito del **Sistema di accoglienza e integrazione - SAI** (come ridenominato dal D.L. n. 130/2020), 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 alla ripartizione del Fondo prevedono specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati.

Nella scelta del posto in cui collocare il minore, tra quelli disponibili, si deve tenere conto delle esigenze e delle caratteristiche dello stesso minore, in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura di accoglienza. Le strutture nelle quali sono accolti i minori stranieri non accompagnati 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. I richiedenti asilo che sono stati inseriti nel SAI durante la minore età, al compimento dei diciotto anni, restano in accoglienza fino alla definizione della domanda di protezione internazionale.

Nel caso in cui le strutture della rete SAI risultino indisponibili, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dal **comune** dove si trova il minore, 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. È fatta salva la possibilità di trasferire il 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.

E' prevista anche la possibilità per i Prefetti di attivare **strutture di accoglienza temporanee** esclusivamente **dedicate ai minori** non accompagnati (art. 19, co. 3-bis, D.Lgs. n. 142/2015, introdotto da art. 1-ter, D.L. n. 113/2016). In particolare, si stabilisce che in presenza di due condizioni, ossia **in caso di arrivi consistenti e ravvicinati** di minori non accompagnati e qualora i comuni non riescano a garantire l'accoglienza nelle forme già previste dalla legge, il Prefetto disponga l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, con una capienza massima di **50 posti per ciascuna struttura**. In tali strutture possono essere accolti solo i minori di età inferiore agli anni quattordici per il tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture di seconda accoglienza.

In materia l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) promuove ogni due anni un'indagine nazionale che coinvolge tutti i Comuni italiani ai quali spetta la tutela e l'accoglienza dei minori non accompagnati presenti nel territorio. I dati quantitativi e qualitativi raccolti sul fenomeno sono disponibili nell'ultimo [rapporto](#) pubblicato (2016).

### **Le risorse per l'accoglienza dei minori non accompagnati**

La gestione del **Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati** è stata trasferita dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al Ministero dell'interno con la legge di stabilità 2015 ([L. 190/2014](#), art. 1, co. 181-182).

Attraverso il Fondo, il Ministro provvede, con proprio decreto, sentita la Conferenza unificata, alla copertura dei costi sostenuti dagli enti locali per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, nei limiti delle risorse stanziare. Per approfondimenti si rinvia alla [Relazione sul "Il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati \(2015-2017\)"](#) approvato dalla Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con Deliberazione n. 10/2019/G del 13 giugno 2019.

Il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati era stato originariamente istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'art. 23, comma 11 (quinto periodo), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 95 (L. 135/2012), con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2012. L'istituzione del fondo fa parte di una serie di misure, recate dal medesimo art. 23, comma 11, volte ad assicurare la prosecuzione degli interventi connessi al superamento dell'emergenza umanitaria nel territorio nazionale, ivi comprese le operazioni per la salvaguardia della vita umana in mare, in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa.

Nel tempo la dotazione del Fondo è stata incrementata per far fronte alle crescenti esigenze di accoglienza dei minori in relazione ai numeri elevati di ingressi. Da ultimo, con la **legge di Bilancio per il 2020** (art. 1, comma 882, L. n. 160/2019), il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, è stato incrementato di 1 milione di euro annui a decorrere dall'anno 2020 per essere destinato sulla base delle modalità stabilite con un decreto attuativo, ad alcune finalità specifiche, quali: a) interventi a favore dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati; b) rimborso a favore delle aziende fino al 50 per cento dei costi sostenuti per permessi di lavoro retribuiti accordati come "clausola di maggior beneficio" ai tutori volontari, fino a 60 ore per tutore, per adempimento connessi con l'ufficio della tutela; c) rimborsi a favore dei tutori volontari per spese sostenute in adempimenti connessi all'ufficio della tutela volontaria. Le risorse sono state sbloccate con l'adozione del [decreto di attuazione del 12 settembre 2022](#).

Per quanto riguarda i dati più recenti, secondo quanto previsto dalla legge di **bilancio 2022**, il Fondo per l'accoglienza dei minori reca uno stanziamento complessivo pari a circa **138 milioni di euro per il 2022, 118 milioni per il 2023 e 166 per il 2024** (cap. 2353 dello stato di previsione del Ministero dell'Interno).

Parallelamente, è stata estesa a tutti i minori stranieri non accompagnati, richiedenti o non la protezione internazionale, la possibilità di accedere ai servizi di accoglienza finanziati con il **Fondo nazionale per le**

**politiche ed i servizi dell'asilo**, a cui in precedenza erano avviati solo i minori che avessero fatto domanda di protezione internazionale (art. 1, co. 183, L. n. 190/2014; art. 12, L. n. 47/2017).

Fino alla legge di stabilità 2015, solo i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, ai sensi dell'art. 26 del D.Lgs. 25/2008, erano immediatamente avviati nelle strutture di accoglienza del rete SPRAR. La legge citata ha consentito, invece, la possibilità di accedere a tali servizi anche per i minori non accompagnati non richiedenti protezione internazionale, nei limiti dei posti e delle risorse disponibili (art. 1, comma 183, L. n. 190/2014). Con le modifiche da ultimo introdotte con la L. 47 del 2017 è stata eliminata ogni distinzione minori richiedenti e non richiedenti la protezione internazionale ai fini dell'accesso ai servizi finanziati con il Fondo SPRAR, a prescindere dai posti disponibili.

Gli interventi in favore minori stranieri non accompagnati sono finanziati, inoltre, anche da parte delle risorse provenienti dal **Fondo europeo asilo, migrazione e integrazione (FAMI) 2014-2020**.