



Approfondimento n. 20/marzo 2024

# **Monitoraggio normativo** **L'accoglienza dei MSNA in Europa ed Italia:** **quadro attuale e prospettico**

a cura di

***Marianna Lunardini***

Coordinamento: *Rosangela Cossidente*  
Coordinamento scientifico: *Daniele Frigeri*

Con il sostegno di  
 **Fondazione  
Compagnia  
di San Paolo**

**INTESA**  **SANPAOLO**

## Sommario

Introduzione .....	2
L'Unione Europea .....	4
Il nuovo Patto sulla Migrazione e sull'Asilo .....	4
Considerazioni per i minori non accompagnati (e non solo).....	10
Il superiore interesse del minore all'interno del nuovo assetto europeo .....	14
L'accertamento dell'età... "These don't look children to me" .....	17
L'Italia .....	20
Le nuove disposizioni italiane e l'impatto sui diritti dei MSNA .....	20
Condanne dalle corti europee .....	26
Regioni .....	28
L'accoglienza in Italia: profili regionali .....	28
Alcune evoluzioni regionali importanti per i MSNA .....	32
Conclusioni .....	36
Bibliografia .....	37

---

## Introduzione

I minori stranieri non accompagnati non solo rappresentano un gruppo particolarmente vulnerabile fra i migranti, ma anche una sfida per l'Unione Europea e gli Stati membri, visti i numeri in costante crescita negli ultimi anni. Nonostante la difficoltà di ottenere dati completi e uniformi all'interno del continente, viste le differenze fra i singoli Paesi UE e la complessità del fenomeno migratorio specie minorile, è possibile constatare una presenza importante di minori migranti. Secondo UNICEF, nel corso del 2023, gli arrivi dal Mediterraneo sono stati oltre 269.900, tra cui almeno 64.500 minori, un numero che registra un forte aumento rispetto al 2022, quando gli arrivi di minori erano stati pari a 35.170 minori migranti<sup>1</sup>. Di questi, 23.514 (67%) erano minori non accompagnati o separati

---

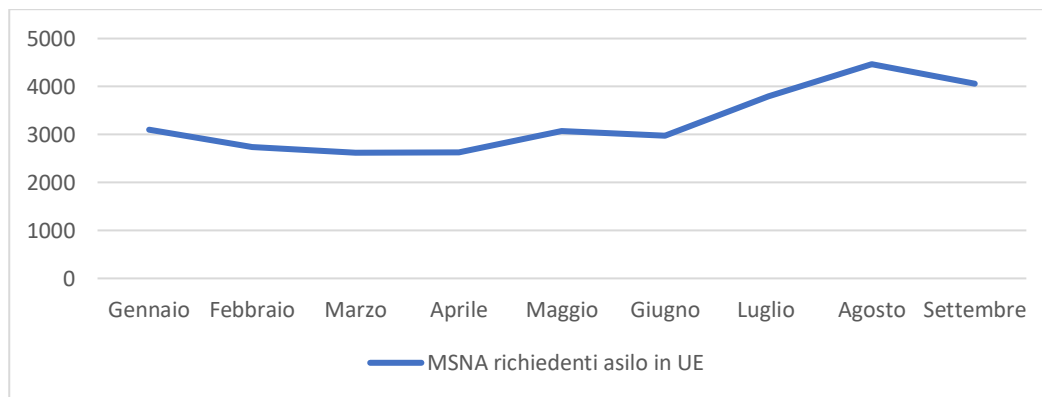
<sup>1</sup> <https://www.unicef.it/emergenze/rifugiati-migranti-europa/>

(*unaccompanied*<sup>2</sup> o *separated*<sup>3</sup>). Proprio l'Italia vede una particolare presenza di minori stranieri non accompagnati (MSNA), in quanto considerando gli ingressi del 2022, il 70% dei bambini e dei ragazzi arrivati nello stesso anno era non accompagnato o separato<sup>4</sup>.

Se consideriamo le richieste di asilo, che non ricomprendono tutti i minori stranieri non accompagnati arrivati in UE, la presenza di MSNA a livello europeo continua a registrare un aumento in parallelo con il numero crescente di migranti che richiedono asilo: delle 996.000 persone che hanno cercato asilo in Europa nel 2022, circa 42.000 erano MSNA<sup>5</sup>. La maggior parte delle domande di asilo presentate dai minori non accompagnati considerati negli Stati membri dell'UE riguardava principalmente maschi provenienti in particolare da due Stati, l'Afghanistan e la Siria, una caratteristica costante nel corso dell'ultimo decennio. Specialmente, i minori soli da Kabul - in ingresso negli Stati UE - sono aumentati in maniera considerevole, nel settembre 2023 erano 9.215, il 10% in più rispetto al settembre dell'anno precedente<sup>6</sup>. Già nel 2022 il totale dei minori afgani richiedenti asilo, 20.000, era in forte crescita rispetto al 2021, circa il 25% di tutte le domande ricevute. Come evidenziato dall'Agenzia UE per l'Asilo, anche considerando la crescita del numero di ragazzi non accompagnati provenienti da Egitto, Turchia, Tunisia, India, Yemen, Burundi e Ucraina, gli afgani e i siriani rappresentano comunque i due terzi di tutte le richieste presentate da MSNA nei Paesi UE. Proprio Afghanistan e Siria sono, inoltre, le nazionalità che hanno visto il maggiore aumento di richieste nell'ultimo anno.

L'incremento dei MSNA è ad ogni modo parallelo al generale andamento dei flussi; difatti, la percentuale di minori non accompagnati rispetto al totale è tendenzialmente costante, pari al 4%. Valutando il 2023, si confermano, anche per gli adulti, le presenze maggioritarie di siriani e afgani oltre ai principali Paesi che hanno ricevuto richieste di protezione (Austria, Bulgaria, Germania e Olanda).

Grafico 1. MSNA richiedenti asilo nell'UE nel 2023



Dati: Eurostat

In questo panorama europeo, l'Italia presenta un'esperienza peculiare ed interessante di legislazione nazionale a favore dei minori migranti, considerati in primo luogo come minori prima che stranieri.

<sup>2</sup> Un minore che arriva sul territorio di uno Stato membro dell'UE non accompagnato dall'adulto legalmente responsabile per lui o che successivamente diviene non accompagnato dopo essere arrivato in uno Stato membro. Cfr. Art. 2(1) of Directive 2011/95/EU (Recast Qualification Directive).

<sup>3</sup> Un minore separato da entrambi i genitori o dal tutore legale o dal suo principale caregiver, ma accompagnato da altri membri della famiglia. Cfr. Art. 8 of UN Committee on the Rights of the Child, General Comment No 6 (2005).

<sup>4</sup> International Organization for Migration (IOM), DTM Europe — Refugee and Migrant Children in Europe - Accompanied, Unaccompanied and Separated (January — December 2022), October, 2023.

<sup>5</sup> EUAA, *Asylum report*, 2023, July.

<sup>6</sup> <https://www.agensir.it/quotidiano/2023/12/21/eurostat-98240-asylum-applications-and-4055-unaccompanied-children-in-the-eu-in-september-record-breaking-numbers-of-syrians-turks-and-afghans/>

La Legge 47/17 ha difatti consolidato ormai l'idea che il minore non accompagnato, con rispetto alla sua provenienza o alle motivazioni che l'abbiano spinto a giungere in Europa, è innanzitutto un minore da accogliere. Tale principio fa sì che lo Stato italiano si impegni a rilasciare un permesso di soggiorno al minore a prescindere da eventuali richieste di protezione internazionale – il permesso per minore età – oltre ad istituire un sistema di accoglienza che, in base al testo normativo, garantisce alcuni diritti fondamentali: salute, istruzione, tutela legale per citarne alcuni.

Il presente rapporto, capitolo di aggiornamento del monitoraggio normativo avviato dall'Osservatorio MSNA del CeSPI nel 2019, evidenzia le recenti evoluzioni della normativa in tema di migrazione a livello europeo e nazionale, principalmente, valutando gli effetti che le disposizioni, approvate od oggetto di prossima approvazione, potrebbero apportare alla tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati. Tale analisi si inserisce ad ogni modo in una cornice più vasta che vede i minori soli come parte di un fenomeno diversificato e complesso come quello delle migrazioni: una parte maggiormente vulnerabile in un contesto di persone che presentano diritti e bisogni da riconoscere, prescindenti dalla considerazione anagrafica.

## L'Unione Europea

### *Il nuovo Patto sulla Migrazione e sull'Asilo*

Il 2023 ha segnato un importante passo in avanti nel procedimento di revisione delle norme europee regolanti la gestione delle migrazioni. Dall'inizio del suo mandato, la Presidente della Commissione europea von der Leyen ha cercato di ridare un impulso ad un tema centrale, ma critico all'interno dell'Unione Europea, ovvero trovare un accordo per approvare il nuovo Patto asilo e migrazioni nella constatazione, ormai diffusa in ogni Stato, che lo *status quo* non fosse adeguato. Nel corso del tempo, le migrazioni sono divenute elemento di dibattito sia presso le istituzioni europee e sia interno ad ogni Paese UE, foriero di discussioni fra Stati, a questo si aggiunge il delicato ruolo delle istituzioni europee nel negoziare nuovi strumenti per la gestione dei richiedenti asilo e dei migranti.

Il Nuovo Patto sulla Migrazione e sull'Asilo, presentato dalla Presidente von der Leyen nel settembre 2020<sup>7</sup>, consiste in un insieme di proposte per riformare le norme dell'UE sul tema. Proprio nel 2023, sembrerebbe si sia trovato un punto di svolta nei difficili negoziati. Nel mese di dicembre è stato annunciato l'accordo politico fra il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo su cinque pilastri, rimasti oggetto di negoziato. In particolare si tratta del testo dei seguenti atti UE: il Regolamento sullo screening, il Regolamento Eurodac, il Regolamento sulle procedure di asilo, il Regolamento sulla gestione della migrazione in materia di asilo, il Regolamento sulle crisi e sulle cause di forza maggiore<sup>8</sup>. I dibattiti su asilo e migrazione in questo anno sono stati segnati da una particolare tensione politica che ha coinvolto non solo l'Unione Europea, ma anche Stati extra-UE.

Nel Mar Mediterraneo, secondo OIM, le persone morte o scomparse durante il viaggio sono state 2.756, un numero che secondo alcune organizzazioni della società civile è, in realtà, maggiore<sup>9</sup>. Per tutto l'anno, l'Italia ha visto l'arrivo massiccio di migranti tramite sbarchi consistenti e ravvicinati nel

---

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. COM/2020/609 final.

<sup>8</sup> Commission welcomes the major progress achieved by Parliament and Council on the New Pact on Migration and Asylum, December, 20<sup>th</sup>, 2023.

<sup>9</sup> D. Fassini, Profughi. 2023, anno orribile dei naufragi: più di 2.500 morti, in "Avvenire", 19 dicembre 2023.

tempo, specialmente sull'isola di Lampedusa<sup>10</sup>, con numeri che, comunque, non hanno raggiunto la fase critica del 2015/2016. L'impegno della Commissione europea si è concretizzato in alcune azioni come la firma del patto con la Tunisia, ultimo in termini di tempo fra gli accordi a sostegno di un'esternalizzazione delle frontiere, che incorpora cooperazione economica e migratoria tra i vari elementi, i dieci punti per Lampedusa, che cercano di rispondere alle richieste italiane di maggiore sostegno, e non da ultimo il recente accordo politico raggiunto per il nuovo Patto. Proprio su quest'ultimo aspetto, le discussioni proseguiranno nel 2024, anno che potrebbe forse vedere l'adozione del pacchetto stesso. Una speranza per alcuni, ma fonte di amarezza per altri che, con spirito critico, ritengono che il nuovo Patto sia in realtà un peggioramento delle condizioni di accoglienza all'interno dell'Unione Europea: un segnale della progressiva e graduale chiusura delle frontiere esterne, coniugata a un fenomeno di esternalizzazione della gestione delle frontiere<sup>11</sup>.

**La migrazione dei minori non accompagnati segue in linea generale il principio che è alla base di ogni migrazione: il diritto di ogni individuo a lasciare il proprio Paese**, a muoversi uscendo dai confini non solo dello Stato d'origine, ma anche di ogni altro Stato (art. 13 Dichiarazione Universale dei Diritti Umani). Com'è noto, la Dichiarazione del 1948 non ha carattere vincolante, ma gli Stati europei sono ad ogni modo vincolati ad una serie di convenzioni, accordi internazionali ed europei e a leggi nazionali che fanno riferimento alla migrazione, forzata e non. Si possono citare la Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati, il relativo Protocollo del 1967, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989, l'Accordo di Schengen, i Trattati dell'Unione Europea, la Carta di Nizza, il Regolamento di Dublino III e il Sistema Europeo Comune di Asilo (SECA)<sup>12</sup>. Prendendo in considerazione i diritti dei minori, e fra questi dei minori migranti, vi sono vari testi che fanno riferimento esplicito alla protezione dei diritti dei ragazzi: in particolare la Convenzione del 1989 e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE definiscono uno dei principi guida per i diritti dei minori, il superiore interesse del minore. Secondo l'art. 3.1 della Convenzione di New York, tale principio deve guidare tutte le decisioni che riguardano i minori, siano esse prese da organi pubblici o privati, tribali, enti amministrativi o istituzioni adibite all'assistenza sociale.

Allo stesso modo, l'articolo 24 della Carta di Nizza, al paragrafo 2, impone agli Stati UE una simile responsabilità: "In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente." Dal 1989, anno di approvazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, si è pertanto diffusa l'idea di adottare una "*child-centered perspective*"<sup>13</sup>, che individuasse diritti e soggettività alla persona minore di 18 anni. Anche gli atti normativi dell'Unione Europea, che concernono le materie dell'asilo e delle migrazioni, richiamano il supremo interesse del minore e riflettono in tale settore una particolare attenzione per la vulnerabilità dei minori. Nel regolamento di Dublino III, che delinea i criteri e meccanismi atti a determinare quale Paese dell'Unione debba esaminare una domanda d'asilo, è previsto il dovere degli Stati membri di considerare l'interesse superiore del minore durante le procedure di determinazione dello status di rifugiato (art. 6, comma 1), e il diritto del minore a essere rappresentato durante le procedure previste dal regolamento (art. 6, comma 2)<sup>14</sup>.

Il Nuovo Patto sulla Migrazione e sull'Asilo dell'UE, ove approvato definitivamente, rappresenterebbe un significativo successo politico per la Commissione Europea, riuscita a trovare un consenso dopo molti anni di negoziato particolarmente difficile fra Stati, Commissione e

---

<sup>10</sup> [https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/piano-10-punti-lampedusa-2023-09-17\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/piano-10-punti-lampedusa-2023-09-17_it)

<sup>11</sup> European Network Against Racism, *The New European Union Pact on Migration: Racializing Migration to and in Europe*, Policy Brief, 20 June 2023.

<sup>12</sup> European Parliament, *Migration and Asylum: a challenge for Europe*, 2018, June.

<sup>13</sup> R. Hodgkin, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF, 2007, p. 35.

<sup>14</sup> Ad esempio, l'art. 25 "Garanzie per i minori non accompagnati" della Direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, al paragrafo 1.a dispone la pronta assegnazione al minore non accompagnato di un rappresentante legale, specificando che "Il rappresentante svolge i suoi doveri in conformità del principio dell'interesse superiore del minore e ha la competenza necessaria a tal fine".

Parlamento UE. Il patto dovrebbe rivedere le regole che hanno finora disciplinato il settore asilo e migrazione e che hanno nel tempo portato ad una forte insoddisfazione, non da ultimo, dei Paesi di primo ingresso a cui spetta il carico maggiore, specie nei momenti di particolare afflusso. L'accordo si pone l'obiettivo di bilanciare le esigenze di sicurezza rispetto alle frontiere esterne, la necessità di rispettare gli accordi internazionali in materia di asilo e il raggiungimento di una condivisione effettiva delle responsabilità fra gli Stati membri. Il tentativo piuttosto complesso si coniuga alla progressiva pratica di conclusione di accordi con Stati terzi, come Turchia, Libia ed ora Tunisia: convenzioni di cooperazione che hanno visto fra gli elementi principali il controllo delle migrazioni, con il supporto dell'UE per la gestione dei migranti da parte di Stati terzi.

Come enunciato dall'art. 79 TFUE<sup>15</sup>, par. 1, la competenza di Bruxelles in tema di migrazioni dovrebbe essere tesa "ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani" oltre che, come si evidenzia nel par. 4, alla possibilità di sostenere i Paesi UE nel "favorire l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti". L'ispirazione del Patto sarebbe, difatti, quella di concretizzare tali enunciati insieme a quello stabilito all'articolo successivo, la solidarietà ed equa ripartizione di responsabilità fra gli Stati UE (art. 80 TFUE<sup>16</sup>), principi che in molti casi sono stati alla base delle critiche rivolte alle istituzioni UE e agli Stati per la loro mancata applicazione<sup>17</sup>. Difatti, il nuovo Patto nelle dichiarazioni ufficiali punta ad un "*balance between responsibility and solidarity*"<sup>18</sup>, ed è strutturato su una revisione complessiva di alcuni elementi cruciali, con un rafforzamento dell'azione legislativa europea, visto il passaggio da un sistema di direttive a quello di vari regolamenti UE riguardanti la gestione dell'asilo e delle migrazioni, la risposta alle crisi migratorie, le procedure di asilo, l'ampliamento di Eurodac<sup>19</sup> e le nuove procedure di *screening*.

**Nel tentativo di velocizzare le procedure e rispettare al tempo stesso gli obblighi internazionali in materia di asilo, il nuovo Patto concentra maggiormente l'attenzione delle istituzioni UE sulle procedure alle frontiere**, nel quadro del riferimento normativo dell'art. 77, par. 2, lett. b) e d) TFUE e integrando la normativa Schengen. Viene mantenuto sostanzialmente il principio fondamentale del regolamento di Dublino, il tanto criticato criterio del primo Paese di ingresso, con alcuni correttivi rispetto alla competenza di uno Stato UE nel caso di presenza di un diploma della persona, ottenuto negli ultimi sei anni, o di presenze di familiari (con alcuni criteri maggiormente estensivi rispetto alla disciplina attuale).

Il regolamento sulle procedure d'asilo introduce una procedura di frontiera obbligatoria atta a valutare la fondatezza o l'inammissibilità di una eventuale richiesta d'asilo. Le persone sottoposte alla procedura di frontiera non sono autorizzate a entrare nel territorio dello Stato membro e, pertanto, sono costrette a rimanere nel corso della procedura al confine, in una zona di transito o in un luogo designato dal Paese UE. La procedura è obbligatoria nei seguenti casi specifici: se il migrante è ritenuto dallo Stato UE un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, ha fornito informazioni false o ha omesso alle autorità alcune informazioni o se il richiedente ha una nazionalità di un Paese con un tasso di riconoscimento delle richieste asilo inferiore al 20%. Per quanto riguarda i minori non accompagnati, essi sono stati esclusi dalla procedura; tuttavia, ove lo Stato UE ritenga

---

<sup>15</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>16</sup> L'articolo stabilisce che "Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio."

<sup>17</sup> M. C. Carta, Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2, 2021, pp. 9 – 42.

<sup>18</sup> Council of the EU, Towards the final stage of the Pact on Migration and Asylum, Discussion paper, 17 December 2023.

<sup>19</sup> "European Dactyloscopy (Dattiloscopia europea), è il database europeo delle impronte digitali per coloro che richiedono asilo politico e per le persone fermate mentre varcano irregolarmente una frontiera esterna dell'Unione Europea". Si veda <https://www.affarieuropei.gov.it/it/comunicazione/euroacronimi/eurodac/>

che rappresentino una minaccia per la sicurezza saranno invece sottoposti ad essa. Nell'ambito dei controlli alla frontiera i migranti saranno inoltre sottoposti ad accertamenti preliminari all'ingresso (le cosiddette procedure *screening*), applicabili a tutti i cittadini di Paesi terzi che attraversano illegalmente la frontiera esterna in violazione dell'art. 5 del Codice Schengen. Le nuove disposizioni in materia di *screening* rappresentano un altro punto di estrema importanza nel futuro assetto legislativo europeo, andando ad innovare le modalità di identificazione, i controlli sanitari e di sicurezza, oltre alla registrazione nella banca dati Eurodac.

Difatti, oltre alla rilevazione delle impronte digitali, Eurodac conterrà dati biometrici aggiuntivi come immagini facciali, in aggiunta a dati personali qualificanti la persona come nome, data di nascita, nazionalità e data e luogo di presentazione della domanda di protezione internazionale. La raccolta di dati biometrici, che riguarderà non solo i richiedenti asilo, ma anche ogni persona che risiede senza titolo in un Paese UE, diventerà obbligatoria per le persone di almeno 6 anni, rispetto ai 14 anni previsti dalle attuali norme. Nei casi di *screening* alla frontiera, tale procedura dovrebbe essere effettuata entro un periodo massimo di cinque giorni, da applicarsi per le persone che hanno attraversato in maniera non autorizzata o persone sbarcate a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso in mare<sup>20</sup>. Le persone sottoposte al processo di *screening* non sono autorizzate a entrare nel territorio di uno Stato membro e devono rimanere a disposizione delle autorità presso il luogo in cui la procedura è effettuata. Lo Stato UE ha la possibilità di detenerle nel rispetto delle condizioni e garanzie stabilite nella legislazione dell'UE esistente, ma sarà obbligato ad istituire un meccanismo indipendente per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali durante la procedura. Alla base di quest'ampliamento del sistema di Eurodac vi è l'esigenza degli Stati UE di tracciare e limitare gli spostamenti irregolari e secondari, visto che Eurodac registrerà ogni persona presente irregolarmente, consentendo alle autorità nazionali di identificare meglio le persone che presentano domande multiple.

Nel complesso, il nuovo sistema introdotto prevede una priorità per le varie categorie di domande d'asilo con procedura alla frontiera, dando preferenza all'esame delle domande presentate da minori e dai loro familiari. Anche in questo caso, gli Stati membri devono istituire un meccanismo per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali durante questa procedura, che valuterà, fra i vari rischi, il rispetto del principio di non-refoulement. Viene, inoltre, ribadito il concetto di "Paese terzo sicuro"<sup>21</sup> per respingere domande d'asilo in determinate circostanze, ove si ritenga il Paese di origine fra quelli non a rischio, e salvo che vi sia una connessione ragionevole fra il richiedente e il Paese terzo.

**Le regole definite subiscono, poi, possibili deroghe in una situazione di crisi o forza maggiore, con un tentativo di favorire gli Stati in difficoltà alla frontiera, nei momenti di carico maggiore dovuto all'arrivo ingente e ravvicinato di numerosi migranti.** Sono quindi previsti dei meccanismi di deroga che possono, tuttavia, portare a conseguenze piuttosto problematiche per i diritti. In caso di crisi, difatti, gli Stati membri sarebbero autorizzati a delle eccezioni rispetto ad alcune regole riguardanti la procedura d'asilo e di rimpatrio. Tra le altre misure, si estenderebbe il tempo limite per la registrazione delle domande di protezione internazionale ad un mese dopo la presentazione anziché cinque giorni. Fattore particolarmente critico sarebbe, inoltre, la possibilità per uno Stato membro di modificare i criteri per l'esame di un richiedente nella procedura di confine, potendo aumentare, ad esempio, la soglia legata al tasso di riconoscimento della protezione internazionale da un determinato Paese, dal 20 al 50%.

---

<sup>20</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/screening-regulation/>

<sup>21</sup> L'art. 38, par. 1, della Direttiva Procedure chiarisce che lo Stato UE deve accertare che nel Paese terzo "sicuro" siano rispettati alcuni criteri: non sussistono minacce alla vita e alla libertà del richiedente per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; non sussiste il rischio di danno grave come definito dalla Direttiva 2011/95/UE; il principio di non-refoulement è rispettato; esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e di ottenere protezione in conformità con la Convenzione di Ginevra.

Altra riforma importante riguarda l'istituzione di un nuovo meccanismo di solidarietà per bilanciare le disparità nella gestione delle domande d'asilo tra gli Stati membri. Tale meccanismo prevede varie modalità, fra cui il ricollocamento dei migranti, il pagamento di contributi finanziari e altre misure alternative di solidarietà, gestite dalla nuova figura prevista appositamente, quella di coordinatore europeo. Il ricollocamento non sarà obbligatorio, ma gli Stati membri avranno un numero minimo annuale di ricollocamento e di contributi finanziari a cui doversi attenere. Il target europeo per le *relocation* è fissato a 30.000 richiedenti asilo, tuttavia un'ampia flessibilità sarebbe concessa agli Stati membri che avrebbero la possibilità di scegliere se accogliere le persone o pagare un contributo pari a 20.000 euro per ogni persona che decidono di non accettare<sup>22</sup>. Gli Stati potranno quindi scegliere con quali modalità contribuire alla solidarietà europea, che sia attraverso il ricollocamento, i contributi finanziari (anche a Paesi terzi per la gestione del fenomeno migratorio) o misure alternative come il dispiegamento di personale tecnico<sup>23</sup>.

**La nuova disciplina, ove approvata, prevede possibili rischi di trattenimento prolungato simili a quanto si è già riscontrato con gli hotspot, che dal 2015 sono stati adottati come approccio europeo all'emergenza mediterranea, sia in Italia sia in Grecia.** Tale sistema ha portato a critiche per l'inadeguatezza rispetto alla limitazione della libertà di movimento delle persone, la protezione dei diritti dei migranti ed in particolare dei più vulnerabili<sup>24</sup>.

Come sottolineato anche dall'Agenzia per i diritti umani UE (FRA), riducendo i tempi delle procedure potrebbero aumentare il rischio di violazioni dei diritti, respingimenti collettivi, discriminazioni e trascuratezza delle garanzie procedurali, fra cui il rispetto all'assistenza legale e all'informazione degli stessi nei riguardi della procedura a cui sono soggetti<sup>25</sup>. Il risultato dei negoziati ha, in effetti, lasciato delusi molti, fra cui anche alcune delle principali organizzazioni della società civile, che vi vedono un definitivo rifiuto degli Stati membri di introdurre una procedura di ricollocamento obbligatoria per una solidarietà effettiva. In aggiunta a ciò, i critici dell'accordo credono che il Patto porterebbe ad una sostanziale restrizione dell'accoglienza europea, con il tentativo di lasciare quante più persone possibile ai confini esterni di Schengen, creando delle particolari categorie di non-luoghi, attraverso la finzione giuridica di non ingresso<sup>26</sup>.

Anche con riguardo ai minori che viaggiano insieme alle famiglie, tale Patto non presenta delle garanzie efficaci e concrete, permettendo che siano assoggettati alla valutazione accelerata della richiesta di asilo direttamente nelle zone di frontiera<sup>27</sup>. Altri profili critici vengono poi ricondotti al “*profiling* su base etnica” che vedrà potenzialmente un incremento dell'uso, all'aumento dei rimpatri verso Paesi terzi e all'attenuamento delle garanzie e dei diritti nei periodi di crisi. In particolare, le associazioni richiamano le istituzioni europee a seguire quanto adottato per i migranti ucraini, una pratica che ha portato ad una forte solidarietà nei confronti dei rifugiati attraverso l'approvazione della protezione temporanea per i rifugiati provenienti dal Paese europeo<sup>28</sup>. Proprio in questo senso, la possibilità di una procedura accelerata alla frontiera - al cui esito negativo seguirebbe quella per il rimpatrio - per coloro che provengono da un Paese con tassi di riconoscimento al di sotto del 20% (mentre in momenti di particolare crisi tale soglia potrebbe essere portata al 50% dallo Stato UE)

---

<sup>22</sup> Solidar, *EU Pact on Migration and Asylum: Member States' recent agreement is a severe blow back to protection standards in Europe*, June 2023.

<sup>23</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system/>

<sup>24</sup> ASGI, *Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo. Le criticità alla luce del contesto italiano*- Aggiornato all'8 gennaio 2021.

<sup>25</sup> FRA, *Beyond the Peak: Challenges Remain, but Migration Numbers Drop*, in *Annual Review*, 2018, p. 17.

<sup>26</sup> ASGI, *Il nuovo Patto*, op. cit., p. 3.

<sup>27</sup> Save the Children, *Historically bad: New EU pact on migration and asylum normalises rights violations and endangers children*, Statement, 20 December 2023.

<sup>28</sup> PICUM, *Over 50 NGOs pen eleventh-hour open letter to EU on human rights risks in Migration Pact*, 18 December 2023.



presenta un rischio di discriminazione, che può portare al mancato accesso alla protezione internazionale secondo gli obblighi di Ginevra.

Alcuni autori hanno sottolineato come vi sia, da parte degli Stati, una sempre maggiore volontà di limitare la migrazione in quanto tale, anche se legata a categorie particolarmente fragili come quelle dei minori. In particolare, le categorie dei cosiddetti migranti illegali e/o economici, sarebbero vittime di particolari forme di restrizione dei propri diritti legate alla detenzione, alla separazione familiare, o a trascuratezza rispetto ai bisogni legati alla salute, all'educazione, alla protezione di forme di sfruttamento<sup>29</sup>. Proprio nel 2020, l'Ungheria è stata condannata per le modalità e la durata del trattenimento di migranti nelle zone di transito. Una durata eccessiva e, al di là della semplice valutazione iniziale di inammissibilità e fondatezza, estesa a tutto il procedimento della domanda, a cui si associava la trascuratezza del governo ungherese verso le garanzie di coloro i quali necessitavano di tutele procedurali particolari<sup>30</sup>.

In aggiunta a ciò, valutando la situazione degli hotspot, sia in Grecia che in Italia, in molti casi, la giurisprudenza europea e le denunce delle associazioni civili hanno segnalato gravi carenze nella protezione, come ritardi nei trasferimenti dei minori in centri dedicati, respingimenti collettivi, e mancanza di servizi conformi agli standard dell'UE. Inoltre, a tali criticità, si abbina la lentezza dell'attuazione del programma di ricollocamento dell'UE, in vigore dal 2015, che mira a trasferire persone bisognose di protezione da uno Stato membro a un altro, associata alla difficile realizzazione delle procedure di ricongiungimento familiare, anch'esse caratterizzate da una farraginosa e ostacolante amministrazione. Come sottolineato da UNHCR e OIM, "Eventi recenti, tra cui ritardi nello sbarco di individui soccorsi, segnalazioni di respingimenti e gli incendi presso il Centro di Registrazione e Identificazione di Moria in Grecia, sottolineano la necessità di riformare la gestione delle migrazioni e dell'asilo nell'UE".

Per le due organizzazioni delle Nazioni Unite, tuttavia, è necessario realizzare con il nuovo Patto un maggiore coordinamento interno per creare canali legali di migrazione, una gestione umanitaria delle frontiere, rimpatri dignitosi e la condivisione di responsabilità con i Paesi che ospitano rifugiati al di fuori dell'UE<sup>31</sup>. Elementi che, nel recente trascorso europeo, sono stati piuttosto messi a dura prova non solo a Sud, ma in ogni frontiera esterna UE, come quella con l'Inghilterra<sup>32</sup> o quella orientale, con i violenti respingimenti in Polonia al confine bielorusso<sup>33</sup>.

Sicuramente possiamo affermare che, il raggiungimento di un accordo che muove un passo in avanti rispetto ad una maggiore solidarietà europea - seppure con moltissima flessibilità e con rassicurazioni agli Stati più timorosi - non è un'operazione facile per la Commissione Europea, che da tempo ha cercato di riformare il sistema di asilo. In considerazione delle accennate politiche di alcuni Stati UE, o ex-UE come il Regno Unito, si evince il particolare momento complesso per una disciplina maggiormente favorevole ad un ingresso sicuro e legale dei migranti nel continente europeo. Il nuovo Patto probabilmente, se approvato, sarà la dimostrazione di un clima particolarmente teso e restio ad un impegno verso i migranti, in cui sarà tutt'altro che facile realizzare quegli elementi, per alcuni troppo pochi, di solidarietà presenti all'interno.

---

<sup>29</sup> M. I. de Carvalho, I. Paoletti, Protection of Unaccompanied Migrant Minors in Two European Union Countries: (Re)Acting or Being (In)Different?, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 130, 2023, pp. 5-26.

<sup>30</sup> CJUE, Commissione europea c. Ungheria, case C-808/18, 17 December 2020, § 200.

<sup>31</sup> <https://www.unhcr.org/news/news-releases/unhcr-and-iom-call-truly-common-and-principled-approach-european-migration-and>

<sup>32</sup> <https://www.reuters.com/world/uks-cleverly-sign-new-asylum-treaty-with-rwanda-2023-12-05/>

<sup>33</sup> <https://www.meltingpot.org/2021/10/polonia-il-parlamento-approva-la-legge-sui-push-back-legali-e-la-fine-del-diritto-allasilo/>

## **Considerazioni per i minori non accompagnati (e non solo)**

In accordo all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il minore ha diritto ad ogni forma di protezione e assistenza necessaria per il suo benessere, proprio per la sua caratteristica di vulnerabilità. Nei confronti dei minori migranti, la protezione si concretizza specialmente nella considerazione del loro superiore interesse e nel loro ascolto in ogni fase delle procedure di asilo, ricongiungimento e rimpatrio che possono eventualmente coinvolgerli, comportando per gli Stati il dovere di tenere in conto dei particolari bisogni del minore al momento della valutazione. Difatti, la Corte Europea per i Diritti Umani (Corte EDU) ha chiarito ormai da lungo tempo che, proprio la vulnerabilità del minore, è un fattore preponderante e decisivo, che ha precedenza in ogni altra considerazione relativa alla possibile irregolarità della sua migrazione<sup>34</sup>.

Inoltre, in termini di supremo interesse, anche il Comitato della Convenzione ONU per i diritti del fanciullo e il Comitato per i diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, hanno chiarito che la valutazione del supremo interesse deve essere integrata in ogni fase del processo migratorio, come “*primary consideration*”<sup>35</sup> degli Stati che si trovano ad accogliere un minore migrante. Il Patto si muove in questo senso cercando di distinguere particolari elementi di garanzia per i minori non accompagnati, prestando maggiore attenzione al diritto all'informazione e nominando un rappresentante con il titolo di accompagnare il MSNA lungo il procedimento di determinazione dello Stato membro competente, fornendo assistenza e tutela. UNHCR, già dal 2020, aveva richiesto all'UE che il nuovo Patto prevedesse alcuni elementi per attuare standard comuni di protezione dei MSNA, quali: “identificazione precoce e registrazione biometrica; fornitura immediata di disposizioni di cura sicure e appropriate all'età; procedura per l'interesse superiore per identificare le esigenze di protezione e il follow-up; nomina di un tutore senza indugi; metodo comune per la valutazione dell'età; ricerca familiare; rappresentanza legale; sistemi di gestione dei casi. I minori non dovrebbero mai essere detenuti per motivi legati all'immigrazione. Devono essere previste disposizioni di cura accessibili e appropriate per garantire un'accoglienza adeguata dei ragazzi e delle loro famiglie.”<sup>36</sup>

**Proprio nel contesto di una normativa problematica e oggetto di difficili e criticati bilanciamenti, il minore straniero non accompagnato vede, nella teoria della norma, particolare attenzione da parte dei decisori europei, che hanno adottato alcune considerazioni agevolanti l'accoglienza del suddetto. Tuttavia, nel passaggio dalla norma alla realtà, molti sono i possibili ostacoli ad una protezione dei minori non accompagnati, partendo sicuramente dalla corretta identificazione del minore in quanto tale, ovvero soggetto minore di diciotto anni.**

Secondo il Patto, difatti, dopo l'arrivo dei migranti ai confini esterni dell'UE, la nuova disciplina di *screening* prevederà una procedura di cinque giorni con il sostanziale fermo del migrante, impossibilitato ad entrare nel territorio. Con lo *screening* si indenterà la procedura corretta tra quella regolare o quella accelerata, alla frontiera, rispetto al riconoscimento di una forma di protezione internazionale. Essendo rimasto valido il concetto di 'finzione di non entrata', il migrante resterà probabilmente in uno stato di detenzione, in quanto avrà l'obbligo di essere ad immediata disposizione delle autorità per ogni esigenza.

Poiché l'approvazione definitiva del testo non è ancora avvenuta, non sono chiare le garanzie procedurali a disposizione dei migranti rispetto a questa fase o anche le tutele rispetto alla detenzione e ai limiti temporali della stessa. In particolare, la velocità della procedura stessa potrebbe portare ad una trascuratezza delle condizioni specifiche del singolo minore, nei casi che necessitano

<sup>34</sup> ECHR, case Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium, 12 October 2006, § 55.

<sup>35</sup> Joint General Comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the General Principles Regarding the Human Rights of Children in the Context of International Migration, UN Doc. CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, 16 November 2017

<sup>36</sup> UNHCR, Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum, 2020.

un'attenzione più approfondita, e a possibili errori nelle procedure di identificazione del minore non accompagnato. Inoltre, non è certo se, nei casi di dubbio, la procedura di determinazione dell'età avverrà con procedimento multidisciplinare e se verrà esplicitato il beneficio del dubbio per chi si è dichiarato minore.

Il sistema europeo attuale non presenta una procedura unificata o uniformata delle varie realtà nazionali, le quali, nel tempo, hanno applicato diversamente le raccomandazioni e le linee guida elaborate dal Consiglio d'Europa, dal Comitato ONU per i diritti del fanciullo, dall'Agenza UE per l'Asilo e da altri organi internazionali. Come si analizzerà successivamente, tale diversità ha portato ad approcci piuttosto problematici da parte di alcuni Stati, che hanno comportato una violazione dei diritti dei minori. Difatti, la mancata identificazione della persona come minorenni ha un impatto molto pesante nella vita dello stesso, potendo comportare, nel concreto, la mancata accoglienza e il respingimento della stessa.

Per quanto concerne l'Eurodac, saranno raccolti i dati dei richiedenti, compresi dati biometrici, immagini e impronte digitali, con un abbassamento dell'obbligo di età dai 14 anni ai 6 anni, come esposto in precedenza. Si specifica che la soglia dei 6 anni è data da evidenze scientifiche che rilevano un alto tasso di inaffidabilità delle impronte per persone di così giovane età<sup>37</sup>. Proprio su questo profilo, si riscontrano alcune contraddizioni con altre fattispecie legate, invece, ai minori di cittadinanza europea. In particolare, rispetto ad esempio al Regolamento sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione, che prevede la possibilità per gli Stati UE di esentare i minori di età inferiore a 12 anni dal rilevamento delle impronte digitali, permanendo invece l'esenzione obbligatoria per quelli con meno di 6<sup>38</sup>. Inoltre, per quanto riguarda passaporti e titoli di viaggio emessi dagli Stati membri, ai sensi del Regolamento (CE) n. 2252/2004, così come modificato nel 2009, i minori di 12 anni sono esentati dall'obbligo di rilevamento delle impronte digitali<sup>39</sup>.

**Analizzando la procedura di valutazione alla frontiera della domanda d'asilo, il Patto prevedrebbe la garanzia che i MSNA non siano compresi nell'obbligo di trattenimento e che, solo in casi residui, in cui il ragazzo o la ragazza nello specifico pongano un rischio alla sicurezza dello Stato UE, si possa procedere alla procedura accelerata alla frontiera.**

La distinzione operata tutela i minori stranieri non accompagnati stabilendo maggiori garanzie in ragione della loro condizione, mentre i minori accompagnati, da genitori o familiari, sono assoggettati alla procedura "accelerata", quella alla frontiera. Inoltre, anche il minore non accompagnato potrebbe, in realtà, rimanere nella finzione del "non-ingresso" qualora rappresentasse un pericolo per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico al termine della fase di *screening*, rimanendo alla frontiera UE. Profili così complessi, ma determinanti per la decisione sul singolo individuo, rispetto ad una ammissibilità della domanda o ad una procedura di rimpatrio, comportano la necessità di avere delle garanzie procedurali efficaci, che vadano concretamente a garantire il superiore interesse del minore in ogni situazione<sup>40</sup>.

In particolare, sul pericolo per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico, la particolare discrezionalità dei singoli Stati UE nel determinare cosa costituisca una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno o più Stati membri dell'Unione europea, sebbene calibrata da alcuni criteri di proporzionalità, non permette comunque l'applicazione uniforme della normativa fra i Paesi membri e lascia zone grigie. Certo, secondo la Corte di Giustizia UE, la

---

<sup>37</sup> "Fingerprint Recognition for Children," Joint Research Center of the European Commission, Tech. Rep., 2013, <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/fingerprint-recognition-children>.

<sup>38</sup> Regolamento (UE) 2019/1157 del 20 giugno 2019 sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione.

<sup>39</sup> Regolamento (CE) n. 2252/2004 relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri.

<sup>40</sup> F. Di Gianni, Il "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo" e la protezione dei minori migranti, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2, 2021, p. 111.

violazione di cui si sospetta l'individuo deve essere considerata sufficientemente grave da giustificare la decisione. In aggiunta a ciò, in assenza di una condanna, la minaccia deve essere dimostrata con prove coerenti, oggettive e specifiche che forniscono motivi di sospetto, tuttavia, rimane nelle competenze delle istituzioni nazionali valutare se la pratica soddisfi tali requisiti<sup>41</sup>.

Ulteriore considerazione riguarda la scelta di differenziare fra minori non accompagnati e minori con famiglia, questi ultimi oggetto di procedura accelerata che, secondo alcune associazioni per i minori, non tutelerebbe a sufficienza la condizione di minori. È certo che il minore solo ha necessariamente bisogno di maggiori tutele, tuttavia si pone la riflessione rispetto ai minori accompagnati e, in particolare, se questi avrebbero potuto ricevere maggiore attenzione all'interno del Patto<sup>42</sup>.

Già in passato, la Commissione europea aveva espresso alcune idee che avrebbero dovuto guidare l'operato delle istituzioni europee nel gestire il fenomeno migratorio alle frontiere, specie quello minorile, chiarendo l'idea che i minori dovrebbero essere prioritari in tutte le procedure legate all'ingresso, e nel processo di identificazione e di registrazione dovrebbero ricevere un aiuto adeguato da operatori specializzati. Proprio con riguardo alla procedura di identificazione, compreso il rilevamento delle impronte digitali e dei dati biometrici, la Commissione ha chiarito la necessità di identificare dei metodi adatti ai minori e che tengano conto della specificità di genere, oltre ad individuare con un'analisi individuale le vulnerabilità e le esigenze di protezione particolari<sup>43</sup>.

Il nuovo Patto, nell'accordo raggiunto dal Consiglio dell'UE, mantiene sì una priorità per i minori nelle procedure, avendo essi precedenza rispetto agli altri, ma stabilisce una distinzione fra minori non accompagnati e accompagnati che, nella concreta realizzazione, potrebbe portare ad una violazione dei diritti dei minori. Difatti, la caratteristica di minore è di per sé un fattore di vulnerabilità e il minore solo è doppiamente vulnerabile in *primis* per la mancanza di figure genitoriali ed, in secondo luogo, in quanto minore migrante.

Di per sé la condizione di minore, solo o meno, necessita un approccio child-oriented da parte delle istituzioni, come evidenziato dalla Corte Europea dei Diritti Umani (Corte EDU): "L'estrema vulnerabilità del bambino è il fattore decisivo e ha la precedenza su considerazioni relative allo status di immigrato irregolare [...] I bambini hanno esigenze specifiche legate in particolare alla loro età e alla mancanza di indipendenza, ma anche al loro status di richiedente asilo. La Corte europea dei diritti dell'uomo osserva, inoltre, che la Convenzione sui diritti del fanciullo incoraggia gli Stati ad adottare le misure appropriate per garantire che un bambino richiedente asilo goda di protezione e assistenza umanitaria, sia che il minore sia da solo o accompagnato dai suoi genitori."<sup>44</sup>

Sempre nel giudizio contro la Francia del 2012, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti hanno evidenziato che lo stress, l'insicurezza e l'atmosfera ostile nei centri di trattenimento (pre-espulsione in quel caso) sono dannosi per i bambini, contravvenendo ai principi internazionali di protezione dell'infanzia, secondo i quali le autorità devono fare tutto il possibile per evitare di detenere i minorenni per lunghi periodi. "In quel caso si trattava di una detenzione di due settimane, non eccessiva di per sé, ma che poteva sembrare un periodo molto lungo per i bambini che vivono in un ambiente non adatto alla loro età. Le condizioni in cui i figli dei richiedenti erano stati costretti a vivere con i loro genitori in una situazione di particolare vulnerabilità accentuata dalla loro detenzione erano destinate a causare loro disagio e avere gravi ripercussioni psicologiche"<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> EDAL, CJEU: Interpretation of Schengen Borders Code in return decisions on grounds of threats to public policy and internal security, December 2019; J. Bornemann, Threats to public security in EU immigration law: Finding the right discretion, in *European Law Blog*, 6 January 2020.

<sup>42</sup> Save the children, *Historically Bad: New Eu Pact On Migration and Asylum Normalises Rights Violations and Endangers Children*, 2023, December.

<sup>43</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, La protezione dei minori migranti, COM(2017) 211 final.

<sup>44</sup> Echr, case Popov v. Francia, 19 January 2012, § 91.

<sup>45</sup> Echr, *Accompanied migrant minors in detention*, Factsheet, June 2023.

V'è inoltre il rischio che i minori, accompagnati e non, possano rimanere più a lungo trattenuti nelle fasi di *screening*, per un tempo più lungo dei giorni stabiliti nel nuovo Patto, ove ci fossero difficoltà nella concreta gestione di flussi importanti in così corto tempo. Tale pericolo emerge dalle esperienze evidenziatesi negli hotspot che hanno portato – anche recentemente, come analizzeremo successivamente – a varie condanne per l'Italia e la Grecia.

La Commissione nel 2021 aveva reiterato la propria preoccupazione verso i minori migranti rispetto a centri sovraffollati per chi, come il minore migrante, è stato esposto nel viaggio a forme di violenza e abusi e si ritrova di fronte a “*uncertainties or degrading treatment in the country of arrival*”<sup>46</sup>. In generale la EU Strategy del 2021 aveva raccomandato agli Stati UE una migliore applicazione della Convenzione per i diritti del fanciullo e la protezione sia dei bambini nei procedimenti giudiziari sia dei minori a rischio, fra cui i richiedenti asilo e i minori non accompagnati, chiedendo di modificare le disposizioni sull'asilo per una maggiore attenzione ai minori migranti. Nel passaggio alle fasi finali del negoziato fra Consiglio e Parlamento, in due anni pertanto, tale idea ha subito modifiche importanti visto che, nella versione del 20 dicembre 2023 che ha visto l'approvazione all'interno del Consiglio, non si è scelto di tutelare meglio i minori migranti in quanto tali.

Difatti, il rischio che la finzione di non-ingresso possa portare alla mancata identificazione dei minori non accompagnati o a trattenimento degradante e abusivo per minori migranti in generale è concreto e possibile. Per far fronte a ciò il Parlamento europeo ha richiesto ed ottenuto l'inserimento di un monitoraggio per i diritti umani, di cui tuttavia si dovranno comprendere meglio le modalità concrete per una sua efficacia e autonomia rispetto alle autorità pubbliche.

**Ulteriore specifica per i MSNA nel nuovo Patto sarebbe la nuova disposizione riguardante i criteri per determinare la competenza dello Stato a valutare le richieste di riconoscimento di protezione internazionale.** In generale, vi sono alcune eccezioni in relazione ai legami con un particolare Stato UE, quali ad esempio il possesso di un diploma rilasciato da un istituto di istruzione, mentre per la presenza di altri familiari, il Consiglio ha chiarito che, al 17 dicembre 2023, non vi è “sufficiente sostegno nel Consiglio per appoggiare un compromesso sull'inclusione dei fratelli come parte della definizione di membri della famiglia, come richiesto dal Parlamento”<sup>47</sup>.

Inoltre, per quanto riguarda i MSNA si è discusso di un nuovo Patto che preveda una disposizione interamente dedicata ai criteri da applicare ai minori non accompagnati, stabilendo una competenza dello Stato membro nel quale si trova legalmente un familiare del minore non accompagnato, salvo se si dimostri che ciò sia contrario al suo interesse. Se il minore è sposato, ma la moglie o il marito non sono residenti all'interno dell'UE, lo Stato membro competente è lo Stato membro in cui si trova legalmente il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il minore e, a seconda della prassi nello Stato UE specifico, un suo fratello o sorella<sup>48</sup>. Nel caso non vi siano familiari stretti, si valuterebbe la presenza di un parente in un altro Stato membro, qualora possa prendersi cura del minore e ciò risponda al suo interesse superiore. Nel caso in cui non vi siano familiari o parenti rintracciabili o nelle condizioni di regolarità del soggiorno, il nuovo Patto radicherebbe la competenza secondo il consueto criterio di primo ingresso, ovvero lo Stato membro in cui la domanda del minore per il riconoscimento della protezione è stata registrata per la prima volta.

Ma tale disposizione non sembra riconoscere pienamente la giurisprudenza europea in merito, che ha invece regolato uno spazio non normato particolarmente rilevante per i MSNA che effettuano movimenti secondari. Difatti, la Corte di Giustizia UE, nel procedimento *MA and others* del 2013<sup>49</sup>, aveva stabilito che solo nei riguardi dei MSNA, nel caso in cui il minore abbia presentato una domanda in diversi Stati UE, si dovesse interpretare l'art. 8.4 del Regolamento di Dublino nel senso

<sup>46</sup> European Commission, *EU Strategy on the rights of the child*, COM (2021)142 final, pp. 13.

<sup>47</sup> Concil of the EU, Discussion paper, 6775/23, 17 December 2023.

<sup>48</sup> A. Pitrone, La protezione dei minori stranieri non accompagnati nella giurisprudenza europea: quale possibile influenza sulle proposte contenute nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo?, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 2021, pp. 29-51.

<sup>49</sup> ECJ, Case C-648/11, *MA and others*.

di indicare lo Stato competente quello in cui il minore si trova al momento. Una soluzione volta ad evitare di spostare i minori non accompagnati e a non allungare ulteriormente i tempi della procedura, al fine di riportare il minore presso lo Stato di primo ingresso. L'eccezione sarebbe, quindi, a vantaggio della scelta del minore che con rischio ha effettuato un movimento secondario non permesso, in quanto categoria "particolarmente vulnerabile" secondo le parole della Corte stessa<sup>50</sup>.

Tuttavia, la proposta del nuovo Patto, riconoscendo particolare importanza al superiore interesse del minore, nel caso di spostamenti di questo in altri Stati ritenuti competenti per la domanda, potrebbe permettere di interpretare la disposizione in maniera tale da riconoscere le osservazioni e il giudizio della Corte europea.

Anche in considerazione dei vari aspetti analizzati, il nuovo Patto presenta già delle criticità iniziali che renderanno complessa un'attuazione delle disposizioni in linea con il rispetto dei diritti umani. Bisognerà sicuramente attendere l'approvazione di un accordo definitivo anche se, dalle premesse, la concreta realizzazione appare ancora più impervia e incerta del processo che ha portato alla conclusione di un accordo<sup>51</sup>, visto che la presidenza dell'UE, che ne supervisionerà l'applicazione concreta, sarà in capo a Stati notoriamente dimostratisi poco solidali nel passato come Ungheria, Polonia e Danimarca<sup>52</sup>.

### *Il superiore interesse del minore all'interno del nuovo assetto europeo*

Le nuove disposizioni proposte per il Patto asilo e migrazioni dovrebbero portare ad un maggiore sforzo degli Stati UE per garantire i diritti dei MSNA in quanto tali, come diritti specifici rispetto alla generalità dei diritti individuali. Come chiarito dalla Commissione di Venezia, per una vera attuazione della Convenzione ONU per i diritti del fanciullo, non è sufficiente riconoscere, anche se a livello costituzionale, i diritti di tutti indistintamente. Difatti, lo Stato deve assumere un atteggiamento maggiormente attivo nel valutare se concretamente i diritti siano effettivi per i minori e direttamente invocabili di fronte ad un tribunale nel caso non lo siano<sup>53</sup>. Nel contesto europeo difatti, anche a seguito delle nuove regolamentazioni UE, molto continuerà ad essere normato dagli Stati UE rispetto alle singole procedure, ivi comprese quelle che riguardano i minori non accompagnati, come ad esempio nel caso della procedura di determinazione dell'età e di assegnazione del tutore. Sebbene l'impegno delle istituzioni UE, come ad esempio la FRA, negli anni abbia cercato di portare ad un allineamento delle prassi dei singoli Stati, importanti aspetti dell'accoglienza dei MSNA rimangono oggetto di decisioni statali.

Alcune modifiche proposte mirano a rafforzare, a livello europeo, il principio del superiore interesse del minore, cercando di stabilire meccanismi per determinare tale interesse in tutte le circostanze, incluso il trasferimento dei ragazzi senza effetti negativi sulla persona. Secondo le modifiche, ai minori non accompagnati sarebbe data priorità per la *relocation*, ad esempio, in un meccanismo già sperimentato sia per la Grecia sia per l'Italia<sup>54</sup>. Difatti, nella normativa attuale, in base all'articolo 13, paragrafo 1, del Regolamento di Dublino, lo Stato UE responsabile dell'esame di una domanda di asilo è quello di primo ingresso. Tuttavia, il regolamento consente agli Stati di assumersi la responsabilità delle domande di asilo per le quali non sarebbero altrimenti responsabili (art. 17). Il

---

<sup>50</sup> Sul concetto di vulnerabilità: L. Lebouef, *The Juridification of 'Vulnerability' through EU Asylum Law: The Quest for Bridging the Gap between the Law and Asylum Applicants' Experiences*, in *Laws*, 2022, 11, 45.

<sup>51</sup> A. Martelli, *New Pact on Migration and Asylum, Historical Agreement or Broken Deal?*, Institute for European Policymaking.

<sup>52</sup> H. Beirens, C. Le Coz, *One Phase Closes for the New Pact on Migration and Asylum. Now Another Begins*, Migration Policy Institute, 2023, December.

<sup>53</sup> European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the Protection of Children's Rights: International Standards And Domestic Constitutions*, op. 713/2013, par. 21.

<sup>54</sup> FRA, *Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes*, 2020, May.

meccanismo ha trovato un'applicazione limitata e spesso legata ai minori vulnerabili come i MSNA, il nuovo Patto cercherebbe di promuovere la pratica.

Nella sua raccomandazione per le misure di solidarietà, la Commissione europea dà priorità al ricollocamento dei minori, prevedendo un incentivo finanziario per gli Stati membri che si assumono la responsabilità del trattamento dei minori non accompagnati. La procedura che determina la decisione di *relocation* ha un impatto di grande portata per il futuro del minore, la valutazione precedente dovrebbe, quindi, essere condotta formalmente e con la debita attenzione, supportata da una cooperazione transfrontaliera efficace e tempestiva e da garanzie procedurali aggiuntive<sup>55</sup>.

Vi sono, ad ogni modo, alcuni rischi dati dalle modalità con cui verrà realizzata la procedura, verosimilmente nella fase di *screening*. La valutazione del superiore interesse potrebbe avvenire, difatti, alla frontiera, rendendo molto complicata una procedura rispettosa dei criteri di multidisciplinarietà, con approfondita valutazione della situazione individuale e dei possibili fattori di rischio per il minore. Come richiamato da UNHCR, una procedura "appropriata" di determinazione del superiore interesse, in linea con le osservazioni degli organi internazionali come il Comitato ONU per i diritti dei minori<sup>56</sup>, deve includere i seguenti punti:

- agevolare la partecipazione adeguata del minore senza discriminazioni;
- tenere in considerazione le opinioni del ragazzo in conformità con l'età e la maturità;
- coinvolgere nelle decisioni personale con competenze specifiche;
- bilanciare tutti i fattori rilevanti al fine di valutare la migliore opzione;
- applicare il principio del superiore interesse in modo tale da garantire il pieno ed efficace godimento di tutti i diritti riconosciuti nella Convenzione di New York;
- avere una capacità di sistema di gestire i casi individuali in modo tempestivo, in quanto le decisioni tardive possono avere un impatto negativo per il bambino<sup>57</sup>.

In base agli standard e ai principi derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), come enunciato dalla FRA e dal Consiglio d'Europa<sup>58</sup>, gli Stati sono obbligati a proteggere i minori e devono prendere in carico efficacemente le vulnerabilità dei minori non accompagnati. Le autorità nazionali dovrebbero identificare tali minori il prima possibile e adottare misure per assicurare che siano collocati in alloggi adeguati con il sostegno necessario, anche se i minori non presentano domanda di asilo, ma intendono farlo altrove o unirsi a familiari. In base al diritto dell'Unione Europea, la necessità di identificare e registrare i minori non accompagnati deriva dal dovere delle autorità di gestione delle frontiere di tenere conto delle esigenze speciali dei minori e di prestare particolare attenzione ai loro diritti, garantendo che il loro interesse superiore sia debitamente preso in considerazione, come stabilito anche dal Regolamento europeo sulla Guardia di Frontiera e Costiera (art. 80)<sup>59</sup>.

Inoltre, come esplicitato nelle linee guida di FRA e del Consiglio d'Europa, sono proprio i tutori a rivestire un ruolo centrale, assicurando il benessere complessivo del minore e la rappresentanza legale. In base agli standard del Consiglio d'Europa, i minori non accompagnati devono essere oggetto di pronta assegnazione del tutore a prescindere dallo status e, pertanto, sin dalle fasi di *screening*, i ragazzi devono vedersi garantito tale loro diritto. Tuttavia, già ad oggi, il sistema europeo non presenta una procedura obbligatoria ed uniforme di assegnazione di un tutore, lasciando agli Stati la

---

<sup>55</sup> D. Duic, M. Jambrešić, Impact of the new pact on migration and asylum on child refugees and unaccompanied minors, in *Balkan Social Science Review*, 17, June 2021, pp. 117-143.

<sup>56</sup> CRC General Comment No. 14, para. 4.

<sup>57</sup> UNHCR, 2021 *UNHCR Best Interests Procedure Guidelines: Assessing and Determining the Best Interests of the Child*, May 2021, p. 37.

<sup>58</sup> Council of Europe, FRA, *Protecting children at Europe's borders – new guidance for border officials and other authorities*, 2023.

<sup>59</sup> Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624, OJ L 295, 14 Novembre 2019

decisione di come stabilire un sistema di *guardianship* uniforme e le procedure di assegnazione delle singole tutele<sup>60</sup>. Le prassi degli Stati hanno dimostrato che spesso il tutore non viene assegnato o viene assegnato tardivamente, nel contesto di una procedura di riconoscimento d'asilo, o viene disposta una tutela non efficace, per l'eccessivo carico di assegnazioni ad un singolo tutore.

In virtù di tali possibili elementi critici, sarebbe necessario comprendere come saranno istituiti e organizzati i siti di frontiera, come potranno rispettare un livello di protezione e tutela specialmente per i minori migranti, nel rispetto, inoltre, del loro diritto all'ascolto, nei modi e maniere tali da permettergli di comunicare senza timore. Ulteriore elemento critico riguarda i trasferimenti, in quanto la possibilità per i MSNA, di essere trasferiti nei Paesi dove hanno presentato per la prima volta una domanda di protezione internazionale, non prende in considerazione adeguatamente il loro interesse come citato in precedenza.

Inoltre, molte organizzazioni hanno richiamato da tempo l'attenzione delle istituzioni UE sul fatto che i minori migranti e i MSNA dovrebbero essere esclusi anche dalla procedura di rimpatrio, dal momento che il controllo delle migrazioni non può prevalere sull'istituto del superiore interesse del minore<sup>61</sup>. I ragazzi o le ragazze, i loro tutori e le eventuali famiglie dovrebbero beneficiare di informazioni procedurali e consulenza legale prima delle decisioni di trasferimento, e le procedure di trasferimento stesse dovrebbero garantire continuità e stabilità dell'assistenza.

Tuttavia, la posizione pubblicamente espressa il 17 dicembre 2023 sembra non rispondere a tali preoccupazioni per timore di eccessiva onerosità dell'impegno economico per gli Stati UE, pertanto: "solo la consulenza legale (non l'assistenza) senza rappresentanza dovrebbe essere garantita nella fase amministrativa in tutte le procedure. Inoltre, gli Stati membri manterrebbero la possibilità di organizzare la consulenza legale in conformità con i loro sistemi nazionali, che verrebbe garantita solo su richiesta del richiedente e finanziata dai fondi dell'UE. In aggiunta, nell'attuare tali disposizioni, gli Stati membri possono richiedere l'assistenza dell'Agenzia UE per l'Asilo (EUAA) per fornire consulenza legale."<sup>62</sup>

Sembra pertanto necessario un impegno maggiore delle istituzioni europee e degli Stati UE per garantire in maniera più incisiva le garanzie e le tutele necessarie ai minori migranti, non accompagnati o meno. In particolare alcuni autori hanno evidenziato la possibilità di negoziare ed approvare uno strumento legislativo apposito a livello europeo, che uniformi alcune disposizioni cruciali per i MSNA. Una Direttiva che abbia ad oggetto i minori non accompagnati e che renda maggiormente effettiva l'applicazione dei diritti dei minori negli aspetti della tutela, dell'assistenza legale, della procedura di accertamento dell'età<sup>63</sup>. L'approvazione di una Direttiva UE incentrata sul superiore interesse del minore potrebbe far fronte alle fraglie che i sistemi nazionali presentano al momento, alle zone grigie in cui spesso i diritti dei minori vengono trascurati o dimenticati, portando anche a riconosciute violazioni della Convenzione Europea per i Diritti Umani e della Convenzione ONU del 1989<sup>64</sup>.

Proprio la Convenzione per i diritti dell'infanzia, lo strumento internazionale più ratificato al mondo, esprime l'obbligo di tenere in conto il superiore interesse del minore, definito dal Comitato ONU ad essa corrispondente, come un *threefold concept*. Innanzitutto, è un diritto soggettivo che pertanto deve trovare applicazione diretta all'interno dei sistemi nazionali, in quanto crea un obbligo per gli Stati che può essere oggetto di ricorso nelle corti in caso di violazione. Ma è anche una garanzia procedurale che richiede agli Stati una valutazione nei casi di procedure riguardanti i minori; pertanto, le decisioni devono riportare le motivazioni che le allineano al superiore interesse del minore. In ultimo, il superiore interesse fornisce una chiave di interpretazione delle norme che devono orientarsi

---

<sup>60</sup> FRA, *Guardianship systems for unaccompanied children in the European Union: developments since 2014*, 2022.

<sup>61</sup> Joint statement on the impact of the Pact on Migration and Asylum on children in migration, 14 December 2020.

<sup>62</sup> Council of the EU, Discussion paper, 17 December 2020.

<sup>63</sup> J. M. López Ulla, Razones para una Directiva europea sobre menores extranjeros no acompañados y juventud migrante, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 73, 2022.

<sup>64</sup> Ivi, p. 887.



ad un'interpretazione conforme all'art. 3 della Convenzione di New York e, nel contesto europeo, all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali UE.

Nel corso del tempo, il principio del supremo interesse ha fatto ingresso nei documenti normativi e nelle decisioni delle corti europee, evidenziando una progressiva evoluzione verso una maggiore consapevolezza della portata dell'enunciato compreso nella Convenzione del 1989, con risvolti concreti per il diritto all'asilo, alla vita personale, alla famiglia e alla libertà di movimento della singola persona. Un graduale riconoscimento che, tuttavia, risulta ancora non pienamente attuato nelle procedure degli Stati UE e forse richiamato non per tutte le sue potenzialità per quanto riguarda i giudici europei.

Altri autori hanno, infatti, analizzato come ci sia ancora sia per la Corte di Strasburgo, sia per quella di Lussemburgo, un approccio da un lato procedurale che valuta, ad esempio, se il superiore interesse sia stato preso in conto dallo Stato al momento di prendere la decisione, dall'altro un approccio che vede il principio del superiore interesse come principio utile ad interpretare la normativa europea orientandola ad una maggiore garanzia per i minori. Una modalità che, pertanto, porterebbe a trascurare la portata autonoma dell'art. 24 della Carta di Nizza, richiamandolo solo nei casi in cui le norme e le procedure portano ad un abbassamento dei livelli di protezione dei diritti dei minori o mettono a rischio il godimento dei loro diritti<sup>65</sup>. In attesa dell'approvazione definitiva della nuova legislazione UE, si auspica che vi sia un maggiore sforzo, europeo e statale, per uniformare alcune procedure a degli standard comuni e al rispetto delle convenzioni internazionali e dei diritti dei minori, fra cui sicuramente l'interesse superiore degli stessi.

### ***L'accertamento dell'età... "These don't look children to me"*<sup>66</sup>**

**Da tempo, emerge evidente un reiterato problema degli stati UE nel mettere in atto procedure efficaci per la determinazione dell'età e rispettose del superiore interesse del minore, con numerosi casi di sospetto rispetto alle dichiarazioni e richieste al minore di ulteriori prove per dimostrare la sua età<sup>67</sup>.**

Difatti, un fattore cruciale per evitare violazioni dei diritti umani per i minori non accompagnati è la corretta realizzazione di una procedura di accertamento dell'età, in linea con i principi generali stabiliti a livello internazionale<sup>68</sup>. Una procedura, quindi, multidisciplinare che preveda anche un approccio psicologico e sia accompagnata dal supporto di un mediatore culturale, evitando che sia attuato il solo approccio medico. Visite effettuate tramite radiografie ai polsi o dentali, invasive come il controllo dei genitali, sono state spesso oggetto di critiche sia dalla comunità scientifica<sup>69</sup> sia dagli

---

<sup>65</sup> E. Frasca, J-Y. Carlier, The best interests of the child in ECJ asylum and migration case law: Towards a safeguard principle for the genuine enjoyment of the substance of children's rights?, in *Common Market Law Review*, 60, 2 April 2023, pp. 319-344. A. Takács, "The threefold concept of the best interests of the child in the immigration case law of the ECtHR", in *Hungarian Journal of Legal Studies*, 62, 2021, pp. 96-114.

<sup>66</sup> Citazione da M. A. Kenny, M. Loughry, *"These Don't Look like Children to Me": Age Assessment of Unaccompanied and Separated Children*, Edward Elgar Publishing, Chicago, 2018.

<sup>67</sup> Euromed Human Rights Monitor, *Happiness, Love and Understanding: The Protection of Unaccompanied Minors in the 27 EU Member States*, 2023.

<sup>68</sup> ECRE, *Age Assessment in Europe. Applying European and International Legal Standards at all Stages of Age Assessment Procedures*, December 2022.

<sup>69</sup> La stessa World Medical Association ha dichiarato ufficialmente che *"The WMA recommends that medical age assessments only be carried out in exceptional cases and only after all non-medical methods have been exhausted"*. WMA, *Statement*, 27 November 2019.

organi come i Comitati ONU per i diritti del fanciullo e per la Protezione dei Diritti di Tutti i Lavoratori Migranti e dei Membri delle loro Famiglie<sup>70</sup>.

Ad oggi, non esiste un metodo disponibile che possa determinare con esattezza l'età di una persona, in ogni caso si deve applicare il principio del beneficio del dubbio e il riconoscimento della possibilità di errore<sup>71</sup>. Proprio per le possibili implicazioni critiche nelle procedure effettuate alla frontiera, e con tempi così corti per espletarle, si teme che si ricorra ad un largo uso di modalità medico-legali a scapito di maggiore cura data dal procedimento multidisciplinare<sup>72</sup>. Ma, in tale contesto, si devono richiamare le osservazioni del Comitato europeo per i diritti sociali che ha affermato che gli stati non possono far ricorso ad una metodologia non adeguata come quella medica, giustificandosi per una mancata disponibilità di altri metodi<sup>73</sup>.

Ne consegue che gli stati UE devono mettere in atto dei procedimenti multidisciplinari nei casi di dubbio come anche richiesto dalla raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel dicembre 2022<sup>74</sup>. Difatti, nel caso di una persona dichiaratasi minorenni, le tutele che lo stato deve mettere in atto per un minore si estendono alla persona in quel momento dichiaratasi tale e soggetta ad una procedura di accertamento dell'età. Inoltre, la suddetta persona deve essere assistita legalmente, altrimenti, ove un minore non fosse debitamente riconosciuto, si andrebbe incontro ad una violazione dei diritti della persona già oggetto di numerose condanne<sup>75</sup>, non da ultimo, anche per l'Italia come si preciserà successivamente. La mancanza di garanzie procedurali, essenziali nel procedimento della valutazione dell'età, ha portato alla condanna proprio dell'Italia per violazione dell'art.3 e dell'art. 8 CEDU, a prescindere dal fatto che in ultimo il ricorrente fosse stato valutato come maggiorenne (sentenza *Darboe e Camara* del 2022). La Corte di Strasburgo ha, infatti, dichiarato che la violazione dell'art. 3, per trattamenti disumani e degradanti, sia avvenuta perché di per sé la procedura ha violato le garanzie procedurali e ha previsto la collocazione della persona in un centro per adulti.

Nella recente nota della FRA e del Consiglio d'Europa si specifica che si deve concedere il beneficio del dubbio e presumere che sia un minore fino a prova contraria, attivando una procedura di accertamento dell'età, autorizzata attraverso consenso informato e di una durata ragionevole. Le persone sottoposte a procedure di accertamento dell'età hanno il diritto di essere informate, in particolare riguardo al tipo di procedura e alle possibili conseguenze. In particolare, i minori sotto la custodia delle autorità statali avranno maggiore difficoltà ad opporsi a esami medici o a depositare un'istanza di reclamo, quando si trovano in una posizione vulnerabile e non dispongono di garanzie adeguate o di supporto professionale.

Nel caso vengano effettuati esami medici, in base all'articolo 25 della Direttiva sulle Procedure d'Asilo, gli Stati membri devono garantire che questi siano eseguiti "nel pieno rispetto della dignità dell'individuo", oltre a essere "l'esame meno invasivo" e "effettuato da professionisti medici qualificati"<sup>76</sup>. Le persone a seguito di debita informazione, possono rifiutarsi di sottoporsi all'accertamento dell'età e tale decisione non può comportare il rifiuto della domanda di asilo. Nella

---

<sup>70</sup> Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 November 2017, para. 4.

<sup>71</sup> EUAA, Practical Guide on Age Assessment, 2018.

<sup>72</sup> Si veda il Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, Conferenza Unificata Stato Regioni, luglio 2020.

<sup>73</sup> European Economic and Social Committee, The protection of unaccompanied migrant minors in Europe (own-initiative opinion), SOC/634-EESC-2020, 4.10.

<sup>74</sup> Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2022)22.

<sup>75</sup> Ad esempio ECRE, The Committee on the Rights of the Child Condemns Spain's Treatment of Unaccompanied Children, 2019.

<sup>76</sup> Council of Europe, FRA, *Protecting children at Europe's borders – new guidance for border officials and other authorities*, 2023, p. 9.

pratica degli stati UE, l'esame medico ha, tuttavia, portato in numerosi casi a violazioni dei diritti, abusi e inattendibilità, con casi in cui si è negato il riconoscimento di documenti presentati o non applicato il margine di dubbio alla persona accertata<sup>77</sup>.

#### **Case A.D. c. Malta**

**Corte EDU**

Nel caso A.D. c. Malta<sup>78</sup>, sentenza pubblicata il 17 ottobre 2023, la Corte di Strasburgo ha riconosciuto ad un richiedente non accompagnato ivoriano la violazione dell'art. 3 della CEDU, in quanto le condizioni con cui è stato accolto, la procedura di determinazione dell'età a cui è stato sottoposto e la presa in carico del suo stato di salute fisica e mentale, sono state considerate dai giudici insufficienti ed, anzi, lesive della sua dignità.

In particolare, per quanto riguarda la procedura di accertamento dell'età, che lo ha definito un adulto di 19 anni, non ha presentato sufficienti garanzie procedurali visto che il minore, presunto tale, non è stato informato dell'assegnazione di un tutore e nessun rappresentante, né tutore né assistente legale, ha partecipato alla procedura stessa. Inoltre, benché nel corso della procedura sia stato separato dagli altri adulti, le condizioni di detenzione sono state considerate lesive della sua salute psico-fisica, essendo egli stato costretto ad un lungo tempo in completo isolamento ed in condizioni di malattia, oltre ad aver passato il periodo di quarantena iniziale con degli adulti. Proprio tale punto, benché ammesso dalle leggi maltesi per far fronte alla pandemia, è stato invece considerato non accettabile dalla Corte in base agli standard della CEDU. Inoltre, la Corte non ha, comunque, considerato soddisfacente che il minore fosse stato sistemato in un *container* con un altro minore condannato per alcuni reati, mentre il ricorrente era in condizioni di particolare necessità, essendo al tempo malato di tubercolosi. Malta non avrebbe adottato nessuna misura per garantire che le sue condizioni fisiche e psicologiche gli consentissero di rimanere in isolamento, non essendo stata disposta alcuna assistenza specifica per il minore, nessun operatore che parlasse la sua lingua e nessuna misura alternativa a tale isolamento.

**La Corte di  
Cassazione francese  
e il certificato di  
nascita di un MSNA  
afghano**

Nel caso invece T. K. c. Grecia, del gennaio 2024<sup>79</sup>, la Corte ha riscontrato una violazione delle garanzie procedurali nel corso di un accertamento dell'età di un minore proveniente dalla Sierra Leone, arrivato sull'Isola di Samos nell'ottobre del 2019. Le autorità greche non hanno registrato il minore come tale

**Case T. K. c. Grecia**

**Corte EDU**

inizialmente, ma hanno registrato una data di nascita che lo ha definito adulto, non riconoscendogli, pertanto, il diritto ad un tutore e ad un'accoglienza adeguata. Anche dopo alcuni mesi, in cui il minore è riuscito a presentare l'atto di nascita originale in inglese della Sierra Leone, attestante la sua minore età, tale documento non è stato accettato dalla Grecia in quanto non è stato tradotto ufficialmente in greco e non conforme alla normativa interna di legalizzazione dei documenti stranieri. L'unica opzione accordata per modificare lo stato di adulto era, per le autorità greche, la procedura di accertamento dell'età, accordatagli il 5 marzo 2020 ma realizzata un anno dopo, nel marzo 2021. Il minore è stato, quindi, considerato per tutto il tempo un adulto e non gli sono stati riconosciuti i diritti che gli spettavano nella presunzione della minore età, portando ad una violazione dell'art. 8 CEDU.

Non da ultimo, nel 2023 la Corte di cassazione francese si è pronunciata nei confronti di un giovane di origine afghana che beneficiava dal 2021 di protezione sussidiaria riconosciuta dalle competenti autorità francesi, le quali avevano rilasciato un certificato di nascita datato al 2005. Era stata pertanto riconosciuta dal Tribunale giudiziario di Angers una misura di tutela per il minore, che tuttavia si è visto presentare un appello contro la decisione da parte del Consiglio dipartimentale del Maine-et-Loire, il quale sosteneva che la sua minore età non fosse stata stabilita. Difatti, con una sentenza dell'7

<sup>77</sup> Contro la Spagna ad esempio, CRC, documento CRC/C/79/D/11/2017, Decisione del 18 febbraio 2019.

<sup>78</sup> Echr, Case A.D. c. Malta (Application no. 12427/22).

<sup>79</sup> Echr, Case T.K. c. Grèce (Requête no. 16112/20).

febbraio 2022, la Corte d'appello di Angers ha ritenuto che la misura di tutela richiesta non fosse giustificata, dal momento che il giovane non forniva la prova della sua condizione di minorenne.

La Corte di cassazione ha confermato l'analisi dei giudici del merito, in quanto l'atto di nascita, come atto pubblico redatto da un'autorità straniera e destinato a essere prodotto in Francia, deve essere legalizzato per produrre effetto, in conformità all'articolo 16, II, comma 1 della legge francese n° 2019-222 del 23 marzo 2019. Gli esenti sono solamente coloro che godono di status di rifugiato e presentano documenti provenienti dalle loro autorità di origine, mentre il minorenne afgano godeva solamente della protezione internazionale e l'atto di nascita gli era stato rilasciato dal OFPRA - *Office français de protection des réfugiés et apatrides*. L'atto non aveva forza probante a parere della Corte d'appello e Corte di cassazione e, pertanto, secondo i giudici le dichiarazioni dell'OFPRA che non si basano su fatti personalmente constatati dall'ufficiale pubblico fanno fede fino a prova contraria e non fino all'iscrizione di falso, come avverrebbe negli altri casi<sup>80</sup>.

Il Difensore dei diritti francese è intervenuto nel corso del giudizio evidenziando che era la prima volta che si effettuava una rivalutazione dell'età di un minore, nonostante l'Ufficio francese di protezione dei rifugiati e apolidi avesse già ricostruito lo stato civile del minore stesso. Il Difensore, nelle sue osservazioni, ha quindi richiamato l'attenzione della Corte sull'interpretazione necessaria della Direttiva 2011/95/UE alla luce dell'interesse superiore del minore, ricordando che vi era già un documento attestante la minore età, documento non contestato davanti alle competenti giurisdizioni appositamente autorizzate. In ultimo, ha sottolineato l'iniquità della procedura e il carico sproporzionato della prova imposto a un minorenne non accompagnato beneficiario della protezione sussidiaria, sottoposto a una richiesta sproporzionata e contraria ad ogni principio di efficacia dell'azione amministrativa<sup>81</sup>.

## L'Italia

### *Le nuove disposizioni italiane e l'impatto sui diritti dei MSNA*

In un contesto europeo già complesso, l'Italia ha, quest'anno, approvato delle leggi particolarmente importanti per quanto riguarda l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Il percepito aumento dei flussi ha portato, anche a livello nazionale, al tentativo di regolamentare in maniera più restrittiva la migrazione irregolare, anche quella dei soggetti più vulnerabili come i minori stranieri non accompagnati. Il **Decreto 133/2023** comporta conseguenze di estremo rilievo per i MSNA e possibili impatti negativi sulla protezione dei loro diritti. Per una comprensione delle nuove disposizioni è necessario considerare tre profili riguardanti: accoglienza, procedure di accertamento dell'età e conversione del permesso di soggiorno.

Come primo aspetto la normativa mette un punto di svolta dal percorso finora intrapreso con difficoltà, percorso che ha portato alla realizzazione di centri per minori appositi, di prima e seconda accoglienza, e alla creazione di un sistema di accoglienza e integrazione (SAI). Benché sempre più difficile nel corso degli anni, dal 2017 la Legge 47 - la cosiddetta legge Zampa - ha previsto dei centri di prima accoglienza appositamente per i minori stranieri non accompagnati permettendo che questi

---

<sup>80</sup> Cour de Cassation, Pourvoi n° 22-18.147, 5 mars 2023.

<sup>81</sup> Défenseur des droits, Décision 2023-049 du 24 Février 2023, *Relative aux difficultés d'un mineur non accompagné afghan bénéficiaire de la Protection Subsidiaire, à bénéficier d'une mesure de protection de l'enfance suite à une réévaluation de minorité*.

fossero separati dagli adulti e tutelati maggiormente rispetto ai loro bisogni<sup>82</sup>. Le associazioni riunite nel Tavolo Minori Migranti<sup>83</sup> hanno più volte denunciato nel tempo una cronica assenza di posti, specialmente riguardo alla prima accoglienza, ma il principio di una necessaria tutela nei confronti dei MSNA sin dalle fasi iniziali non è stato mai messo in discussione.

Ad oggi, secondo la nuova disposizione, viene modificato l'art. 19 del Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 che attua la Direttiva 2013/33/UE (Direttiva Accoglienza). Difatti, nel caso di arrivi continui e frequenti di minori non accompagnati, se la loro accoglienza non può essere garantita dal comune competente, deve essere fornita dalla Prefettura, attraverso l'attivazione di strutture temporanee. Qualora tali strutture non siano temporaneamente disponibili, come avvenuto spesso nell'ultimo periodo, il prefetto può ordinare il collocamento temporaneo del minore in strutture prefettizie temporanee per un tempo non precisato, interrotto solo da una nuova disponibilità presso il SAI.

Pertanto, ove non ci siano posti nei centri governativi di prima accoglienza o nel SAI, nei casi di minori con più di 14 anni, il MSNA può essere inserito in tali strutture con capienza massima di 50 posti. In aggiunta a ciò, si specifica che “nei casi di estrema urgenza” sarà possibile realizzare o ampliare tali strutture con una capienza in deroga al limite, nella misura massima del 50% rispetto ai posti previsti, secondo l'art. 7, comma 1.a, D.L. 133/2023. Si tratta di 75 posti, pertanto, in unico centro che dovrebbe assicurare i servizi forniti dai centri governativi di prima accoglienza - ma non pari al livello dei servizi forniti dal SAI - e con le potenzialità di vedere minori risiedervi per lungo tempo, non essendoci un limite temporale.

Inoltre, ove non siano istituite le strutture ricettive prefettizie temporanee, minori con più di 16 anni possono essere accolti in una sezione speciale a loro riservata nei centri di cui agli articoli 9 e 11, ovvero quelli di prima accoglienza per adulti e quelli straordinari, per un periodo massimo di 90 giorni, prorogabili di altri 60. La prospettiva comporta quindi un grave impoverimento dei diritti e delle tutele dei minori. Il problema di inserire i minori in centri così di ampia portata per un tempo non delimitato, comporta il rischio che il minore diventi maggiorenne in un centro dove le autorità e gli operatori non hanno avuto i mezzi e le risorse per assisterlo e prepararlo al passaggio alla maggiore età. Un centro dove potrebbe essere reso invisibile, senza il riconoscimento di alcuni diritti fondamentali.

Rispetto ai centri per adulti, si tratta di strutture che, secondo il report del 2021 di Action Aid, presentano capienze diverse ed in alcuni casi estremamente considerevoli: i “centri piccoli” fino a 20 posti, i “centri medi” con capienza da 21 a 50 posti, i “centri grandi” da 51 a 300 posti e quelli che raggiungono dimensioni ancora maggiori, anche di migliaia di ospiti<sup>84</sup>. La possibilità che i minori siano collocati in centri per adulti desta molta preoccupazione per il deterioramento delle condizioni di tutela e dei singoli progetti di integrazione dei minori non accompagnati.

**Non sono infatti assicurati dalla legge i servizi messi a disposizione nei centri dedicati ai MSNA così come richiamato dalla legge Zampa, con il pericolo di non ricevere cure, educazione e assistenza.**

L'Italia ha subito una condanna per avere accolto minori soli in centri di accoglienza per adulti, da parte della Corte EDU, con la sentenza *Darboe and Camara v. Italy* del luglio 2022<sup>85</sup>. La Corte non ha considerato come scusante il massiccio afflusso di migranti che in quel periodo l'Italia stava

---

<sup>82</sup> <https://www.acli.it/tavolo-asilo-e-immigrazione-fermare-subito-la-deriva-del-sistema-nazionale-di-accoglienza/>

<sup>83</sup> Il Tavolo Minori Migranti è un network coordinato da Save the Children e composto dalle principali Organizzazioni che hanno promosso la L. 47/2017: Ai.Bi., Agevolando, Amnesty International Italia, ASGI, Caritas Italiana, Centro Astalli, CeSPI ETS, Consiglio Italiano per i Rifugiati – CIR, Cismai, CIDAS, Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza – CNCA, Defence for Children International Italia, Emergency, INTERSOS, Oxfam Italia, Salesiani per il Sociale, Save the Children Italia, SOS Villaggi dei Bambini, Terre des Hommes.

<sup>84</sup> ActionAid, *Una mappa dell'accoglienza, Centri d'Italia*, 2021.

<sup>85</sup> Echr, *Darboe and Camara v. Italy*, 5797/17.

registrando, ha, difatti, enunciato che le difficoltà di gestire tali flussi non esentano gli stati europei dagli obblighi derivanti dalla CEDU<sup>86</sup>.

Risulta pertanto probabile che in medesime situazioni l'Italia corra il rischio di vedersi condannata nuovamente per casi simili ove, nel caso di una forte ondata di arrivi, si ripropongano gli stessi livelli non accettabili di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati. Difatti, in base alla CEDU, i minori non accompagnati devono essere collocati in alloggi adeguati e, ove anche non vi fosse una diretta azione dello stato, ma una semplice inerzia o trascuratezza, si potrebbe configurare una violazione dell'art. 3 CEDU<sup>87</sup>.

In base al diritto dell'UE, articolo 24 della Direttiva sulle Condizioni di Accoglienza, i minori non accompagnati in cerca di asilo devono essere collocati presso parenti adulti, famiglie affidatarie o in centri adatti ai minori, separati dagli adulti. I cambiamenti di residenza dei minori non accompagnati devono essere ridotti al minimo e i MSNA di almeno 16 anni possono essere collocati in centri di accoglienza per adulti, se ciò è a favore del loro supremo interesse<sup>88</sup>.

Pertanto nei casi, ad esempio, di ricongiungimento con un fratello o altro familiare, l'ipotesi che è ben specifica rispetto al più generale forte afflusso negli ingressi. Sono stati evidenziati, sin dalle fasi preve all'approvazione della legge di conversione del dicembre 2023, alcuni profili di illegittimità rispetto a principi costituzionali italiani, convenzioni internazionali e direttive europee. La riforma dell'articolo 19 del Decreto Legislativo 142/2015 è passibile di illegittimità costituzionale in quanto contraria agli articoli 3 e 117, comma 1, della Costituzione, l'articolo 20 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2013/33/UE sull'accoglienza<sup>89</sup>.

Difatti, in considerazione di quanto anche definito nei paragrafi precedenti, il superiore interesse del minore non può essere considerato tale da legittimare uno spostamento dei minori all'interno di centri di accoglienza per adulti per l'unica ragione di un aggravio nella gestione degli afflussi. Anche nel parere alla nuova disposizione di legge (D.L. 133/2023) del Garante delle persone private della libertà emergono i seguenti profili critici: “la norma viola i diritti fondamentali e i principi posti a tutela delle persone di minore età, in particolare l'interesse superiore del minore e il principio di non discriminazione, nonché le norme in materia di accoglienza di MSNA che prevedono l'assegnazione tempestiva del minore a strutture dedicate con servizi e assistenza specifici, adeguati al grado di sviluppo della persona.

La disposizione mira, di fatto, a regolarizzare prassi da tempo riscontrate e già oggetto di osservazione critica da parte del Garante nazionale per l'impatto che determinano sui diritti fondamentali dei MSNA”. Come evidenziato già nelle visite dell'organo al Centro di prima accoglienza di Isola di Capo Rizzuto nel febbraio del 2023, i principali problemi segnalati dall'*Authority* nazionale, organo di monitoraggio contro la tortura e trattamenti inumani e degradanti, sono le “prassi di privazione della libertà *de facto* dei MSNA senza alcuna base legale e controllo giurisdizionale, prassi di differimento della nomina del tutore con effetti di forte rischio, per esempio, nel caso in cui sorgano problematiche di salute e vi sia la necessità di acquisire con urgenza il consenso di una figura adulta esercente i poteri tutelari nell'ambito delle scelte sanitarie, esposizione al rischio di aggressioni/abusi all'interno della struttura attesa la situazione di promiscuità e la mancanza di una effettiva fisica separazione tra settori dedicati agli adulti e quelli destinati ai minori, assenza di servizi specifici”<sup>90</sup>.

Tali profili sarebbero ancor più aggravati dal sovraffollamento e da una detenzione di fatto dei minori non accompagnati, particolarmente lesiva del loro stato psico-fisico. In aggiunta agli organi interni di

---

<sup>86</sup> Per un'analisi della vicenda, CeSPI, *Terzo rapporto dell'Osservatorio Minori Stranieri Non Accompagnati*, 2022, p. 30.

<sup>87</sup> *Echr, Rahimi v. Greece*, No. 8687/08, 5 April 2011, parr. 90-95; *Khan v. France*, No. 12267/16, 28 February 2019, parr. 92-95

<sup>88</sup> Council of Europe, FRA, *op. cit.*, p. 17.

<sup>89</sup> <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asgi-in-commissione-affari-costituzionali-gravi-implicazioni-del-d-l-133-2023/>

<sup>90</sup> Garante delle persone private della libertà, *Parere sul decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133*, in <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/1625f41dffd7df15efb0e8e8123750f6.pdf>

monitoraggio dei diritti umani, anche la Commissaria per i diritti umani del Consiglio d'Europa, a seguito della visita in Italia effettuata nel 2023, ha palesato preoccupazione per la nuova normativa e per la pratica di lasciar soggiornare i MSNA negli hotspot e nei centri di accoglienza temporanei sovraffollati, a causa della mancanza di posti disponibili in strutture dedicate. A queste debolezze sistemiche, la Commissaria associa l'assenza di un approccio sistematico di *screening* delle vulnerabilità e di identificazione precoce negli hotspot e nei centri di accoglienza di gruppi vulnerabili, fra cui i minori soli<sup>91</sup>.

**La sentenza Darboe della Corte EDU evidenzia, inoltre, un altro profilo problematico richiamato dalla nuova normativa: l'accertamento dell'età.** Difatti, il Decreto-legge 133/2023 introduce la possibilità di derogare alle procedure stabilite dalla Legge 47/17 per l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati in situazioni di particolare urgenza, come arrivi consistenti dopo attività di ricerca e soccorso in mare o di rintraccio sul territorio nazionale a seguito di ingresso avvenuto eludendo i controlli di frontiera. La norma dispone che “l'autorità nel procedere a rilievi dattiloscopici e fotografici, può disporre, nell'immediatezza, lo svolgimento di rilievi antropometrici o di altri accertamenti sanitari, anche radiografici, volti all'individuazione dell'età, dandone immediata comunicazione alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che ne autorizza l'esecuzione in forma scritta.

Nei casi di particolare urgenza, l'autorizzazione può essere data oralmente e successivamente confermata per iscritto. Il verbale delle attività compiute, contenente anche l'esito delle operazioni e l'indicazione del margine di errore, è notificato allo straniero e, contestualmente, all'esercente i poteri tutelari, ove nominato, ed è trasmesso alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni nelle 48 ore successive.”<sup>92</sup> Sono pertanto stabilite due procedure, una - quella ordinaria - definita dalla procedura multidisciplinare concordata da Stato e Regioni nel 2020, l'altra – quella in deroga - applicabile in casi di urgenza anche qui ricomprendendo grandi flussi di arrivo.

Tuttavia, la seconda opzione sarebbe applicabile non solo in situazioni di sbarco o alla frontiera, ma anche nei casi di minori già presenti sul territorio e rintracciati dalle autorità di pubblica sicurezza. In questi casi, la procedura sociosanitaria non verrà applicata e ben poche sembrano essere le garanzie per i minori, i quali saranno sottoposti ad esami medici che in più occasioni hanno evidenziato criticità. Vi è, poi, un problema di garanzie procedurali ridotte. Si tratterebbe infatti di una procedura attivata non dalla Procura, ma dalle autorità di pubblica sicurezza con mera notifica alla Procura del Tribunale per i minorenni, la quale potrà confermare anche oralmente la procedura. Inoltre, l'individuo sarà esposto probabilmente ad una procedura invasiva (non specificata per legge ma decisa dalla pubblica autorità), con scarse garanzie che sia effettuata da personale specifico e specializzato.

In aggiunta a ciò, anche la possibilità di avere un reclamo contro la decisione, da cui scaturiscono conseguenze molto pesanti quali, non da ultimo, la decisione di rimpatrio, l'espulsione, ma anche la condanna ex art. 495 del Codice penale, sarebbe piuttosto limitata. Solo 5 giorni sono concessi per attivare un rimedio giudiziale in circostanze che potenzialmente saranno caratterizzate da un'assenza di tutore, dalla difficoltà di trovare assistenza legale adeguata, in una situazione di frontiera. La celerità dei procedimenti sembra essere alla radice delle nuove disposizioni normative, a scapito di un'accurata analisi dei casi individuali, difatti, anche la decisione del giudice monocratico dovrà avvenire in via d'urgenza entro 5 giorni.

È già stato evidenziato da precedenti ricerche come la mancanza di assistenza legale adeguata abbia sistematicamente portato a decisioni di non riconoscimento della minore età dimostrate poi errate<sup>93</sup>. Nelle more della decisione, ogni procedimento amministrativo e penale conseguente

---

<sup>91</sup> Council of Europe's Commissioner for Human Rights, Country Report, Italy, 2023, December, p. 21.

<sup>92</sup> Art. 5, d. l. 133/2023.

<sup>93</sup> J. L. Whelan, *Reconceptualising Unaccompanied Child Asylum Seekers and the Law*, Routledge, Abingdon, 2022, p. 123.

all'identificazione come maggiorenne è sospeso fino alla decisione sull'istanza. Come evidenziato da altri autori, la norma mette in una particolare situazione discriminante i minori stranieri non accompagnati, i quali sono ostacolati nell'ottenimento di un effettivo diritto ad un rimedio giudiziale, vista anche la difficoltà di trovare assistenza di avvocati, mediatori culturali e operatori debitamente preparati<sup>94</sup>.

**In un quadro migratorio in cui periodicamente vi sono fasi di forte ingresso di migranti, correlato da una gestione dove molti vedono nell'emergenza quasi la normalità delle cose, il fatto che sia entrata in vigore una norma così derogante alle tutele dei minori e potenzialmente lesiva dei loro stessi diritti è un elemento di grande preoccupazione.** La procedura in deroga corre il rischio di divenire una costante, attivata discrezionalmente dall'autorità di pubblica sicurezza che necessita solo di una conferma – anche orale – da parte della Procura del Tribunale per i minorenni coinvolta. Tale procedura in deroga rischia di non tenere conto adeguatamente di quanto elaborato nel corso del tempo, non solo dalla comunità scientifica, ma anche da quella giuridica.

Difatti, non vi sono accenni a quali tipologie di esami medici verranno effettuati, con potenziale utilizzo di un'unica metodologia celere come la radiografia al polso, che come analizzato in precedenza, ha portato in molti casi a violazioni dei diritti umani. Non emergono garanzie per i minori in tema di documenti da essi portati come prove rispetto alla loro età, non essendo specificata che la procedura di accertamento dell'età debba essere una procedura residuale, da attivare solo ove permangano dei dubbi. La nuova disciplina ha destato la preoccupazione del Garante nazionale dell'infanzia<sup>95</sup> e sembra non considerare né la giurisprudenza della Corte EDU, né la raccomandazione del dicembre 2022 espressa dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, già citata<sup>96</sup>.

**In ultimo, per quanto riguarda il profilo della conversione del permesso di soggiorno, un ulteriore unicum viene inserito attraverso l'art. del D.L. 133/2023, in tema di permesso per motivi di lavoro.** Si legge, infatti, che: “1-bis.1. La verifica dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o di lavoro autonomo di cui al comma 1-bis è demandata ai professionisti di cui all'articolo 1 della legge 11 gennaio 1979, n. 12, ovvero alle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale alle quali il datore di lavoro aderisce o conferisce mandato. Al sopravvenuto accertamento dell'assenza dei requisiti di cui al primo periodo, consegue la revoca del permesso di soggiorno e di ciò viene data notizia al pubblico ministero competente”.

La particolarità della norma è il fatto che viene demandato ai consulenti del lavoro e alle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro di valutare l'effettiva presenza delle condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno. Una disposizione iniqua in quanto richiede tale elemento solo ai giovani adulti, ex MSNA. In particolare, evidenzia profili di irrazionalità “laddove la conversione del permesso venga richiesta a rapporto di lavoro già in corso, a fronte di un'attività magari esistente da tempo, ma che diviene oggetto di verifica soltanto al momento del raggiungimento della maggiore età da parte dell'interessato, secondo una dinamica illogica e discriminatoria”<sup>97</sup>.

Anche nel caso della conversione del permesso di soggiorno emerge una normativa che rende maggiormente complesso il rilascio del permesso di lavoro. Nel 2023 è stato nuovamente introdotto (come nel 2018) l'obbligo di ottenere il parere della Direzione generale immigrazione del Ministero

---

<sup>94</sup> D. Madrioli, Quando l'interesse superiore non è quello del fanciullo: le novità apportate dal d.l. n. 133/2023 in tema di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati, in *Sidiblog*, novembre 2023.

<sup>95</sup> <https://www.garanteinfanzia.org/dl-migranti-lautorita-garante-alla-camera-dei-deputati-basta-rincorrere-le-emergenze>.

<sup>96</sup> Recommendation CM/Rec(2022)22 of the Committee of Ministers to member States on human rights principles and guidelines on age assessment in the context of migration, (Adopted by the Committee of Ministers on 14 December 2022 at the 1452nd meeting of the Ministers' Deputies).

<sup>97</sup> ASGI, Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 1458, di conversione del decreto-legge n. 133 del 2023 recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno, 17 ottobre 2023.



del Lavoro e Politiche sociali, cambiando la disciplina precedente la quale prevedeva che, in caso di mancata espressione della DG immigrazione, valesse il silenzio-assenso per cui le questure potessero procedere ugualmente al rilascio del permesso di soggiorno<sup>98</sup>.

Tabella 1. I principali cambiamenti nell'accoglienza dei MSNA con le nuove disposizioni

	<i>L. 47/17</i>	<i>L. 176/23 (D.L. 133/23)</i>
<i>Prima Accoglienza</i>	I accoglienza in centri appositi per MSNA per un max di 30 giorni. Immediato diritto allo studio e alla salute garantiti.	Nel caso di indisponibilità nella rete SAI e di forti arrivi ravvicinati, i minori (maggiori di 14 anni) possono essere <b>collocati nei centri temporanei prefettizi, con possibilità di ampliare del 50% la capienza, per il tempo necessario</b> . Stessi servizi dei centri governativi di I accoglienza da assicurare. <b>Inoltre, inserimento di ultrasedicenni in una sezione dedicata nei centri per adulti (anche straordinari)</b> nel caso di indisponibilità di posti, anche nei centri prefettizi temporanei, e per max 90 giorni (prorogabili di 60).
<i>Seconda Accoglienza</i>	II accoglienza in affido familiare o in centri appositi per MSNA. Costruzione del progetto individuale del minore.	Nel caso di indisponibilità nella rete SAI e di forti arrivi ravvicinati, i minori permangono nelle strutture temporanee o per adulti di cui sopra.
<i>Accertamento dell'età</i>	Procedura multidisciplinare disposta dal TM, successiva all'accoglienza della persona dichiaratasi minorenni.	Si aggiunge <b>una procedura in deroga alla frontiera</b> disposta a discrezione dall'autorità di pubblica sicurezza, successivamente confermata dall'autorità giudiziaria. <b>Si accorciano i tempi di realizzazione e reclamo nei confronti dell'esito.</b>
<i>Conversione del permesso per lavoro</i>	Valutazione da parte della Questura competente con parere, nei casi indicati, della D.G. Immigrazione e politiche di integrazione.	Si aggiunge la <b>verifica</b> dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno, <b>richiesta ai consulenti del lavoro o alle organizzazioni dei datori di lavoro.</b>

Fonte: Elaborazione dell'autrice su fonti normative

<sup>98</sup> Art. 4bis, legge n. 50/2023 di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 20/2023 (c.d. decreto Cutro) recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare, in G.U. del 5 maggio 2023, n. 104.

## Condanne dalle corti europee

**In merito alla gestione degli hotspot e ai rischi che essa presenta, nel mese di novembre 2023, l'Italia si è vista notificare la condanna della Corte EDU<sup>99</sup>, ulteriore sentenza successiva ad altre precedenti che chiudono procedure iniziate fra il 2017 e il 2018.** La Corte di Strasburgo ha condannato l'Italia per aver detenuto in condizioni inumane e degradanti 4 migranti minori ghanesi, di cui alcuni non accompagnati, nel hotspot di Taranto per quasi 2 mesi nel 2017. Il caso riguarda la detenzione dei minorenni nel centro hotspot e le cattive condizioni di alloggio a cui sono stati sottoposti insieme a tutte le persone ospitate. Il Centro di Soccorso e Prima Accoglienza di Taranto è stato designato come hotspot italiano ai sensi dell'articolo 17 del D.L. 13 del 17 febbraio 2017, prevedendo una capienza massima di 400 persone. Come sottolineato dai ricorrenti, il centro è in realtà arrivato ad ospitare oltre 1.419 persone, alcune delle quali erano rimaste nel centro per quasi 2 mesi, ma, anche in periodi di capienza inferiore al massimo, aveva dimostrato di non essere in grado di fornire condizioni di vita umane e dignitose<sup>100</sup>.

Sebbene dichiaratisi minori, i ragazzi sono stati trasferiti nel centro e, solo dopo aver presentato una richiesta alla Corte di Strasburgo, ai sensi della Regola 39 del Regolamento della Corte, sono stati collocati in strutture per minori non accompagnati.

La Corte ha confermato la violazione degli art. 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti), art. 5, parr. 1,2,4 (diritto alla libertà e sicurezza) e art. 13 (diritto ad un ricorso effettivo) della CEDU, riscontrando che i minori, oltre ad aver subito una condizione degradante e disumana, sono stati privati della loro libertà e non hanno avuto possibilità di attivare un meccanismo di ricorso contro la decisione che li ha collocati e lasciati in quell'hotspot. I minori, in quanto tali, erano difatti impossibilitati ad uscire al contrario degli adulti e non vi è stata una base legale chiara e accessibile o una motivazione che giustificasse il trattenimento per cui la Corte ha condannato la violazione dell'art. 5 CEDU. In merito alle condizioni di accoglienza negli hotspot, la Corte si richiama ad una precedente sentenza del 2023, sempre nei confronti dell'Italia<sup>101</sup>, mentre per quanto concerne l'accoglienza dei minori si rimanda alla sentenza *Darboe c. Italia*.

**Caso A.T. e  
altri contro Italia  
Corte EDU**

Analizzando la sentenza *J.A. and Others v. Italy*, emergono le criticità ben note derivanti dall'arrivo dei migranti nell'isola di Lampedusa. Il caso riguarda le condizioni disumane del centro hotspot di

**Caso J.A. e altri  
contro Italia  
Corte EDU**

Lampedusa subite da un gruppo di migranti dopo essere stati soccorsi in mare. I giudici di Strasburgo hanno in particolare riscontrato la violazione dei medesimi articoli: art. 3 CEDU, art. 5 §§ 1, 2 e 4 CEDU e violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsione collettiva di stranieri) alla CEDU. In questo caso vi è stata anche espulsione collettiva in quanto i migranti, dopo essere stati soccorsi e portati a Lampedusa da una nave italiana, sono stati trasferiti in Tunisia, dopo 10 giorni, senza una valutazione adeguata della loro situazione individuale.

Proprio il trascorrere di numerosi giorni, in un centro che in teoria dovrebbe avere una permanenza massima di 48 ore, ha portato la Corte ad avvalorare la violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti, in una struttura notoriamente sempre sovraffollata<sup>102</sup>. Nell'attesa di ulteriori procedimenti nei confronti dell'Italia ancora aperti, *S.S. and Others v. Italy* e *Trawalli and others v.*

<sup>99</sup> Echr, case of A.T. and others v. Italy, Application no. 47287/17, November 2023.

<sup>100</sup> Relazione del Vicepresidente della Commissione Straordinaria per i Diritti Umani del Senato della Repubblica Italiana aggiornata a gennaio 2017, citata al par. 13 della sentenza.

<sup>101</sup> Echr, J.A. and Others v. Italy, no. 21329/18, 30 June 2023. §§ 58 and 65.

<sup>102</sup> Con un diverso approccio rispetto alla sentenza *Khlaifia* del 2016. Si veda, M. Rocca, J.A. and Others v. Italy – Is the European Court of Human Rights turning its focus to maritime migrants?, in *EJIL Talk*, 17 Aprile 2023.

Italy, procedure aperte e in attesa di giudizio finale<sup>103</sup>, la Corte ha ribadito che le difficoltà derivanti dall'aumento del flusso di migranti e richiedenti asilo, in particolare per gli stati ai confini esterni dell'Unione Europea, non esonerano gli Stati membri del Consiglio d'Europa dall'art. 3 CEDU. I giudici, infatti, hanno preso atto dei plurimi rapporti degli organi autonomi di monitoraggio (in particolare Comitato contro la tortura dell'ONU) e hanno constatato che le condizioni generali nell'hotspot di Lampedusa erano degradate, evidenziando la mancanza di servizi e di spazio, in particolare per quanto riguarda la scarsa igiene generale e l'inadeguatezza del centro. La decisione sarà probabilmente di monito per ulteriori casi simili nel futuro.

Ulteriore sentenza con riguardo al 2017, arrivata alla fine del 2023, è la sentenza M.A. c. Italia<sup>104</sup>. Questa concerne il caso di una minorenne non accompagnata del Ghana, in fuga da matrimonio forzato e da violenze sessuali sia in Ghana sia in Libia. Secondo i giudici di Strasburgo, la minorenne non ha ricevuto adeguato soccorso dalle autorità italiane in violazione dell'art. 3 CEDU.

La minorenne aveva reiterato in più occasioni una richiesta di aiuto ed espresso la volontà di chiedere protezione internazionale, tuttavia, le autorità non si sono fatte carico adeguatamente della sua condizione<sup>105</sup>. Le autorità italiane inizialmente avevano collocato la richiedente in un centro temporaneo di accoglienza per minori, dal quale la minore è uscita volontariamente per essere poi collocata in un centro per adulti in provincia di Como, il centro Osvaldo Cappelletti.

La ragazza ha dichiarato che il centro ospitava circa 180 persone di cui 45 minori e, benché le condizioni igieniche e sanitarie fossero di livello sufficiente, la Corte ha riscontrato un trattamento degradante nei confronti della minorenne. Per i giudici le autorità italiane sono rimaste inerti senza attivare procedure adeguate per la minorenne, agendo solo dopo la decisione della Corte di adottare una misura provvisoria ai sensi della Regola 39, con la quale si richiedeva il trasferimento in una struttura dove potessero essere garantite condizioni adeguate per lei in quanto MSNA.



**Le plurime sentenze che l'Italia ha ricevuto fra il 2022 e il 2023, con riguardo alle condizioni di accoglienza e con particolare interesse per i minori stranieri non accompagnati**, sono derivate da richieste depositate fra il 2017 ed il 2018, descrivono, pertanto, per alcuni versi una situazione normativa e di prassi diversa da quella attuale. A tale constatazione 3 elementi si devono aggiungere.

Il primo è che le sentenze dovranno essere eseguite dal Governo italiano, che è obbligato a mettere in campo delle azioni tali da evitare di ripetere lo stesso errore, punto in cui spesso l'Italia ha avuto criticità passate riscontrate in diversi settori. Il secondo è che alcune condizioni problematiche sono ancora presenti anche allo stato attuale e che probabilmente si creeranno rischi simili anche a causa della nuova legislazione approvata. La terza è che altre procedure in merito alle condizioni di accoglienza in Italia, citate in precedenza, sono ancora in attesa di giudizio finale e potenzialmente potrebbero portare ad ulteriori condanne<sup>106</sup>.

Proprio nell'esecuzione della sentenza Darboe, nel luglio 2023, il Governo ha presentato la sua relazione sugli avanzamenti al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, organo responsabile del monitoraggio dell'esecuzione della sentenza. L'associazione ASGI ha deciso di inviare una nota al Comitato dei Ministri per evidenziare il mancato adempimento delle autorità italiane alle sentenze di Strasburgo. In particolare, ASGI evidenzia la detenzione generalizzata di MSNA in alcuni posti di frontiera, la condizione degli hotspot di Pozzallo, Lampedusa, Taranto, del centro di Isola Capo Rizzuto, di Pantelleria e, più in generale, il maltrattamento e la violazione dei diritti dei minori non

<sup>103</sup> Echr, Requête no 21660/18 e Application No. 47287/17, in particolare quest'ultima riguardante l'hotspot di Taranto.

<sup>104</sup> Echr, richiesta n. 70583/17.

<sup>105</sup> Su tale concetto: S. Marchetti, L. Palumbo, *Vulnerability in the Asylum and Protection System in Italy: Legal and Policy Framework and Implementing Practices*, Vulner research report, 2021.

<sup>106</sup> Nota 87.

accompagnati in numerose città e zone di frontiera italiane, dal sud al nord, fino al confine con la Francia<sup>107</sup>.

## Regioni

### *L'accoglienza in Italia: profili regionali*

In Italia, il sistema di accoglienza per MSNA è regolato dall'art. 19 del Decreto legislativo n. 142/2015<sup>108</sup>. A differenza degli adulti, il sistema non è gestito esclusivamente dal Ministero dell'Interno, ma coinvolge anche gli Enti Locali e, con una eccezione tutta italiana, non prevede la distinzione tra MSNA richiedenti asilo/protezione internazionale e non. L'accoglienza prevede una fase iniziale in strutture specializzate, gestite dal Ministero dell'Interno, e un'accoglienza di secondo livello nell'ambito SAI.

Difatti, dopo la prima accoglienza, i minori vengono trasferiti in centri di secondo livello del SAI, dove ricevono assistenza graduale per raggiungere l'indipendenza lavorativa, sociale e culturale. La permanenza è garantita fino al compimento della maggiore età, con possibilità di proroghe per completare il percorso di integrazione attraverso lo strumento del prosieguo amministrativo stabilito dalla Legge 47/17. Sin dal primo rintraccio del minore non accompagnato, la normativa prevede l'individuazione pronta di soluzioni di accoglienza idonee alla vulnerabilità di un minore solo ed una serie di diritti garantiti al minore (diritto alla salute e allo studio ad esempio). Anche nelle fasi di definizione delle procedure d'identificazione, l'accoglienza del minore è disposta in strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge (d.lgs. 142/2015).

Il Vademecum del Ministero dell'Interno indica che, in caso di temporanea indisponibilità nei centri, il Comune fornisce assistenza ai minori stranieri non accompagnati. Prima delle modificazioni del D.L. 133/2023, la disciplina prevedeva che, qualora i Comuni non fossero riusciti a garantire l'accoglienza, i Prefetti avrebbero attivato strutture temporanee dedicate a minori di almeno 14 anni<sup>109</sup>.

Come emerso anche nell'analisi nazionale, l'incremento dei flussi migratori, compresi quelli di minori stranieri non accompagnati, ha portato un sistema di accoglienza fragile a manifestare segnali preoccupanti di incapacità di gestire numeri più alti e arrivi ravvicinati. Il sistema stesso d'altronde è stato messo a dura prova negli ultimi anni da diversi cambiamenti legislativi che, dal 2018 in poi, hanno modificato, limitato o rivisto in maniera importante, la capacità di accoglienza nazionale, riflettendosi poi sui singoli territori.

Dal 2018 gli operatori hanno lanciato l'allarme per gli schemi di capitolato dei bandi di gara per la gestione dei centri di accoglienza in cui erano penalizzate "le cooperative e le associazioni che hanno inventato e gestito forme di accoglienza diffusa. La riduzione da 35 euro a 21,35 euro per ogni persona accolta al giorno ha reso infatti questa forma di accoglienza diffusa assolutamente insostenibile dal

---

<sup>107</sup> Committee of the Minister, Communication from an NGO, DH-DD(2023)1395, 16 November 2023.

<sup>108</sup> Il decreto legislativo con cui si è proceduto all'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.

<sup>109</sup> Ministero dell'Interno, Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, 2022.

punto di vista economico.”<sup>110</sup> Le condizioni dal 2018 ad oggi hanno subito importanti cambiamenti, tuttavia, ancora nel 2023 erano presenti importanti criticità in merito alla capienza della rete di accoglienza del SAI e, in alcune regioni, ai minori ormai divenuti adulti non sono più garantiti i 6 mesi di accoglienza nel centro dopo il compimento dei 18 anni.

Nel marzo 2023, la normativa ha rivisto alcune importanti disposizioni che regolavano l’accesso al SAI, portando (come nel 2018) a limitare l’accesso alle strutture di seconda accoglienza gestite dai Comuni. La l. 50/2023 dispone che nel SAI non possano essere accolti richiedenti asilo, ad eccezione dei richiedenti riconducibili a categorie vulnerabili richiamate dall’art 17 del D.Lgs. 142/2015: minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne, con priorità per quelle in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, vittime della tratta di esseri umani, persone affette da gravi malattie o disturbi mentali, persone 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, vittime di mutilazioni genitali. In aggiunta anche coloro che hanno fatto ingresso nel territorio nazionale attraverso corridoi umanitari, evacuazioni o programmi di reinsediamento nel territorio nazionale, afgani richiedenti protezione internazionale entrati a seguito della crisi del Paese e ucraini entrati nel nostro Paese in conseguenza del conflitto.

**La capienza limitata del SAI rispetto all’effettiva necessità di posti, ha portato alla necessità di creare più centri governativi, a carattere straordinario,** prevedendo inoltre la possibilità di “trasferire gli stranieri ospitati presso gli hotspot in strutture analoghe sul territorio nazionale, autorizzando il prefetto ad individuare strutture di accoglienza provvisoria in caso di indisponibilità di posti nei centri di accoglienza governativi”<sup>111</sup>. Un aggravamento nelle condizioni di accoglienza per i migranti che non rientrano in nelle condizioni di particolare vulnerabilità, come i minori non accompagnati, le donne o le vittime di tratta. Con i centri governativi si avallano condizioni a ribasso, per una categoria che di per sé dovrebbe essere maggiormente tutelata e accompagnata nel processo di integrazione: quella del migrante.

Ulteriore elemento peggiorativo: con la conversione del decreto Cutro, le strutture destinate alla prima accoglienza sono state private dei servizi di assistenza psicologica, corsi di lingua italiana, orientamento legale e ai servizi del territorio.

Nell’aprile 2023, ancor prima del momento estivo di maggiori flussi migratori, è stata dichiarata la situazione di emergenza da parte del Governo italiano<sup>112</sup>. Ma già nel marzo 2023, la direttiva del Ministro dell’Interno prot. n. 17408, aveva disposto l’attivazione urgente di strutture ricettive temporanee da parte dei Prefetti per i minori stranieri non accompagnati, i CAS minori, vista la mancanza di strutture e di posti per i MSNA con cronici ritardi nella presa in carico dei minori. Per quanto riguarda le capacità dell’accoglienza e, nello specifico, del sistema SAI, da tempo i comuni e le associazioni di settore hanno richiesto un allargamento dei posti, l’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) ha dichiarato sin da inizio anno necessari almeno 4.000 posti in più per “rispondere alle effettive esigenze di accoglienza, consentendo ai Comuni di poter offrire una concreta e qualificata presa in carico”<sup>113</sup>.

Tra la fine del 2023 e l’inizio del 2024 è stato approvato, attraverso 2 decreti, da un lato il finanziamento ulteriore di 1181 posti “Ordinari” di 55 progetti SAI che erano in scadenza al 31 dicembre 2023; dall’altro un primo ampliamento della capacità di accoglienza della rete SAI con 59

---

<sup>110</sup> F. Maino, O. Di Gregorio, *La governance dell’accoglienza di richiedenti asilo e minori stranieri non accompagnati*, Edizioni Filos, Novara 2020, p. 60.

<sup>111</sup> Camera dei deputati, Decreto immigrazione cd. Cutro: in vigore la conversione delle norme urgenti del DL 20/2023 che prevede misure speciali per regolare i flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri, Segnalazione, 9 maggio 2023.

<sup>112</sup> Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza dell’eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo, aprile 2023.

<sup>113</sup> ANCI, Accoglienza, Anci chiede più posti SAI per i minori stranieri non accompagnati, 18 febbraio 2023.

progetti finanziati fino a massimo il 31 marzo 2024. Tali decreti ministeriali (D.M. 4193 e 4195)<sup>114</sup> rispondono alle preoccupazioni delle associazioni e dei Comuni italiani che sin dal novembre 2023 hanno chiesto di garantire la prosecuzione della rete SAI. Come dichiarato dal delegato ANCI: “Sono 8.600 infatti i posti del Sistema accoglienza integrazione-Sai, compresi posti per i Minori stranieri non accompagnati-Msna, per i quali oltre 200 Comuni titolari hanno presentato domanda di prosecuzione entro lo scorso maggio e sono ancora in attesa di una risposta.

A questi si aggiungono gli oltre 4mila posti Sai, finanziati tra agosto e settembre 2022 per far fronte alle esigenze di accoglienza determinatesi a seguito dei conflitti in Afghanistan e Ucraina, con scadenza alla fine del 2023, dei quali non si hanno informazioni circa la possibile prosecuzione.”<sup>115</sup> I decreti pubblicati nel 2024 confermano la prosecuzione dei posti ordinari, non specifici per i MSNA, legati al proseguire della crisi ucraina e sono una prima risposta per la sostenibilità del sistema di accoglienza.

Nel corso della prima metà del 2023, ad ogni modo, l’approccio ha continuato ad avere una forte tendenza emergenzialista: nel maggio, il Dipartimento della protezione civile italiana ha pubblicato una ordinanza per far fronte alle difficoltà nelle regioni Campania, Valle d’Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano. Con quest’ordinanza è stato disposto l’ampliamento in deroga dei posti disponibili nelle strutture che ricevono minori, potendo queste allargare i posti per un massimo del 25%, derogando ai parametri di capienza previsti dalle disposizioni normative e amministrative delle Regioni, delle Province Autonome o degli Enti locali. A maggio, la Direzione Centrale dei Servizi Civili per l’Immigrazione e l’Asilo del Ministero dell’Interno ha approvato un elenco di progetti intitolato “Potenziamento dei servizi per i minori stranieri non accompagnati”, da finanziare con quasi 60 milioni di euro dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), garantendo 1.000 posti aggiuntivi nel sistema di prima accoglienza per i minori non accompagnati fino al gennaio 2026.

Nel novembre 2023, erano attivi 750 posti nei centri di prima accoglienza, a cui forse si aggiungeranno altri 250 posti oggetto di un avviso pubblicato nel contesto del Fondo FAMI 2021-2027, per potenziare i servizi a favore dei minori non accompagnati<sup>116</sup>. Per i minori stranieri che non riescono ad entrare nei posti FAMI di prima accoglienza, c’è il CAS minori, ove i servizi sono di livello inferiore e i posti per centro sono di solito di più, con minore attenzione per le specificità del singolo. D’altronde anche il rimborso per diem per singolo minore non accompagnato è più basso oscillando dai 20€ ai 47€ massimo<sup>117</sup>, cifra inferiore ai 60€ giornalieri stabiliti come rimborso ai Comuni per un posto in un progetto SAI, non sufficiente a coprire il costo totale dei servizi<sup>118</sup>.

Le difficoltà del sistema sono evidenti e sono state riportate nel corso del tempo da molte istituzioni e organizzazioni, attente alla concreta realizzazione sui diversi territori dell’accoglienza dei MSNA, preoccupate anche “per le concentrazioni di minori stranieri non accompagnati su determinati Comuni”<sup>119</sup>, che rendono la situazione particolarmente complessa da gestire per alcuni enti locali.

Dalle osservazioni della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome al Parlamento italiano, del novembre 2023, emerge che la maggior parte dei minori sono collocati in strutture di accoglienza: circa il 70% sono i minori in strutture in netta maggioranza rispetto al collocamento presso soggetti

---

<sup>114</sup> <https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/decreti-direttive-e-altri-documenti>

<sup>115</sup> Intervista a Matteo Biffoni, 3 novembre 2023, in <https://www.vita.it/accoglienza-diffusa-a-rischio-oltre-12mila-posti/>

<sup>116</sup> Bando con scadenza al 17 gennaio 2024. [https://www.prefettura.it/rovigo/contenuti/Avviso\\_pubblico\\_per\\_la\\_presentazione\\_di\\_progetti\\_a\\_valere\\_sul\\_fondo\\_fam\\_i\\_2021\\_2027-17964313.htm](https://www.prefettura.it/rovigo/contenuti/Avviso_pubblico_per_la_presentazione_di_progetti_a_valere_sul_fondo_fam_i_2021_2027-17964313.htm)

<sup>117</sup> Save the Children, *Nascosti in piena vista, Frontiera Sud*, 2023, p. 40.

<sup>118</sup> ANCI, Contributi per accoglienza minori e servizi sociali. Biffoni: “Importanti risultati per i Comuni”, giugno 2022.

<sup>119</sup> ANCI, Biffoni: “Ingestibile concentrazione minori stranieri non accompagnati in certi Comuni”, aprile 2023.

privati. V'è, poi, da considerare che tale percentuale è di gran lunga influenzata dall'accoglienza dei minori ucraini accolti in famiglia in più del 90% dei casi (53% da propri familiari residenti in Italia). Per quanto riguarda le strutture di seconda accoglienza, la ripartizione vede una maggioranza delle presenze nelle comunità socioeducative, 35%, seguono le comunità familiari (19%) e gli alloggi ad alta autonomia (15%), la maggior parte delle presenze è al Sud con il 43%, in particolare le strutture attive sono in Sicilia, la regione con più strutture d'Italia (200), seguita da Campania (168) e la Puglia (93). Secondo il documento della Conferenza: "Il 69% delle strutture di seconda accoglienza ha un'autorizzazione di livello comunale, il rimanente 31% riguarda per la quasi totalità (28%) autorizzazioni di livello regionale e una piccola parte (3%) sono le strutture con autorizzazione ministeriale."<sup>120</sup>

Prendendo in considerazione i posti all'interno dei progetti SAI è interessante riportare i dati divisi per Regione, gli ultimi dati sono al 31 gennaio 2024<sup>121</sup>, comparate alle effettive presenze (calcolate al 31 dicembre 2023).

Tabella 2. Numero di posti SAI per MSNA e numero di MSNA presenti, per Regione

REGIONE	POSTI SAI (01/2024)	MSNA PRESENTI (12/2023)
<b>SICILIA</b>	1650	6016
<b>LOMBARDIA</b>	627	2777
<b>CAMPANIA</b>	639	1703
<b>PUGLIA</b>	572	1238
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	588	1922
<b>CALABRIA</b>	296	1141
<b>BASILICATA</b>	258	428
<b>TOSCANA</b>	320	1062
<b>PIEMONTE</b>	164	929
<b>LIGURIA</b>	219	774
<b>MARCHE</b>	163	506
<b>ABRUZZO</b>	146	629
<b>MOLISE</b>	127	251
<b>LAZIO</b>	70	1393
<b>VENETO</b>	77	747
<b>UMBRIA</b>	57	210
<b>SARDEGNA</b>	32	253
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	0	997
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>	17	164
<b>VALLE D'AOSTA</b>	0	
<b>TOTALE</b>	6022	23226

Fonte: Rete SAI e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

<sup>120</sup> Conferenza delle Regioni e Province autonome, *Contributo della conferenza delle regioni e delle province autonome nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui singoli aspetti del fenomeno migratorio, con particolare riferimento alla problematica dei minori stranieri non accompagnati*, 23/176/CR10/C8, novembre, 2023.

<sup>121</sup> <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2024/02/Dati-Generali-Posti-SAI-31.01.2024.pdf>

**Come emerge le differenze fra i posti SAI e le presenze regionali sono in tutte le Regioni piuttosto considerevoli, specie in quelle di forte affluenza con numeri di gran lunga al di sotto delle aspettative.**

In considerazione del 70% di minori soggiornanti in strutture di accoglienza citato dal documento della Conferenza delle Regioni e province autonome, ovvero circa 16.286 minori rispetto al totale di 23.226, se calcoliamo la differenza fra questi quasi 16.286 minori e i 6.022 posti disponibili nella Rete SAI, la differenza di circa 10.264 minori è stata accolta in centri governativi, in centri straordinari o nei FAMI di prima accoglienza (che pure a dicembre avevano solo 750 posti attivi). La previsione di tutti i servizi necessari per l'inclusione e l'integrazione del minore non accompagnato non è possibile in un centro di accoglienza straordinaria, come evidenziato in precedenza, viste le recenti disposizioni normative approvate a livello nazionale e i limiti dati da un rimborso giornaliero molto più contenuto.

In particolare, le strutture di II accoglienza diffuse sul territorio sono disciplinate dalla Legge 328/2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” e dal decreto ministeriale 308/2001 concernente “Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale”. Rispetto a tali strumenti, tre sono le tipologie di comunità a carattere familiare (comunità di tipo familiare, gruppo appartamento e strutture a carattere comunitario) che interessano l'accoglienza dei minori non accompagnati.

In particolare, la Rete SAI promuove la disciplina del gruppo appartamento, che prevede una bassa soglia di assistenza e un numero ristretto di persone ivi abitanti, o la sperimentazione di nuovi modelli di accoglienza in strutture residenziali in semiautonomia<sup>122</sup>. A complemento di tali disposizioni nel 2016, è stata approvato, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, un accordo sui requisiti minimi per la seconda accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nel percorso verso l'autonomia<sup>123</sup>. Con riguardo all'analisi della Rete SAI del 2018<sup>124</sup>, che indicava che solo l'Abruzzo, il Friuli Venezia Giulia, il Molise e il Veneto non avevano disciplinato il gruppo appartamento per MSNA, emerge che, a fine 2023, solo in Abruzzo non è stata ancora portata avanti tale prospettiva per i minori non accompagnati<sup>125</sup>.

Nelle altre regioni la pratica del gruppo-appartamento e altre tipologie a bassa sorveglianza hanno dimostrato di essere un fattore ad impatto positivo nell'inclusione del minore non accompagnato, agevolando la fase di passaggio alla maggiore età, sebbene siano utilizzate con percentuali minoritarie rispetto alle comunità (solo nel 26% dei progetti)<sup>126</sup>.

### ***Alcune evoluzioni regionali importanti per i MSNA***

**Il Friuli-Venezia Giulia** dal 2020 non presenta posti per MSNA all'interno della Rete SAI<sup>127</sup>, pur essendo uno dei territori maggiormente interessato dall'arrivo di minori stranieri non accompagnati, in virtù della sua posizione strategica nella rotta balcanica. Proprio nel febbraio 2024, il Centro di Accoglienza e di Promozione culturale “Ernesto Balducci”, in collaborazione con l'Ordine dei

---

<sup>122</sup> Rete SAI, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i minori stranieri non accompagnati*, 2023, pp. 58-59.

<sup>123</sup> <https://www.regioni.it/newsletter/n-2943/del-17-05-2016/minori-stranieri-non-accompagnati-requisiti-minimi-per-seconda-accoglienza-15263/>

<sup>124</sup> Rete SAI, MSNA Scheda strutture, 2018. <https://www.retesai.it/wp-content/uploads/2018/02/MSNA-scheda-strutture.pdf>

<sup>125</sup> <https://www.regione.abruzzo.it/system/files/atti-presidenziali/2020/piano-territoriale-riapertura-servizi-sociali-def.pdf>

<sup>126</sup> Rete SAI, *Rapporto Annuale SAI*, 2024, gennaio, p. 122.

<sup>127</sup> Rete SAI, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i minori non accompagnati*, 2023, maggio, p. 40.



Giornalisti del Friuli Venezia Giulia, ha organizzato un evento di sensibilizzazione sull'accoglienza da parte dei Comuni, intitolato: "La sfida dell'accoglienza diffusa. Una strada anche per il Friuli Venezia Giulia"<sup>128</sup>.

La Regione ha ad ogni modo adottato, nell'agosto 2023, il Regolamento attuativo della legge regionale 9/2023<sup>129</sup>, che disciplina la concessione di rimborsi agli enti locali delle spese, supportando aggiuntivamente i Comuni per l'accoglienza dei MSNA, rispetto a quanto concesso dal Governo. Difatti, la richiesta all'autorità regionale coprirà la parte restante a carico dei Comuni per l'accoglienza e l'ospitalità dei MSNA, anche neomaggiorenni in prosieguo, rispetto al contributo del Ministero dell'Interno. In particolare, l'art. 7 della Legge regionale 9/2023 prevede delle disposizioni specificatamente a tutela dei minori stranieri non accompagnati, e neomaggiorenni in prosieguo amministrativo, obbligando la Regione a: supportare i Comuni che accolgono i minori stranieri non accompagnati; promuovere presso i Comuni l'istituto dell'affidamento familiare; organizzare un sistema di servizi adeguato, con particolare riferimento all'istruzione, all'apprendimento della lingua italiana, alla formazione professionale, al lavoro, alle attività di socializzazione, al fine di favorire la progressiva integrazione sociale e socioculturale.

L'accoglienza dovrà essere inoltre finalizzata alla responsabilizzazione e all'autonomia dei ragazzi per prevenire il rischio di emarginazione e radicalizzazione, oltre a quello di tratta e sfruttamento lavorativo. La Regione chiarisce nell'articolo l'impegno delle istituzioni per pervenire a modalità di accoglienza omogenee sul territorio regionale, in particolare per quanto riguarda l'adozione del progetto educativo individualizzato (PEI) per tutti i MSNA. Un tentativo di uniformità da raggiungere anche attraverso il sostegno all'attività del Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza e un monitoraggio dei flussi e della capienza del sistema di accoglienza regionale.

Ulteriore azione della Regione, in particolare del Garante regionale, è la promozione della partecipazione dei tutori volontari all'accoglienza dei MSNA nel territorio visto che, nel 2023, sono arrivati in più di 1.300 minori e di questi solo un terzo ha potuto ricevere l'assistenza di un tutore a causa della scarsa disponibilità di volontari<sup>130</sup>. Il Garante, in collaborazione con UNICEF, si è impegnato a sensibilizzare ulteriormente la cittadinanza all'importanza del ruolo del tutore nella vita dei minori stranieri.

Nel maggio 2023, la **Regione Umbria ha recepito l'Accordo sul "Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati"**, che definisce una procedura sociosanitaria univoca sul territorio nazionale per la determinazione dell'età, attraverso un approccio multidisciplinare che garantisca la tutela del minore. Una volta recepito l'accordo devono, tuttavia, essere organizzate concretamente, all'interno delle due Aziende sanitarie presenti nel territorio umbro, le equipe multidisciplinari per procedere alla determinazione dell'età applicando le indicazioni del protocollo stesso<sup>131</sup>.

Tale decisione della regione è un passo in avanti rispetto alla situazione delineata dal primo monitoraggio dell'Istituto Nazionale per le Migrazioni e la Povertà (INMP), che su 102 aziende sanitarie intervistate ha riportato che solo in 37 operava un team multidisciplinare al suo interno<sup>132</sup>. In aggiunta a ciò, secondo INMP, delle 37 Aziende che hanno costituito il team, a livello nazionale, solo 29 adottavano il protocollo approvato in Conferenza Unificata o un approccio affine, le restanti 8 utilizzavano un metodo differente e non in linea con il protocollo. Recenti ricerche confermano

---

<sup>128</sup> <https://www.retesai.it/la-sfida-dellaccoglienza-diffusa-una-strada-anche-per-il-friuli-venezia-giulia-un-convegno-al-centro-ernesto-balducci-di-zugliano/>

<sup>129</sup> Decreto n° 31871/GRFVG del 23/12/2022.

<sup>130</sup> <https://www.rainews.it/tgr/fvg/articoli/2024/01/minori-non-accompagnati-solo-un-terzo-ha-un-tutore-che-se-ne-prende-cura-a4ab21b0-ee74-4531-923e-ce6554886423.html>

<sup>131</sup> <https://www.regioni.it/dalleregioni/2023/05/03/minori-non-accompagnati-giunta-regionale-recepisce-accordo-sul-protocollo-multidisciplinare-per-la-determinazione-dell'eta-654491/>

<sup>132</sup> INMP, Primo rapporto nazionale sull'attuazione del protocollo per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati, 2022.

disomogeneità territoriale associata, inoltre, ad un “approccio/ interpretazione soggettiva che si occupa della gestione del caso” che rendono diverse le esperienze anche all’interno del territorio, ad impoverimento delle garanzie per i MSNA<sup>133</sup>.

Anche nella Regione **Basilicata**, nel luglio, è stato firmato il “**Protocollo multidisciplinare per l’accertamento dell’età dei minori stranieri non accompagnati**” per i minori presenti nella provincia di Potenza. Tale accordo ha visto la collaborazione della Prefettura di Potenza, del Tribunale per i Minorenni, della Procura della Repubblica Presso il Tribunale per i Minorenni, del Comune di Potenza, dell’Asp Azienda sanitaria locale, del Centro per la Giustizia Minorile per la Puglia e la Basilicata e il Garante Regionale per l’Infanzia e l’Adolescenza della Basilicata<sup>134</sup>. Inoltre, il Garante regionale dell’Infanzia e dell’Adolescenza ha firmato un protocollo d’Intesa con l’Associazione Lucana dei Tutori Volontari di Minori Stranieri non Accompagnati e l’Associazione Culturale Matera Convention Bureau, per “una maggiore integrazione ed inclusione dei MSNA attraverso un ‘esercizio’ di cittadinanza attiva, incoraggiando la partecipazione ad eventi culturali che possano garantire la ‘cultura del rispetto’, esaltando il valore della differenza”<sup>135</sup>.

Nella **Regione Lombardia** è stata invece approvata per i minori stranieri non accompagnati, e per i figli di cittadini stranieri extracomunitari che non hanno il permesso di soggiorno o di cittadini stranieri comunitari privi di copertura sanitaria, l’iscrizione al Servizio Sanitario Regionale con la possibilità di accedere alle cure mediche di un pediatra o di un medico di base a seconda che il ragazzo, o ragazza, sia maggiore di 14 anni o meno. Ai minori sarà assegnato un codice fiscale e sarà prevista l’esenzione dalla compartecipazione alla spesa farmaceutica e per le prestazioni di specialistica ambulatoriale per i minori di 14 anni, indipendentemente dal reddito, per le prestazioni di neuropsichiatria infantile, per i minori iscritti al SSR di età compresa tra i 14 e i 18 anni, con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo<sup>136</sup>.

Per quanto riguarda la regione **Puglia**, nel mese di dicembre 2023, i giudici di Strasburgo hanno richiesto in via cautelare all’Italia di trasferire un minore in un centro adeguato a MSNA, portandolo via dal centro di Restinco in provincia di Brindisi, centro per richiedenti asilo adibito per adulti che non può garantire i diritti e le cure che spettano ai minori stranieri non accompagnati. I minori ospitati in quel centro non hanno potuto beneficiare del diritto ad avere un tutore nominato. Le richieste di associazioni come ASGI<sup>137</sup> e di istituzioni come il Garante per i minori della Regione sono state plurime e nel tempo reiterate, rispetto ad un sistema SAI che deve essere rafforzato, tale da impedire il proseguire di situazioni a rischio di violazione dei diritti fondamentali.

Secondo le parole del Garante: “Occorre ricordare che è diventata purtroppo sistematica l’accoglienza di minori stranieri non accompagnati, nella prima fase di accoglienza, **nell’hotspot di Taranto o presso i CARA di Brindisi o di Bari**, strutture non deputate all’accoglienza di minori, dove spesso i tempi di permanenza si protraggono in attesa di trasferimento in idonea struttura, con una concomitante carenza di tutori<sup>138</sup> in tutta la Puglia”<sup>139</sup>. Si attende pertanto la decisione della Corte EDU la quale, in considerazione della misura cautelare già concessa, potrebbe decidere per una nuova condanna nei confronti dell’Italia. Intanto,

**Decisione in via  
cautelare per MSNA  
a Restinco  
Corte EDU**

<sup>133</sup> Save the Children, UNHCR, *Mappatura sullo stato attuale delle procedure di identificazione e accertamento dell’età*, 2023, p. 29.

<sup>134</sup> <https://www.basilicata24.it/2023/07/minori-stranieri-non-accompagnati-in-prefettura-a-potenza-firmato-protocollo-multidisciplinare-128303/>

<sup>135</sup> <https://www.consiglio.basilicata.it/consiglioinforma/notizia.html?id=254469>

<sup>136</sup> <https://naga.it/2023/02/13/assistenza-sanitaria-minori-stranieri/>

<sup>137</sup> ASGI, A Restinco minori stranieri non accompagnati in condizioni inumane e degradanti. CEDU: l’Italia rispetti la Convenzione EDU, dicembre, 2023.

<sup>138</sup> Si veda CeSPI, Terzo Rapporto Minori Stranieri Non Accompagnati, Rapid Assessment Puglia, pp. 77-88.

<sup>139</sup> <https://www.baritoday.it/attualita/accoglienza-minori-stranieri-non-accompagnati-garante-puglia-governo-rafforzi-sistema.html>.

la Corte ha deciso di dare priorità all'esame del ricorso di merito del caso del minore di Restinco, in ragione della gravità del fatto. Sempre nella Regione, il Garante ha inoltre rinnovato la ricerca di nuovi tutori, difatti, è stato pubblicato un nuovo avviso per tutori volontari<sup>140</sup>, mentre a **Lecce è stato firmato il protocollo d'intesa per la creazione di uno sportello** per i MSNA e per i tutori volontari, grazie alla collaborazione tra il Tribunale per i Minorenni di Lecce, la Cooperativa CivicoZero Onlus e la Camera degli Avvocati Immigrazionisti Pugliesi<sup>141</sup>.

Nella Regione **Liguria**, è stato siglato a maggio da Garante dell'Infanzia di Regione Liguria e Assessorato alla Tutela e Valorizzazione dell'Infanzia un protocollo d'intesa con UNICEF per realizzare e promuovere attività a tutela delle persone di minore età su tutto il territorio regionale, in particolare di MSNA. Il documento prevede la "realizzazione sul territorio regionale di attività di sensibilizzazione, divulgazione, studio e formazione; la promozione di iniziative volte a favorire il benessere, l'ascolto e la partecipazione dei minorenni, specialmente i più fragili e vulnerabili, anche con specifico riferimento ai minorenni stranieri non accompagnati; il coinvolgimento di bambine, bambini, ragazze e ragazzi nella programmazione e nella realizzazione delle attività che li riguardano; il coinvolgimento degli operatori che, a diverso titolo, lavorano per o con bambine, bambini e adolescenti in iniziative periodiche di formazione"<sup>142</sup>.

In **Calabria**, il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza ha istituito nel mese di marzo una Consulta per la promozione e la formazione di tutori volontari per i minori stranieri non accompagnati. La Consulta, composta da rappresentanti di diverse organizzazioni, è coinvolta nella selezione e nella formazione degli aspiranti tutori, trasmettendo poi i nominativi ai Tribunali per i minorenni per l'inserimento nell'apposito elenco<sup>143</sup>. Il Garante ha poi, nell'aprile del 2023, emanato un bando pubblico senza data di scadenza e aperto a livello regionale, per la selezione dei tutori volontari da inserire nell'apposito elenco istituito secondo l'art. 11 della l. 47/17.<sup>144</sup> La tutela volontaria nella Regione ha ricevuto un ulteriore sostegno dalla creazione dell'Associazione Tutori Volontari per la Calabria. Costituitasi nel marzo 2023 nell'ambito del progetto Tutori Never alone, la nascita dell'associazione ha visto la collaborazione di vari organi: Migrantes di Cosenza, Fondazione Città Solidale Onlus, Cidis e Arci territoriale APS di Reggio Calabria<sup>145</sup>.

In **Emilia Romagna**, il Tribunale per i Minorenni di Bologna ha adottato un cambiamento importante nelle pratiche finora portate avanti in riferimento all'assegnazione dei tutori: l'organo ha deciso di evitare l'assegnazione anche solo temporanea della tutela pubblica al MSNA, propedeutica ad un abbinamento più accurato e ponderato del minore al tutore volontario. Il Tribunale cerca così di favorire l'assegnazione diretta del minore ad una persona fisica, un tutore iscritto nell'elenco e formato per seguire i minori soli. Tale modifica delle pratiche, istituite dal Tribunale sin dal 2017, avrebbe il fine di agevolare una tutela rispettosa del dettato della Legge 47/17, che prevede la sola forma di tutela volontaria, rendendo maggiormente celere il procedimento di abbinamento, che a Bologna veniva iniziato con una fase propedeutica di accompagnamento da parte dei servizi sociali<sup>146</sup>.

---

<sup>140</sup> Consiglio Regionale, Determinazione del Dirigente Sezione Studio e Supporto alla Legislazione e alle Politiche di Garanzia 7 novembre 2023, n. 97.

<sup>141</sup> <https://percorsiconibambini.it/near/2023/10/09/sportello-legale-un-importante-sostegno/>

<sup>142</sup> <https://www.unicef.it/media/diritti-dei-bambini-e-degli-adolescenti-unicef-italia-regione-liguria-e-garante-regionale-dei-diritti-dell-infanzia-firmano-protocollo-d-intesa/>

<sup>143</sup> [https://www.lacnews24.it/cronaca/minori-stranieri-non-accompagnati-marziale-nomina-la-consulta-per-la-formazione-dei-tutori\\_169147/](https://www.lacnews24.it/cronaca/minori-stranieri-non-accompagnati-marziale-nomina-la-consulta-per-la-formazione-dei-tutori_169147/)

<sup>144</sup> <https://www.consiglioregionale.calabria.it/portale/Cittadino/Avvisi/DettaglioNews/700>

<sup>145</sup> <https://www.csvcalabriacentro.it/nasce-in-calabria-lassociazione-tutori-volontari-avra-sede-al-csv-calabria-centro/>

<sup>146</sup> [https://corrieredibologna.corriere.it/notizie/cronaca/23\\_febbraio\\_04/minori-stranieri-e-accoglienza-la-presidente-tomai-toglie-la-tutela-al-comune-puo-creare-conflitto-d-interessi-94cee46e-6a0e-45f9-9c5d-8202163edxk.shtml?refresh\\_ce](https://corrieredibologna.corriere.it/notizie/cronaca/23_febbraio_04/minori-stranieri-e-accoglienza-la-presidente-tomai-toglie-la-tutela-al-comune-puo-creare-conflitto-d-interessi-94cee46e-6a0e-45f9-9c5d-8202163edxk.shtml?refresh_ce)

## Conclusioni

L'analisi a tre livelli di questo documento evidenzia le recenti evoluzioni a livello normativo e le importanti sentenze europee che hanno un diretto impatto per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia. I cambiamenti che nel 2024 si prospettano a livello europeo, con l'approvazione del nuovo Patto Asilo e Migrazione saranno destinati ad accendere un dibattito molto forte all'interno dell'Unione Europea, dove le sensibilità per quanto riguarda la gestione migratoria si sono dimostrate nel tempo diverse. Il difficile lavoro di negoziato, intrapreso dalla Commissione europea in questi anni, produrrà probabilmente un risultato che lascerà qualche amarezza alle organizzazioni del settore, ivi comprese quelle che si occupano della difesa dei diritti dei minori.

Un compromesso per nulla scontato da raggiungere e che evidenzia la difficoltà di contrastare i timori di molti Paesi UE, che guardano con allarme alla crescita del fenomeno migratorio in quanto tale. I minori non accompagnati, nel nuovo assetto europeo, sono stati oggetto di una maggiore attenzione da parte dei decisori pubblici, ma nella pratica sarà molto complesso evitare che vi siano criticità in un sistema, che già alla base potrebbe differenziare tra minori soli e minori accompagnati, relegando ai secondi tutele inferiori. La sfida è quella di evitare che le procedure, che cercano di accelerare la gestione nei momenti di crisi e non, come quella di *screening*, non impoveriscano i diritti umani, specie dei più vulnerabili.

**I minori stranieri non accompagnati sono una categoria particolarmente vulnerabile e ogni Stato che si trova a gestire un procedimento che li vede coinvolti dovrebbe evitare di creare nuovi traumi.** La normativa europea, da vedere nella versione definitiva e approvata che, forse, vedremo nel corso dell'anno corrente, sembra ancora evidenziare rischi e zone d'ombra in cui i diritti dei minori soli possono essere dimenticati nella messa in atto della disciplina. Questo perché l'applicazione attuale degli Stati UE, ivi compresa l'Italia, mostra con evidenza i pericoli che si prospettano ai MSNA in arrivo: mancata assegnazione di un tutore, collocamento in centri per adulti, procedure per l'accertamento dell'età lesive dei diritti umani...

La giurisprudenza UE e le prassi denunciate dalle organizzazioni ci riportano alla realtà dell'applicazione concreta delle norme, con condanne per trattamenti disumani e degradanti subiti dai MSNA. Proprio il caso italiano, con le ultime modifiche legislative apportate, sembra far emergere molti rischi e l'idea che il minore non accompagnato debba essere accolto con un sospetto iniziale circa la sua identità. Bisogna invece supportare l'accoglienza del minore in quanto tale e avente gli stessi diritti al pari dei minori europei, in primo luogo, e supportare il sistema di accoglienza diffuso come quello della rete SAI, per garantire una concreta inclusione.

A livello regionale, le difficoltà di una gestione dell'accoglienza hanno portato diverse realtà territoriali a palesare l'esigenza di un rafforzamento del sistema di accoglienza, attraverso un ampliamento dei posti per la rete SAI. Alcune Regioni hanno inoltre sviluppato strumenti normativi in risposta a protocolli nazionali, come nel caso dell'accertamento dell'età, o alle pratiche di altre Regioni, come nel caso del supporto ai tutori. Tali esperienze sembrano portare lentamente ad una progressiva maggiore uniformità delle diverse realtà del territorio nazionale.

**Proprio quest'anno, le numerose condanne della Corte Europea dei Diritti Umani sono un monito che non possiamo dimenticare rispetto agli standard di protezione dei diritti** che anche noi, come parte del Consiglio d'Europa sin dalle sue origini, ci siamo impegnati a rispettare e che abbiamo contribuito a stabilire. Il rischio piuttosto concreto è di ricadere in reiterati procedimenti a Strasburgo, che portino a far riconoscere un problema sistemico a danno dei minori non accompagnati e del sistema di accoglienza della L. 47/17, riconosciuto a livello internazionale come una buona pratica da preservare.

*Marianna Lunardini, Ph.D. in Scienze politiche e laureata in giurisprudenza, ricercatrice CeSPI.*

## Bibliografia

- ActionAid, *Una mappa dell'accoglienza, Centri d'Italia*, 2021
- Allsop J., *'Becoming Adult in Another Man's Land': The Contested Life Projects of Unaccompanied Young Migrant and Refugee Men. Negotiating Pathways through Welfare, Asylum and Immigration Regimes in Europe*, Oxford University, Thesis, 2018
- Bhabha J., Arendt's Children: Do Today's Migrant Children Have a Right to Have Rights?, in *Human Rights Quarterly*, 31, 2009
- Beirens A., Le Coz C., *One Phase Closes for the New Pact on Migration and Asylum. Now Another Begins*, Migration Policy Institute, 2023
- Carta M. C., Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2, 2021
- Council of Europe's Commissioner for Human Rights, *Country Report, Italy*, 2023, December
- Council of Europe, FRA, *Protecting children at Europe's borders – new guidance for border officials and other authorities*, 2023
- de Carvalho M. I., Paoletti I., Protection of Unaccompanied Migrant Minors in Two European Union Countries: (Re)Acting or Being (In)Different?, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 130, 2023
- Di Gianni F., Il "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo" e la protezione dei minori migranti, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2, 2021
- Duic D., Jambrešić M., Impact of the new pact on migration and asylum on child refugees and unaccompanied minors, in *Balkan Social Science Review*, 17, June 2021
- ECRE, *Age Assessment in Europe. Applying European and International Legal Standards at all Stages of Age Assessment Procedures*, 2022
- EUAA, *Asylum Report*, 2023
- EUAA, *Practical Guide on Age Assessment*, 2018
- Euromed Human Rights Monitor, *Happiness, Love and Understanding: The Protection of Unaccompanied Minors in the 27 EU Member States*, 2023
- European Network Against Racism, *The New European Union Pact on Migration: Racializing Migration to and in Europe*, Policy Brief, 20 June 2023
- European Parliament, *Migration and Asylum: a challenge for Europe*, 2018
- FRA, *Guardianship systems for unaccompanied children in the European Union: developments since 2014*, 2022
- FRA, *Relocating unaccompanied children: applying good practices to future schemes*, 2020
- FRA, *Minori privati delle cure genitoriali in uno Stato membro dell'UE diverso dal proprio*, 2020
- Frasca E., J-Y. Carlier J-Y., The best interests of the child in ECJ asylum and migration case law: Towards a safeguard principle for the genuine enjoyment of the substance of children's rights?, in *Common Market Law Review*, 60, 2023
- Hodgkin R., *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF, 2007
- Kenny M.A., Loughry M., *"These Don't Look like Children to Me": Age Assessment of Unaccompanied and Separated Children*, Edward Elgar Publishing, Chicago, 2018
- Lebouef L., The Juridification of 'Vulnerability' through EU Asylum Law: The Quest for Bridging the Gap between the Law and Asylum Applicants' Experiences, in *Laws*, 2022, 11, 45
- López Ulla J. M., Razones para una Directiva europea sobre menores extranjeros no acompañados y juventud migrante, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2022, 73

- Madrioli D., Quando l'interesse superiore non è quello del fanciullo: le novità apportate dal d.l. n. 133/2023 in tema di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati, in *Sidiblog*, novembre 2023.
- Maino F., Di Gregorio O., *La governance dell'accoglienza di richiedenti asilo e minori stranieri non accompagnati*, Edizioni Filos, Novara, 2020
- Marchetti S., Palumbo L., *Vulnerability in the Asylum and Protection System in Italy: Legal and Policy Framework and Implementing Practices*, Vulner research report, 2021
- Martelli A., New Pact on Migration and Asylum, Historical Agreement or Broken Deal?, Institute for European Policymaking
- Pitrone A., La protezione dei minori stranieri non accompagnati nella giurisprudenza europea: quale possibile influenza sulle proposte contenute nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo?, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 1, 2021
- Rete SAI, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i minori stranieri non accompagnati*, 2023
- Rete SAI, *Rapporto Annuale SAI*, 2024, gennaio
- Rocca M., J.A. and Others v. Italy – Is the European Court of Human Rights turning its focus to maritime migrants?, in *EJIL Talk*, 17 Aprile 2023
- Save the Children, *Nascosti in piena vista*, *Frontiera Sud*, 2023
- Save the Children, UNHCR, *Mappatura sullo stato attuale delle procedure di identificazione e accertamento dell'età*, 2023
- Takács P., The threefold concept of the best interests of the child in the immigration case law of the ECtHR, in *Hungarian Journal of Legal Studies*, 62, 2021
- UNHCR, 2021 *UNHCR Best Interests Procedure Guidelines: Assessing and Determining the Best Interests of the Child*, May 2021
- Whelan J. L., *Reconceptualising Unaccompanied Child Asylum Seekers and the Law*, Routledge, Abingdon, 2022