



Misure di protezione di minori stranieri non accompagnati

A.C. 1658-A

Elementi per l'esame in Assemblea
21 ottobre 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1658-A
Titolo:	Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati
Iniziativa:	Parlamentare
Date:	
approvazione in Commissione:	20 ottobre 2016

Contenuto

La proposta A.C. [1658](#) (on. Zampa ed altri), come modificata nel corso dell'esame in sede referente, introduce una serie di modifiche alla normativa vigente in materia di minori stranieri non accompagnati (MNA) con la **finalità** di definire una **disciplina unitaria organica sui minori stranieri non accompagnati**, che al contempo rafforzi gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento e cerchi di assicurare maggiore omogeneità nell'applicazione delle disposizioni in tutto il territorio nazionale.

La materia, infatti, è attualmente regolata in disposizioni contenute in diversi provvedimenti, principalmente negli articoli 32 e 33 del Testo unico in materia di immigrazione ([D.Lgs. n. 286/1998](#)), nonché nel relativo Regolamento di attuazione ([D.P.R. n. 394/1999](#)) e nel [D.P.C.M. n. 535 del 1999](#). Specifiche disposizioni sull'accoglienza dei minori non accompagnati sono ora contenute nel [decreto legislativo n. 142 del 2015](#), con cui nel corso dell'attuale legislatura è stata recepita la direttiva 2013/33/UE relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo (si cfr. in particolare, artt. 18, 19 e 21). Peraltro, la proposta in esame, presentata prima dell'emanazione del decreto, è stata aggiornata nel corso dell'istruttoria legislativa alla luce delle novità introdotte.

Con riferimento particolare ai minori non accompagnati "richiedenti protezione internazionale", oltre al menzionato decreto n. 142, si applicano alcune disposizioni del [D.Lgs. 25 del 2008](#) sulle procedure per la domanda di protezione internazionale (art. 19; art. 6, co. 2 e 3; art. 26, co. 5 e 6), e del [D.Lgs. 251/2007](#) (art. 28).

Il Parlamento italiano aveva già evidenziato alcuni nodi critici e alcune lacune del quadro normativo vigente in materia nel [documento conclusivo](#) della Commissione bicamerale per l'infanzia approvata in seguito allo svolgimento di una [indagine conoscitiva](#) nel 2009. Anche il Parlamento europeo, più di recente, è intervenuto con la [risoluzione del 12 settembre 2013](#) per chiedere ai Paesi membri e alla Commissione europea un rafforzamento delle tutele garantite ai minori stranieri non accompagnati, suggerendo al contempo alcune azioni strategiche da intraprendere.

Per quanto riguarda le **dimensioni del fenomeno trattato**, secondo i [dati forniti dal Ministero del lavoro](#) e delle politiche sociali, responsabile del monitoraggio, i minori non accompagnati non richiedenti asilo presenti e censiti in Italia al 31 agosto 2016 sono 13.862, nonché 6.110 irrimediabili.

L'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) promuove ogni due anni un'indagine nazionale che coinvolge tutti i Comuni italiani ai quali spetta la tutela e l'accoglienza dei minori non accompagnati presenti nel territorio. Gli ultimi dati sono disponibili nel [VI Rapporto Anci-Cittalia](#) sui minori stranieri non accompagnati in Italia (luglio 2016), che fa il punto sulle politiche di accoglienza realizzate dai Comuni nel decennio 2004-2014.

Principi e definizioni (artt. 1-3)

Le prime disposizioni (**articoli 1-3**) del nuovo testo della proposta definiscono l'ambito di applicazione soggettivo della disciplina che si intende introdurre e l'affermazione del

principio generale del divieto di respingimento alla frontiera dei minori.

In particolare, l'**articolo 1** circoscrive l'**applicazione della legge** ai **minori** stranieri non accompagnati (come definiti nell'articolo 2) in ragione della loro condizione.

Ambito di
applicazione

Viene quindi affermato il principio in base al quale, a prescindere dall'intenzione di richiedere la protezione internazionale, i minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di **protezione dei minori a parità di trattamento con i minori** di cittadinanza italiana o dell'Unione europea. Tutte le disposizioni previste dal testo della proposta di legge sono quindi applicate ai minori stranieri non accompagnati, in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità.

Disposizioni di tutela per le **persone definite "vulnerabili", quali i minori, i minori non accompagnati**, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali sono dettate dal **decreto legislativo n. 142 del 2015** (c.d. decreto accoglienza, di recepimento delle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE) che ha stabilito, in via generale, che le **misure di accoglienza** previste dal medesimo decreto **tengono conto della loro specifica situazione** (art. 17).

Tra le specifiche disposizioni previste dal medesimo art. 17, inoltre, è stabilito che nelle strutture di prima accoglienza sono previsti **servizi speciali di accoglienza** delle persone vulnerabili portatrici di esigenze particolari, individuati con il decreto ministeriale, assicurati anche in collaborazione con la ASL competente per territorio. Tali servizi garantiscono misure assistenziali particolari ed un adeguato supporto psicologico. Nell'ambito del sistema di accoglienza territoriale, sono inoltre attivati servizi speciali di accoglienza per i richiedenti portatori di esigenze particolari, individuati con decreto del Ministro dell'interno, che tengono conto delle misure assistenziali da garantire alla persona in relazione alle sue specifiche esigenze. La sussistenza di esigenze particolari è comunicata dal gestore del centro alla prefettura presso cui è insediata la Commissione territoriale competente, per l'eventuale apprestamento di garanzie procedurali particolari previste dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

Ai fini dell'applicazione delle disposizioni della proposta di legge, l'**articolo 2** definisce il **minore straniero non accompagnato** come il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle legge vigenti nell'ordinamento italiano.

Definizione di
MNA

La definizione di "minori non accompagnati" comunemente utilizzata è quella specificata nell'articolo 2 della direttiva europea 2001/55/CE: "i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri".

In **ambito nazionale**, la definizione è contenuta nell'articolo 2, comma 1, lettera e) del decreto legislativo n. 142 del 2015 in base al quale per minore non accompagnato si intende lo straniero di età inferiore agli anni diciotto, che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale.

Fino all'adozione del nuovo decreto accoglienza, vi erano norme separate e distinte, in base alle quali, da un lato, ai sensi dell'art. 1, co. 2, del D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535, il minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato è quel minore non avente cittadinanza italiana o di altro Paese dell'Unione Europea e che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova in Italia privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

Dall'altro, i minori c.d. "richiedenti asilo" erano definiti dall'articolo 28 del D.Lgs. 251/2007 come gli stranieri di età inferiore a 18 anni che si trovano per qualsiasi motivo sul territorio nazionale, privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per essi legalmente responsabili, che richiedono il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria.

L'**articolo 3** introduce esplicitamente un **divieto assoluto di respingimento alla frontiera** dei minori stranieri non accompagnati, respingimento che non può essere disposto **in alcun caso** (nuovo comma 1-*bis* dell'art. 19 del TU immigrazione).

Divieto di
respingimento

Attualmente, il TU prevede il cd. principio di *non refoulement*, in base al quale in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di

opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione (art. 19, co. 1, D.Lgs. n. 286/1998). Al tempo stesso, la disposizione prescrive che il respingimento di particolari categorie di persone, tra cui i minori, debba essere effettuato con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate (art. 19, co. 2-bis).

Conseguentemente, viene aggiornata anche la disposizione di cui all'[art. 33, co. 1, della L. 184/1983](#), che nella attuale formulazione non consente l'ingresso nello Stato ai minori non muniti di **visto d'ingresso** per adozione (ai sensi dell'art. 32 della medesima legge) ovvero ai minori non accompagnati. Nel testo riformulato dalla proposta in esame per i minori non accompagnati non muniti di tale visto d'ingresso si fa rinvio all'applicazione dell'art. 19, co. 1-*bis* del Testo unico, come introdotto dal testo in commento, sul divieto di respingimento.

In secondo luogo, si introduce una modifica alla disciplina relativa al **divieto di espulsione** dei minori stranieri che, ai sensi dell'[art. 19, co. 2, del D.Lgs. 286/1998](#) (Testo unico), può essere derogato esclusivamente per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (ed, in tal caso, è competente il Tribunale per i minorenni).

Con una modifica all'[art. 31, co. 4, del D.Lgs. 286/1998 \(Testo unico\)](#), che stabilisce la competenza del tribunale per i minorenni in caso di espulsione del minore, si specifica che tale provvedimento può essere adottato a condizione che non comporti "un rischio di **danni gravi** per il minore". E' altresì specificato che la **decisione del tribunale** per i minorenni deve essere assunta tempestivamente e comunque nel termine di **30 giorni**.

Misure di prima accoglienza (art. 4)

Con l'**articolo 4** il testo interviene sui termini della prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, riducendo da 60 a **30 giorni il tempo massimo** in cui gli stessi devono rimanere nelle strutture di prima accoglienza. In tale ambito si svolge l'**identificazione del minore** - per la quale è introdotto dal testo in esame il termine massimo di **10 giorni** - e l'eventuale **accertamento dell'età**. In tali strutture, inoltre, i minori ricevono, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Il testo specifica altresì che tali strutture devono essere **destinate ai minori**.

Il procedimento per l'identificazione del minore e per l'accertamento dell'età viene poi disciplinato nel dettaglio dal successivo articolo 5 che introduce un nuovo art. 19-*bis* al [decreto legislativo n. 142 del 2015](#).

Tali disposizioni apportano modifiche all'art. 19 del [decreto legislativo n. 142 del 2015](#), il quale attualmente dispone che, per esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza per il tempo strettamente necessario alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal Ministero dell'interno anche in convenzione con gli enti locali. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, sono fissati le modalità di accoglienza, gli standard strutturali, in coerenza con la normativa regionale, e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età, nel rispetto dei diritti fondamentali del minore. Durante la **permanenza nella struttura di prima accoglienza** è garantito un **colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva**, ove necessario in presenza di un **mediatore culturale**, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio effettuato, nonché le sue aspettative future.

L'identificazione dei minori (art. 5)

L'**articolo 5** introduce nel decreto legislativo n. 142 del 2015 un nuovo **articolo 19-*bis*** volto a **disciplinare in maniera uniforme sul territorio nazionale la procedura di identificazione del minore**, che costituisce il passaggio fondamentale per l'accertamento della minore età, da cui a sua volta dipende la possibilità di applicare le misure di protezione in favore dei minori non accompagnati.

Il nuovo articolo 19-*bis* introduce una procedura che standardizza alcuni principi, prevede in successione graduale gli interventi da compiere ai fini dell'identificazione e stabilisce alcune garanzie procedurali e sostanziali a tutela dei minori.

Le **fasi della procedura** si articolano secondo con le seguenti modalità:

- non appena il minore **è entrato in contatto o è stato segnalato** alle autorità di polizia,

Prima
accoglienza

Procedura di
identificazione

Colloquio con il

ai servizi sociali o ad altri rappresentanti dell'ente locale o dell'autorità giudiziaria, il **personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge**, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale competente e coadiuvato, ove possibile, da organizzazioni, enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori, **un colloquio con il minore volto ad approfondire la sua storia personale e familiare** e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione, secondo la procedura stabilita con dPCM entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Al colloquio è garantita la presenza di un **mediatore culturale**;

In proposito si ricorda che in base al vigente art. 19, comma 1, del decreto legislativo n. 142 del 2015 è previsto che durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza è garantito un **colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva**, ove necessario in presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio effettuato, nonché le sue aspettative future.

- in ogni caso, nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, l'accoglienza del minore è garantita dalle apposite strutture di prima accoglienza per minori previste dalla legge e si applicano, ove ne ricorrano i presupposti, le previsioni di cui all'[articolo 4 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24](#) relative ai minori vittime di tratta;
- l'**identità** di un minore straniero non accompagnato è accertata dalle **autorità di pubblica sicurezza**, coadiuvate da **mediatori culturali**, alla presenza del **tutore** o del tutore provvisorio se già nominato, solo dopo che è stata garantita allo stesso minore un'immediata assistenza umanitaria. Qualora sussista un dubbio circa l'età dichiarata, questa è accertata in via principale attraverso un **documento anagrafico**, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari, salvo alcuni casi specificamente previsti;
- nei "**casi fondati di dubbi**" relativi all'età dichiarata dal minore e nel caso in cui, dopo gli accertamenti, **permangono dubbi fondati** in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni o il giudice tutelare competente possono disporre **esami socio-sanitari** volti all'accertamento dell'età;
- lo straniero è in ogni caso **informato**, con l'ausilio di un mediatore culturale, in una **lingua** che possa capire e in conformità al suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età può essere determinata mediante l'ausilio di esami socio-sanitari, sul tipo di esami a cui deve essere sottoposto, sui possibili risultati attesi e sulle eventuali conseguenze di tali risultati, nonché su quelle derivanti da un suo eventuale rifiuto a sottoporsi a tali esami. Tali informazioni devono essere fornite, altresì, alla persona che, anche temporaneamente, esercita i poteri tutelari nei confronti del presunto minore;
- l'accertamento socio-sanitario dell'età deve essere svolto in un **ambiente idoneo** con un **approccio multidisciplinare** da professionisti, adeguatamente formati e ove necessario in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Non devono essere eseguiti esami socio-sanitari che possono compromettere lo stato psico-fisico della persona;
- il **risultato** dell'accertamento socio-sanitario è **comunicato** allo straniero in modo congruente con la sua età, con la sua maturità e con il suo livello di alfabetizzazione, in una lingua che comprende, all'esercente la responsabilità genitoriale e all'autorità giudiziaria che ha disposto l'accertamento. Sulla relazione finale deve essere sempre indicato il margine di errore. Qualora, anche dopo l'accertamento, permangono dubbi sulla minore età, questa è **presunta ad ogni effetto di legge**;
- il provvedimento di attribuzione dell'età è notificato allo straniero e, contestualmente, all'esercente i poteri tutelari, ove nominato, e può essere impugnato in sede di reclamo. In caso di impugnazione, il giudice decide in via d'urgenza entro 10 giorni e ogni procedimento amministrativo e penale conseguente all'identificazione come maggiorenne è sospeso fino alla decisione. Il provvedimento è altresì comunicato alle Forze dell'ordine ai fini del completamento delle procedure di identificazione.

Accertamento
dell'età

Attualmente, l'[art. 18 del decreto legislativo n. 142 del 2015](#) prevede che nell'applicazione delle misure di accoglienza previste dal decreto assume carattere di priorità il **superiore interesse** del minore in modo da assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere ed allo sviluppo anche sociale del minore. Per la valutazione dell'interesse superiore del minore occorre **procedere all'ascolto del minore**, tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e di sviluppo personale, anche al fine di conoscere le esperienze pregresse e valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta di esseri umani, nonché a verificare la possibilità di ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, del

regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, purché corrisponda all'interesse superiore del minore.

Dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 142 del 2015 la **Conferenza Stato-regioni** ha altresì siglato un **Protocollo di intesa per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati** in cui si evidenzia che, ad oggi, vi è consenso sul fatto che si deve ricorrere alla valutazione sanitaria dell'età e ad esami medici (ed in particolare agli esami radiologici), solo come *extrema ratio*, in caso fondato di dubbio circa l'età dichiarata a seguito della collaborazione delle rappresentanze diplomatico consolari del paese di origine del minore laddove il minore non sia potenzialmente un richiedente asilo, evitando un ricorso eccessivo ad esami "invasivi".

Viene ricordato che nel 2009 è stato elaborato un Protocollo che affronta principalmente gli "aspetti sanitari", che non è attuato in modo omogeneo nelle Regioni e P.A in quanto non è stato divulgato; lo stesso prevede, secondo quanto raccomandato dal CSS, un aggiornamento periodico almeno triennale, anche con l'apporto della comunità scientifica; si è ritenuto indispensabile procedere ad un aggiornamento del Protocollo già elaborato inquadrandolo nell'ambito degli aspetti procedurali già previsti dalla normativa esistente, non solo relativamente alla sfera sanitaria, ma anche relativamente a quelli necessari a garantire una piena attuazione dei diritti dei minori stranieri, in particolare non accompagnati, la cui età sia messa in dubbio, prima, durante e dopo l'eventuale sottoposizione al procedimento di accertamento dell'età. Si afferma che tale aggiornamento dovrà richiamare tutti **principi fondamentali** già codificati relativi al rispetto dei diritti del minore in tutte le fasi del procedimento, comprendere indicazioni chiare ed esaustive circa le circostanze nelle quali può essere opportuno ricorrere a **procedure mediche** di accertamento dell'età e prevedere le garanzie minime per la tutela dei diritti dei minori prima, durante e dopo il procedimento, nonché esattamente tutte le procedure da attuare dal momento in cui il presunto minore viene intercettato fino all'esito della valutazione dell'età. Il Protocollo olistico multidisciplinare per l'accertamento dell'età va in ogni caso attuato solo dopo avere rispettato i Principi e le indicazioni generali richiamati al Capitolo 4 del Protocollo.

Ulteriori previsioni normative che vengono in rilievo, spesso con applicazione per singoli ambiti, sono in particolare le seguenti:

- l'[art. 5, co. 3, del D.P.C.M. 535/1999](#) stabilisce che l'identità del minore è accertata dall'autorità di pubblica sicurezza, ove necessario attraverso la collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del Paese di origine del minore;
- limitatamente al procedimento penale, l'accertamento è disposto anche d'ufficio dall'autorità giudiziaria ([art. 8, D.P.R. 448/1988](#));
- qualora vi sia incertezza riguardo alla minore età, il presunto minore può essere sottoposto ad accertamenti antropometrici e ad altri accertamenti previsti dalla legge (art. 349 c.p.p.);
- l'[art. 19, co. 2 e 3, del D.Lgs. 25/2008](#), riguardo ai **minori richiedenti protezione internazionale**, prevede che l'accertamento è effettuato previo consenso del minore o del suo rappresentante legale, dopo che il minore sia stato informato circa la possibilità che la sua età venga accertata attraverso visita medica non invasiva, specificando il tipo di visita e le eventuali conseguenze della stessa, e altresì che un suo eventuale rifiuto a sottoporvisi non costituisce motivo di impedimento all'accogliimento e alla valutazione della domanda di asilo;
- ulteriori disposizioni sono previste nelle "[Linee guida sui minori stranieri non accompagnati](#)", aggiornate dalla Direzione generale competente del Ministero del Lavoro (D.D. 19 dicembre 2013) e nella circolare del Ministero dell'interno del 9 luglio 2007. In particolare, le Linee guida stabiliscono che in caso di mancanza di documenti attestanti l'età dichiarata dal migrante e qualora sussista un fondato dubbio in merito alla veridicità di tale dichiarazione, l'età deve essere accertata dagli organi competenti nel rispetto dei diritti e delle tutele previste per le persone minori di età. Qualora, all'esito di tale verifica, permanga un dubbio sulla minore età, questa si presume;
- per quanto riguarda i **minori non accompagnati vittime di tratta**, l'[articolo 4 del D.Lgs. 24 del 2014](#) prevede che il minore debba essere informato dei suoi diritti, anche in riferimento al suo possibile accesso alla protezione internazionale, nonché rinvia ad un decreto del ministro delegato alle pari opportunità per definire la procedura attraverso cui personale specializzato procede all'identificazione e alla determinazione dell'età del minore non accompagnato, anche attraverso l'eventuale collaborazione delle autorità diplomatiche.

Per quanto riguarda le disposizioni e gli indirizzi adottati in sede **europea ed internazionale** vengono, in particolare, in rilievo:

La **Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con Legge 176/1991 e, in particolare, gli artt. 1-4, 6, 12, 18.2, 20, 22;

Il Commento Generale n. 6 del **Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza** che dispone che "i criteri di identificazione includono anche una valutazione dell'età e dovrebbero prendere in considerazione non solo le sembianze dell'individuo ma anche la sua maturità psicologica. Inoltre, la valutazione deve essere svolta in modo scientifico, sicuro e rispettoso dell'età e del sesso; in modo garbato, cercando di evitare ogni rischio di violazione dell'integrità fisica del bambino; nel pieno rispetto della dignità umana, e nei casi incerti in cui c'è la possibilità che si tratti di un minore, si dovrebbe accordare comunque alla persona il beneficio del dubbio, trattandola come se fosse un bambino";

La **risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi** prevede che "gli Stati membri dovrebbero sforzarsi di stabilire l'identità di un minore il più rapidamente possibile dopo il suo arrivo, come pure il fatto che non è accompagnato. Le informazioni sulla identità e situazione di un minore possono essere

ottenute in vari modi, in particolare attraverso un adeguato colloquio con l'interessato, che deve aver luogo al più presto e in modo adatto alla sua età" e "in linea di massima, il richiedente asilo non accompagnato che sostiene di essere un minore deve addurre le prove della sua età. Qualora non si disponga di tali prove o persistano fondati dubbi in proposito, gli Stati membri possono valutare l'età del richiedente asilo. La valutazione dell'età dovrebbe essere oggettiva. A tal fine gli Stati membri possono sottoporre il minore - con il consenso del minore stesso, di un suo rappresentante adulto o di un'istituzione appositamente designati - a un test medico ai fini della determinazione dell'età, effettuato da personale medico qualificato".

Le indagini familiari e il rimpatrio assistito (artt. 6 e 8)

Gli **articoli 6 e 8** della proposta in esame introducono alcune **modifiche alla disciplina delle indagini familiari e del c.d. rimpatrio assistito**.

Secondo la **normativa vigente**, i minori stranieri non accompagnati possono essere rimpatriati attraverso la misura del **rimpatrio assistito**, finalizzata a garantire il diritto all'unità familiare del minore e ad adottare le conseguenti misure di protezione. Il provvedimento può essere adottato solo se, in seguito a un'indagine specifica (c.d. **indagini familiari**), svolta anche nel Paese d'origine del minore o in Paesi terzi, si ritiene che il rimpatrio sia opportuno nell'interesse del minore. Per l'espletamento delle indagini familiari nei Paesi di origine, ci si può avvalere di idonei organismi internazionali e attualmente ci si avvale dell'**OIM- Organizzazione internazionale per le Migrazioni**. Il rimpatrio assistito viene eseguito accompagnando il minore fino al riaffidamento alla famiglia o alle autorità responsabili del Paese d'origine. A differenza dell'espulsione, il rimpatrio non comporta il divieto di reingresso per dieci anni. Nel caso in cui ritenga che il rimpatrio non sia nel suo interesse, il minore ha diritto di presentare, per il tramite dei genitori o del tutore, ricorso alla magistratura (Tribunale ordinario o TAR) per ottenere l'annullamento del provvedimento ([art. 33, D.Lgs. 286/1998](#) e [art. 7, D.P.C.M. 535/1999](#)).

Il testo interviene sulla disposizione del vigente [art. 19, comma 7, del decreto legislativo n. 142 del 2015](#) che stabilisce il **tempestivo avvio**, al fine di garantire il diritto all'unità familiare, di ogni iniziativa per l'**individuazione dei familiari** del minore non accompagnato richiedente protezione internazionale. Il Ministero dell'interno stipula a tal fine convenzioni, sulla base delle risorse disponibili con organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie, per l'attuazione di programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori non accompagnati. Le ricerche ed i programmi diretti a rintracciare i familiari sono svolti nel superiore interesse dei minori e con l'obbligo della assoluta riservatezza, in modo da tutelare la sicurezza del richiedente e dei familiari.

Indagini familiari

Con la modifica disposta dal testo in esame, la **stipula delle suddette convenzioni** è effettuata dal Ministero dell'interno "**sentiti il Ministero della Giustizia e il Ministero degli Affari esteri**".

Al contempo, il testo introduce i nuovi commi 7-bis, 7-ter e 7-quater al fine di definire gli ulteriori passaggi nell'ambito dello svolgimento delle predette **indagini familiari**.

Viene in particolare disposto (7-bis) che nei **5 giorni** successivi al colloquio introdotto dal nuovo articolo 19-bis, appena il minore è entrato in contatto con le autorità di polizia, se non sussiste un rischio per il minore straniero non accompagnato o per i suoi familiari, **previo consenso informato** dello stesso minore ed esclusivamente nel **suo superiore interesse**, l'esercente la potestà genitoriale, anche in via temporanea, **invia una relazione** all'ente convenzionato che attiva immediatamente le **indagini**. Il risultato delle indagini (7-ter) è trasmesso al Ministero dell'interno, che è tenuto ad informare tempestivamente il minore, l'esercente la responsabilità genitoriale, nonché il personale qualificato che ha svolto il suddetto colloquio.

E' altresì introdotto (7-quater) un **criterio di preferenza**, in base al quale, qualora siano individuati **familiari idonei a prendersi cura del minore** straniero non accompagnato, tale soluzione deve essere sempre preferita al collocamento in comunità. In tal modo, viene introdotto nella legge un criterio specifico alla luce del quale valutare, una volta concluse le indagini familiari, se procedere al rimpatrio assistito o procedere con gli altri strumenti di protezione e tutela dei minori non accompagnati, ossia l'affidamento a una famiglia o a una comunità.

In generale, infatti, se il Ministero valuta che sia nell'interesse del minore restare in Italia, dispone il **"non luogo a provvedere al rimpatrio"** e segnala la situazione del minore alla magistratura e ai servizi sociali per l'eventuale affidamento. Per quanto riguarda l'**affidamento del minore**, temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, si ricorda che l'[art. 2 della L. 184/1983](#) dà priorità all'affidamento del minore ad una famiglia (che non coincide necessariamente con i familiari del minore) e, ove ciò non sia possibile, a comunità di tipo familiare o, in mancanza, l'inserimento in un istituto di ricovero.

Viene infine introdotta (comma 3) una clausola generale in base alla quale, **sino alla nomina di un tutore**, i compiti relativi alla richiesta di permesso di soggiorno o di protezione internazionale possono essere svolti dal **responsabile della struttura di prima accoglienza**.

In materia di rimpatrio assistito e volontario, l'**articolo 8** del testo in esame modifica la competenza all'adozione del provvedimento, che in base alla normativa vigente, spetta alla Direzione generale dell'immigrazione del Ministero del lavoro.

Competenza a decidere il rimpatrio

In base a quanto previsto dalle Linee guida del 2013, la Direzione generale, sulla base delle informazioni ottenute all'esito delle attività di indagine familiare, può adottare il provvedimento di rimpatrio assistito di cui all'[art. 7 del D.P.C.M. 535/1999](#). Ai fini dell'adozione del provvedimento, è necessaria la manifesta ed espressa volontà del minore capace di discernimento al rimpatrio, accertata dagli organi competenti, e deve essere valutata l'opinione espressa in merito al rimpatrio assistito da parte del tutore o di altre persone legalmente responsabili del minore in Italia.

Il testo interviene su tale aspetto, spostando la competenza all'adozione dei provvedimenti di rimpatrio assistito al **Tribunale per i minorenni competente**. A tal fine, modifica l'[articolo 33, co. 2-bis, del D.Lgs. 286/1998](#) (Testo unico). Tale modifica è disposta ad invarianza di oneri finanziari. E' altresì soppresso il comma 3 del citato articolo 33 che prevede la collaborazione del Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'espletamento delle attività di competenza del Comitato per i minori stranieri.

Si ricorda che attualmente il **Tribunale per i minorenni** è competente anche per quanto riguarda la decisione dei provvedimenti di espulsione dei minori non accompagnati, nei casi previsti dalla legge (art. 19 e 31, co. 4, D.lgs. 286/1998).

Affidamento e tutela (artt. 7 e 11)

Ai minori stranieri non accompagnati si applicano le norme previste dalla legge italiana in materia di assistenza e protezione dei minori in stato di abbandono recata dagli artt. 343 e seguenti del codice civile, ove si prevede l'**apertura della tutela** ad opera dell'autorità giudiziaria per il minore i cui genitori non possono esercitare la potestà, e dalla legge 4 maggio 1983, n. 184 (*Diritto del minore ad una famiglia*) che prevede l'**affidamento del minore**, temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, a una famiglia o a una comunità.

La **tutela legale del minore** è un istituto surrogatorio rispetto alla potestà dei genitori, nel caso in cui i genitori siano morti o per altre cause non possano esercitare la potestà, al bambino o adolescente deve essere nominato un tutore (art. 343 c.c.). La competenza territoriale viene, al momento dell'apertura della tutela, radicata nel circondario nel quale il minore ha la sede principale degli affari ed interessi, mentre con la nomina del tutore il criterio determinante della competenza territoriale diventa il domicilio del tutore. I casi tipici in cui si apre una tutela a favore di un minore d'età sono i seguenti:

- morte dei genitori;
- abbandono del minore o suo mancato riconoscimento alla nascita;
- dichiarazione di adottabilità;
- lontananza o irreperibilità dei genitori;
- sospensione, decadenza o esclusione dei genitori dalla potestà.

Ai sensi dell'[articolo 19 del D.lgs. 142/2015](#), l'autorità di pubblica sicurezza deva dare immediata **comunicazione della presenza del minore** non accompagnato al **giudice tutelare** per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli articoli 343 ss. c.c, nonché al Tribunale per i minorenni per la **ratifica delle misure di accoglienza** predisposte. Il tutore deve possedere le competenze necessarie e operare in conformità al principio dell'interesse superiore del minore, può essere sostituito solo in caso di necessità. È fatto divieto di nominare tutori individui o organizzazioni i cui interessi sono in contrasto anche potenziale con quelli del minore.

Per favorire e promuovere tali istituti nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, la proposta in esame, all'**articolo 7** - che introduce il comma 1-*bis* all'art. 2 della legge n. 183/1984 - assegna agli enti locali il compito di promuovere la **sensibilizzazione e la formazione di affidatari** per accogliere minori non accompagnati, in modo da favorire l'affidamento familiare in luogo del ricovero in una struttura di accoglienza.

Elenchi di affidatari

Si ricorda che in base alla legge 183 del 1984, per **affidamento familiare** s'intende l'affidamento ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurare al minore il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive (art. 2, co.

1).

In via analoga, l'**articolo 11** prevede che presso ogni tribunale per i minorenni, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, è istituito **un elenco di tutori volontari disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato** o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle. All'elenco possono essere iscritti cittadini selezionati e formati dai Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza, i quali possono collaborare con i tribunali (protocolli d'intesa) per promuovere la nomina dei tutori volontari. Laddove il Garante regionale non sia stato nominato, provvede il Garante nazionale con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori.

[Elenchi di tutori](#)

Si segnala che gli elenchi di affidatari e di tutori per i minori di età, non necessariamente stranieri, sono già stati istituiti in alcune realtà regionali (ad es. Lazio, Marche, Puglia, Veneto, ecc.) e locali (ad es. Parma).

L'istituzione dei Garanti dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è collegata agli obblighi derivanti dall'attuazione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo di New York del 1989 e dai successivi Commenti Generali (in particolare il [Commento Generale n. 2 del 2002](#)) sul ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani in materia di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia. L'Italia ha adempiuto a tali indicazioni con l'istituzione dell'[Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza](#) ad opera della [L. 12 luglio 2011, n. 112](#).

Molte [Regioni](#) hanno provveduto all'istituzione di una figura di garanzia per le persone di minore età con funzioni di vigilanza, ascolto, segnalazione, promozione, partecipazione, interventi presso amministrazioni pubbliche e autorità giudiziarie.

Il comma 2 dello stesso articolo 11 richiama l'applicabilità delle disposizioni del Libro Primo, Titolo IX del codice civile (artt. 315 ss.), riguardanti la responsabilità genitoriale e i diritti e doveri del figlio.

Permessi di soggiorno (artt. 10 e 13)

L'**articolo 10** disciplina le questioni relative al permesso di soggiorno rilasciabile ai minori stranieri per i quali sono vietati il respingimento o l'espulsione, contemplando **due sole tipologie** di permesso di soggiorno: quello per minore età e quello per motivi familiari.

In caso di minore straniero non accompagnato, rintracciato nel territorio nazionale e segnalato alle autorità competenti, il questore rilascia il **permesso di soggiorno per minore età**, su richiesta dello stesso minore, anche direttamente e anche prima della nomina del tutore; in secondo luogo, è previsto che abbia validità **fino al compimento della maggiore età**.

Si ricorda, in proposito, che in base all'[art. 28 del D.P.R. 394/1999](#) (Regolamento di attuazione del testo unico in materia di immigrazione) tutti i minori stranieri non accompagnati hanno diritto di ottenere il **permesso di soggiorno per minore età**, per il solo fatto di essere minorenni (e quindi inespellibili). Tale permesso è rilasciato ai minori di età superiore a quattordici anni e, secondo il Regolamento di attuazione "è valido per tutto il periodo necessario per l'espletamento delle indagini sui familiari nei Paesi d'origine". Il permesso per minore età viene rilasciato in via residuale, ossia qualora non possa essere rilasciato un altro titolo di soggiorno.

La domanda di permesso di soggiorno per il minore non accompagnato deve essere presentata da chi esercita i poteri tutelari sul minore e dunque:

- **dal tutore**, se ne è stato nominato uno;
- **dal legale rappresentante** dell'istituto o comunità o dall'ente locale, se il minore è collocato in un istituto o comunità o è comunque assistito dall'ente locale.

Il questore rilascia, invece, il **permesso per motivi familiari**, nei seguenti casi:

- minore di quattordici anni affidato, anche ai sensi dell'art. 9, co. 4, della L. 184/1983 o sottoposto alla tutela di un cittadino italiano con lo stesso convivente;
- minore ultraquattordicenne affidato, anche ai sensi dell'art. 9, co. 4, della L. 184/1983 o sottoposto alla tutela sia di un cittadino italiano con lo stesso convivente, sia di uno straniero regolarmente soggiornante.

Attualmente, il permesso di soggiorno per motivi familiari viene rilasciato ai minori di età superiore a quattordici anni, affidati a cittadino straniero ai sensi dell'art. 4 della legge 184/1983, riguardante le forme in cui è disposto l'affidamento familiare (detto anche permesso per affidamento ex [art. 31, co. 2, D.Lgs. 286/1998](#)) ovvero a quelli conviventi con parenti entro il secondo grado di nazionalità italiana (art. 28, co. 1, lett. b), D.P.R. 394/1999 e art. 19, co. 2, lett. c), del Testo unico). E' equiparata la situazione del minore affidato di fatto a parente entro il quarto grado, secondo l'[art. 9, co. 4, della legge 184/1983](#) (c.d. affidamento di fatto): essa infatti non ha bisogno di essere formalizzata in quanto è riconosciuta di per sè.

Pertanto, sembrerebbe che la disposizione in esame sia volta ad esplicitare l'equiparazione tra la condizione dei minori affidati, anche di fatto, e quella dei minori sottoposti a tutela, conformemente ad un consolidato **orientamento della giurisprudenza** maturato in relazione alla conversione del permesso alla maggiore età (v. *infra*), che interpretava la norma in maniera estensiva, ritenendo che il permesso di soggiorno dovesse essere rilasciato anche al minore sottoposto a tutela ai sensi dell'articolo 343 ss del codice civile (Consiglio di Stato, VI, sentenza n. 1540/2007). La Corte costituzionale, proprio in riferimento all'ipotesi della conversione, aveva ritenuto che andasse riferita anche ai minori stranieri sottoposti a tutela proprio in considerazione del fatto che i due istituti (tutela e affidamento), pur avendo presupposti diversi, sono entrambi finalizzati ad assicurare la cura del minore (sentenza 198/2003). Successivamente, la giustizia amministrativa ha riconosciuto che la possibilità di rilascio del permesso di soggiorno alla maggiore età si estende anche all'affidamento "di fatto", riconducibile all'art. 9, co. 4, L. 184/1983 (Consiglio di Stato, VI, sentenza n. 2545/2009).

Le previsioni in esame intervengono senza modificare direttamente le fonti che attualmente disciplinano la materia (art. 31 del Testo unico e art. 28 del regolamento di attuazione). Al fine di evitare dubbi interpretativi andrebbe pertanto valutata l'opportunità di un coordinamento con le disposizioni di grado primario vigenti.

L'**articolo 13** interviene in riferimento alla possibilità di convertire il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, con la novella all'art. 32, comma 1-*bis*, del Testo unico.

Conversione del permesso alla maggiore età

L'[art. 32, co. 1-bis, D.Lgs. 286/1998](#) prevede che ai minori stranieri non accompagnati, una volta che abbiano raggiunto la maggiore età, può essere concesso il **permesso di soggiorno** sempre che non sia stata attivata nel frattempo la procedura di rimpatrio assistito.

Le **tipologie** di permesso di soggiorno previste dalla legge sono le seguenti: studio; accesso al lavoro; lavoro subordinato; lavoro autonomo; cure mediche. Ad eccezione di quest'ultima tipologia, il rilascio del permesso di soggiorno è subordinato al rispetto di una serie di condizioni. Esso è rilasciato a coloro che:

- risultano **affidati** ad una famiglia o sottoposti a **tutela**;
- sono **presenti in Italia da almeno 3 anni**;
- hanno partecipato ad un **progetto di integrazione** della durata di almeno 2 anni;
- hanno disponibilità di un **alloggio**;
- frequentano corsi di studio o svolgono attività lavorativa regolare oppure sono in possesso di un contratto di lavoro anche se non ancora iniziato.

Fino al 2002 era sufficiente la condizione di affidatario, mentre gli ulteriori requisiti sono stati introdotti dalla legge "Bossi-Fini" (la legge 189/2002). Affinchè la questura decida in merito all'istanza di conversione del titolo di soggiorno è necessario il **parere positivo della Direzione generale del Ministero del lavoro** nelle ipotesi in cui a chiedere la conversione sia minore che non ha partecipato ad un progetto di integrazione e sia in Italia da meno di tre anni.

Le modifiche apportate sono tre: con la prima, che novella la disposizione citata, si elimina il carattere vincolante del parere della Direzione generale, stabilendo che il suo mancato rilascio non può legittimare il rifiuto della conversione. Pertanto, il **parere resta solo obbligatorio, ma in sua assenza si può procedere**.

Parere della Direzione generale

In secondo luogo, si rinvia alle disposizioni contenute nell'art. 20, co. 1-3, della [legge 241/1990](#) in materia di silenzio-assenso, le quali dispongono che nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi il silenzio dell'amministrazione competente equivale a provvedimento di accoglimento della domanda, senza necessità di ulteriori istanze o diffide, se la medesima amministrazione non comunica all'interessato, nel termine di legge, il provvedimento di diniego. La possibilità di applicare nel caso di specie lo strumento del silenzio-assenso costituirebbe una **deroga** al principio stabilito dal comma 4 dell'art. 20 della medesima legge 241, in base al quale esso non si applica, tra gli altri, ai procedimenti riguardanti l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza.

Silenzio assenso

In terzo luogo, si introduce (stavolta, senza novella) una nuova disposizione che prevede l'**affidamento ai servizi sociali fino al ventunesimo anno di età** per quei minori che hanno intrapreso un percorso di integrazione, ma che raggiunta la maggiore età necessitano di un supporto prolungato di assistenza.

Sistema informativo e di accoglienza (artt. 9 e 12)

L'**articolo 9** istituisce il **Sistema informativo nazionale** dei minori non accompagnati presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (comma 1). La disposizione si pone in attuazione dell'articolo 19, co. 5, del D.Lgs. n. 142/2015, ai sensi del quale l'autorità di pubblica sicurezza deve dare immediata comunicazione della presenza del minore non accompagnato, oltre che al giudice tutelare e al Tribunale per i minorenni, anche al Ministero del lavoro, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza, al fine di assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori.

Sistema informativo nazionale

Attualmente la Direzione generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del lavoro è responsabile del **monitoraggio** costante delle presenze di minori stranieri non accompagnati e dell'inserimento delle informazioni in una apposita banca dati.

Ai fini del **censimento** dei minori stranieri presenti in Italia, il D.P.C.M. n. 535/99 (art. 5), dispone che i pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli enti, in particolare che svolgono attività sanitaria o di assistenza, i quali vengano comunque a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minorenne straniero non accompagnato, sono tenuti a darne immediata notizia alla Direzione ministeriale, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza.

Il sistema è alimentato dalle c.d. **cartelle sociali** dei minori non accompagnati, compilate dal personale qualificato che svolge il colloquio con il minore, di cui all'articolo 5 del testo in esame, nella fase di prima accoglienza. La cartella include tutti gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo per il minore, nel suo superiore interesse (comma 2).

La disposizione finalizza la registrazione dei dati anagrafici e sociali dichiarati dal minore a tutelare i diritti dello stesso, richiamando altresì l'applicazione dell'[articolo 7 del D.Lgs. 296/2003](#) (Codice della *privacy*) a tutela del diritto di accesso dell'interessato ai dati personali che lo riguardano (commi 3 e 4).

L'attuazione delle disposizioni sul Sistema informativo deve essere garantita nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente o comunque senza nuovi o maggiori oneri (comma 5).

L'**articolo 12** introduce alcune modifiche al quadro normativo vigente in materia di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, che si fonda attualmente sulle previsioni dell'articolo 19 del D.Lgs. n. 142 del 2015.

Sistema di accoglienza

Si ricorda, al riguardo, che il nuovo decreto accoglienza (art. 19, D.Lgs. n. 142/2015) distingue tra **prima e seconda accoglienza**. E stabilisce il principio in base al quale il minore non accompagnato non può in nessun caso essere trattenuto presso i centri di identificazione ed espulsione e i centri governativi di prima accoglienza (in prima battuta, gli attuali CARA). L'accoglienza *ad hoc* dei minori si fonda innanzitutto sull'istituzione di strutture governative di **prima accoglienza** per le esigenze di soccorso e di protezione immediata di tutti i minori non accompagnati, attivate dal Ministero dell'interno in accordo con gli enti locali. In tali strutture i minori sono accolti per il tempo strettamente necessario alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere tutte le informazioni sui diritti del minore, compreso quello di chiedere la protezione internazionale.

Per la **prosecuzione dell'accoglienza** del minore, il decreto ha confermato quanto già stabilito dalla normativa previgente, distinguendo in relazione alla domanda di protezione internazionale. Infatti, i minori non accompagnati **richiedenti protezione internazionale** hanno accesso alle misure di accoglienza predisposte dagli enti locali nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - SPRAR, previsto e disciplinato ai sensi dell'art. 1-sexies del D.L. 416/1989 (conv. L. n. 39/1990, c.d. legge Martelli), che è costituito dalla rete degli enti locali che per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Accesso allo SPRAR

Per i minori non accompagnati **non richiedenti protezione internazionale** è prevista invece la possibilità di accedere ai servizi di accoglienza finanziati nell'ambito dello SPRAR, nei limiti dei posti e delle risorse disponibili, possibilità introdotta con la legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 183, L. 190/2014) e ora confermata dall'art. 19, co. 2, D.Lgs. 142/2015). A tal fine, gli enti locali che partecipano alla ripartizione del Fondo prevedono **specifici programmi di accoglienza** riservati ai minori non accompagnati.

A tale riguardo, il testo in esame, innanzitutto, prevede che **tutti i minori non accompagnati**, indipendentemente dalla richiesta di protezione internazionale, **possono accedere al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - SPRAR**. La capienza del Sistema dovrà pertanto essere commisurata alle effettive presenze dei minori sul territorio nazionale (art. 12, co. 1, lett. a)). Per operare la modifica è integralmente riscritto il primo periodo dell'art. 19, co. 2, D.Lgs. 142/2015.

Conseguentemente, viene modificata la denominazione del programma di accoglienza in **"Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati"** (art. 12, co. 2).

In secondo luogo, il testo individua alcuni criteri da rispettare nell'assegnazione delle strutture di lungo periodo. A tale fine, è introdotto un comma 2-*bis* all'art. 19, D.Lgs. 142/2015, in base al quale nella **scelta della struttura disponibile**, occorre tenere in considerazione gli elementi emersi in sede di colloquio con il minore, in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura di accoglienza. Le strutture nelle quali vengono

Strutture di accoglienza

accolti i minorenni stranieri non accompagnati devono soddisfare gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni ed essere autorizzate o accreditate ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia. La non conformità con le dichiarazioni rese ai fini dell'accreditamento, comporta la cancellazione della struttura di accoglienza dal sistema (art. 12, co. 1, lett. b)).

Un'ulteriore modifica è disposta in relazione al comma 3 del citato articolo 19, in base al quale **in caso di temporanea indisponibilità** nelle strutture di cui sopra, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dal comune dove si trova il minore, secondo gli indirizzi stabiliti dal Tavolo di coordinamento nazionale istituito ai sensi dell'[articolo 16 del D.lgs. n. 142/2015](#) presso il Ministero dell'interno, che ha il compito di programmare gli interventi del sistema di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti disponibili. I comuni che assicurano l'attività di accoglienza accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'interno a valere sul Fondo nazionale per i minori non accompagnati. In particolare, per tali ipotesi la modifica fa **salva la possibilità di trasferimento del minore in altro comune**, nonché richiama di nuovo il superiore interesse del minore, quale criterio prioritario nella scelta (art. 12, co. 1, lett. c)).

Diritti dei minori non accompagnati (artt. 14-16 e 19)

Gli articoli da 14 a 17 sono finalizzati a rafforzare alcuni dei diritti riconosciuti ai minori non accompagnati.

Innanzitutto, l'**articolo 14** estende la garanzia piena dell'assistenza sanitaria ai minori stranieri non accompagnati, prevedendo la loro **iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno**, dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale a seguito della segnalazione (comma 1).

Assistenza
sanitaria

A tal fine viene modificato l'[art. 34, co. 1, del D.Lgs. 286/1998](#) (Testo unico immigrazione) che nella **versione vigente** riconosce che solo i minori stranieri titolari di un permesso di soggiorno devono essere obbligatoriamente iscritti al Servizio Sanitario Nazionale con il conseguente diritto di accedere a tutte le prestazioni sanitarie offerte, a parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani. I medesimi diritti sono garantiti ai richiedenti protezione internazionale ai sensi dell'articolo 21, co. 1, D.Lgs. n. 142/2015.

A prescindere dalla regolarità del soggiorno è comunque garantita "la tutela della salute del minore" (art. 35, co. 3, lett. b), TU immigrazione). Pertanto, i minori stranieri senza permesso di soggiorno non possono iscriversi al SSN, ma hanno comunque diritto alle cure ambulatoriali e ospedaliere essenziali, a quelle urgenti e a quelle continuative, a quelle per malattie e infortunio e di medicina preventiva.

Inoltre, si specifica che, in caso di minori non accompagnati, **l'iscrizione** al Servizio sanitario nazionale è richiesta dall'esercente la potestà genitoriale, anche in via temporanea, o **dal responsabile della struttura di prima accoglienza** (comma 2).

Attualmente è l'[articolo 42 del D.P.R. 394/1999](#) (Regolamento di attuazione del testo unico) che disciplina le modalità di iscrizione al S.S.N., stabilendo che essa è effettuata da chi esercita la potestà del minore o la tutela.

In relazione al diritto all'istruzione, il comma 3 incentiva l'adozione di **specifiche misure** da parte delle istituzioni scolastiche e delle istituzioni formative accreditate dalle regioni idonee a **favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo** da parte dei minori, anche mediante convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato, nonché la predisposizione di progetti specifici che prevedano il coinvolgimento dei mediatori culturali.

Diritto
all'istruzione

Inoltre, si prevede che i titoli conclusivi dei corsi di studio siano rilasciati ai minori con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione, anche nell'ipotesi in cui essi abbiano raggiunto la maggiore età nelle more del completamento degli studi (comma 4).

In base alle previsioni dell'[art. 38 del D.lgs. 286/1998](#) (TU immigrazione) e dell'[articolo 45 del D.P.R. 394/1999](#), tutti i minori stranieri, anche se privi di permesso di soggiorno, hanno il diritto di essere iscritti a scuola (di ogni ordine e grado, non solo quella dell'obbligo). Essi sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia. L'iscrizione dei minori stranieri avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani, e può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno.

I minori soggetti all'obbligo scolastico vengono iscritti, a cura dei genitori o di chi ne esercita la tutela, alla classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il Collegio dei docenti deliberi

l'iscrizione ad una classe diversa, tenendo conto di una serie di elementi:

- ordinamento degli studi del Paese di provenienza;
- accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione dell'alunno;
- corso di studi eventualmente seguito nel Paese di provenienza;
- titolo di studio eventualmente posseduto dall'alunno.

L'[articolo 21, comma 2, del D.Lgs. n. 142/2015](#) specifica l'applicabilità delle stesse disposizioni nei confronti dei minori richiedenti protezione internazionale e dei minori figli di richiedenti protezione internazionale.

In relazione a tale disposizione, nel **parere reso dalla VII Commissione** è richiamata l'opportunità di:

- a. prevedere che le misure volte a favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico, nonché la loro formazione professionale, siano attivate sin dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza;
- b. specificare che l'assolvimento dell'obbligo scolastico per i minori non accompagnati debba considerarsi assicurato: prevedendo presso le strutture di accoglienza lo svolgimento di percorsi di lingua italiana e di alfabetizzazione; garantendo l'inserimento dei minori stranieri nella scuola ordinaria o nei Centri provinciali d'istruzione di adulti (CPIA) in tempi rapidi; prevedendo, altresì, il potenziamento dei corsi destinati a minori, in particolare di Italiano L2, nei CPIA, anche valutando la possibilità di reperire nuove risorse per l'attuazione di tali programmi.

Gli articoli 15, 16 e 19 della proposta implementano le **garanzie processuali e procedurali a tutela del minore straniero** che attualmente si fondano sulla previsione generale dell'art. 28, co. 3, del D.Lgs. n. 286/1998 (TU immigrazione), in base al quale in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali riguardanti i minori deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il loro **superiore interesse**.

Il principio, previsto dall'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dalla legge 27 maggio 1991, n. 176, è confermato altresì dalle previsioni dell'articolo 18 del D.Lgs. n. 142/2015, che lo richiama quale criterio di applicazione delle misure di accoglienza, al fine di assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere ed allo sviluppo anche sociale del minore.

In tale quadro, l'**articolo 15** introduce ulteriori disposizioni al citato articolo 18 (nuovi commi 2-*bis* e 2-*ter*), stabilendo che l'**assistenza affettiva e psicologica** dei minori stranieri non accompagnati è assicurata in ogni stato e grado del procedimento attraverso la presenza di persone idonee indicate dal minore, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza ai minori stranieri, previo consenso del minore, e ammessi dall'autorità giudiziaria o amministrativa che procede.

Diritto all'ascolto

Viene, inoltre, riconosciuto il diritto del minore straniero non accompagnato a **partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e ad essere ascoltato nel merito**, con la presenza di un mediatore culturale.

Si ricorda che ai sensi dell'art. 336-bis del codice civile - recentemente introdotto dal [decreto legislativo 154 del 2013](#) - il minore che abbia compiuto 12 anni o anche di età inferiore purché capace di discernimento deve essere ascoltato dal presidente del tribunale o dal giudice delegato nell'ambito di tutti i procedimenti nei quali devono essere adottati provvedimenti che lo riguardano. Peraltro, se l'ascolto è in contrasto con l'interesse del minore o manifestamente superfluo, il giudice non procede all'adempimento dandone atto con provvedimento motivato. La disposizione del codice aggiunge che l'ascolto è condotto dal giudice, anche avvalendosi di esperti o di altri ausiliari. Prima di procedere all'ascolto il giudice informa il minore della natura del procedimento e degli effetti dell'ascolto.

Il successivo **articolo 16**, con una novella all'[art. 76 del D.P.R. 115/2002](#) (Testo unico delle disposizioni in materia di spese di giustizia), introduce una disposizione che riconosce in capo al minore straniero non accompagnato coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale il **diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia**, anche attraverso il tutore nominato o i legali rappresentanti delle comunità di accoglienza, e di avvalersi del gratuito patrocinio a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento.

Diritto all'assistenza legale

Infine, l'**articolo 19** autorizza **gli enti e le associazioni** che svolgono attività a favore dell'integrazione sociale degli stranieri, registrate presso il Ministero del lavoro come previsto dall'[art. 42 del D.Lgs.n. 286/1998](#), ad **intervenire nei giudizi** riguardanti i minori stranieri non accompagnati e a ricorrere per l'annullamento di atti illegittimi in sede di

giustizia amministrativa.

Misure specifiche di tutela (artt. 17-18)

Gli articoli 17 e 18 si riferiscono a specifiche categorie di minori non accompagnati.

Per quanto riguarda i **minori non accompagnati vittime di tratta**, l'**articolo 17**, con una novella all'[art. 13, co. 2, della legge 228/2003](#) (che istituisce uno speciale programma di assistenza per le vittime di tratta), stabilisce una particolare tutela per i minori attraverso la predisposizione di un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale, prevedendo soluzioni di lungo periodo, anche oltre il compimento della maggiore età (comma 1).

Minori vittime di tratta

Viene inoltre ribadita per tale categoria di minori l'applicabilità delle norme introdotte dalla proposta di legge in esame in relazione al diritto all'ascolto del minore e all'assistenza legale, di cui agli articoli 15 e 16 (comma 2). Il richiamo, peraltro, ha carattere meramente dichiarativo, in quanto l'ambito di applicazione di quelle stesse disposizioni include anche i procedimenti riguardanti minori vittime di tratta.

E' prevista una clausola di neutralità finanziaria per l'attuazione delle disposizioni introdotte (comma 3).

L'**articolo 18** introduce alcune modifiche al [D.Lgs. n. 25/2008](#) relativamente alla disciplina applicabile ai minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale, con le quali:

Minori richiedenti protezione internazionale

- nell'ambito della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, si richiama, mediante novella dell'articolo 13 del D.Lgs. 25/2008, l'applicazione delle disposizioni a tutela dell'ascolto del minore già introdotte con l'art. 18, co. 2, del D.lgs. n. 142 del 2015;

La disciplina vigente stabilisce che nel corso della procedura, al minore si applicano particolari accorgimenti anche in relazione al **colloquio personale** che viene di norma richiesto dalla Commissione che esamina la domanda. In particolare, il colloquio del minore si svolge innanzi ad una componente della Commissione con specifica formazione, alla presenza del tutore nonché del personale di sostegno per prestare la necessaria assistenza. Qualora lo ritenga necessario in relazione alla situazione personale del minore, la Commissione territoriale può procedere nuovamente all'ascolto del minore, senza la presenza del tutore (art. 13, co. 3, D.lgs. n. 25/2008). Il decreto accoglienza ha stabilito, in via generale, che si procede all'ascolto del minore, tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e di sviluppo personale, anche al fine di conoscere le esperienze pregresse e valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta di esseri umani, nonché a verificare la possibilità di ricongiungimento familiare.

- in relazione alla medesima procedura, con esplicito rinvio normativo all'interno dell'articolo 16 del [D.Lgs. 25/2008](#), si richiama l'applicabilità delle disposizioni introdotte dalla proposta in esame sul diritto all'assistenza legale (art. 16);
- in relazione all'istruttoria della domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato, sospesa per l'apertura della tutela, così come previsto dall'[art. 26, co. 5, D.Lgs. 25/2008](#), si prevede che la conferma della domanda possa essere fatta non solo dal tutore nominato, ma anche dal responsabile della struttura di accoglienza a cui il minore sia stato affidato ex [art. 3, co. 1, L. 183/1984](#).

Altre disposizioni (artt. 20-22)

Ai sensi dell'**articolo 20**, l'Italia promuove la più stretta cooperazione internazionale, in particolare attraverso lo **strumento degli accordi bilaterali e il finanziamento di programmi di cooperazione allo sviluppo** nei Paesi di origine, al fine di armonizzare la regolamentazione giuridica, internazionale e nazionale, del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Cooperazione internazionale

L'**articolo 21** prevede la copertura finanziaria degli interventi e delle attività previste dalla proposta di legge, con particolare riferimento agli oneri, non quantificati, derivanti dall'attuazione degli articoli 4 e 12.

Copertura finanziaria

A tal fine, gli interventi ivi previsti sono finanziati nell'ambito del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati di cui al D.L. 95/2012 (comma 1).

Per sostenere i comuni nelle attività di accoglienza è stato istituito il **Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati**, inizialmente allocato presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'art. 23, comma 11 (quinto periodo), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (conv. L. n. 135/2012). L'istituzione del fondo faceva parte di una serie

di misure volte ad assicurare la prosecuzione degli interventi connessi al superamento dell'emergenza umanitaria nel territorio nazionale, ivi comprese le operazioni per la salvaguardia della vita umana in mare, in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa. Attraverso il Fondo, il Ministro provvede, con proprio decreto, sentita la Conferenza unificata, alla **copertura dei costi sostenuti dagli enti locali per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati**, nei limiti delle risorse stanziare.

Con la legge di stabilità 2015, a decorrere dal **1° gennaio 2015**, il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è stato trasferito nello stato di previsione del Ministero dell'interno (capitolo 2353) e, sulla base di quanto previsto dalla legge di bilancio relativa al triennio 2016-2018, reca uno stanziamento di 170 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017 e di 120 milioni di euro per l'anno 2018.

Inoltre, la disposizione introduce l'assistenza ai minori stranieri non accompagnati tra le destinazioni di interesse sociale o di carattere umanitario alle quali è vincolato l'utilizzo della quota parte di spettanza statale del gettito dell'**8 per mille dell'Irpef**, ai sensi dell'[art. 48 della L. 222/1985](#) (comma 2).

Con una norma di coordinamento finale, l'**articolo 22** attribuisce al Governo il compito di apportare le necessarie modifiche, conseguenti all'entrata in vigore della legge, sia al Regolamento di attuazione del Testo unico in materia di immigrazione (D.P.R. n. 394/1999) sia al Regolamento del Comitato per i minori stranieri (D.P.C.M. 535/1999).

Istruttoria legislativa e pareri delle Commissioni

La Commissione ha **avviato l'esame** in sede referente della proposta di legge nella seduta del **3 giugno 2014**. Nell'ambito di tale esame è stata svolta un'[indagine conoscitiva](#) con le audizioni di organizzazioni e istituzioni che operano nel settore, nonché di esperti della materia.

Nella seduta del 14 ottobre 2014, la Commissione ha concluso l'esame delle proposte emendative presentate e che sul testo risultante da tale esame sono stati acquisiti i pareri favorevoli con osservazioni delle Commissioni II, III, VII, XI e XIV, nonché il parere favorevole della Commissione XII e il parere favorevole con osservazioni della Commissione parlamentare per le questioni regionali. In data 10 aprile 2015 è pervenuta alla Presidenza della Commissione una lettera del Presidente della V Commissione, con la quale si evidenziavano, ai fini del prosieguo dell'esame in sede referente, alcuni profili problematici del provvedimento dal punto di vista della copertura finanziaria, anche alla luce della relazione tecnica della Ragioneria generale dello Stato, trasmessa alla V Commissione il 24 marzo 2015 nel corso dell'esame in sede consultiva.

Inoltre, sulla materia oggetto della proposta sono intervenuti alcuni provvedimenti normativi, che hanno modificato il contesto normativo. Infatti, successivamente alla presentazione della proposta di legge C. 1658 è entrato in vigore il [decreto legislativo 142/2015](#), adottato in attuazione delle direttive europee 2013/32/UE e 2013/33/UE in materia di accoglienza e di procedure per i richiedenti protezione internazionale, che detta misure specifiche per i soggetti vulnerabili (art. 17), tra cui i MNA, e per la relativa accoglienza (artt. 18 e 19).

Conseguentemente, nella seduta del 3 agosto 2016, la Commissione ha adottato una **nuova proposta di testo base**, reso necessario dalle novità del quadro legislativo. Nella seduta dell'**11 ottobre 2016**, la **Commissione ha concluso l'esame** delle proposte emendative presentate. Sul testo risultante da tale esame sono stati acquisiti i **pareri favorevoli** delle Commissioni II, III, XI, XII, XIV ed il parere favorevole con osservazioni ed il parere favorevole con osservazioni della VII Commissione e della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Pertanto, nella seduta del 20 ottobre la I Commissione ha deliberato di conferire alla relatrice il **mandato di riferire in senso favorevole** all'Assemblea sul provvedimento.