



Regolamento concernente i compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati

Atto del Governo 63

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	63	
Titolo:	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente i compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati (63)	
Numero di articoli:	17	
	Senato	Camera
Date:		
annuncio	5 settembre 2023	5 settembre 2023
assegnazione	5 settembre 2023	5 settembre 2023
termine per l'espressione del parere	5 ottobre 2023	5 ottobre 2023
Commissione competente	1 ^a e 10 ^a	I e XII

Premessa

Lo schema di regolamento in esame ([A.G. 63](#)) è adottato al fine di **aggiornare la normativa regolamentare**, accorrandola in un'unica fonte, relativa alle **competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati**, la cui disciplina è contenuta in diversi provvedimenti di rango primario.

In proposito, infatti, l'unica normativa regolamentare è ancora rappresentata dal **d.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535**, concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, che è stato soppresso nel 2012 e le cui competenze sono state trasferite alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del lavoro e degli affari sociali.

Si ricorda, in proposito, che il **Comitato per i minori stranieri**, organismo statale istituito ai sensi dell'art. 33 del D.Lgs. 286/1998 per garantire la tutela dell'effettivo esercizio dei diritti dei minori stranieri non accompagnati, in origine incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e dal 1999 presso il Ministero del lavoro, è stato soppresso ai sensi dell'art. 12, co. 20, del D.L. 95/2012 (L. 135/2012). Il Comitato per i minori stranieri ha cessato in data 2 agosto 2012 le proprie attività.

L'articolo 33 del T.U. in materia di immigrazione assegnava al Comitato per i minori stranieri compiti di vigilanza e coordinamento sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e funzioni di tutela dei relativi diritti. Il Comitato - disciplinato dal D.P.C.M. n. 535 del 1999 ed in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176 - svolgeva le seguenti attività, trasferite in seguito alla Direzione generale:

- compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori;
- decisione in merito al provvedimento di rimpatrio assistito;
- censimento dei minori presenti non accompagnati.

Successivamente alla soppressione del Comitato, la Direzione generale con decreto direttoriale del 19 dicembre 2013, ha adottato il documento recante "Linee Guida sui minori stranieri non accompagnati: le competenze della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione".

In particolare, si tratta di adeguare la nuova disciplina di rango regolamentare alle seguenti disposizioni:

- articolo 12 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (conv. L. n. 135/2012), che ha soppresso il Comitato stranieri, con conseguente trasferimento delle competenze in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

- articoli 32 del T.U. in materia di immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998), come modificato dalla l. n. 47/2017, che ha attribuito al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il compito di esprimere il parere sul percorso di integrazione sociale e civile del minore, finalizzato al rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo;
- D.Lgs. n. 142/2015 (c.d. decreto accoglienza) e, in particolare, l'articolo 19, co. 5, che riguarda le segnalazioni al Ministero del lavoro e delle politiche sociali della presenza dei minori non accompagnati da parte dell'autorità di pubblica sicurezza;
- L. 7 aprile 2017, n. 47, recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, ed in particolare il suo articolo 9, che ha disposto l'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali del Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati (SIM).

Lo schema di regolamento sostituisce integralmente il d.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535, di cui si dispone l'intera abrogazione.

Contenuto

Lo schema di regolamento in esame si compone di **diciassette articoli**, suddivisi in cinque Capi.

Capo I - Disposizioni generali

Il capo I, dedicato alle disposizioni generali, è costituito dall'unico **articolo 1** che reca l'oggetto del regolamento, ossia i compiti del Ministero del lavoro in relazione ai minori stranieri non accompagnati (comma 1), nonché le definizioni (commi 2-6).

Oggetto e definizioni

A tale proposito si evidenzia in particolare che il comma 2 richiama la medesima **definizione di "minore straniero non accompagnato"** già utilizzata nella legge n. 47/2017 (articolo 2), con la quale s'intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati 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 leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

Si tratta di una definizione più ampia di quella contenuta nell'articolo 1, co. 2, del d.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535, secondo cui 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. Tale definizione infatti esclude dall'ambito semantico dell'espressione i minori c.d. "richiedenti asilo", cioè 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 (art. 28, D.Lgs. n. 251/2007).

Resta invariata rispetto al regolamento del 1999, la **definizione di "minore accolto" ai sensi del regolamento sui compiti del Ministero del lavoro**, nella quale rientra il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea, di età superiore a sei anni, entrato in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie, ancorché il minore stesso o il gruppo di cui fa parte sia seguito da uno o più adulti con funzioni generiche di sostegno, di guida e di accompagnamento (comma 3). Ai minori accolti è dedicato il Capo IV del regolamento.

Rispetto alle definizioni contenute nel regolamento del 1999, non si trova più alcun riferimento alla definizione di rimpatrio assistito, in quanto, in seguito all'entrata in vigore della L. n. 47/2017 (articolo 8), il provvedimento di rimpatrio assistito e volontario di un minore straniero non accompagnato è adottato, ove il ricongiungimento con i suoi familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo corrisponda al superiore interesse del minore, dal tribunale per i minorenni competente, e non più dal Ministero del lavoro. Compare invece la definizione del SIM - Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati, ossia la banca dati istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 9, comma 1, della legge 7 aprile 2017, n. 47.

Capo II - I minori stranieri non accompagnati

Il Capo II (artt. 2-6) detta varie disposizioni sui **minori stranieri non accompagnati**.

L'**articolo 2** definisce i compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) al riguardo.

Compiti del
Ministero del
lavoro

A normativa vigente, le competenze del MLPS sono già definite, con riferimento al **censimento e monitoraggio** della **presenza dei minori stranieri non accompagnati** dall'articolo 19, comma 5, del D. Lgs. n. 142 del 2015, compito svolto tramite il SIM, vale a dire il [Sistema Informativo nazionale dei Minori stranieri non accompagnati](#), istituito dall'articolo 9 della legge n. 47 del 2017 presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il SIM è finalizzato a censire **dati inerenti al ritrovamento e al collocamento dei minori stranieri non accompagnati** che fanno ingresso sul territorio nazionale, fino al compimento della maggiore età.

Ulteriori competenze del MLPS riguardano la vigilanza sulle **modalità di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati**, ai sensi dell'articolo 33 del D. Lgs. n. 286 del 1998 (Testo unico sull'immigrazione), di disciplina del Comitato per i minori stranieri presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, le cui competenze sono state trasferite, per effetto dell'articolo 12, comma 20, del DL. n. 95/2012 (L. n. 135/2012), come già anticipato, alla **Direzione generale dell'immigrazione e politiche di integrazione** del MLPS, con attività di vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio nazionale.

Tali competenze, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera g), del DPR n. 57 del 2017 (Regolamento di organizzazione del MLPS) riguardano nello specifico il **coordinamento delle attività relative alle politiche di tutela dei minori stranieri** e di vigilanza delle modalità di soggiorno di quelli non accompagnati, oltre che al loro censimento e monitoraggio mediante il SIM.

Il Ministero, ai sensi delle norme citate in premessa al presente schema, è chiamato a svolgere le seguenti attività (**comma 1**):

- lett a): provvedere al **censimento** e al **monitoraggio** della presenza dei minori stranieri non accompagnati attraverso l'utilizzo del sopra richiamato [Sistema Informativo nazionale dei Minori stranieri non accompagnati](#), con **compiti di vigilanza sulle modalità di soggiorno** nel territorio nazionale. In proposito, viene fatta comunque salva la competenza del Ministero dell'Interno relativa al monitoraggio e al controllo delle modalità di accoglienza nelle **strutture di accoglienza per minori stranieri non accompagnati**, già attivati dallo stesso e dalle prefetture, come disciplinato dal richiamato articolo 19 del decreto legislativo n. 142 del 2015.

Si ricorda che, l'articolo 19 del D. Lgs. n. 142 del 2015, che ha dato attuazione alla [direttiva 2013/33/UE](#) contenente le norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e alla [direttiva 2013/32/UE](#) relativa alle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, detta la disciplina delle procedure per l'accoglienza dei minori non accompagnati. L'accoglienza è realizzata presso strutture governative di prima accoglienza a loro destinate, istituite con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, per il tempo strettamente necessario – e comunque entro il limite di 30 giorni –, all'identificazione del minore, che, a sua volta, si deve concludere entro 10 giorni. Si prevede l'accertamento eventuale dell'età e l'esposizione, con modalità adeguate all'età stessa, di ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. La procedura prevede inoltre che l'autorità di pubblica sicurezza dia immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e presso il Tribunale stesso, oltre che presso il MLPS, per l'apertura della tutela e la nomina del tutore, e la ratifica delle misure di accoglienza predisposte per garantire la riservatezza, ai fini del censimento e monitoraggio dei minori non accompagnati.

Si fanno peraltro salve le procedure di controllo e monitoraggio delle condizioni di accoglienza con riferimento ai centri di cui all'articolo 1-*sexies* del D. L. 30 dicembre 1989, n. 416 (L. n. 39 del 1990) in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari. Tali procedure riguardano, in sintesi, l'accoglienza prestata dagli enti locali sovvenzionati, che forniscono tali servizi per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati. Gli enti locali possono accogliere nell'ambito dei

medesimi servizi, nei limiti dei posti disponibili, i titolari dei vari permessi di soggiorno, qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati.

- lett *b*): svolgere la **funzione di cooperazione** e di **raccordo** con le altre amministrazioni competenti e gli enti territoriali in materia di tutela e protezione dei minori stranieri non accompagnati, mediante il coinvolgimento di una pluralità di amministrazioni, ivi compresa l'autorità giudiziaria, dal momento che si richiede garanzia di un sistema di protezione adeguato e integrato;
- lett *c*): svolgere compiti di **impulso e collaborazione per l'individuazione dei familiari** dei minori stranieri non accompagnati con le amministrazioni competenti per lo scambio di informazioni utili, anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi, attraverso la stipula di apposite convenzioni con idonei organismi nazionali e internazionali, compito già previsto per il Comitato per i minori stranieri dal Testo unico sull'immigrazione (D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 33, comma 2, lett. *b*);
- lett. *d*): **esprimere il parere** sul percorso di integrazione sociale e civile svolto dai minori stranieri non accompagnati ai fini del rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, come previsto all'articolo 32, comma 1-*bis* del citato Testo unico sull'immigrazione.

Si tratta di un permesso di soggiorno rilasciato al compimento della maggiore età, per un periodo massimo di un anno, per motivi di studio oppure di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, previo accertamento dell'effettiva sussistenza dei presupposti e requisiti previsti dalla normativa vigente, ovvero a seguito dell'ammissione per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si ricorda in proposito che l'articolo 13 della L. n. 47/2017 ha introdotto una specifica disposizione nel Testo unico, prevedendo che quando un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, con decreto motivato, l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età.

- lett. *e*): promuovere le misure rivolte all'**integrazione socio-lavorativa dei minori stranieri non accompagnati**, conformemente ai compiti già attribuiti in materia al MLPS dalla normativa vigente ([qui alcuni interventi realizzati dal Ministero](#)).

All'**articolo 3**, comma 1, si dà conferma dell'**obbligo** per i pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli enti, che svolgono in particolare attività sanitaria o di assistenza, che vengano comunque a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minore straniero non accompagnato, di darne **immediata notizia al Ministero** (già previsto con riferimento al Comitato dall'art. 5 del d.P.C.M. n. 535/1999). Si stabilisce inoltre che tali segnalazioni, che sono necessarie al fine di assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati, debbano avvenire con mezzi idonei a garantirne la riservatezza, rinviando in proposito alle modalità di cui al Capo III dello schema in esame sul trattamento dei dati personali contenuti nel SIM (si v. *infra*).

E' fatto salvo quanto previsto dall'articolo 19, comma 5, del D.Lgs. n. 142 del 2015, che stabilisce il medesimo obbligo in capo all'autorità di pubblica sicurezza, insieme con l'obbligo di segnalazione al Tribunale per i minorenni.

La disposizione richiamata, infatti, già prevede che l'autorità di pubblica sicurezza dia immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per l'apertura della tutela e la nomina del tutore e per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali al fine di assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati.

Al comma 2 si stabilisce che le **comunicazioni e le segnalazioni inviate al Ministero sono inserite all'interno del Sistema** informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati - SIM.

A tale proposito, si ricorda che la nuova banca dati denominata SIM è stata istituita dalla legge n. 47/2017 (art. 9) in attuazione dell'articolo 19, co. 5, D.Lgs. 142/2015, che attribuisce al Ministero del lavoro il compito di censire e monitorare i minori stranieri presenti sul territorio nazionale. Come ricordato nella relazione illustrativa, all'interno del SIM sono registrati i dati relativi all'anagrafica dei minori stranieri e al loro collocamento in

Censimento e
monitoraggio

accoglienza. I medesimi dati, elaborati in forma aggregata, costituiscono i [report](#) pubblicati a cadenza mensile e di approfondimento semestrale sul sito del Ministero del lavoro.

L'**articolo 4**, come già stabilito dalla legge n. 47/2017 (articolo 9), conferma che il Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati - **SIM opera presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali**, che ne garantisce la gestione tecnica e informatica.

L'**articolo 5** interviene sulla procedura di svolgimento delle indagini familiari, materia disciplinata dall'articolo 33, co. 2, lett. b), del TU immigrazione, per quanto concerne la competenza del Ministero del lavoro, nonché dall'articolo 19, commi 7, 7-bis, 7-ter e 7-quater del decreto legislativo n. 142 del 2015, in relazione all'accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale.

Indagini familiari

In particolare, si ricorda che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell'articolo 33, comma 2, lettera b), del Testo unico, svolge **compiti di impulso e di ricerca**, attraverso le indagini familiari, al fine di procedere all'individuazione dei familiari nel Paese di origine dei minori stranieri non accompagnati.

Per quanto riguarda i minori stranieri richiedenti protezione internazionale, l'articolo 19, comma 7, del D.Lgs. n. 142 del 2015, come modificato dalla legge n. 47/2017, stabilisce il tempestivo avvio di ogni iniziativa per l'individuazione dei familiari del minore non accompagnato, al fine di garantire il diritto all'unità familiare. Il **Ministero dell'interno**, sentiti il Ministero della Giustizia e il Ministero degli Affari esteri, 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. I successivi commi 7-bis, 7-ter e 7-quater, introdotti dalla L. n. 47/2017, definiscono gli ulteriori passaggi nell'ambito dello svolgimento delle indagini. Viene in particolare disposto (co. 7-bis) che nei 5 giorni successivi al colloquio con il minore nelle strutture di prima accoglienza, appena il minore è entrato in contatto con le autorità di polizia, se non sussiste un rischio per il minore 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 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 (co. 7-ter). E' altresì previsto (co. 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 particolare, la disposizione di cui all'articolo 5 dello schema in commento, prevede che il **Ministero del lavoro**, al fine di garantire il superiore interesse dei minori stranieri non accompagnati, possa **stipulare convenzioni** con organizzazioni internazionali e associazioni umanitarie, per l'attuazione di **programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori**, nei Paesi d'origine o in altri Paesi, nei limiti delle risorse preordinate a tale scopo nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche migratorie, di cui all'articolo 45 del TU immigrazione (comma 1).

Ai sensi del comma 2, i programmi diretti a rintracciare e ascoltare i familiari dei minori sono finalizzati a comprenderne il contesto sociale di provenienza e orientare possibili soluzioni di lungo periodo e sono svolti con l'**obbligo dell'assoluta riservatezza**, in modo da tutelare la sicurezza del minore e dei familiari.

In merito al procedimento, la disposizione stabilisce che la **richiesta di attivazione delle indagini familiari** deve essere **inviata al Ministero** da parte dell'Autorità giudiziaria competente, di altre Amministrazioni, degli enti locali o di colui che esercita, anche in via temporanea, la tutela, **in esito al colloquio** garantito al minore durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza con uno psicologo dell'età evolutiva, e solo se non sussiste alcun rischio per il minore o per i suoi familiari, ed esclusivamente nel suo superiore interesse. La disposizione specifica altresì che il minore interessato deve essere informato dello scopo e delle finalità delle indagini familiari in maniera adeguata alla sua età e condizione psicofisica (comma 3).

Si ricorda che il colloquio è previsto dall'**articolo 19-bis, comma 1, del D.Lgs. n. 142 del 2015**, introdotto con l'articolo 5 della legge n. 47/2017, 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. Le modalità di svolgimento del colloquio del minore nelle strutture di prima accoglienza sono oggetto di uno specifico d.P.C.M. di cui si attende l'emanazione (lo schema è stato presentato al Consiglio di Stato per il parere, espresso nell'adunanza del 24 maggio 2022).

Il Ministero è tenuto a **trasmettere immediatamente il risultato delle indagini familiari al soggetto che ne ha fatto richiesta** (comma 4).

La relazione illustrativa sottolinea in proposito che il Ministero del lavoro ha maturato una consolidata esperienza nello svolgimento delle indagini, per le quali attualmente esiste una convenzione con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM).

Da ultimo, l'**articolo 6** attribuisce alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro, nell'ambito delle funzioni assegnate ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettere d) e g), del regolamento di organizzazione del medesimo ministero (d.P.R. n. 57 del 2017), il compito di adottare specifici programmi volti a rafforzare i **percorsi di integrazione dei minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, anche dopo il compimento della maggiore età**.

Integrazione
dopo la
maggiore età

Ciò può avvenire anche mediante accordi con il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio, il Ministero dell'interno, il Ministero dell'istruzione e del merito, le Regioni, gli enti locali, le istituzioni formative e scolastiche, ivi compresi i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti.

Capo III - Il trattamento dei dati personali contenuti nel SIM

Sempre con riferimento ai minori stranieri non accompagnati, il **Capo III** (artt. 7-12) disciplina il **trattamento dei dati personali contenuti nel SIM**.

L'articolo 7, al comma 1, stabilisce che le **finalità del trattamento dei dati** contenuti nel SIM sono quelle di consentire il **censimento** e il **monitoraggio** della presenza dei **minori stranieri non accompagnati** sul territorio nazionale, nel rispetto del principio del superiore interesse del minore, nonché conformemente alle norme in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003 e al Regolamento (UE) 2016/679 (regolamento generale sulla protezione dei dati - GDPR).

Finalità e
modalità del
trattamento dei
dati

In ordine alle **modalità del trattamento** dei dati, il comma 2 anzitutto prevede che siano i soggetti legittimati all'accesso al SIM (di cui all'articolo 11 del regolamento, vedi *infra*) a poterlo effettuare nell'ambito delle relative attribuzioni.

In base al comma 3, il trattamento può consistere nelle operazioni di raccolta, registrazione, organizzazione, strutturazione, conservazione, adattamento o modifica, estrazione, consultazione, uso, comunicazione mediante trasmissione, diffusione o altre forme di messa a disposizione, raffronto o interconnessione, limitazione, cancellazione o distruzione di dati personali.

La stessa disposizione stabilisce che la diffusione dei dati può essere effettuata esclusivamente in forma anonima e aggregata, con modalità che non consentano, neanche indirettamente, l'identificazione degli interessati.

L'articolo 8, nel delineare la **struttura generale del SIM**, stabilisce che il medesimo venga articolato secondo i **due archivi** principali "**minori**" ed "**enti e strutture**".

Contenuto del
SIM

Nel **primo archivio** sono destinati a confluire, oltre ai dati anagrafici del minore straniero non accompagnato, le informazioni relative all'eventuale richiesta di protezione internazionale, al possesso di documenti di riconoscimento, al primo ingresso sul territorio nazionale, al collocamento e alla presa in carico da parte dell'ente responsabile, nonché alle eventuali procedure amministrative concernenti il minore medesimo.

Il **secondo archivio**, concernente gli enti e le strutture presenti sul territorio nazionale autorizzati al funzionamento da parte degli enti competenti che svolgono attività di accoglienza e assistenza ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, e del decreto legislativo n. 142 del 2015 (cd. decreto accoglienza), contiene i dati relativi all'ente gestore, alla denominazione, alla sede e alla tipologia della struttura.

A tale proposito il **Consiglio di Stato**, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, pur esprimendo - con riferimento allo schema di d.P.R. in esame - parere favorevole, ha osservato che la complessità delle materie regolate e la trasversalità della normativa imporrebbero una attività legislativa quanto più possibile coordinata. Al riguardo ha, dunque, richiamato l'attenzione sull'art. 9 della legge n. 47/2017 "Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati. Cartella sociale", secondo cui il "colloquio" di cui all'articolo 19-bis del d. lgs. 2015 n. 142/2015 (recante per l'appunto le modalità di svolgimento del colloquio con il minore straniero non

accompagnato nelle strutture di prima accoglienza) mira a consentire la compilazione di una "cartella sociale" contenente "elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo migliore nel superiore interesse del minore straniero non accompagnato", cartella che "è trasmessa ai servizi sociali del comune di destinazione e alla procura della Repubblica presso il tribunale dei minorenni". Molto diverso sarebbe, invece, il contenuto dell'archivio "Minori" del SIM, nel quale andrebbero a confluire i dati anagrafici e amministrativi del minore. In questo modo, osserva il Consiglio di Stato, si determinano "due distinti instradamenti dei dati: il 'vissuto' del minore nella cartella sociale, i 'dati di fatto' nel SIM".

La Sezione Consultiva per gli Atti Normativi ha osservato, inoltre, che l'analisi qualitativa e quantitativa dei dati contenuti nel SIM potrebbe costituire oggetto di un rapporto periodico al Parlamento ed al Governo, ai fini di una gestione del fenomeno sempre aderente alla sua evoluzione.

In risposta tali osservazioni, nella **relazione** illustrativa dello schema, da un lato, si ribadisce la scelta di distinguere tra i dati anagrafici e amministrativi, registrati nel SIM, e le informazioni ottenute in sede di colloquio con il minore nelle strutture di prima accoglienza (si v. *infra*), che vengono raccolte all'interno della "cartella sociale". Dall'altro, si segnala che l'attività di referto proposta, oltre a non essere prevista da alcuna disposizione di legge, potrebbe determinare un aggravio degli oneri amministrativi.

L'articolo 9, comma 1, in considerazione delle finalità del censimento e del monitoraggio dei minori stranieri non accompagnati, stabilisce che i dati contenuti nel SIM vengano **trattati** dai soggetti legittimati all'accesso **fino** al compimento del **diciottesimo anno di età** dei minori stessi, fatta salva l'ipotesi di prosieguo della tutela amministrativa ai sensi dell'articolo 13, comma 2, della legge n. 47 del 2017.

Conservazione
dei dati

Secondo tale disposizione, quando un minore straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, con decreto motivato, l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età.

In base al comma 2, **dopo** il compimento della maggiore età i dati vengono conservati esclusivamente per il **tempo necessario** all'espletamento dei compiti di natura amministrativa, fiscale e contabile da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché allo svolgimento delle politiche di integrazione rivolte agli interessati, e comunque **per non più di cinque anni**. Scaduto tale periodo, i dati vengono **cancellati** o trasformati **in forma anonima**.

L'articolo 10 individua il **Ministero del lavoro e delle politiche sociali** quale **titolare del trattamento dei dati** inseriti nel SIM, chiamandolo anche a garantirne la sicurezza, secondo le disposizioni contenute nel decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 e nel Regolamento UE 2016/679.

Titolare del
trattamento

Sulla base della definizione fornita dall'art. 4, par. 1, n. 7), del GDPR, il **titolare del trattamento** (*data controller*) è "la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le **finalità** e i **mezzi** del trattamento di dati personali".

La Corte di Giustizia ha precisato (si veda, tra le altre, la [sentenza](#) del 29 luglio 2019 resa nella causa C- 40/17) che per stabilire chi sia il soggetto titolare del trattamento occorre avere riguardo all'attività da questi effettivamente svolta e non, invece, ad eventuali designazioni formali che, a tal fine, non hanno alcuna rilevanza.

Questi si differenzia dal **responsabile del trattamento** (*data processor*) che, invece, è «la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che **tratta** dati personali **per conto** del titolare del trattamento» (art. 4, par 1, n. 8), GDPR).

Secondo le [Linee Guida sul concetto di titolare e responsabile del trattamento](#), affinché un soggetto possa essere qualificato come responsabile del trattamento è necessario, anzitutto, che si tratti di un soggetto distinto dal titolare e che elabori dati per conto di questi.

Il responsabile del trattamento è tenuto a trattare i dati secondo le istruzioni del titolare, le quali possono comunque lasciargli un certo grado di discrezionalità, consentendogli di scegliere le soluzioni tecniche ed organizzative più idonee. Egli non può, però, andare oltre tali istruzioni, determinando a sua volta le finalità e i mezzi del trattamento. In tale ipotesi, oltre ad essere considerato egli stesso titolare del trattamento, potrebbe essere sottoposto a sanzioni.

L'articolo 11, al comma 1, individua i **soggetti legittimati** ad accedere al SIM, **Accesso al SIM**

identificandoli con:

- a) l'autorità giudiziaria;
- b) l'autorità di pubblica sicurezza;
- c) le Regioni e le Province autonome;
- d) gli Enti locali;

- e) le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo;
- f) il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- g) il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno.

In base al comma 2, qualora risulti necessario per il migliore perseguimento dell'interesse del minore, il Ministero ha la facoltà di comunicare i dati contenuti nel SIM alle altre amministrazioni pubbliche e agli organismi internazionali che svolgono attività relative ai minori stranieri non accompagnati, nei limiti di quanto previsto dalla normativa vigente in materia di protezione dei dati personali.

La disciplina delle condizioni e delle modalità di condivisione delle informazioni viene rimessa alla stipula di appositi protocolli di intesa che escludono comunque la possibilità di duplicazione massiva dei dati o la costituzione di banche dati derivate dal SIM.

All'articolo 12 si prevede che gli **aspetti tecnici e organizzativi**, i differenti livelli di accesso ai dati contenuti nel SIM, le tipologie di dati trattabili, le operazioni eseguibili da parte dei soggetti legittimati ai sensi dell'art. 11, comma 1, oltre alle **misure di sicurezza** inerenti al SIM e alla comunicazione dei dati di cui all'articolo 11, comma 2, verranno disciplinati da un **decreto della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero** da adottarsi, **entro trenta giorni** dalla data di entrata in vigore dello schema di regolamento in esame, previo parere del Garante della protezione dei dati personali, nel rispetto dei principi e dei criteri indicati nel regolamento in esame e delle disposizioni vigenti in materia di protezione dei dati personali.

La relazione illustrativa specifica che il decreto direttoriale dovrà occuparsi, in particolare, di dettagliare le singole operazioni di trattamento che i soggetti legittimati possono svolgere, le modalità di rilascio delle credenziali per l'accesso al sistema e le misure di sicurezza da adottare a protezione dei dati e dei sistemi informatici con cui si effettua il trattamento. Tale decreto individuerà, altresì, le misure volte ad assicurare la protezione dei dati personali contenuti nel SIM.

Profili tecnico-organizzativi

Capo IV - I minori accolti temporaneamente nel territorio dello Stato

Il **Capo IV** (artt. 13-15) detta disposizioni sui minori stranieri **accolti temporaneamente nel territorio dello Stato**.

Gli articoli da 13 a 15 di seguito esaminati, in sostanza confermano le competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) in materia, in relazione ai minori stranieri accolti per un determinato periodo di tempo.

In particolare, l'**articolo 13** definisce i compiti in materia di minori accolti, stabilendo che, nell'ambito dei compiti individuati all'articolo 1, comma 1, sui temi dell'immigrazione il Ministero è chiamato a svolgere le seguenti attività già previste ai sensi dell'articolo 33, comma 2, lettera a), del citato Testo Unico sull'immigrazione:

- lett. a): **concedere il nulla osta**, previa adeguata valutazione, secondo quanto previsto dal successivo articolo 14, alle richieste provenienti da enti, associazioni o famiglie, per l'ingresso di minori accolti nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea;
- lett. b): **provvedere alla istituzione** e alla **tenuta dell'elenco** dei minori accolti nell'ambito dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea.

L'**articolo 14** detta quindi le norme che disciplinano l'**ingresso dei minori accolti**: con particolare riferimento alla **concessione dei nulla osta**, i soggetti pubblici e privati, che intendono formulare le corrispondenti richieste, sono tenuti a presentare domanda al MLPS.

La domanda deve essere formulata sulla base di una **apposita modulistica** predisposta dal Ministero, corredata dei dati relativi all'attività già svolta dal proponente e alla sua natura giuridica; deve comunque indicare il numero dei minori da ospitare, il numero degli accompagnatori con relativa qualifica, il Paese di provenienza e gli altri requisiti e i documenti richiesti (**comma 1**).

Il Ministero è chiamato a valutare la domanda al fine di stabilire la **validità e l'opportunità dell'iniziativa nell'interesse dei minori**.

Obbligo del Ministero è la comunicazione tempestiva della decisione, diretta sia al proponente sia alle autorità competenti; a queste ultime sono trasmessi inoltre gli **elenchi nominativi dei minori** e degli accompagnatori per i successivi riscontri in occasione dell'ingresso sul territorio nazionale e dell'uscita da esso o per i successivi controlli nel corso del soggiorno (**comma 2**).

La concessione del nulla osta, ai sensi del **comma 3**, è subordinata alle informazioni sulla **affidabilità del proponente**. Il Ministero può infatti richiedere informazioni al sindaco del luogo in cui il proponente opera, ovvero alla prefettura, in ordine alle iniziative analoghe per altri nulla osta, localmente già realizzati dal proponente.

Si specifica che le informazioni concernenti il referente estero dell'iniziativa sono richieste tramite la rappresentanza diplomatica competente.

Il Ministero può inoltre valutare le informazioni assunte in occasione di iniziative precedenti, riguardo al proponente o alle famiglie o alle strutture ospitanti, ai fini della valutazione, positiva o negativa, sulla loro **affidabilità (comma 4)**.

Ai sensi del **comma 5**, il Ministero rilascia altresì il nulla osta per la realizzazione del **programma solidaristico** di accoglienza temporanea dei minori, previa acquisizione del nulla osta della questura per i componenti del nucleo familiare che ospita i minori e previa verifica della completezza delle dichiarazioni e della documentazione presentate da enti, associazioni e famiglie.

I proponenti devono comunicare per iscritto al Ministero, entro 5 giorni, l'avvenuto ingresso dei minori nel territorio dello Stato, specificando il loro numero e quello degli accompagnatori effettivamente entrati, il posto di frontiera e la data (**comma 6**). Analoga comunicazione deve essere effettuata entro 5 giorni dall'uscita dei minori e degli accompagnatori dal territorio dello Stato.

Dette comunicazioni sono effettuate previa apposizione del **timbro di controllo** sulla documentazione di viaggio da parte dell'organo di polizia di frontiera.

L'**articolo 15** dispone infine riguardo il **soggiorno dei minori accolti**, che, in termini di durata totale prevista nei programmi relativi a ciascun minore, non può superare i 120 giorni per anno solare, fruiti nel rispetto della normativa sui visti di ingresso (**comma 1**).

Ai sensi del **comma 2**, peraltro, il Ministero può proporre alle autorità competenti l'eventuale **estensione della durata del soggiorno** in relazione a **casi di forza maggiore**. L'eventuale estensione della durata della permanenza deve essere comunicata alla Questura competente ai fini dell'eventuale rinnovo o della proroga del permesso di soggiorno per gli accompagnatori e per i minori.

Capo V - Disposizioni finali

L'**articolo 16** contiene la clausola di invarianza finanziaria.

Come evidenziato nella relazione tecnica, trattandosi di interventi e compiti già espletati da anni, si ritiene che dall'attuazione delle disposizioni del regolamento non derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, coperti dal **Fondo nazionale per le politiche migratorie**, già istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (capitolo dispesa 3783 pg 1) (art. 25-quater della l. 136/2018 e art. 1, co. 286, l. 145/2018).

Il successivo **articolo 17** dispone l'abrogazione del d.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535 e stabilisce che ogni riferimento a tale decreto, ovunque ricorra nei testi normativi, si intende effettuato al nuovo regolamento.

Clausola di
invarianza
finanziaria

Abrogazione
dPCM n.
535/1999

Relazioni e pareri allegati

Allo schema di regolamento sono allegate: la relazione illustrativa; la relazione tecnica bollinata del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; l'analisi tecnico-normativa (A.T.N.); l'analisi di impatto della regolamentazione, accompagnata dall'esito favorevole della valutazione del Servizio AIR del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Sullo schema in esame sono stati acquisiti i [pareri](#) favorevoli della Conferenza Unificata (reso nella seduta del 27 luglio 2022), dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (espresso in data 14 giugno 2022) e del Garante per la protezione dei dati personali (espresso in data 7 luglio 2022). Il Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti

normativi, ha espresso un parere favorevole con osservazioni, di cui si è dato conto nella descrizione del contenuto (n. 1914/2022 del 2 dicembre 2022).

Presupposti legislativi per l'emanazione del regolamento

Legge di autorizzazione

Il Governo propone con d.P.R. uno schema di regolamento che replica la disciplina di un precedente schema di d.P.C.M., già oggetto di rilievi da parte del Consiglio di Stato. La necessità di modificare il veicolo normativo è emersa proprio in seguito ai rilievi della sezione consultiva per gli atti normativi del giudice amministrativo, che in particolare ha eccepito l'inidoneità del d.P.C.M. a disciplinare le competenze del Ministero in materia ed indicato invece l'opportunità di ricorrere ad un regolamento governativo ai sensi dell'**articolo 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988** (si rinvia in proposito alle conclusioni contenute nel parere n. 533 del 23 marzo 2021, di seguito sinteticamente riportate).

Difatti il Ministero del lavoro, in prima battuta, aveva individuato la base normativa dell'intervento di riordino delle sue competenze in materia nell'articolo 22 della citata L. n. 47 del 2017, laddove stabilisce che entro un mese dall'approvazione della legge si provveda all'adeguamento alle nuove norme del regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, ancora in vigore (D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535).

Il Consiglio di Stato, invece, nei pareri resi sullo schema di d.P.C.M. (parere n. 822/2020 del 23 aprile 2020; n. 1535/2020 del 24 settembre 2020; n. 533/2021 del 23 marzo 2021), dopo aver riconosciuto che le competenze del cessato Comitato sono state trasferite al Ministero del lavoro, ha evidenziato che la stessa norma attributiva del potere di disciplinare con d.P.C.M. le competenze del Comitato, ora collocate presso il Ministero (art. 33, co. 2, TU immigrazione) è da considerarsi incompatibile con la successiva evoluzione normativa, ai sensi della quale tali funzioni sono state trasferite al Ministero, e dunque tacitamente abrogata.

In mancanza di una disposizione specifica attributiva del potere del Ministero della facoltà di adottare un regolamento ministeriale, il Consiglio di Stato ha ritenuto che trovi applicazione il principio generale dell'articolo 17, co. 1, della L. n. 440 del 1988, che autorizza il Governo ad emanare regolamenti attuativi della legge.

Alla luce del parere del Consiglio di Stato, l'amministrazione, trattandosi di regolamentare una materia che si pone in attuazione anche di disposizioni del TU sull'immigrazione, ha predisposto un nuovo regolamento ai sensi dell'**articolo 1, comma 6, del medesimo TU**, che stabilisce che le disposizioni di attuazione siano adottate con regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, co. 1, della L. n. 400/1988. Il successivo comma 7 dispone altresì che sullo stesso è acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Procedura di emanazione

L'**art. 17 della legge n. 400 del 1988** dispone che i regolamenti governativi sono deliberati dal **Consiglio dei ministri**, sentito il parere del Consiglio di Stato, che deve pronunciarsi entro 90 giorni dalla richiesta, ed emanati, con decreto, dal Presidente della Repubblica.

Il **parere del Consiglio di Stato** è obbligatorio ma non vincolante: ne deriva che, ai fini della validità del procedimento di formazione, il Consiglio di Stato dovrà essere obbligatoriamente investito del compito di rendere un parere sullo schema regolamentare, ma il Governo potrà discostarsene, motivandone le ragioni.

I regolamenti, inoltre, sono sottoposti al visto e alla **registrazione della Corte dei Conti** e, infine, sono pubblicati in Gazzetta Ufficiale; entrano in vigore dopo un periodo di *vacatio*, generalmente pari a 15 giorni.

Dal momento che lo schema reca norme regolamentari attuative anche del "testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", è necessaria, in conformità alle previsioni del medesimo testo unico (art. 1, co. 6 e 7), anche la richiesta di espressione del **parere delle competenti Commissioni parlamentari**.

Quadro normativo

Negli ultimi anni sono state introdotte significative modifiche al complesso della normativa vigente sui minori stranieri non accompagnati, la cui presenza risulta aumentata in rapporto percentuale al totale dei migranti giunti nel nostro paese. In particolare, è stata approvata la [legge n. 47 del 2017](#), con l'obiettivo principale di rafforzare gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento in favore dei minori stranieri. Ulteriori interventi normativi sono stati definiti con il [D.L. n. 17/2017](#), con il [D.Lgs. n. 220 del 2017](#), correttivo del cd. decreto accoglienza, con i successivi decreti immigrazione, ossia il [D.L. n. 113/2018](#), il [D.L. n. 130 del 2020](#), e da ultimo, il [D.L. n. 20 del 2023](#).

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

Nel nostro ordinamento le disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati sono contenute principalmente negli articoli 32 e 33 del Testo unico in materia di immigrazione (D.Lgs. n. 286/1998), nonché nel relativo Regolamento di attuazione (D.P.R. n. 394/1999).

Specifiche disposizioni sull'accoglienza dei minori non accompagnati sono state introdotte dal D.Lgs. n. 142/2015 (c.d. decreto accoglienza), con cui è stata recepita la direttiva 2013/33/UE relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo. Con riferimento particolare ai minori non accompagnati "richiedenti protezione internazionale", oltre al menzionato decreto, si applicano alcune disposizioni del D.Lgs. n. 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. n. 251/2007 (art. 28).

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

Secondo i [dati](#) del Ministero del lavoro al **31 luglio 2023**, risultano presenti in Italia 21.710 minori stranieri non accompagnati.

La legge n. 47/2017 sui minori stranieri non accompagnati

Con la finalità di definire una **disciplina unitaria organica**, anche apportando le necessarie modifiche alla normativa sopra menzionata, è intervenuta la [legge n. 47/2017](#) che ha introdotto misure tese a rafforzare i diritti e delle tutele in favore dei minori, a partire dalle fasi di accoglienza.

Tra i principi, la legge, da un lato, introduce esplicitamente il **divieto assoluto di respingimento alla frontiera** dei minori stranieri non accompagnati, respingimento che non può essere disposto **in alcun caso** (art. 19, co. 1-bis, D.Lgs. 286/1998, recante TU immigrazione). Dall'altro, modifica la disciplina relativa al **divieto di espulsione** dei minori stranieri che, in base alla normativa vigente, può essere derogato esclusivamente per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, stabilendo ulteriormente che, in ogni caso, il provvedimento di espulsione può essere adottato a condizione che non comporti "un rischio di **danni gravi** per il minore". È altresì specificato che la **decisione del tribunale** per i minorenni, che ha la competenza in materia, deve essere assunta tempestivamente e comunque nel termine di **30 giorni**.

In tema di **accoglienza**, la legge n. 47/2017 ha introdotto significative **modifiche** alle disposizioni del **decreto legislativo n. 142 del 2015**, (c.d. decreto accoglienza), tra cui la disciplina di una articolata 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. La legge ha completato il percorso già avviato con la legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014) in base al quale tutti i minori stranieri non accompagnati, richiedenti o non la protezione internazionale, hanno la possibilità di accedere ai servizi di accoglienza all'interno del Sistema di assistenza e integrazione (SAI).

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

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

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

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

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

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

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

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

- sottoposto alla tutela di un cittadino italiano o di un cittadino straniero regolarmente soggiornante e convivente con il tutore;
- affidato a un cittadino italiano o a un cittadino straniero regolarmente soggiornante, ai sensi dell'art. 4 della legge 184/1983;
- affidato 'di fatto' a parente entro il quarto grado (fratello/sorella, nonno/a, zio/zia, cugino/a) ai sensi dell'art. 9, co. 4 della legge 184/1983.

In attuazione di tali disposizioni, è stato adottato il [d.P.R. n. 191/2022](#), che stabilisce la disciplina di rango regolamentare in materia di permessi di soggiorno per i msna e conversione dei permessi al raggiungimento della maggiore età.

Riguardo alla **conversione** del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età, il D.P.R. ribadisce il principio secondo il quale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ai fini dell'emissione del parere, debba effettuare una valutazione caso per caso, che tenga conto della durata della permanenza del minore nel territorio nazionale, nonché dell'avvio di un percorso di integrazione. Il permesso di soggiorno per richiesta asilo può essere convertito, ai sensi dell'art. 32 del Testo Unico, anche dopo il raggiungimento della maggiore età, in caso di diniego della protezione internazionale.

Il nuovo regolamento prevede anche il rilascio del **permesso di soggiorno per integrazione** al minore straniero non accompagnato in presenza di un decreto del tribunale per i minorenni di affidamento ai servizi sociali, per la durata fissata dall'autorità giudiziaria e comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età. Inoltre, ai minori titolari di un permesso di soggiorno per minore età ovvero per motivi familiari, pur nel rispetto delle previsioni in materia di lavoro minorile, può essere consentito lo svolgimento di attività lavorativa e formativa finalizzata all'accesso al lavoro.

In tema di misure di accompagnamento verso la maggiore età e di integrazione di lungo periodo, la legge n. 47/2017 (art. 13) aveva disposto che il mancato rilascio del parere positivo da parte della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione del Ministero del Lavoro per la **conversione del permesso di**

soggiorno dei minori stranieri al compimento del diciottesimo anno di età, non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso. E viene altresì previsto che il decorso del termine del procedimento sia considerato come **silenzio assenso** ai sensi della legge n. 241/1990 (articolo 20, commi 1, 2 e 3). Entrambe queste novità sono state dapprima abrogate dal D.L. n. 113/2018, successivamente ripristinate dal D.L. n. 130/2020 e di nuovo abrogate dal D.L. 20/2023.

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

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

L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

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

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

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

Tali strutture sono istituite con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata e sono gestite dal medesimo Ministero, anche in convenzione con gli enti locali. Con decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, sono stabilite le modalità di accoglienza, gli standard strutturali e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età. Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal Ministero dell'interno anche in convenzione con gli enti locali. Con **DM Interno del 1° settembre 2016** sono stabilite 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.

Nelle strutture di prima accoglienza i minori sono accolti, dal momento della presa in carico, per il tempo strettamente necessario alla **identificazione** e all'eventuale **accertamento dell'età**, nonché a ricevere tutte le informazioni sui diritti del minore, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Con le modifiche introdotte dalla legge n. 47 del 2017, si stabilisce che le operazioni di identificazione del

minore devono concludersi **entro dieci giorni** e devono essere svolte sulla base di una **procedura unica** sull'intero territorio nazionale disciplinata dalla legge (art. 19-bis, D.Lgs. 142 del 2015).

A completamento del quadro normativo vigente, la legge n. 47/2017 (art. 5) ha introdotto una **procedura unica di identificazione del minore**, che costituisce il passaggio fondamentale per l'accertamento della minore età, da cui a sua volta dipende la possibilità di applicare le misure di protezione in favore dei minori non accompagnati. Tale procedura prevede: un colloquio del minore con personale qualificato, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale; la richiesta di un documento anagrafico in caso di dubbio sull'età ed, eventualmente, di esami socio-sanitari, con il consenso del minore e con modalità il meno invasive possibili; la presunzione della minore età nel caso in cui permangono dubbi sull'età anche in seguito all'accertamento. Come chiarito dalla L. n. 47 del 2017, il provvedimento di attribuzione dell'età è emesso dal tribunale per i minorenni.

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

Per la **prosecuzione dell'accoglienza del minore**, si prevede che tutti i minori non accompagnati siano accolti nell'ambito del **Sistema di accoglienza e integrazione - SAI**, la cui capienza deve essere pertanto commisurata alle effettive presenze di minori stranieri nel territorio nazionale e comunque, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo. A tal fine, gli enti locali che partecipano alla ripartizione del Fondo prevedono specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati.

Nella scelta del posto in cui collocare il minore, tra quelli disponibili, si deve tenere conto delle esigenze e delle caratteristiche dello stesso minore, in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura di accoglienza. Le strutture nelle quali sono accolti i minori stranieri non accompagnati devono soddisfare gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni ed essere autorizzate o accreditate ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia. I richiedenti asilo che sono stati inseriti nel SAI durante la minore età, al compimento dei diciotto anni, restano in accoglienza fino alla definizione della domanda di protezione internazionale.

Nel caso in cui le strutture della rete SAI risultino indisponibili, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dal **comune** dove si trova il minore, secondo gli indirizzi stabiliti dal **Tavolo di coordinamento nazionale** istituito ai sensi dell'articolo 15 del D.Lgs. n. 142/2015 presso il Ministero dell'interno, che ha il compito di programmare gli interventi del sistema di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti disponibili. È fatta salva la possibilità di trasferire il minore in altro comune, tendendo in considerazione prioritariamente il superiore interesse del minore. I comuni che assicurano l'attività di accoglienza accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'interno a valere sul Fondo nazionale per i minori non accompagnati.

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

Senato: Dossier n. 148
Camera: Atti del Governo n. 63
13 settembre 2023

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche sulle questioni del lavoro e della salute	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	 CD_sociale

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
AC0157