

COMITATO PARLAMENTARE

di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione

S O M M A R I O

Sulla pubblicità dei lavori	233
PROCEDURE INFORMATIVE:	
Seguito dell'indagine conoscitiva sul fenomeno dell'ingresso nel territorio nazionale dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla dimensione attuale del fenomeno nel contesto delle dinamiche migratorie, al sistema di accoglienza e protezione, all'evoluzione del quadro normativo nazionale ed europeo, nonché alle misure per l'inclusione e l'autonomia (<i>Seguito e conclusione dell'esame del documento conclusivo – Approvazione del documento conclusivo: Doc. XVII-bis, n. 2</i>)	233
ALLEGATO (<i>Documento conclusivo approvato dal Comitato</i>)	235

Mercoledì 12 marzo 2025. – Presidenza
del presidente DELRIO.

La seduta comincia alle 14.35.

Sulla pubblicità dei lavori.

Il presidente DELRIO avverte che della seduta odierna verranno redatti il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e per il quale la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sul fenomeno dell'ingresso nel territorio nazionale dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla dimensione attuale del fenomeno nel contesto delle dinamiche migratorie, al sistema di accoglienza e protezione,

all'evoluzione del quadro normativo nazionale ed europeo, nonché alle misure per l'inclusione e l'autonomia.

(*Seguito e conclusione dell'esame del documento conclusivo – Approvazione del documento conclusivo: Doc. XVII-bis, n. 2*).

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta dell'11 febbraio scorso.

Dopo un breve saluto, il presidente DELRIO introduce la discussione sul documento conclusivo dell'indagine conoscitiva.

Intervengono, per dichiarazione di voto favorevole, l'onorevole Toni RICCIARDI (PD-IDP), il senatore CROATTI (M5S), la senatrice BIZZOTTO (LSP-PSd'Az) e l'onorevole Chiara LA PORTA (FDI).

Replica il presidente DELRIO.

Il presidente DELRIO, non essendovi ulteriori richieste di intervento, pone quindi in votazione lo schema di documento conclusivo, che, previa verifica del numero legale, è

approvato all'unanimità. Dichiara quindi conclusa l'indagine conoscitiva.

La seduta termina alle 15.

ALLEGATO

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DAL COMITATO SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL FENOMENO DELL'INGRESSO NEL TERRITORIO NAZIONALE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA DIMENSIONE ATTUALE DEL FENOMENO NEL CONTESTO DELLE DINAMICHE MIGRATORIE, AL SISTEMA DI ACCOGLIENZA E PROTEZIONE, ALL'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE ED EUROPEO, NONCHÉ ALLE MISURE PER L'INCLUSIONE E L'AUTONOMIA. (Doc. XVII-bis, n. 2).

PREMESSA**1. La deliberazione istitutiva e le linee programmatiche dell'indagine conoscitiva**

Il 5 ottobre 2023 il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione ha deliberato l'indagine conoscitiva sul fenomeno dell'ingresso nel territorio nazionale dei minori stranieri non accompagnati.

Il Comitato ha espresso consapevolezza che tra le articolate competenze attribuite dalla legge, quella concernente l'immigrazione richiede una riflessione e una comprensione più strutturali e più strutturate, anche in ragione delle dinamiche sempre più complesse con le quali i movimenti migratori si manifestano.

Nell'ambito di un generale interesse conoscitivo nei confronti del fenomeno migratorio e del suo impatto sulle politiche nazionali ed europee, il Comitato ha quindi deciso di avviare per prima un'indagine su uno dei temi più sensibili e più urgenti, quello dei minori stranieri non accompagnati. L'ingresso di bambini e adolescenti nel territorio nazionale, non affidati a nessun adulto, è in costante aumento. Da una parte occorre verificare la portata del fenomeno e le sue cause, dall'altra si rende necessario valutare l'efficacia dell'attuale quadro regolatorio e individuare i percorsi più idonei per assicurare un'assistenza adeguata alla particolare condizione di fragilità fisica ed emotiva nella quale essi versano. I bambini e i ragazzi che giungono nel territorio nazionale sono infatti soggetti particolarmente vulnerabili, sia per l'età, sia per le condizioni di privazione e di povertà vissute nei Paesi di origine, nonché per le esperienze spesso traumatiche del viaggio migratorio.

È stato quindi deliberato un programma di audizioni dei Ministri competenti, dei soggetti istituzionali nazionali e internazionali e delle associazioni di riferimento, al fine di approfondire compiutamente l'evoluzione del quadro normativo europeo e italiano, il sistema di accoglienza e protezione, le misure per l'inclusione e l'integrazione.

2. I lavori del Comitato

Durante i suoi lavori la Commissione ha svolto 13 sedute plenarie, con l'audizione dei seguenti soggetti:

- 3^a seduta: 18 ottobre 2023, audizione del delegato dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) all'immigrazione, avvocato Matteo Biffoni;
- 4^a seduta: 24 ottobre 2023, audizione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, dottoressa Carla Garlatti;
- 5^a seduta: 7 novembre 2023, Audizione del Ministro dell'interno Matteo Piantedosi sulle materie di competenza del Comitato;

- 6^a seduta: 9 novembre 2023, audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la dottoressa Nunzia Albano, coordinatrice della Commissione immigrazione, assessore della Regione Siciliana, il dottor Pierpaolo Roberti, coordinatore vicario della Commissione immigrazione, assessore della regione Friuli Venezia Giulia ed il prefetto Mario Morcone, assessore all’immigrazione della regione Campania;
- 7^a seduta: 15 novembre 2023, audizione di rappresentanti del Tavolo minori migranti, la dottoressa Giusy D’Alconzo, responsabile del Tavolo Minori Migranti e coordinatrice di *Save the Children* e la dottoressa Barbara Solari, in rappresentanza di Cismai;
- 8^a seduta: 23 novembre 2023, audizione del Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale per i minorenni di Milano, dottoressa Luisa Russo, e del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma, dottoressa Giovanna Lebboroni;
- 9^a seduta: 29 novembre 2023, audizione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Palermo, dottoressa Claudia Caramanna;
- 11^a seduta: 12 dicembre 2023, audizione del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale Antonio Tajani sulle materie di competenza del Comitato;
- 12^a seduta: 20 dicembre 2023, audizione di rappresentanti dell’associazione Penelope, l’avvocato Nicodemo Gentile, presidente, la dottoressa Annalisa Loconsole, vice presidente nazionale e il dottor Rocco Micale, socio e fiduciario di Penelope Lazio;
- 13^a seduta: 11 gennaio 2024, seguito dell’audizione del Ministro dell’interno sulle materie di competenza del Comitato;
- 14^a seduta: 6 marzo 2024, audizione di rappresentanti dell’UNHCR, la dottoressa Chiara Cardoletti, rappresentante per l’Italia, la Santa Sede e San Marino, il dottor Riccardo Clerici, responsabile per le relazioni istituzionali, la dottoressa Marta D’Agosto, responsabile della protezione a livello comunitario e protezione dell’infanzia, e la dottoressa Maria Giovanna Pietropaolo, funzionaria per le relazioni esterne;

- 15ª seduta: 27 marzo 2024, audizione del Ministro del lavoro e delle politiche sociali Marina Elvira Calderone;
- 18ª seduta: 11 febbraio 2025, audizione del prefetto Rosanna Rabuano, Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'interno.

Il 23 settembre 2024 una delegazione del Comitato si è recata a Messina, per visitare le strutture di prima e di seconda accoglienza situate nel territorio.

In particolare, sono stati effettuati sopralluoghi presso il CAS “Villa Santa Maria”, che presenta una capienza di 25 posti e che al momento della visita accoglieva 24 minori, il CAS “Sant’Antonio, anch’esso con capienza di 25 posti, tutti occupati al momento della visita. La delegazione ha poi visitato il Centro S.A.I. “Casa Aylan”, nel quale erano presenti 12 minori. Infine, la delegazione ha effettuato un sopralluogo al Centro *hotspot*, “ex Caserma Gasparro”, che ha una capienza di 200 posti; al momento della visita erano presenti 189 migranti.

La delegazione ha interloquito con i responsabili delle relative strutture e, all’*hotspot* anche con il personale sanitario. Inoltre, è stato possibile ascoltare le testimonianze dei minori presenti.

I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA: DIMENSIONE DEL FENOMENO

I dati sulla presenza nel territorio nazionale di minori stranieri non accompagnati (MSNA), raccolti tramite il Sistema informativo minori (SIM), sono messi a disposizione dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali attraverso la pubblicazione, con aggiornamento mensile, dei dati delle rilevazioni periodiche¹, nonché di un *Rapporto di approfondimento* semestrale².

Dall'analisi delle rilevazioni pubblicate, con riferimento all'andamento degli ultimi nove anni, è possibile individuare tre periodi temporali di pari durata, con una significativa discontinuità statistica nel secondo dei tre.

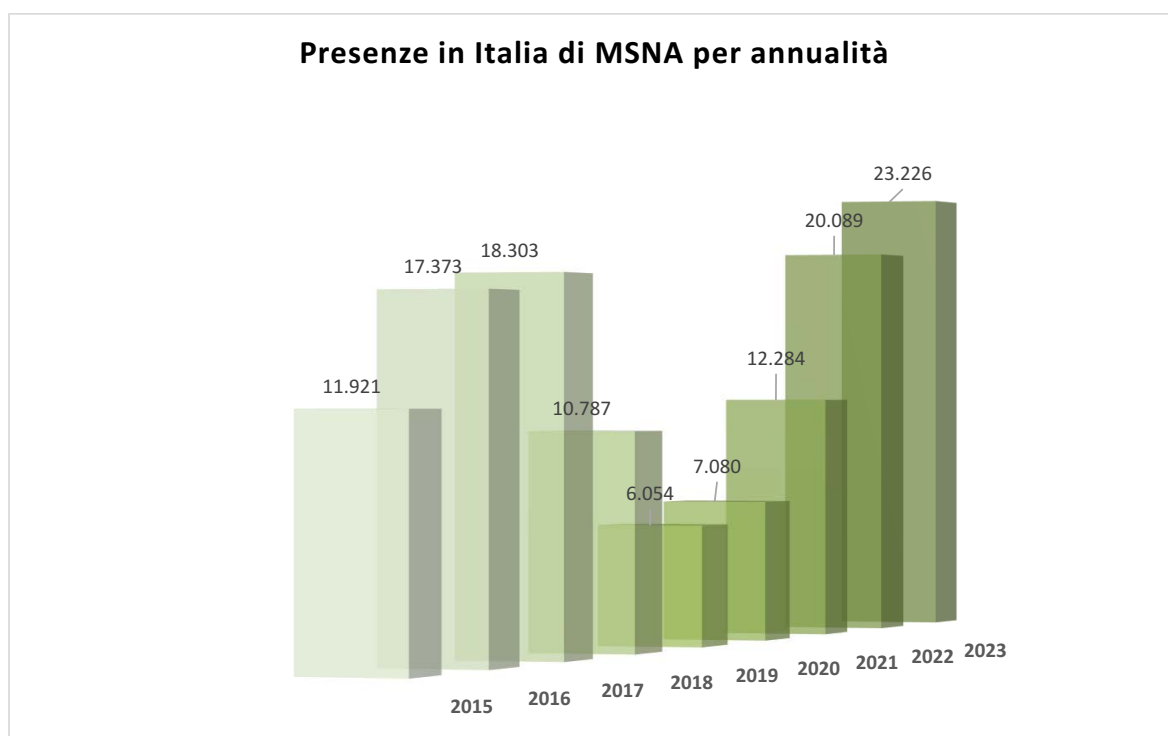
In dettaglio, il triennio 2015-2017 ha fatto registrare una costante crescita delle presenze: 11.921 minori stranieri non accompagnati nel 2015, 17.373 nel 2016 e 18.303 del 2017. Nel 2018, anno nel quale i minori erano 10.787, si è registrato un abbattimento delle presenze di circa il 41 per cento. Nel 2019 le presenze si sono ulteriormente ridotte a 6.054, con un abbattimento del 67 per cento rispetto al 2018, per poi tornare a crescere nel 2020, anno nel quale sono state registrate 7.080 presenze. Se a dicembre 2021 sono stati registrati in Italia 12.284 minori, le presenze sono rapidamente raddoppiate, raggiungendo 20.089 unità nel 2022 e 23.226 nel 2023.

Dall'analisi del dato al 29 febbraio 2024 emerge una significativa diminuzione delle presenze (21.402) rispetto al 31 dicembre precedente (-7,8 per cento). Secondo quanto riferito nel corso

¹ I dati relativi alle presenze, agli ingressi e alle uscite di competenza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) sono consultabili in italiano e in inglese attraverso una cartella di lavoro (*dashboard*) dedicata: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/pagine/dati-minori-stranieri-non-accompagnati>

² I Report di approfondimento sulla presenza in Italia dei MSNA sono elaborati e pubblicati con cadenza semestrale dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in una pagina *web* dedicata: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/pagine/rapporti-di-approfondimento-sulla-presenza-dei-msna-in-italia>.

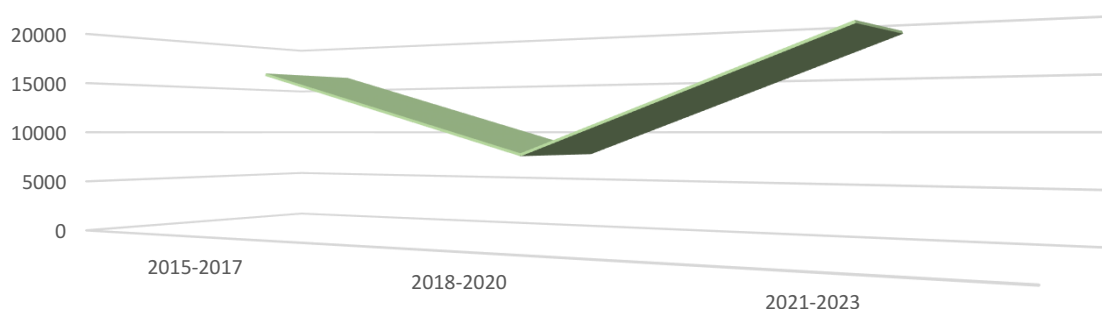
dell'audizione dal Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'interno, al 31 dicembre 2024 risultano accolti 18.625 MSNA. In linea con il *trend* generale degli sbarchi, nel 2023 si è registrato un numero elevato di arrivi irregolari di minori (18820), mentre nel 2024 si è registrata una flessione (8043 arrivi). Inoltre, nei primi due mesi del 2025 risultano sbarcati 462 MSNA³.



Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica

³ Audizione del Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'interno dell'11 febbraio 2025.

**Media delle presenze di MSNA riferita alle annualità 2015-2023,
per triennio di riferimento**

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica

L'incremento di presenze in Italia registrato a partire dal febbraio 2022 è in parte attribuibile all'arrivo sul territorio italiano di un consistente numero di minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto bellico e della crisi umanitaria che ne è scaturita⁴. Questi arrivi hanno inciso sul dato totale delle presenze per circa il 25 per cento nel 2022 e per oltre il 17 per cento nel 2023.

I minori presenti nel sistema di accoglienza al 29 febbraio 2024 provengono principalmente dall'Egitto (4.374 minori), dall'Ucraina (4.030 minori), dalla Tunisia (2.333 minori), dal Gambia (1.989 minori), dalla Guinea (1.610 minori) e dalla Costa d'Avorio (1.099 minori). Per gli ulteriori Paesi rappresentati, la presenza scende al di sotto delle mille unità.

Rispetto agli ingressi registrati nel mese di febbraio 2024, i minori egiziani figurano al primo posto con 156 unità, seguiti dai tunisini con 101 unità, mentre i restanti ingressi risultano al di sotto delle 45 unità. Gli ingressi sono correlati per il 61,15 per cento a ritrovamenti sul territorio, per il 32,02 per

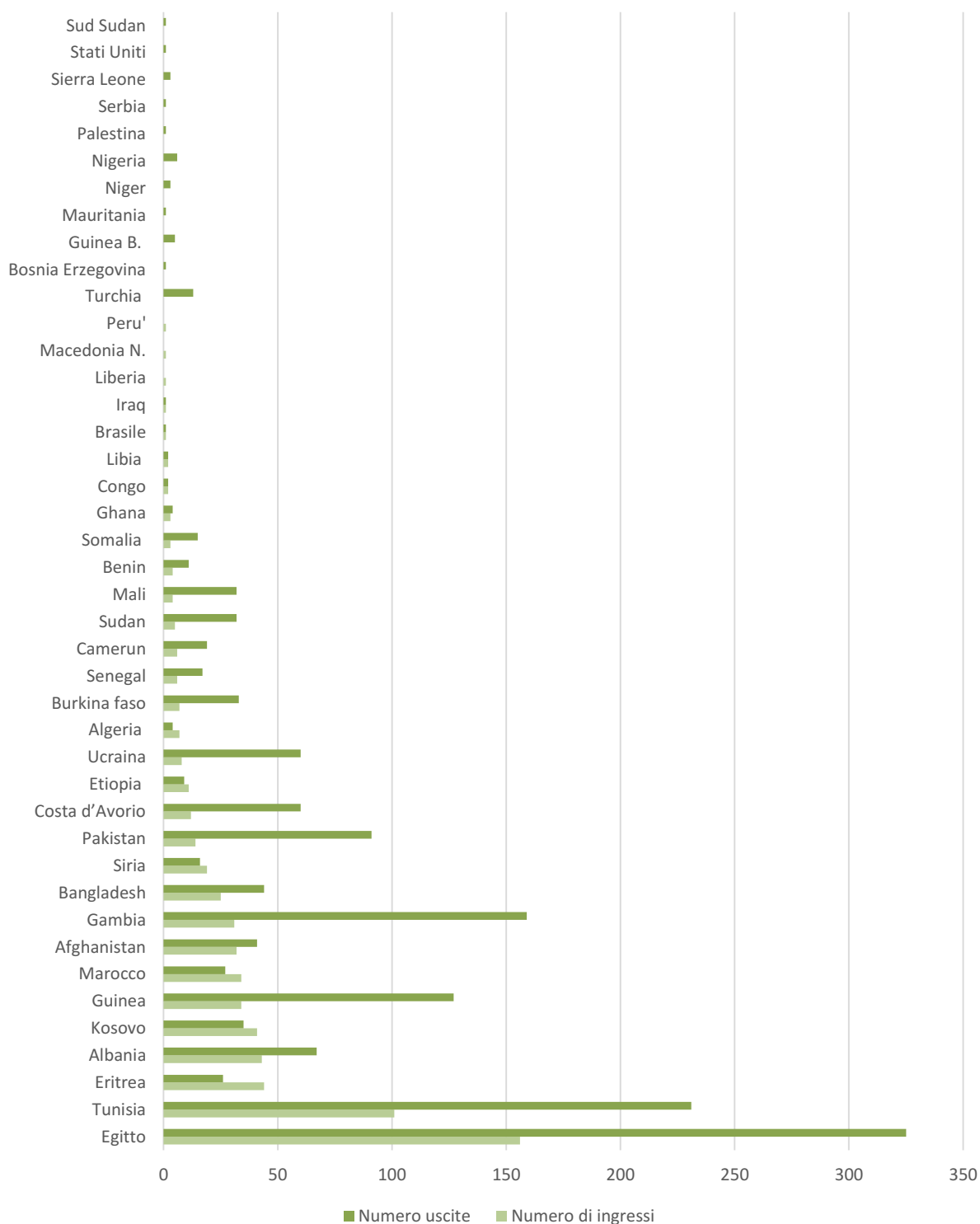
⁴ Per fare fronte alle eccezionali esigenze connesse all'impatto sul piano interno della crisi internazionale sono state previste misure di assistenza specificamente rivolte ai minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina (cfr. articolo 31-bis del D.L. n. 21 del 2022, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 51 del 2022, e articolo 3 del D.L. n. 16 del 2023, recante disposizioni urgenti di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 46 del 2023).

cento a sbarchi, per il 3,49 per cento a ritrovamenti presso valichi terrestri, per il 2,73 per cento a ritrovamenti presso scali marittimi, per lo 0,61 per cento a ritrovamenti presso scali aerei.

Anche in relazione alle uscite dalla competenza⁵, il primato spetta ai minori di origine egiziana con 325 unità, seguiti da 231 tunisini, da 159 minori del Gambia e 127 della Guinea; le restanti uscite sono al di sotto delle 100 unità per ciascuna nazionalità. Si segnala l'uscita dal sistema di 60 cittadini ucraini, 54 dei quali per il compimento del diciottesimo anno.

Su un totale di 1.527 minori non accompagnati, coloro che escono dalla competenza per compimento della maggiore età al 29 febbraio 2024 sono 1.090, ovvero oltre il 71 per cento del totale.

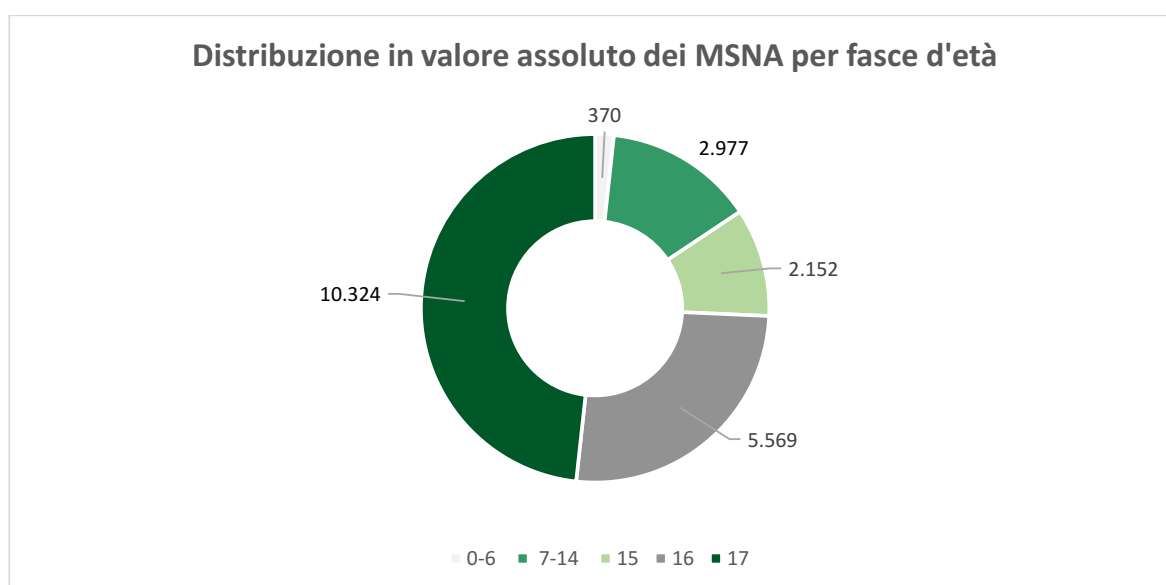
⁵ Con “uscita dalla competenza” si intende che il minore non rientra più nel censimento della Direzione Generale dell’Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali attraverso la banca dati SIM. I motivi di uscita dalla competenza codificati sono otto: raggiungimento della maggiore età, accertamento della maggiore età, accertata cittadinanza dell’Unione europea, rintraccio dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili, affido, adozione, rimpatrio volontario assistito, ricollocamento.

Ingressi e uscite dei MSNA nel mese di febbraio 2024

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica

Con riguardo alla distribuzione per fasce di età, le presenze dei minori risultano direttamente proporzionali all'aumentare dell'età. Nella fascia dei 16 anni e in quella dei 17 anni l'incremento è ancora più evidente rispetto alla fascia precedente dei 15 anni: dalla fascia dei 15 anni alla fascia dei 16 anni si riscontra un incremento percentuale del 159 per cento, dalla fascia dei 16 anni alla fascia dei 17 anni un incremento percentuale dell'85 per cento.



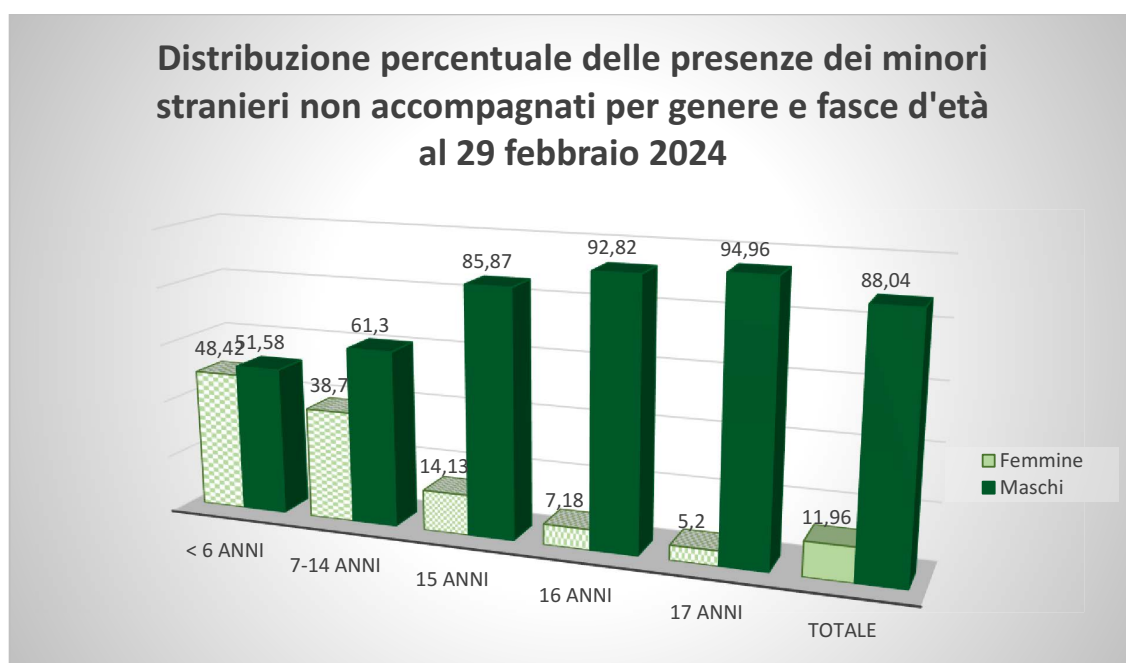
Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica

Se si analizza il dato storico riferito al quinquennio 2017-2021, i diciassettenni si attestano, in media, poco al di sopra del 62 per cento e i sedicenni intorno al 25 per cento. Tale fascia 16-17 anni ha registrato negli ultimi dieci anni un incremento costante, di pari passo con la diminuzione dei quindicenni e dei minori tra 7-14 anni.⁶

⁶ ANCI, MINISTERO DELL'INTERNO, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i minori stranieri non accompagnati*, dicembre 2022 (documento rilasciato al Comitato nel corso dell'audizione di ANCI del 18 ottobre 2023).

Con riguardo alla distribuzione per genere di appartenenza, dei 21.402 minori presenti sul territorio nazionale al 29 febbraio 2024, 2.560 sono di sesso femminile (11,96 per cento). La presenza dei minori di genere femminile diminuisce sensibilmente al crescere dell'età: nella fascia di età inferiore ai 6 anni c'è un sostanziale equilibrio con i maschi, 48,42 per cento rispetto al 51,58 per cento del genere maschile; nella fascia successiva 7-14, le femmine scendono al 38,70 per cento. Il divario si acuisce a partire dai 15 anni, fascia di età nella quale si registra un drastico disallineamento: la presenza femminile scende al 14,13 per cento, per arrivare al 7,18 per cento nella fascia dei 16 anni e 5,2 per cento in quella dei 17.



Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

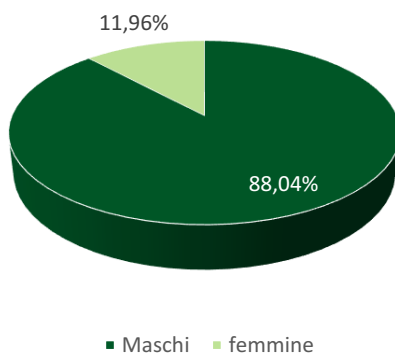
Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica

La distribuzione per età delle minori è fortemente condizionata dalle presenze di origine ucraina: delle 2.560 femmine presenti al 29 febbraio 2024, ben 2.040 sono ucraine, ovvero la quasi totalità

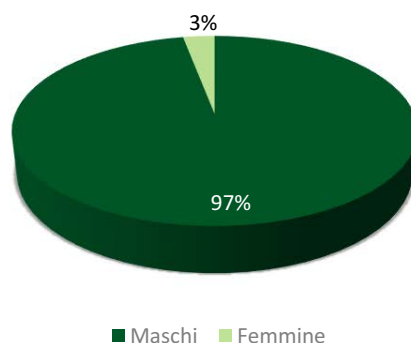
(circa l'80 per cento). Poiché i minori ucraini di genere maschile sono 1.990, l'Ucraina è l'unico Paese di origine con una prevalenza femminile.

Escludendo dalla rilevazione le minori ucraine, i minori stranieri non accompagnati di sesso femminile presenti in Italia sono circa il 3 per cento del totale delle presenze.

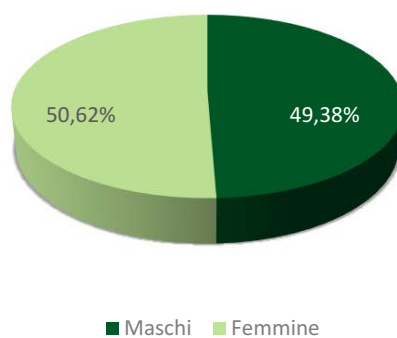
Distribuzione per genere dei minori stranieri presenti in Italia comprensiva dell'Ucraina



Distribuzione per genere dei minori stranieri presenti in Italia con esclusione dell'Ucraina



Distribuzione per genere dei minori ucraini presenti in Italia



Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica

Dall'analisi dei dati in una prospettiva temporale, appare chiaro che le presenze di minori stranieri non accompagnati sul territorio nazionale sono sensibilmente aumentate nel quadriennio 2020-2023, periodo nel quale si è registrato un incremento complessivo di oltre il 225 per cento. Le Regioni maggiormente coinvolte sono la Campania, che ha incrementato le presenze del 634 per cento, l'Abruzzo, che ha fatto rilevare un incremento di oltre il 500 per cento nel quadriennio, e l'Umbria, che ha registrato un aumento del 466 per cento.

Le Regioni con il minore aumento di presenze sono il Friuli Venezia Giulia, che ha visto un incremento di soli 27 punti percentuali in quattro anni, peraltro compensati da una diminuzione di oltre il 10 per cento nei primi mesi del 2024 rispetto all'ultima rilevazione del 2023, e la Provincia autonoma di Bolzano, che fa segnare anch'essa un incremento del 27 per cento nel quadriennio.

Dall'analisi della distribuzione regionale delle presenze, appare evidente come la Sicilia si attesti quale Regione che accoglie il maggior numero di minori (5.048, ovvero il 23,8 per cento del totale), seguita dalla Lombardia (2.680, pari al 12,6 per cento), dall'Emilia-Romagna (1.827, 8,6 per cento), dalla Campania (1.757, 8,3 per cento) e dal Lazio (1.301, 6,1 per cento).

Presenze in Italia su base regionale e variazioni rispetto ai periodi precedenti

Regione	31/12/2020	31/12/2021	Var 21/20	31/12/2022	Var 22/21	31/12/2023	Var 23/22	29/02/2024	Var 24/23	Var 23/20
Campania	232	370	59,48%	1135	206,76%	1703	50,04%	1757	3,17%	634,05%
Abruzzo	102	147	44,12%	491	234,01%	629	28,11%	611	-2,86%	516,67%
Umbria	36	103	186,11%	156	51,46%	204	30,77%	199	-2,45%	466,67%
Marche	110	221	100,91%	435	96,83%	506	16,32%	474	-6,32%	360,00%
Trento	21	27	28,57%	86	218,52%	94	9,30%	92	-2,13%	347,62%
Lazio	339	404	19,17%	1087	169,06%	1363	25,39%	1301	-4,55%	302,06%
Piemonte	233	387	66,09%	885	128,68%	929	4,97%	935	0,65%	298,71%
Lombardia	703	1202	70,98%	2880	139,60%	2777	-3,58%	2680	-3,49%	295,02%
Liguria	198	377	90,40%	794	110,61%	774	-2,52%	728	-5,94%	290,91%
Toscana	286	469	63,99%	902	92,32%	1062	17,74%	1021	-3,86%	271,33%
Emilia-Romagna	551	926	68,06%	1814	95,90%	1922	5,95%	1827	-4,94%	248,82%
Basilicata	128	200	56,25%	358	79,00%	428	19,55%	445	3,97%	234,38%
Veneto	232	302	30,17%	814	169,54%	747	-8,23%	727	-2,68%	221,98%
Sardegna	82	75	-8,54%	190	153,33%	253	33,16%	218	-13,83%	208,54%
Puglia	417	960	130,22%	880	-8,33%	1238	40,68%	1002	-19,06%	196,88%
Sicilia	2043	3466	69,65%	3923	13,19%	6016	53,35%	5048	-16,09%	194,47%
Valle d'Aosta	7	7	0,00%	14	100,00%	20	42,86%	18	-10,00%	185,71%
Calabria	426	1507	253,76%	2068	37,23%	1141	-44,83%	909	-20,33%	167,84%
Molise	99	90	-9,09%	138	53,33%	248	79,71%	260	4,84%	150,51%
Friuli-Venezia Giulia	780	978	25,38%	963	-1,53%	997	3,53%	894	-10,33%	27,82%
								70	0,00%	27,27%
								21216	-8,24%	226,57%

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica

Su scala interregionale le aree del Nord-Ovest (20,6 per cento), Nord-Est (17 per cento) e Centro (14,1 per cento) appaiono meno coinvolte nell'accoglienza rispetto al Sud (23,5 per cento) e alle Isole (24,8 per cento), dove si concentra il 48,3 per cento delle presenze, percentuale ancora più significativa se si considera lo scarso apporto della Sardegna, che contribuisce solo per l'1 per cento.

Presenze minori nei centri di accoglienza 2020-2024					
	29/02/2024	31/12/2023	31/12/2022	31/12/2021	31/12/2020
NORD OVEST					
Lombardia	2680	2777	2880	1202	703
Piemonte	935	929	885	387	233
Liguria	728	774	794	377	198
Valle d'Aosta	18	20	14	7	7
TOTALE NORD OVEST	4361	4500	4573	1973	1141
NORD EST					
Emilia-Romagna	1827	1922	1814	926	551
Friuli-Venezia Giulia	894	997	963	978	780
Veneto	727	747	814	302	232
Trento	92	94	86	27	21
Bolzano	70	70	76	66	55
TOTALE NORD EST	3610	3830	3753	2299	1639
CENTRO					
Lazio	1301	1363	1087	404	339
Toscana	1021	1062	902	469	286
Marche	474	506	435	221	110
Umbria	199	204	156	103	36
TOTALE CENTRO	2995	3135	2580	1197	771
SUD					
Abruzzo	611	629	491	147	102
Basilicata	445	428	358	200	128
Calabria	909	1141	2068	1507	426
Campania	1757	1703	1135	370	232
Molise	260	248	138	90	99
Puglia	1002	1238	880	960	417
TOTALE SUD	4984	5387	5070	3274	1404
ISOLE					
Sicilia	5048	6016	3923	3466	2043
Sardegna	218	253	190	75	82
TOTALE ISOLE	5266	6269	4113	3541	2125
	21216	23121	20089	12284	7080

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica

Dall'osservazione dei dati delle presenze rilevate su base regionale, parametrize rispetto alla superficie territoriale e al PIL *pro-capite*, sembrerebbe che, oltre alla Sardegna, le Regioni che contribuiscono in misura inferiore all'accoglienza dei minori sono le Province autonome di Trento

(0,4 per cento) e di Bolzano (0,3 per cento), Valle d'Aosta (0,1 per cento), Umbria (0,9 per cento) e Molise (1,2 per cento).

Presenze minori nei centri di accoglienza al 29/2/24		PIL <i>PRO</i> <i>CAPITE</i>	SUPERFI CIE In Km ²	POPOLAZI ONE In migliaia
NORD OVEST				
Lombardia	2680	44.408	23.844	10.000
Piemonte	935	34.386	25.387	4.356
Liguria	728	35.756	5.418	1.508
Valle d'Aosta	18	43.689	3.261	123
TOTALE NORD OVEST	4361			
NORD EST				
Emilia Romagna	1827	40.032	22.510	4.455
Friuli Venezia Giulia	894	36.033	7.924	1.194
Veneto	727	37.238	18.345	4.845
Trento	92	44.234	6.207	544
Bolzano	70	54.506	7.400	535
TOTALE NORD EST	3610			
CENTRO				
Lazio	1301	37.181	17.242	5.720
Toscana	1021	35.075	22.985	3.665
Marche	474	30.751	9.344	1.484

Umbria	199	28.203	8.456	854
TOTALE CENTRO	2995			
SUD				
Campania	1757	21.241	13.671	5.587
Puglia	1002	21.589	19.541	3.890
Calabria	909	19.418	15.222	1.947
Abruzzo	611	27.023	10.763	1.270
Basilicata	445	27.751	9.995	534
Molise	260	24.497	4.461	289
TOTALE SUD	4984			
ISOLE				
Sicilia	5048	20.088	25.711	4.792
Sardegna	218	23.733	24.090	1.570
TOTALE ISOLE	5266			
21216				

Analizzando il dato riferito ai minori provenienti dalla sola Ucraina, che costituiscono circa il 19 per cento del totale (4.030 su 21.216), è interessante notare come la loro presenza si concentri prevalentemente (59,41 per cento) in quattro Regioni: in Lombardia per il 26,46 per cento, in Emilia-Romagna per il 15,94 per cento, nel Lazio per l'8,94 per cento e in Veneto per l'8,07 per cento.

La distribuzione tra le Regioni è certamente influenzata anche dai flussi di ingresso.

Le tre principali rotte verso l'Europa, praticate tanto da migranti adulti quanto da minori non accompagnati, sono:

- 1) via del Mediterraneo orientale: transitando dalla Turchia e dalle aree limitrofe verso la Grecia e le sue isole, soprattutto via mare. Nel 2015 rappresentava la principale via di entrata in Europa;
- 2) via del Mediterraneo centrale: rotta storica che negli anni passati aveva luoghi di partenza multipli nell'Africa settentrionale, ma che negli ultimi anni ha concentrato le partenze in Libia, dove vengono convogliate persone in fuga da numerosi Paesi dell'Africa e del Medioriente;
- 3) rotta balcanica: rappresenta la via di terra per raggiungere il Nord Europa, ufficialmente interrotta con la firma dell'accordo tra Unione europea e Turchia del marzo 2016, ma di fatto ancora praticata.

Negli ultimi anni, l'aumento di minori soli sbarcati provenienti dalla rotta del Mediterraneo centrale ha determinato una loro maggiore concentrazione in Sicilia e nell'Italia meridionale. Tuttavia, dal 2018, si è verificato un aumento significativo di minori presenti in Friuli Venezia Giulia, a causa degli arrivi dalla rotta balcanica.

Come affermato dal Ministro dell'interno, tutte queste direttrici si influenzano a vicenda, nel senso che quando una rotta diventa meno agevole, rischiosa o non efficiente, le organizzazioni criminali che sfruttano i flussi migratori ricorrono alle altre o anche a una sola di esse⁷.

⁷ Audizione del Ministro dell'interno presso il Comitato Schengen del 7 novembre 2023.

IL QUADRO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E NAZIONALE IN MATERIA DI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Di fronte a un fenomeno particolarmente complesso, in continua evoluzione e in rapido mutamento, la cornice legislativa europea e nazionale di riferimento è stata oggetto, negli anni, di una revisione costante. Gli interventi legislativi che si sono succeduti nelle ultime due decadi sono stati volti, innanzitutto, a riconoscere ai minori stranieri non accompagnati, in ragione della loro specifica vulnerabilità, misure di tutela e di protezione aggiuntive rispetto a quelle previste per i migranti adulti, e, in secondo luogo, a rafforzare progressivamente il sistema di presa in carico, di accoglienza e di integrazione sociale.

Il quadro normativo europeo e nazionale si è quindi evoluto attraverso il superamento dell'approccio emergenziale delle origini e l'adozione di una prospettiva di intervento e di gestione del fenomeno di carattere strutturale e organico.

1. Normativa dell'Unione europea

Le Istituzioni europee hanno più volte richiamato l'attenzione sulla necessità, per i minori migranti non accompagnati, di una protezione specifica e adeguata. Nella Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio *“La protezione dei minori migranti”*, del 12 aprile 2017, la Commissione europea rileva come i minori vivano una serie di esperienze legate alla migrazione, spesso traumatiche, e si trovino in una situazione di particolare vulnerabilità, dovuta all'età, alla lontananza da casa e alla separazione dai genitori o dai responsabili della loro cura. I minori migranti di entrambi i sessi sono inoltre esposti a rischi e spesso subiscono forme estreme di violenza e sfruttamento, sono vittime della tratta di esseri umani e di abusi di tipo fisico, psicologico e sessuale, prima e dopo il loro arrivo sul territorio dell'Unione europea.

Nel 2021 la Commissione ha presentato la Strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori, cui ha fatto seguito la Raccomandazione del Consiglio che istituisce una *“Garanzia europea per l'infanzia”*. La strategia richiama quanto già esposto nella comunicazione del 2017 e sottolinea come i minori migranti soffrano spesso di problemi di salute mentale in ragione di situazioni vissute nel Paese di origine e lungo la rotta migratoria o di trattamenti degradanti nel Paese di arrivo. Viene dunque rivolto un invito agli Stati membri affinché questi promuovano strategie e programmi nazionali destinati ad accelerare la deistituzionalizzazione e la transizione verso servizi di assistenza di qualità, basati sulle famiglie o sulle comunità, e rafforzino i sistemi di tutela a disposizione di tutti i minori non accompagnati, anche attraverso la partecipazione alle attività della Rete europea per la tutela. La strategia sottolinea inoltre che il nuovo Fondo Asilo, migrazione e integrazione, istituito con il regolamento (UE) 2021/1147 e valido per il periodo dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2027 (ossia per la durata dell'attuale quadro finanziario pluriennale), è inteso a rafforzare la protezione dei minori migranti non accompagnati, riconoscendo e fornendo sostegno finanziario e incentivi per l'accoglienza, l'alloggio e altre esigenze speciali.

Anche il Consiglio dell'Unione europea si è pronunciato in materia. Da ultimo, le Conclusioni relative alla strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori del 9 giugno 2022 ribadisce la necessità che le Istituzioni europee e nazionali riservino una particolare attenzione alla tutela dei diritti dei minori in situazioni di crisi o di emergenza.

La normativa di riferimento dell'Unione europea comprende:

- ✓ la direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale;
- ✓ la direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Con l'approvazione del “Nuovo patto su migrazione asilo” gli atti di cui sopra verranno sostituiti da un nuovo regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e da una nuova direttiva recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

I testi legislativi richiamati sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 22 maggio 2024, dopo essere stati approvati definitivamente dal Parlamento europeo il 10 aprile 2024 e dal Consiglio il 14 maggio 2024. L'applicazione del regolamento è prevista dopo due anni. Per quanto riguarda la direttiva, gli Stati membri disporranno di due anni di tempo per recepirla nei loro ordinamenti interni.

1.1 Procedure comuni dell'Ue ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale

La vigente direttiva 2013/32/UE (c.d. “direttiva procedure”) contempla garanzie specifiche per le persone vulnerabili (articolo 24) e stabilisce inoltre garanzie per i minori non accompagnati. Viene stabilito innanzitutto che gli Stati membri, non appena possibile, devono adottare misure atte a garantire che “un rappresentante rappresenti e assista il minore non accompagnato” per consentirgli di godere dei diritti e adempiere gli obblighi previsti dalla direttiva. Tale rappresentante deve svolgere i suoi doveri in conformità al principio dell'interesse superiore del minore e deve avere la competenza necessaria a tal fine. Le organizzazioni o gli individui i cui interessi contrastano o possono potenzialmente contrastare con quelli del minore non accompagnato non sono ammissibili ad assumere il ruolo di rappresentanti.

Agli Stati membri è consentito effettuare visite mediche per accertare l'età del minore non accompagnato nel quadro dell'esame di una domanda di protezione internazionale. La direttiva precisa, tuttavia, che tali visite mediche devono essere effettuate nel “pieno rispetto della dignità della persona con l'esame meno invasivo possibile e da professionisti nel settore medico qualificati”.

Per quanto riguarda l'applicabilità delle procedure di frontiera ai minori non accompagnati, queste possono essere messe in atto solo se il richiedente: 1) viene da un Paese che soddisfa i criteri per essere considerato un Paese d'origine sicuro; 2) ha introdotto una domanda reiterata di protezione internazionale; 3) può per gravi motivi essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro; 4) ha un legame con un Paese per il quale sussistano fondati motivi di ritenerlo "Paese terzo sicuro"; 5) ha indotto in errore le autorità presentando documenti falsi; 6) in malafede, ha distrutto o fatto sparire un documento d'identità o di viaggio che avrebbe permesso di accertarne l'identità o la cittadinanza.

Il nuovo regolamento sulla procedura comune di protezione internazionale nell'Unione sostituirà le varie procedure attualmente applicate negli Stati membri con un'unica procedura semplificata; prevede inoltre l'ampliamento dei casi ai quali si applicherebbe la procedura di esame delle domande di asilo, ed eventualmente di rimpatrio, alla frontiera.

Si prevede che per ciascun minore non accompagnato venga nominato un rappresentante, il quale sarà tenuto ad assistere e orientare il minore nella procedura di asilo allo scopo di tutelarne l'interesse superiore e che, in particolare, dovrà assisterlo per quanto riguarda la formalizzazione della domanda, il colloquio personale e, se del caso, la procedura di accertamento dell'età. Affinché ciascun minore non accompagnato possa ricevere un sostegno effettivo, ai rappresentanti o alla persona idonea a fungere temporaneamente da rappresentante dovrà essere affidato contestualmente un numero proporzionato e limitato di minori non accompagnati (non più di 30). Nel caso di un numero sproporzionato di domande avanzate da minori non accompagnati o in altre situazioni eccezionali, il numero di minori non accompagnati per rappresentante può essere accresciuto fino a un massimo di 50.

Nel caso emergano dubbi sul fatto che un richiedente sia o meno minore, si potrà procedere a una verifica dell'età, attraverso un "accertamento multidisciplinare" da parte di professionisti qualificati, che si baserà sull'aspetto fisico o sul comportamento del richiedente, ma che potrà includere anche

una valutazione dei documenti disponibili e delle dichiarazioni rese dal minore. Laddove permangano dubbi, potranno essere effettuate, come misura di ultima istanza, visite mediche, che dovranno essere il meno invasive possibile e svolgersi nel pieno rispetto della dignità della persona. Se il risultato dell'accertamento dell'età non sarà risolutivo, gli Stati membri dovranno considerare il richiedente un minore.

Per quanto concerne la procedura di frontiera, il regolamento esclude di norma la sua applicazione per i minori non accompagnati e per le famiglie con minori di età inferiore a 12 anni, a meno che tali minori: 1) provengano da un Paese terzo che può essere considerato 'Paese di origine sicuro'; 2) siano considerati un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico; 3) abbiano presentato una domanda reiterata che non sia inammissibile; 4) abbiano intenzionalmente indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi od omettendo informazioni pertinenti; 5) abbiano una cittadinanza o, se apolidi, una precedente dimora abituale in un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è, stando agli ultimi dati medi annuali Eurostat, pari o inferiore al 20 per cento⁸.

1.2 Norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale

La direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 reca le norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, con l'obiettivo di garantire un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, adeguate allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore.

⁸ Il 10 aprile 2024 il Parlamento europeo ha approvato il regolamento che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera (che dovrebbe applicarsi ai cittadini di Paesi terzi e agli apolidi la cui domanda è stata respinta nel contesto della 'procedura di asilo alla frontiera'). Al *considerando* 9 viene precisato che in tale contesto sarà opportuno applicare talune disposizioni della direttiva 2008/115/CE, fra cui quelle relative a: l'interesse superiore del minore, il rimpatrio e l'allontanamento di minori non accompagnati, il trattenimento di minori.

La direttiva riserva una particolare attenzione ai principi dell'interesse superiore del minore e dell'unità familiare, in conformità con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989 e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Viene definito “minore non accompagnato” il minore che entra nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o per prassi dello Stato membro interessato, fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto. Il termine include inoltre il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri.

La direttiva dispone che i minori non accompagnati siano trattenuti solo in circostanze eccezionali e che siano rilasciati il più rapidamente possibile. Gli Stati membri devono garantire loro una sistemazione separata dagli adulti.

Per quanto riguarda l'accoglienza e il trattamento, i minori possono essere alloggiati presso familiari adulti, presso una famiglia affidataria, in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori o in altri alloggi idonei. L'alloggio in centri di accoglienza per adulti richiedenti è ammesso solo per i minori che abbiano compiuto 16 anni e solo se tale decisione è assunta dagli Stati membri nell'interesse superiore del minore. Per quanto possibile, i fratelli sono alloggiati insieme. I cambi di residenza devono essere limitati al minimo.

La direttiva dispone inoltre che gli Stati membri inizino a rintracciare quanto prima i familiari del minore non accompagnato e stabilisce che le persone che si occupano di minori non accompagnati devono aver ricevuto una specifica formazione in merito alle particolari esigenze degli stessi e sono soggette, conformemente a quanto stabilito dal diritto nazionale, all'obbligo di riservatezza relativamente alle informazioni di cui dovessero venire a conoscenza durante l'attività svolta.

La revisione della direttiva recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale è intesa a istituire condizioni di accoglienza 'più armonizzate' fra gli Stati membri. Per quanto concerne in particolare i minori non accompagnati, vengono introdotte le seguenti disposizioni:

1. gli Stati membri dovranno fornire le informazioni relative alle condizioni di accoglienza in maniera consona all'età e con modalità che consentano al minore non accompagnato di comprenderle;
2. i minori non accompagnati possono essere trattenuti qualora il trattenimento tuteli il minore (in circostanze eccezionali, come misura di ultima *ratio* e dopo aver accertato che misure alternative meno coercitive non possono essere applicate in maniera efficace). Non devono mai essere trattenuti in carcere o in un'altra struttura utilizzata a fini di contrasto, ma dovrà essere fornita loro una sistemazione in strutture atte ad accogliere minori;
3. gli Stati membri sono tenuti a designare: a) una persona idonea a fungere provvisoriamente da rappresentante fino alla nomina di un rappresentante; b) un rappresentante, non oltre i 15 giorni lavorativi dalla data in cui è stata presentata la domanda di protezione internazionale;
4. il numero di minori non accompagnati di cui i tutori possono essere responsabili non deve essere tale da impedire loro di assolvere ai propri compiti (in circostanze normali, non più di 30 minori non accompagnati contemporaneamente). In situazioni eccezionali, la nomina dei rappresentanti può essere ritardata di 10 giorni e il numero di minori non accompagnati per ciascun rappresentante può essere aumentato fino a un massimo di 50;
5. gli Stati membri devono provvedere affinché vi siano autorità amministrative o giurisdizionali o altri soggetti incaricati di controllare l'adeguato svolgimento dei compiti da parte dei rappresentanti;
6. ciascuno Stato membro dovrà redigere un piano di emergenza, in cui definire le misure da adottare per garantire un'adeguata accoglienza dei richiedenti nei casi in cui debba far fronte a un numero sproporzionato di richiedenti protezione internazionale, in particolare di minori non accompagnati.

Il nuovo testo precisa, inoltre, che le persone che si occupano di minori non devono avere precedenti di reati che coinvolgano minori o che comportino seri dubbi sulla loro capacità di assumere un ruolo di responsabilità; dovranno ricevere una specifica e continua formazione in merito ai diritti e alle esigenze dei minori e saranno soggette all'obbligo di riservatezza. Restano valide le disposizioni della direttiva 2013/33/UE per quanto concerne le possibilità di alloggio e la ricerca dei familiari.

2. Normativa nazionale

Nel nostro ordinamento le disposizioni in materia di minori stranieri non accompagnati sono state introdotte con gli articoli 32 e 33 del Testo unico in materia di immigrazione (D.Lgs. n. 286 del 1998). Con specifico riferimento ai minori non accompagnati 'richiedenti protezione internazionale', si applica il D.Lgs. n. 142 del 2015 (di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale), nonché 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 del 2007 (art. 28). Per quanto riguarda la normativa regolamentare, le disposizioni principali sono contenute nel regolamento di attuazione del TU immigrazione (d.P.R. n. 394 del 1999), modificato dal d.P.R. n. 191 del 2022 con riguardo alla disciplina dei permessi di soggiorno per minori.

Significative modifiche al complesso della normativa sui minori stranieri non accompagnati sono state introdotte con la legge n. 47 del 2017, che ha voluto definire un quadro normativo organico relativo al trattamento e all'accoglienza del minore straniero in arrivo nel territorio italiano, nel rispetto del principio di equo accesso dei minorenni ai diritti e alla tutela, a prescindere dalla loro nazionalità o *status* giuridico.

Ulteriori interventi normativi sono stati definiti con il D.L. n. 13 del 2017, con il D.Lgs. n. 220 del 2017, correttivo del D.Lgs. n. 142 del 2015, e con i successivi decreti in materia di immigrazione, ossia il D.L. n. 113 del 2018, il D.L. n. 130 del 2020, il D.L. n. 20 del 2023 e il D.L. n. 133 del 2023.

Il predetto quadro normativo definisce un sistema complesso di competenze e procedure relative alla presa in carico, all'accoglienza e all'integrazione sociale del minore straniero non accompagnato.

Il sistema italiano si caratterizza per *standard* di tutela rispettosi dei principi definiti dalla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dei principi costituzionali, con particolare riferimento all'articolo 31 della Costituzione, concernente la protezione dell'infanzia e della gioventù.

In ossequio a tali principi fondamentali, i minori stranieri non accompagnati godono degli stessi diritti, in materia di protezione, dei minori italiani e comunitari.

2.1 L'arrivo di minori nel territorio nazionale: diritti e adempimenti

2.1.1 Diritti dei minori stranieri non accompagnati

Con l'intervento di sistema, attuato con la legge n. 47 del 2017, è riaffermato e applicato - nelle misure di accoglienza - il principio del superiore interesse del minore (art. 3 della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989), secondo il quale i responsabili delle decisioni che lo riguardano devono valutare i bisogni del minore in modo complessivo e tener conto di tali bisogni, assegnando il giusto peso a ciascuno di essi quando prendono decisioni nel suo interesse. Viene inoltre estesa la piena garanzia dell'assistenza sanitaria ai minori non accompagnati, prevedendo la loro iscrizione al Servizio sanitario nazionale (SSN) e 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 (art. 14). La L. n. 47 del 2017 ha infine previsto una particolare tutela per i minori non accompagnati vittime di tratta (art. 17).

2.1.2 Il divieto di respingimento alla frontiera e di espulsione

La L. n. 47 del 2017, da un lato, introduce esplicitamente il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati, nel senso che il respingimento non può essere disposto in alcun caso (art. 19, co. 1-*bis*, D.Lgs. n. 286 del 1998). Dall'altro, modifica la disciplina relativa al divieto di espulsione dei minori stranieri che, in base alla normativa vigente (art. 19, co. 2, TU immigrazione), 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, su richiesta del questore, deve essere assunta tempestivamente e, comunque, nel termine di 30 giorni (art. 31, co. 4, TU immigrazione).

L'articolo 8 della medesima L. n. 47 del 2017 prevede tuttavia la possibilità di adottare, nei confronti del minore straniero non accompagnato, un provvedimento di rimpatrio assistito e volontario, ma solo nel caso in cui il ricongiungimento con i suoi familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo corrisponda al superiore interesse del minore, dopo aver sentito il minore e il tutore e tenuto conto dei risultati delle indagini familiari, nonché della relazione dei servizi sociali competenti circa la situazione del minore in Italia.

2.1.3 La segnalazione alle autorità competenti e la nomina del tutore

In base alla normativa vigente (art. 19, co. 5, D.Lgs. n. 142 del 2015), la presenza di un minore non accompagnato deve essere immediatamente segnalata alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per l'apertura della tutela e la nomina del tutore ai sensi degli artt. 343 ss. c.c., nonché per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte,

alla Direzione generale dell'immigrazione del Ministero del lavoro delle politiche sociali, per il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati⁹.

Deve essere nominato un tutore per ogni minore presente sul territorio italiano privo di genitori che possano esercitare la responsabilità genitoriale. Il tutore ha la rappresentanza legale del minore, cioè agisce in nome e per conto del tutelato, compiendo per suo conto atti giuridici, ha la cura della persona del minore e, eventualmente, ne amministra i beni. Nel caso di minore richiedente asilo, la legge prevede che il tutore debba essere nominato nelle 48 successive alla comunicazione della Questura al Tribunale per i minorenni e alla Procura (D.Lgs. n. 25 del 2008, art. 26, co. 5).

La L. n. 47 del 2017 ha inoltre introdotto la figura dei tutori volontari, ossia privati cittadini disponibili ad assumere la tutela di un minore non accompagnato o di più minori, nel numero massimo di tre, salvo che sussistano specifiche e rilevanti ragioni. Per potenziare l'efficacia delle tutele nei confronti dei minori non accompagnati, la legge ha reso più celere l'attivazione delle indagini familiari del minore e ha introdotto un criterio di preferenza dell'affidamento ai familiari rispetto al collocamento in comunità di accoglienza.

Ai garanti per l'infanzia e l'adolescenza regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e, in subordine, all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, è attribuito il compito di selezionare e formare adeguatamente i tutori volontari da iscrivere in un apposito elenco istituito presso ogni tribunale per i minorenni¹⁰.

⁹ I compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati sono disciplinati dal d.P.R. n. 231 del 27 dicembre 2023, "Regolamento concernente i compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della L. 23 agosto 1988, n. 400".

¹⁰ L. n. 47 del 2017, articolo 11.

2.1.4 La procedura di accertamento dell'età

La materia è regolata dall'articolo 19-*bis* del D.Lgs. n. 142 del 2015, introdotto dalla L. n. 47 del 2017 (art. 5), al fine di definire una procedura unica per l'intero territorio nazionale, orientata a un approccio multidisciplinare. La procedura di identificazione prevede innanzitutto un colloquio del minore con personale qualificato, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale, 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. 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.

Sul punto, il D.L. n. 133 del 2023, convertito con modificazioni dalla L. n. 176 del 2023, prevede che qualora il presunto minore venga condannato, ai sensi dell'articolo 495 c.p., per false dichiarazioni o attestazioni a pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o altrui, in relazione all'età dichiarata o accertata mediante documento anagrafico, la pena prevista per tale reato dal codice penale può essere sostituita con l'espulsione dal territorio nazionale.

Qualora permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata dal presunto minore, è previsto che l'accertamento dell'età venga disposto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni mediante esami socio-sanitari condotti da professionisti adeguatamente formati, alla presenza di un mediatore culturale, con modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del genere e del sesso, dell'integrità fisica e psichica della persona. Tale accertamento è effettuato ai sensi del "Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati", approvato il 9 luglio 2020 dalla Conferenza unificata. Qualora anche dopo l'accertamento permangano dubbi sulla minore età, questa è presunta ad ogni effetto di legge.

Il D.L. n. 133 del 2023 ha introdotto altresì la possibilità per l'autorità di pubblica sicurezza, in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati, di disporre con immediatezza l'effettuazione di misurazioni antropometriche o di altri esami sanitari, inclusi quelli radiografici, al fine di determinare l'età, informando immediatamente la Procura della Repubblica presso il Tribunale per le persone, per i minorenni e per la famiglia (nuovo comma 6-ter dell'art. 19-bis, D.Lgs. n. 142 del 2015).

2.1.5 I permessi di soggiorno per minori stranieri non accompagnati

Oltre alla possibilità di ricevere un permesso per protezione internazionale (art. 4, D.Lgs. n. 142 del 2015), la L. n. 47 del 2017 stabilisce che ai minori stranieri non accompagnati possono essere rilasciati, quando la legge dispone il divieto di respingimento o di espulsione, due tipi di permesso di soggiorno:

- il permesso per minore età, rilasciato al minore non accompagnato in quanto soggetto nei confronti del quale sono in generale vietati l'espulsione e il respingimento (dunque tale permesso si può richiedere per il solo fatto di essere minorenni);
- il permesso per motivi familiari, che può essere rilasciato al minore di quattordici anni affidato, anche solo 'di fatto'¹¹, o sottoposto alla tutela di un cittadino italiano e al minore ultraquattordicenne affidato, anche solo 'di fatto', o sottoposto alla tutela di uno straniero regolarmente soggiornante nel territorio nazionale o di un cittadino italiano con lo stesso convivente¹².

¹¹ S'intende 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 L. 184 del 1983.

¹² Il d.P.R. n. 191 del 2022 ha chiarito in particolare che 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. Inoltre, in base alle disposizioni del TU immigrazione (D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 32, co. 1-bis e 1-ter), al compimento dei diciotto anni, i minori stranieri non accompagnati possono ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, ovvero di lavoro subordinato o autonomo (c.d. conversione del permesso di soggiorno).

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione politiche migratorie ha il compito, ai sensi del testo unico sull’immigrazione, di esprimere un parere obbligatorio, ma non vincolante, per la questura, al fine del rilascio del permesso di soggiorno ai minori non accompagnati al compimento della maggiore età, oppure per la conversione del permesso di soggiorno per studio-lavoro o attesa di occupazione. Il parere si basa sulla valutazione del percorso di integrazione socio-lavorativa del minore.

2.2 L’organizzazione del sistema nazionale di accoglienza

Il D.Lgs. n. 142 del 2015 (c.d. “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 (cfr. art. 18, 19, 19-*bis* e 21 del D.Lgs. n. 142 del 2015). Tali disposizioni, come modificate ed implementate dalla quasi coeva L. n. 47 del 2017, rappresentano il quadro normativo di riferimento per l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Il sistema è articolato in due fasi successive e affidato alle competenze di due livelli di governo diversi: la prima accoglienza è di competenza dell’amministrazione centrale e provvede ad erogare prestazioni che comprendono l’accoglienza materiale, la mediazione linguistica e culturale, l’orientamento all’apprendimento della lingua italiana, gli interventi di prima assistenza sanitaria e il supporto legale; la seconda accoglienza è di competenza locale e offre servizi destinati ad accompagnare il minore verso l’autonomia, con particolare attenzione alla transizione alla vita adulta. Le strutture governative di prima accoglienza 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 e finanziati a valere sul Fondo asilo Migrazione e Integrazione (FAMI).

Le strutture governative di prima accoglienza sono deputate a svolgere funzioni di soccorso e di protezione immediata di tutti i minori non accompagnati. Con decreto del Ministro dell'interno, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, si devono stabilire le modalità di accoglienza, gli *standard* strutturali 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, comunque non superiore a quarantacinque giorni: in tale fase si procede all'identificazione¹³, che si deve concludere entro dieci giorni, e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a fornire ai minori, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. All'interno delle strutture è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, accompagnato, se necessario, da un mediatore culturale.

È inoltre stabilito 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.

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), che ha sostituito il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI).¹⁴

La capienza del sistema SAI deve essere commisurata alle effettive presenze di minori stranieri nel territorio nazionale e, comunque, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi

¹³ È stato il D.L. n. 133 del 2023 ad ampliare da trenta a quarantacinque giorni il tempo massimo di permanenza dei minori nelle strutture governative di prima accoglienza a loro destinate.

¹⁴ Il D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132, aveva rinominato in Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), istituito dalla L. n. 189 del 2002 come misura di accoglienza organizzata.

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, fra 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.

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 presso il Ministero dell'interno ai sensi dell'art. 15 del D.Lgs. n. 142 del 2015. È fatta salva la possibilità di trasferire il minore in altro Comune, tenendo 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.

La legge stabilisce altresì che, qualora i Comuni non riescano a garantire l'accoglienza nelle forme già previste dalla legge, in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, i prefetti possono attivare strutture di accoglienza temporanee esclusivamente dedicate ai minori (c.d. CAS minori, su cui art. 19, co. 3-*bis*, D.Lgs. n. 142 del 2015, introdotto dall'art. 1-*ter*, D.L. n. 113 del 2016). In proposito, il D.L. n. 133 del 2023 (art. 5, co. 1, lett. a)) dispone che, nel caso in cui anche tali strutture temporanee non risultino momentaneamente disponibili, il prefetto possa decidere di disporre l'accoglienza dei minori nei centri governativi ordinari e straordinari di accoglienza, sostanzialmente riservati agli adulti, ma in una "sezione" appositamente dedicata ai minori. La disposizione limita la possibilità di accoglienza in tali centri ai minorenni di età almeno pari a sedici anni e per un periodo comunque non superiore a novanta giorni.

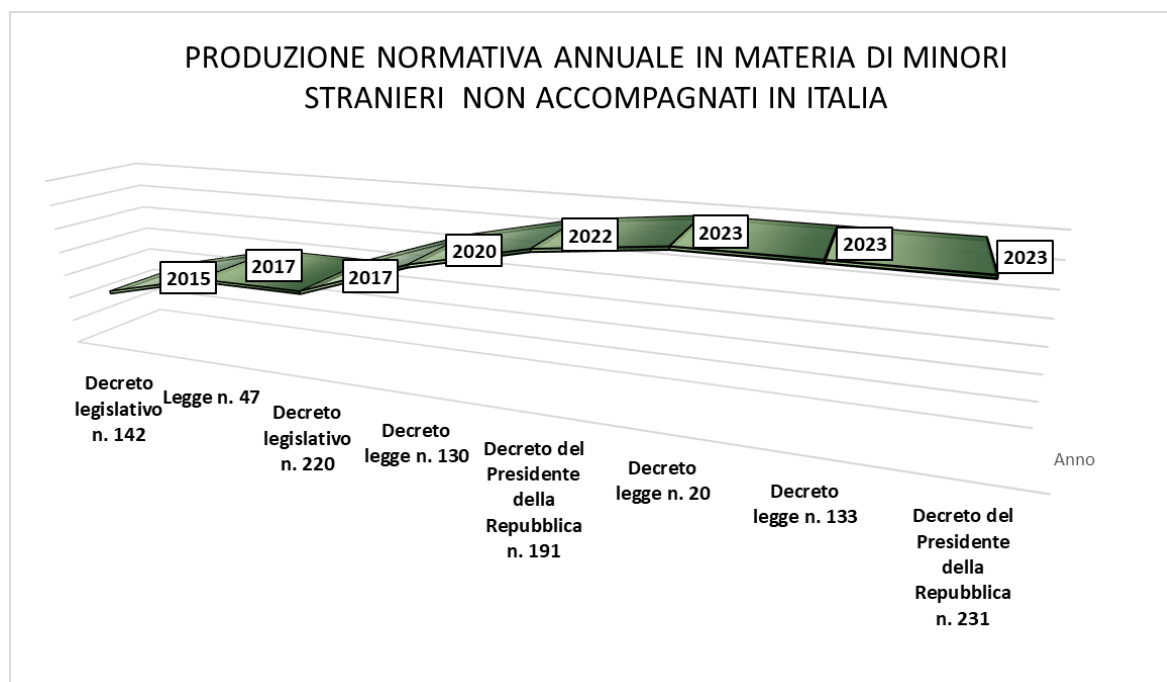
Le strutture del SAI sono aperte, nei limiti dei posti disponibili, oltre che ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, anche ai richiedenti protezione internazionale che hanno fatto ingresso nel territorio nazionale a seguito di protocolli per la realizzazione di corridoi umanitari, ovvero evacuazioni o programmi di reinsediamento nel territorio nazionale, che prevedono

l'individuazione dei beneficiari nei Paesi di origine o di transito in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), nonché ai titolari di specifiche categorie di permessi di soggiorno e ai neomaggiorenni affidati ai servizi sociali.

Il quadro delle procedure sopra descritte delineato dal D.Lgs. n. 142 del 2015 e potenziato dalla L. n. 47 del 2017, è da ultimo stato definito con il D.L. n. 20 del 2023, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 50 del 2023 e dal D.L. n. 133 del 2023, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 176 del 2023.

Allo scopo di far fronte alle criticità determinate dall'incremento dei flussi di migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo, registrato a partire dai primi mesi del 2023, sono state approvate sia misure per il potenziamento tecnico-logistico del sistema di prima accoglienza e dei controlli di frontiera, sia modifiche al sistema di accoglienza, anche con riferimento alle modalità di accertamento dell'età nell'ambito delle procedure di identificazione.¹⁵

¹⁵ D.L. 10 marzo 2023, n. 20, convertito, con modificazioni, dalla L. 5 maggio 2023, n. 50, e D.L. 5 ottobre 2023, n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno, convertito, con modificazioni, dalla L. 1° dicembre 2023, n. 176.



Fonte ed elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica

In particolare, sono state adottate misure sulla gestione dei punti di crisi (*“hotspot”*) e dei centri governativi di accoglienza¹⁶, sulla platea dei soggetti che possono accedere ai progetti territoriali di accoglienza e integrazione nell’ambito del SAI¹⁷, nonché sulle prestazioni che devono essere garantite nei centri¹⁸ e sulle ipotesi di revoca e riduzione delle misure di accoglienza garantite. Inoltre, ai minori stranieri non accompagnati che compiono diciotto anni può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, solo previo

¹⁶ Sono state prorogate fino al 31 dicembre 2025 le facoltà di deroga all’applicazione della normativa vigente, già previste per i Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR), per la realizzazione di nuovi *hotspot* e centri governativi.

¹⁷ Sono stati esclusi dall’ambito di applicazione dei servizi della rete territoriale i richiedenti asilo, ossia gli stranieri che hanno presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è ancora stata adottata una decisione definitiva, con una deroga per i richiedenti protezione internazionale che entrino in Italia in attuazione di protocolli sui corridoi umanitari, del programma di reinsediamento o di evacuazioni umanitarie, nonché per i richiedenti che appartengono alle c.d. “categorie vulnerabili”.

¹⁸ L’articolo 6-ter del D.L. n. 20 del 2023 ha escluso dalle prestazioni che devono essere assicurate nelle strutture di prima accoglienza l’assistenza psicologica, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio.

accertamento dell'effettiva sussistenza dei presupposti e requisiti previsti e per un periodo massimo di un anno.¹⁹

Con delibera del Consiglio dei ministri dell'11 aprile 2023, il Governo ha dichiarato lo stato di emergenza sull'intero territorio nazionale in conseguenza dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo. La durata dello stato di emergenza, inizialmente stabilita fino all'11 ottobre 2023 è stata due volte prorogata di ulteriori sei mesi (da ultimo fino all'11 ottobre 2024).

Le misure derogatorie e semplificatorie, introdotte a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, sono state finalizzate - secondo gli intenti del Governo - alla realizzazione *ex novo* o all'ampiamento delle strutture dedicate all'accoglienza dei migranti²⁰.

Con diverse ordinanze, il Capo del Dipartimento della protezione civile ha disposto specifiche misure di rafforzamento del sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, tra cui l'ampiamento delle capacità di accoglienza dei centri per minori e la facoltà, per questi ultimi, di derogare ai limiti di capienza fissati dalla normativa locale fino a un massimo del 25 per cento²¹.

3. Le risorse finanziarie

Le risorse finanziarie con le quali sono finanziati gli interventi in favore dei minori stranieri non accompagnati afferiscono principalmente al Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) 2021-

¹⁹ Articolo 4-*bis* del D.L. n. 20 del 2023.

²⁰ Delibera del Consiglio dei Ministri del 5 ottobre 2023.

²¹ Ocdpc n. 994 dell'11 maggio 2023 - Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare, sul territorio delle Regioni Campania, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, lo stato di emergenza in conseguenza dell'eccezionale incremento dei flussi di persone migranti in ingresso sul territorio nazionale attraverso le rotte migratorie del Mediterraneo. In base agli ultimi dati ufficiali disponibili, raccolti dal Ministero dell'Interno in una Relazione trasmessa il 29 novembre 2022, al 31 dicembre 2021 erano 25 le strutture temporanee di prima accoglienza attivate dai Prefetti ai sensi dell'articolo 19, comma 3-*bis*, del D.Lgs. n. 142 del 2015, per un totale di 571 posti disponibili.

2027. Il Fondo, istituito con il regolamento (UE) n. 2021/1147 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021, è uno strumento finanziario previsto dall'Unione europea a favore degli Stati membri per migliorare e promuovere una gestione integrata dei flussi migratori, in tutti gli aspetti del fenomeno, dall'Asilo, all'integrazione sociale, al rimpatrio nei Paesi d'origine. Il Fondo ha una dotazione finanziaria pari a 9.882 milioni di euro per il periodo dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2027.

Il Programma nazionale (PN) FAMI è il documento programmatico elaborato dall'Italia per la definizione degli obiettivi strategici e operativi, nonché degli interventi da realizzare con la dotazione finanziaria a disposizione. L'Autorità responsabile è il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno. Con decreto del Ministero dell'interno è stato istituito il Comitato di sorveglianza.

La dotazione finanziaria attribuita all'Italia dall'Unione europea ammonta a 512.623.353,00 euro, cui va aggiunto un equivalente cofinanziamento nazionale reso disponibile dal Ministero dell'economia e delle finanze; la dotazione finanziaria complessiva per l'intero periodo di programmazione è pertanto pari a 1.025.246.706,01 euro. Il Programma nazionale FAMI 2021- 2027 fa più volte riferimento ai minori stranieri non accompagnati.

Tra gli altri strumenti finanziari europei, il regolamento (UE) 2021/1148 ha istituito lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere. La dotazione finanziaria per il periodo compreso fra il 1° gennaio 2021 e il 31 dicembre 2027 è fissata a 5.241 miliardi di euro, cui si aggiungono ulteriori 1.141 miliardi di euro. Ogni Stato membro deve assegnare, nel proprio programma, almeno il 10 per cento delle risorse stanziata alla politica dei visti.

Il Fondo Sicurezza interna 2021-2027 (ISF) è stato istituito con il regolamento (UE) 2021/1149. Il Fondo ha un bilancio pari a 1.931 miliardi di euro per il periodo dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2027.

Il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo finanzia il Sistema di accoglienza e integrazione (SAI). Le risorse del FNSPA sono iscritte sul capitolo 2352 dello stato di previsione del Ministero dell'interno e sono pari a 589,2 milioni per il 2024 e a 504,3 milioni dal 2025 (vd. il decreto di ripartizione in capitoli del bilancio di previsione 2024-2026). Si segnala che l'art. 9, co. 5, del D.L. n. 19 del 2024 (convertito con L. n. 56 del 2024) ha disposto un incremento del Fondo pari a 26,2 milioni per il 2024.

Nel 2012 è stato istituito il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. L'art. 1, co. 181, della legge di stabilità 2015 (L. n. 190 del 2014) ne ha trasferito le risorse a un nuovo e analogo Fondo che viene stabilmente istituito presso il Ministero dell'interno. Le risorse del Fondo, allocate nello stato di previsione del Ministero dell'interno, sono pari a 164,9 milioni di euro per il 2024 e a 121,6 milioni dal 2025. Il Ministero dell'interno eroga trimestralmente ai Comuni che ne fanno richiesta, per il tramite delle prefetture, un contributo giornaliero per l'accoglienza che viene offerta ai MSNA tramite affido familiare o in strutture autorizzate e accreditate. L'ammontare del contributo giornaliero, quantificato in precedenza nella misura massima di 45,00 euro, è stato portato a 100,00 euro, IVA inclusa, a partire dal 1° gennaio 2023.

Il D.L. n. 145 del 2023 ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un Fondo per il finanziamento delle misure urgenti connesse all'accoglienza dei migranti, anche a sostegno dei Comuni interessati, nonché in favore dei minori non accompagnati. La manovra finanziaria per il triennio 2024-2026 (L. 30 n. 213 del 2023) ha rifinanziato tale Fondo nella misura di 172.739.236 euro per l'anno 2024, di 269.179.697 euro per l'anno 2025 e di 185.000.000 di euro per l'anno 2026.

4. Le attività di censimento e monitoraggio

Al fine di favorire il collocamento e la distribuzione omogenea sul territorio nazionale dei MSNA, il legislatore del 2017 ha previsto l'impianto del Sistema informativo nazionale dei minori non

accompagnati (SIM), istituito presso la Direzione generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; attraverso il censimento della presenza dei minori stranieri non accompagnati sul territorio italiano, il Sistema permette di tracciarne costantemente gli spostamenti, con riferimento al collocamento in accoglienza e alla presa in carico da parte dei servizi sociali territorialmente competenti, e di gestire i dati relativi alla loro anagrafica. Ai fini della registrazione dei dati nel sistema informativo e per assicurarne il monitoraggio, l'autorità di pubblica sicurezza dà immediata comunicazione della presenza del MSNA al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con mezzi idonei a garantire la riservatezza dell'informazione. Il SIM garantisce inoltre un livello di monitoraggio costante e trasparente, grazie anche all'implementazione diretta da parte degli enti locali.

I dati registrati all'interno del SIM confluiscono nei rapporti pubblicati a cadenza semestrale e mensile sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Il SIM si configura quindi come un sistema in grado di censire la presenza, ma anche gli eventi più significativi nel percorso dei minori: ritrovamento sul territorio, collocamento, svolgimento delle pratiche amministrative, eventuali percorsi di integrazione e uscita dal sistema per raggiungimento della maggiore età.

I compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati sono disciplinati in dettaglio dal decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 2023, n. 231²², con riferimento sia alle attività di censimento e monitoraggio sia a quelle di promozione dell'individuazione dei familiari dei minori e dell'integrazione dei minori accolti temporaneamente nel territorio dello Stato. Con particolare riferimento alle indagini familiari, la Direzione generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è deputata a svolgere compiti di impulso e di collaborazione con le amministrazioni competenti per lo scambio di informazioni utili

²² Regolamento concernente i compiti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della L. 23 n. 400 del 1988.

al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori stranieri, attraverso la stipula di apposite convenzioni con idonei organismi nazionali o internazionali.

5. L'integrazione e l'inclusione dei minori stranieri non accompagnati

Le strutture di accoglienza SAI per minori stranieri non accompagnati rappresentano lo strumento principale per la presa in carico dei minori ed erogano due livelli di prestazioni²³. Ai servizi di primo livello, che comprendono le prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio, accedono i richiedenti protezione internazionale. Ai servizi di secondo livello, che comprendono servizi aggiuntivi finalizzati all'integrazione quali l'orientamento al lavoro e la formazione professionale, accedono i titolari di protezione internazionale, i minori stranieri non accompagnati e i titolari di permessi di soggiorno per motivi specifici che già beneficiano dei servizi di primo livello.

Gli enti locali possono promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza²⁴. Infatti ai MSNA si applica la normativa in materia di affidamento familiare, con la possibilità che il minore possa essere affidato a una famiglia, preferibilmente con figli minori o a una persona singola in grado di assicurare il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno.

Con il trasferimento in seconda accoglienza viene redatto il Progetto educativo individualizzato (PEI) e viene definito il percorso di accompagnamento alla maggiore età.

²³ Articolo 1-*sexies*, comma 2-*bis*, del D.L. n. 416 del 1989.

²⁴ Articolo 2, comma 1-*bis*, della L. n. 184 del 1983, inserito dall'articolo 7 della L. n. 47 del 2017.

Il PEI è quindi lo strumento utilizzato dall'*équipe* educativa per l'elaborazione di un percorso di integrazione commisurato alle esigenze di ogni singolo ospite, contenente obiettivi personali, scolastici-formativi, di integrazione lavorativa e di integrazione sociale sul territorio.

Tale offerta è assicurata per tutto il periodo di permanenza nelle Comunità di accoglienza, fino al raggiungimento della maggiore età. La L. n. 47 del 2017, all'articolo 13, comma 2, ha altresì introdotto la possibilità di prolungare l'accoglienza in presenza di un seguito amministrativo e per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dell'autonomia economica e abitativa. Peraltro, solo all'interno della rete SAI, i MSNA hanno la possibilità di permanere sei mesi oltre la maggiore età, anche senza il provvedimento di seguito amministrativo.

GLI ESITI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA: OSSERVAZIONI, CRITICITÀ E PROPOSTE

1. L'andamento del fenomeno: dall'emergenza alla stabilizzazione

Per quanto riguarda la dimensione quantitativa degli arrivi e dell'accoglienza, secondo molti soggetti auditi occorre avere consapevolezza che si tratta di fenomeno di carattere strutturale, che si colloca nell'ambito di incremento complessivo delle migrazioni in tutte le aree del mondo. Con riguardo all'Italia, occorre considerare che i flussi migratori negli ultimi 10 anni mostrano una certa costanza, con alcune variazioni riguardanti, in particolare, il cambiamento delle nazionalità, un aumento di casi di minorenni nella fascia d'età 7-14 anni e in una maggiore presenza relativa, tra i minori, di bambine e ragazze.

Considerando il dato relativo alla presenza dei MSNA all'interno del circuito di accoglienza alla fine di ogni anno, nell'ultimo decennio si è registrato un andamento sinusoidale. C'è stata prima una repentina crescita nel periodo 2013-2017, sostanzialmente imputabile all'incremento significativo degli sbarchi, seguita da una successiva contrazione a causa della diminuzione degli arrivi via mare, che ha dato luogo a una veloce e netta riduzione dei minori presenti, che sono poi ripresi a crescere in maniera costante negli anni successivi. Inoltre, la componente dei minori soli nell'ambito dei migranti è andata progressivamente aumentando, soprattutto all'interno dei migranti sbarcati sulle coste italiane.

Non è solo una questione di numeri che, registrando picchi molti elevati in concomitanza di situazioni internazionali critiche, sono sostanzialmente stabili se considerati nel medio e lungo periodo, quanto anche una questione di distribuzione disomogenea dei minori sul territorio nazionale, nonché di crescente complessità delle vulnerabilità da prendere in carico.

È emerso, infatti, che la mancanza di redistribuzione dei MSNA su tutto il territorio nazionale comporta la concentrazione di minori in determinate aree geografiche, innanzitutto quelle di primo ingresso, come la Sicilia e il Friuli Venezia Giulia, ma anche in aree di forte concentrazione urbana nelle Regioni del Centro-Nord, con particolare riferimento alla Lombardia.

Con riguardo alla regione Friuli Venezia Giulia, interessata ai flussi di ingresso provenienti dalla rotta balcanica, ma anche da altre Regioni italiane, essa appare particolarmente aggravata per l'assenza di *hot spot* e centri di prima accoglienza e di strutture Sai; conseguentemente, i Comuni per la gestione degli arrivi e della prima accoglienza si affidano a strutture private, soprattutto di carattere alberghiero. La mancanza di centri di accoglienza strutturati dipende - secondo quanto riferito dai rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - dalla tipologia di flusso migratorio che ha storicamente interessato la Regione, caratterizzato da transiti e permanenze brevi di soggetti con un'età molto vicina alla maggiore età, che si spostano velocemente in altre Regioni²⁵. Esiste poi una pressione derivante anche dei c.d. "movimenti secondari", ovvero di persone che, spostandosi autonomamente dalle aree di primo arrivo, e cioè fuori dalle quote gestite a livello centrale per il tramite delle prefetture, giungono in numeri anche elevati nel territorio di alcune città. Si verificano pertanto movimenti interni che interessano conseguentemente anche Regioni diverse da quelle di primo ingresso o di confine.

Il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno ha sottolineato che oltre che in Sicilia, in quanto regione di sbarco, le grandi città metropolitane (in particolare, Milano, Roma, Torino, Napoli, Bologna) rappresentano un forte polo di attrazione, sia per coloro che vi giungono direttamente a seguito di ingresso attraverso i confini terrestri, sia per coloro che si allontanano dai centri di accoglienza ubicati in altre Regioni²⁶.

²⁵ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, audizione del 9 novembre 2023.

²⁶ Audizione del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno dell'11 febbraio 2025

I Comuni maggiormente interessati dai flussi subiscono un carico eccessivo, che genera difficoltà organizzativa nella gestione degli arrivi e nella presa in carico dei minori.

A tale riguardo, il Ministro dell'interno ha affermato la necessità di affrontare il fenomeno attraverso politiche che coniughino la protezione e l'accoglienza con la sostenibilità degli interventi, la garanzia della sicurezza dei cittadini e la coesione sociale. Nell'ambito delle politiche strutturali del Governo, delle Regioni e degli Enti locali, si avverte però - ha sottolineato il Ministro - l'esigenza di un rafforzato sostegno, di carattere organizzativo e finanziario, proprio ai Comuni di confine con altri Paesi europei e a quelli costieri²⁷. A tal fine, sono stati previsti specifici contributi finanziari nel decreto n. 145 del 2023 e nella legge di bilancio 2024, nonché un maggiore sostegno organizzativo, realizzato anche attraverso la previsione sino al 2025 di una semplificazione delle procedure per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti connessi alle attività degli *hot spot*.²⁸

Secondo l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), molti enti locali, con particolare riguardo proprio a quelli maggiormente interessati dai flussi migratori, riferiscono difficoltà nella gestione di situazioni individuali e dinamiche sempre più problematiche dei minori, connesse a forti vulnerabilità afferenti alla sfera sanitaria e comportamentale. A tali situazioni si aggiunge l'emergenza determinata dal coinvolgimento e dallo sfruttamento di questi minori nelle attività illegali delle reti criminali²⁹.

2. Il sistema di accoglienza: *governance* e strutture della rete

È stato osservato che la *governance* del sistema, nella sua articolazione tra primo e secondo livello, afferenti a istituzioni diverse, sconta nella prassi una sovrapposizione di competenze e ruoli,

²⁷ Audizione del Ministro dell'interno del 7 novembre 2023.

²⁸ Audizione del Ministro dell'interno del 7 novembre 2023

²⁹ ANCI, MINISTERO DELL'INTERNO, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i minori stranieri non accompagnati*, dicembre 2022 (documento rilasciato al Comitato nel corso dell'audizione di ANCI del 18 ottobre 2023).

suscettibile di impedire un'efficace e trasparente pianificazione degli interventi³⁰ e di riverberarsi altresì sulla linearità del percorso di protezione e inclusione³¹.

Il riparto tra i centri di prima accoglienza e quelli di seconda accoglienza non è sempre attuato in coerenza con il dettato normativo, sia per la lunghezza delle procedure nella fase dell'accoglienza, sia per la saturazione dei centri di entrambi i livelli, a fronte di arrivi di minori non accompagnati sempre più consistenti.

Secondo un rapporto pubblicato dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza nel luglio 2023, sulla base delle risultanze delle visite svolte nel corso del 2022 in sei strutture di accoglienza SAI per minori stranieri non accompagnati ubicate in diverse aree del territorio nazionale, il sistema delineato dal D.Lgs. n. 142 del 2015 e dalla L. n. 47 del 2017 risulta sostanzialmente irrealizzato. Da un lato, infatti, “la realtà non sempre risponde a quanto previsto dalla norma”, e, dall'altro, “è emersa una certa autonomia di gestione, con conseguente disarmonia a livello nazionale circa le soluzioni scelte che ricadono sull'iniziativa e la responsabilità delle amministrazioni, con un impatto innegabile sul percorso di protezione e inclusione del minore”³².

Nel corso delle audizioni è stata generalmente affermata la necessità di rafforzare la rete di accoglienza, attraverso un ampliamento dei posti disponibili, insufficienti rispetto ai bisogni e non proporzionati alla consistenza degli arrivi, nonché attraverso una loro più razionale e diffusa distribuzione sul territorio nazionale.

Per quanto riguarda il sistema di prima accoglienza facente capo al Ministero dell'interno, alla data del 2 novembre 2023, il numero dei minori presenti in tali strutture era di 8.329, di cui 683 presenti in strutture governative riferibili a 15 progetti di prima accoglienza, 1.769 presenti in strutture

³⁰ ANCI, audizione in Comitato Schengen del 18 ottobre 2023.

³¹ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, audizione del 9 novembre 2023.

³² “Ascolto e partecipazione dei minori stranieri non accompagnati come metodologia di intervento. Risultanze delle visite dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza nelle strutture di accoglienza SAI per minori stranieri non accompagnati” (2022), pubblicato a luglio del 2023, <https://www.anci.it/wp-content/uploads/report-visite-sai-2023.pdf>, pag. 41.

ricettive temporanee, cosiddetti CAS minori, attivate dai prefetti, 5.887 presenti in strutture facenti capo a 209 progetti SAI³³.

La carenza dei posti di prima accoglienza comporta, da una parte, che i minorenni rimangano in tali strutture oltre i termini previsti per legge, in condizioni di accoglienza non idonee e in promiscuità con adulti; dall'altra parte, pone i singoli comuni nella condizione di dover fornire servizi di prima accoglienza, sia nelle strutture SAI, sia rivolgendosi a strutture ricettive private.

Relativamente alla qualità dell'accoglienza, è stato segnalato che accanto a centri di prima accoglienza efficienti, anche grazie a fruttuose collaborazioni tra istituzioni ed enti *no profit*, si verificano situazioni critiche, nelle quali i minori sono collocati con modalità inadeguate, a causa dell'inosservanza degli *standard* qualitativi previsti dalla legge.

Tra queste, vi sono strutture nelle quali permangono anche adulti, quali *hot spot* o alberghi: in tali contesti la promiscuità è suscettibile di determinare un impatto negativo sul già fragile equilibrio emotivo dei minori, nonché di influire sui loro percorsi futuri³⁴.

Pertanto, è stato osservato che proprio l'istituzione di centri di prima accoglienza diffusi sul territorio oltre a risolvere le problematiche connesse con la concentrazione eccessiva di minori in arrivo (con particolare riferimento alla Sicilia), consentirebbe di promuovere un sistema di prima accoglienza più efficace, maggiormente coordinato con le strutture di seconda accoglienza secondo criteri di prossimità territoriale e di continuità delle tutele.

A tale riguardo, il Ministro dell'interno, nel corso della sua audizione, ha fatto riferimento ai più recenti interventi specificamente volti ad ampliare la capacità di accoglienza nelle strutture di prima accoglienza, nella misura di 1.000 posti, con risorse del Fondo FAMI, e a incrementare, dal 1° gennaio 2023, il limite massino del contributo agli enti locali per l'accoglienza dei minori da 45 euro *pro die* a 100 euro *pro die*.

³³ Dati contenuti nella relazione del Ministro dell'interno depositata nel corso della sua audizione del 7 novembre 2024

³⁴ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, audizione del 9 novembre 2023.

Riguardo poi alle ulteriori iniziative per potenziare la presa in carico e rendere il servizio più adeguato alle esigenze dei minori, il Ministero dell'interno ha pubblicato nell'agosto 2024 un avviso pubblico per la presentazioni di progetti volti all'attivazione di 210 posti a favore di MSNA con bisogni specifici, mediante soluzioni di accoglienza de-istituzionalizzata, e ha avviato un'azione pilota – in collaborazione con la regione Sicilia – nelle due province di Ragusa e Agrigento, in quanto principali territori di sbarco, per la presa in carico integrata di 200 MSNA, attraverso la costituzione di *équipe* territoriali multidimensionali e multi-professionali.³⁵

All'interno del sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, la rete SAI svolge pertanto un ruolo centrale rispetto alle altre forme di accoglienza. Tra le strutture di seconda accoglienza, le più diffuse sono le comunità socio-educative, pari al 35 per cento del totale; seguono le comunità familiari, con il 19 per cento, gli alloggi ad alta economia con il 15 per cento. Il 69 per cento delle strutture di seconda accoglienza ha un'autorizzazione di livello comunale, il rimanente 31 per cento ha autorizzazioni di livello regionale o ministeriale³⁶.

L'analisi della distribuzione regionale dei posti di accoglienza all'interno della rete SAI destinati ai minori evidenzia come la Sicilia sia la Regione con il più alto numero di posti disponibili, seguita da Campania, Puglia, Lombardia ed Emilia-Romagna.

³⁵ Audizione del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno dell'11 febbraio 2025, Relazione consegnata nel corso dell'audizione medesima.

³⁶ Tali dati sono stati riportati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, audizione del 9 novembre 2023.

Regioni	ATTIVI		TOTALE POSTI ATTIVI	Occupati	Liberi
	Destinati a MSNA	Destinati a ORDINARI E DM- DS ³⁷			
Sicilia	1645	4545	6190	5332	858
Campania	641	3404	4045	4008	37
Puglia	569	3119	3688	3185	503
Emilia-Romagna	557	2879	3436	3335	101
Calabria	295	2942	3237	2979	258
Lombardia	627	2545	3172	3053	119
Lazio	70	2522	2592	2478	114
Piemonte	164	2257	2421	2302	119
Toscana	320	1559	1879	1793	86
Marche	163	1326	1489	1403	86
Liguria	219	841	1060	1042	18
Abruzzo	146	781	927	872	55
Basilicata	258	649	907	792	115
Molise	127	778	905	835	70
Veneto	77	705	782	775	7
Umbria	54	407	461	444	17
Sardegna	32	230	262	261	1
Friuli-Venezia Giulia	0	236	236	226	10

³⁷ Persone con disagio mentale o disabilità.

Trentino Alto					
Adige	17	178	195	195	0
Valle d'Aosta	0	37	37	31	6
TOTALE	5981	31940	37921	35341	2580

Al 29 febbraio 2024, risultano occupati 35.341 posti sui 37.921 attivi nella rete SAI.

Secondo l'ANCI, risultano prioritari il rafforzamento della capienza del sistema SAI, al fine di renderlo coerentemente commisurato alle presenze di minori sul territorio nazionale, e la semplificazione delle procedure che regolamentano le modalità di accesso, di ampliamento posti e di prosecuzione dei progetti³⁸.

In tale ottica, sono stati proposti l'attivazione di almeno uno o due centri di prima accoglienza in ciascuna Regione e il coinvolgimento, su base volontaria, di tutti i Comuni italiani nel sistema di accoglienza e integrazione attraverso specifici meccanismi di incentivi. In particolare, l'ANCI ha richiesto la riattivazione della clausola di salvaguardia, prevista dalla direttiva del Ministero dell'interno dell'11 ottobre 2016, che consentirebbe ai Comuni che appartengono alla rete SAI o che intendono aderirvi di essere esenti dall'attivazione di ulteriori forme di accoglienza, nella misura in cui il numero di posti SAI soddisfi la quota assegnata a ciascun Comune. Sono state altresì richieste misure di incentivo economico ai Comuni che aderiscono al sistema, attraverso l'erogazione, in via strutturale e non *una tantum*, di somme non vincolate a specifica destinazione, che potranno essere liberamente impegnate per interventi di miglioramento dei servizi o delle infrastrutture utili alla comunità locale³⁹.

³⁸ ANCI, audizione in Comitato Schengen del 18 ottobre 2023.

³⁹ Documento rilasciato da ANCI, nel corso dell'audizione presso il Comitato Schengen del 18 ottobre 2023.

Un rafforzamento generale della capienza delle strutture dell'intera rete favorirebbe, inoltre, una redistribuzione più razionale e omogenea dei minori sul territorio nazionale, in base alle reali capacità ricettive, e alleggerirebbe la pressione sopportata dalle comunità più esposte ai flussi migratori.

Tra le criticità rilevate sul sistema di accoglienza, è stato segnalato altresì che, a fronte di carichi di lavoro in crescita, permane il sottodimensionamento degli organici e la carenza di personale specializzato, non solo nelle strutture dedicate, ma anche nelle Procure, nei Tribunali per minorenni, nei Servizi sociali, nei Servizi specialistici⁴⁰.

La visita effettuata dal Comitato alle strutture di prima e di seconda accoglienza situate nel territorio di Messina ha restituito il quadro di una gestione ordinata e sotto controllo da parte delle autorità responsabili, sia per quanto riguarda il rapporto numerico tra la capienza dei Centri visitati e le presenze dei minori non accompagnati, sia per quanto riguarda l'organizzazione delle strutture e le attività che vi si svolgono. Certamente la situazione che è apparsa alla delegazione è determinata anche dall'andamento stagionale dei flussi migratori, che al momento del sopralluogo, nel settembre 2024, registrava una quantità non eccessiva di arrivi. I dati forniti dalla prefettura di Messina alla delegazione del Comitato registrano infatti un importante decremento del flusso dei MSNA nell'anno 2024 rispetto al biennio 2022-2023 e, in particolare, rispetto al picco di presenze di minori registrato nel secondo semestre 2023 (552 MSNA, a fronte di 98 presenze nello stesso periodo del 2022 e di 18 presenze dal 1° luglio 2024 al 23 settembre 2024)⁴¹.

3. Le procedure di identificazione e accoglienza: difficoltà attuative

⁴⁰ Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma e del Procuratore della Repubblica f.f. presso il Tribunale per i minorenni di Milano, audizione presso il Comitato Schengen del 23 novembre 2023.

⁴¹ Prefettura di Messina, *Comitato Schengen. Visita istituzionale 23 settembre 2024*.

Nell'ambito delle procedure burocratiche di identificazione e di collocamento del minore che attengono alla fase della prima accoglienza, è stato dato particolare rilievo ad alcune criticità, relative all'accertamento dell'età, al primo colloquio con il minore, alla nomina del tutore volontario.

Per quanto riguarda l'accertamento dell'età, si tratta di un passaggio cruciale per la gestione delle fasi successive dell'accoglienza, in quanto da esso dipende l'inserimento del migrante nelle diverse tipologie di circuiti.

È stato osservato che la procedura presenta aspetti di oggettiva complessità, sia per la molteplicità dei soggetti coinvolti - l'autorità di pubblica sicurezza, i mediatori culturali, i sanitari, la procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni, i tutori, se già nominati - sia per la mancata costituzione in molte aziende sanitarie delle *équipe* multidisciplinari previste dalla legge per l'accertamento. I margini di incertezza rispetto al reale dato anagrafico della persona interessata, sia per l'assenza di documentazione da parte del minore sia per dichiarazioni non veritiere, determinano non solo un aggravio procedurale e un allungamento dei tempi tecnici, ma rischiano di sottrarre i veri minori allo statuto di tutela a loro riservato⁴².

Come rilevato più volte in sede di discussione nel corso delle audizioni, il rischio maggiore è anche quello che falsi minori godano delle tutele riservate agli MSMA e che questo determini un aggravio dei costi a carico dello Stato.

Secondo quanto riferito dai rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, poche Regioni presentano aziende sanitarie con un *team* sul modello di quanto previsto dall'Accordo tra il Governo, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali del 2020⁴³.

Il Ministro dell'interno, nel corso della sua audizione, ha sottolineato come le nuove disposizioni introdotte con il D.L. n. 133 del 2023, consistenti nella facoltà per l'autorità di pubblica sicurezza -

⁴² Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano, audizione in Comitato Schengen del 23 novembre 2023.

⁴³ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, audizione del 9 novembre 2023.

in caso di arrivi consistenti, multipli e ravvicinati - di poter disporre lo svolgimento di rilievi antropometrici o altri accertamenti sanitari, volti all'individuazione dell'età, dovrebbero accelerare le procedure di verifica ed evitare la dispersione di risorse a favore dei minori.

A tale riguardo, i rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) hanno osservato che l'accertamento dell'età dovrebbe avvenire solo qualora permangano dubbi fondati in merito, attraverso procedimenti di natura olistica e multidisciplinare, così come enunciato dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo. Un'attenzione specifica dev'essere prestata agli infra-quattordicenni, al fine di assicurarsi che, tramite tempestiva individuazione e allertamento delle figure competenti, essi possano essere indirizzati al sistema di accoglienza dedicato e ai servizi specializzati, in virtù dei delicati bisogni che modellano il sistema di tutela a loro dedicato.

Un particolare rilievo alla necessità di un approccio multidisciplinare è stato espresso dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, in quanto – a suo avviso - non si può rimettere alla valutazione discrezionale dell'operatore di pubblica sicurezza un accertamento particolarmente complesso, in situazioni di elevata criticità, quali sono quelle determinate da arrivi di migranti ravvicinati e consistenti. Spesso inoltre, accanto ai casi, certamente prevalenti, di falsi minorenni, si verificano anche casi di falsi maggiorenni, con particolare riferimento alle ragazze vittime delle reti criminali, alle quali viene imposto di affermare la maggiore età per essere precocemente sottratte al regime di tutela ed essere avviate alla prostituzione⁴⁴.

Questa osservazione è stata valutata, da parte di alcuni componenti del Comitato, contrastante con quanto emerso in sede di audizioni svolte dalle Commissioni parlamentari competenti nell'ambito dell'istruttoria legislativa riferita a recenti provvedimenti in materia.

Anche i rappresentanti del Tavolo dei Migranti hanno sostenuto la validità dell'approccio multidisciplinare, come definito nella legge n. 47, nell'applicazione della procedura di accertamento,

⁴⁴ Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, audizione del 24 ottobre 2023.

in quanto essa è una garanzia sostanziale del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale a protezione dei minori, che rischia di essere elusa dalle disposizioni introdotte in materia dal D.L. n. 133. Gli auditi hanno sottolineato, altresì, che le nuove procedure semplificate ed accelerate nell'ambito dell'identificazione facciano ricadere sulle forze di pubblica sicurezza una responsabilità eccessiva, oltre che gravosa⁴⁵.

Da parte dei Procuratori della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni auditi, è stata avanzata, infine, la proposta di implementazione dei sistemi informativi delle Forze armate, in collegamento con i codici CUI di protezione internazionale, con i dati inerenti l'accertamento dell'età. Accade, infatti, che i soggetti in fuga, anche se risultati maggiorenni dopo le prime verifiche, in mancanza di dati condivisi tra le Autorità competenti, sono più volte soggetti alle procedure di identificazione, con un grave dispendio di risorse e di tempo⁴⁶.

Sempre nell'ambito delle procedure di identificazione e di prima accoglienza, è stato da più parti evidenziato l'importanza del primo colloquio. Il diritto all'ascolto è fondamentale soprattutto nelle procedure giudiziarie e nelle prime fasi dell'identificazione, in quanto permette di individuare il progetto di vita del minore o il progetto di ricongiungimento familiare.

Per questi motivi il legislatore ha previsto, nella procedura di identificazione, un colloquio del minore con personale qualificato, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale, 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. Non risulta però ancora adottato il decreto del Presidente del Consiglio previsto dall'art. 19-*bis* del D.Lgs. n. 142 del 2015, che dovrebbe regolare le modalità di svolgimento del primo colloquio e che risulta fondamentale - a giudizio di molti soggetti auditi - per determinare procedure uniformi in tutto il territorio nazionale che possano soddisfare il reale interesse del minore.

⁴⁵ Tavolo Minori Migranti, audizione del 15 novembre 2023.

⁴⁶ Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma, audizione del 23 novembre 2023.

È fondamentale, infatti, che nel corso del primo colloquio sia garantita la presenza del mediatore culturale, che possa veicolare informazioni corrette e trasparenti al minore e favorire l'acquisizione dei suoi progetti e delle sue intenzioni. Tale circuito informativo consentirebbe al minore anche di sottrarsi al circuito vizioso di eventuali false informazioni, che spesso sono veicolate nei centri di emergenza, nei quali i minori sono ospitati in promiscuità con gli adulti, o che provengono dai primi contatti con le reti criminali.

Il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha affermato la particolare attenzione che il Ministero dell'interno attribuisce al sistema delle tutele nella fase immediatamente successiva allo sbarco. In particolare, nel giugno 2023 è stato pubblicato il *Vademecum per la rilevazione, il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione ed accoglienza*, documento che definisce procedure operative e strumenti uniformi da utilizzare per la presa in carico delle persone vulnerabili dal momento dell'ingresso nel territorio nazionale e in tutte le fasi dell'accoglienza. Il documento, frutto della collaborazione tra i principali attori, non solo istituzionali, che intervengono a tutela dei minori, fornisce altresì indicazioni operative atte a facilitare la comunicazione tra gli operatori del sistema di accoglienza. Per dare maggiore diffusione al documento, sono state organizzate sezioni formative *on line* e le prefetture sono state invitate a istituire tavoli tecnici sulle vulnerabilità. Si è già svolta, inoltre, una prima fase di sperimentazione presso le sedi di Crotone, Roma, Milano e Agrigento. Il Vademecum, al febbraio 2025, è in fase di aggiornamento, grazie ai contributi trasmessi dalle altre Amministrazioni statali e dalle Agenzie coinvolte nella gestione del fenomeno.

Oltre a Vademecum, il Capo del Dipartimento ha fatto riferimento al Protocollo d'azione per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, operativo dal marzo del 2021. Inoltre, ha annunciato che, al febbraio 2025, è in corso di rinnovo, per il biennio 2025-2026, la collaborazione tra il Ministero dell'interno e UNICEF, che fornisce un valido supporto nelle attività di accoglienza

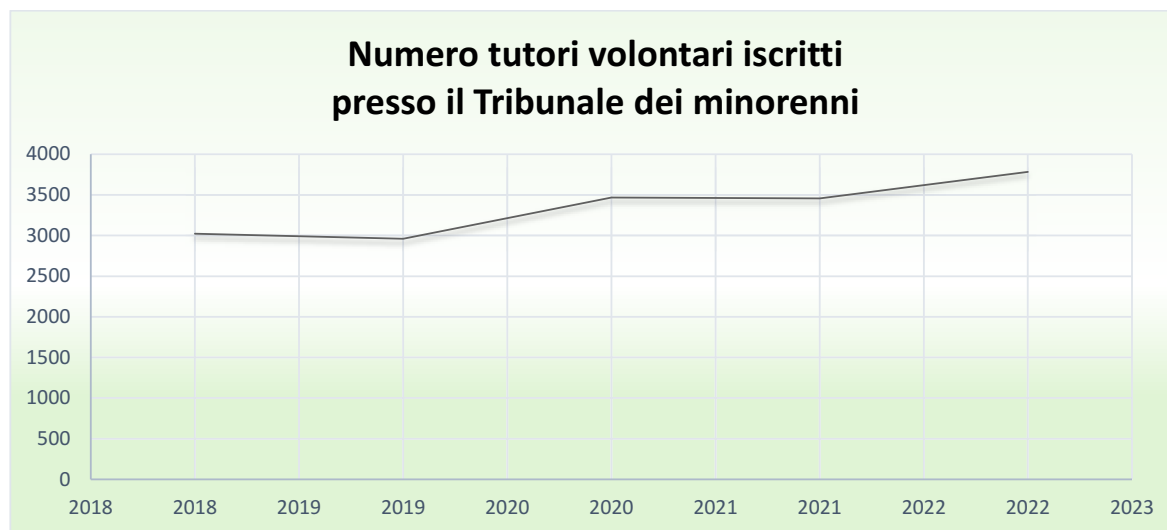
dei minori e soggetti vulnerabili, anche dispiegando unità di personale presso le Prefetture maggiormente interessate agli sbarchi.⁴⁷

Dalle audizioni è emersa altresì l'importanza dell'istituto del tutore volontario, figura “terza” al sistema, specificamente rivolta a garantire che l'insieme dei diritti del minore straniero non accompagnato sia rispettato e tradotto in un'azione sinergica e integrata. A tal fine, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha richiamato il requisito essenziale della tempestività della nomina del tutore.

L'Autorità ha osservato che la figura dei tutori volontari ha determinato un arricchimento nelle vite dei minori. Si tratta di privati cittadini che possono assumere la tutela da uno fino a un massimo di tre minori stranieri non accompagnati⁴⁸. Nel 2022 il numero dei tutori volontari di minori stranieri non accompagnati ha raggiunto quota 3.783, dato in aumento del 9,43 per cento rispetto all'anno precedente (3.457). La maggior parte dei tutori risulta iscritta nel registro del Tribunale per i minorenni di Torino (504); seguono Roma (440), Milano (267), Bologna (230), Palermo (227) e Perugia (202). Si tratta perlopiù di donne (74 per cento), di laureati (59,37 per cento) e di occupati (77,86 per cento). Quanto all'età, prevale la fascia *over* 46 (69,72 per cento). Cala, rispetto al 2021, il numero dei più giovani: quelli tra 18 e 24 anni passano dall'11,55 per cento allo 0,20 per cento, mentre quelli tra 25 e 35 anni scendono dal 10,65 per cento al 7,93 per cento.

⁴⁷ Audizione del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno dell'11 febbraio 2025, v. anche la Relazione consegnata nel corso dell'audizione medesima

⁴⁸ È quanto emerge, in sintesi, dal “V Rapporto di monitoraggio sul sistema della tutela volontaria”. Lo studio, pubblicato il 7 novembre 2023, prende in considerazione il periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2022 ed è stato realizzato in collaborazione con i tribunali per i minorenni e i garanti regionali e delle Province autonome. https://tutelavolontaria.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2023-11/DEFINITIVO_V%20Report%20monitoraggio%2003.11.2023%20%28DEFINITIVO%29_0.pdf



Fonte: Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica

Nel 2022 in 25 dei 29 tribunali per i minorenni italiani sono stati accettati 10.200 abbinamenti sui 13.838 proposti ai tutori volontari, con oltre il 50 per cento complessivamente concentrato tra Palermo (3.092), Reggio Calabria (1.142), Catania (801) e Bologna (752). Risulta in lieve flessione il dato delle rinunce all'incarico, che passa dal 69 per cento del 2021 al 56 per cento del 2022. Le ragioni prevalenti della rinuncia rimangono quelle della lontananza del domicilio e del carico eccessivo di responsabilità. Allo scopo di promuovere e sostenere l'attività dei tutori volontari, sono state previste misure specifiche che comprendono il riconoscimento di permessi di lavoro retribuiti, il rimborso delle spese sostenute e l'assegnazione di un'equa indennità⁴⁹.

L'Autorità ha evidenziato che anche il ritardo nella nomina dei tutori, congiuntamente alla permanenza dei minori in condizioni di accoglienza non idonee e in promiscuità con adulti, è stato

⁴⁹ Decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, dell'8 agosto 2022, Disciplina delle modalità dei rimborsi e degli interventi in favore dei tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati.

oggetto di censura da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza del 23 novembre 2023⁵⁰.

Il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha sottolineato che, per quanto di competenza del Ministero dell'interno, si registra un certo grado di variabilità nella diffusione territoriale dell'istituto del tutore, sotto i diversi profili della tempestività della nomina, della formazione continua dei minori, della collaborazione assicurata dai servizi sociali. Inoltre, per quanto osservato dal Ministero, le richieste di rimborso inoltrate dai tutori, tramite le prefetture, ai sensi dell'articolo 1, comma 833, della legge n. 160 del 2019, per le spese sostenute nell'esercizio della tutela, sono estremamente ridotte. A titolo esemplificativo, nel 2024 le richieste di rimborso hanno riguardato solo sei province.⁵¹

Per quanto riguarda il complesso delle procedure di identificazione e di prima accoglienza, è stata affermata da parte di tutti i soggetti auditi l'importanza della tempestività e del coordinamento tra i diversi procedimenti e tra le Autorità e le istituzioni competenti, requisiti dai quali dipende la tutela effettiva del minore e il suo inserimento precoce nel sistema di protezione.

È stato da più parti denunciato che i ritardi e le difficoltà nell'identificazione e nel collocamento favoriscono spesso il c.d. "fenomeno delle fughe dei minori": sia nella prima fase di arrivo sul territorio nazionale, sia successivamente al collocamento nelle comunità di accoglienza, molti minori o presunti tali si allontanano autonomamente in altre Regioni o in altri Stati dell'Unione europea, alla ricerca dei propri familiari o per perseguire un proprio progetto di migrazione o, molto spesso, sono intercettati dalla criminalità.

In tali casi, la gestione di sistemi di informazione integrati (contenenti i dati identificativi e anche i dati della scheda telefonica del minore, qualora posseduta all'ingresso in Italia) condivisibili tra le

⁵⁰Sentenza del 23 novembre 2023 resa nel procedimento n. 47287/17 <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-228992%22%5D%7D>.

⁵¹ Audizione del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione dell'11 febbraio 2025, v. anche relazione consegnata nel corso dell'audizione

diverse autorità competenti - autorità giudiziaria e di pubblica sicurezza, strutture di accoglienza - appare lo strumento più appropriato per rintracciare i dispersi ed evitare il fallimento dell'intero progetto di accoglienza e di integrazione⁵².

I rappresentanti dell'Associazione Penelope, specializzata nella ricerca delle persone scomparse in collaborazione con le Autorità di pubblica sicurezza e le istituzioni, hanno evidenziato le peculiarità della ricerca di minori stranieri non accompagnati.

L'assenza di famiglie denuncianti, i ritardi con i quali le strutture di accoglienza segnalano le fughe, ma soprattutto la carenza di dati identificativi dei soggetti in congiunzione con le difficoltà linguistiche, determinano tempi molto dilatati nell'avvio delle ricerche e, conseguentemente, esiti negativi per i ritrovamenti. A loro avviso risulta pertanto prioritario - ai fini della stessa attivazione del percorso di accoglienza - introdurre procedure di identificazione scientificamente supportate e sicure⁵³.

Nell'ambito delle iniziative volte a monitorare con maggiore efficacia i casi di scomparsa di MSNA, il Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno ha ricordato che nell'ottobre 2024 è stato sottoscritto con il Commissario delle persone scomparse uno specifico Protocollo di durata triennale che, tra l'altro, prevede iniziative congiunte, per lo scambio reciproco di dati quantitativi e di analisi relativi ai minori scomparsi, la realizzazione di campagne informative indirizzate ai minori presenti sui rischi connessi con l'allontanamento dalle strutture di accoglienza⁵⁴. Tutti gli auditi hanno insistito sull'essenzialità di definire un percorso di prima accoglienza efficace e propedeutico alla effettiva tutela ed integrazione, in attuazione del principio del superiore interesse del minore. La complessità di attuazione delle procedure previste dalla legge dipende non solo dalla

⁵² Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Palermo, audizione in Comitato Schengen del 29 novembre 2023.

⁵³ Associazione Penelope, audizione del 20 dicembre 2023.

⁵⁴ Audizione Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'interno dell'11 febbraio 2025, v. anche la relazione consegnata nel corso dell'audizione medesima.

rilevante dimensione quantitativa del fenomeno, quanto anche dalle caratteristiche dei soggetti da prendere in carico, segnati da una significativa fragilità emotiva, culturale ed educativa, spesso acuita da esperienze traumatiche sperimentate nel Paese di origine e anche nel corso del viaggio migratorio. La tempestiva inclusione dei minori stranieri nel percorso di accoglienza e di inserimento educativo e sociale è pertanto essenziale - come evidenziato nel corso delle audizioni - per prevenire e impedire il loro ingresso nel circuito criminale. Sulla base dell'analisi delle statistiche è stato infatti osservato che all'insuccesso degli interventi di accoglienza e assistenza dei minori, sia per carenza di strutture, sia per la mancata adesione al progetto educativo da parte del minore, corrisponde il tendenziale ingresso del minore nel circuito della criminalità⁵⁵.

A tale esito concorrono anche le specificità soggettive dei minori stranieri non accompagnati, che vengono a trovarsi in un contesto civile e sociale del tutto estraneo a quello di provenienza senza i propri riferimenti affettivi ed educativi e che possono essere facile preda di contesti devianti.

4. Le misure di integrazione

Le misure di seconda accoglienza comprendono, come già descritto, l'affidamento familiare e l'affidamento comunitario. Nonostante il favore del legislatore del 2017 per l'affidamento familiare, nella realtà si è verificata uno scarso ricorso a questo istituto, anche per ragioni connesse con l'età avanzata dei minori e con la prevalente provenienza dalla regione nordafricana.

L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha evidenziato come l'affidamento familiare sia da preferire rispetto al collocamento in comunità, in quanto ha prodotto documentati miglioramenti nel processo di integrazione e di inclusione sociale.

⁵⁵ Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano, audizione in Comitato Schengen del 23 novembre 2023.

Nonostante la percentuale più cospicua di minorenni stranieri (46 per cento) sia ospite di una struttura di accoglienza SAI, è in aumento il dato dei minorenni in affido familiare (dall'1 per cento al 4 per cento). Secondo l'Autorità garante, tale crescita incoraggia a valorizzare l'affido dei minori stranieri non accompagnati, anche attraverso nuove iniziative da proporre, avvalendosi dei fondi europei gestiti dal Ministero dell'interno.

I dati appaiono, tuttavia, fortemente condizionati dalla presenza dei minorenni ucraini, per i quali è stato fatto ricorso spesso a tale istituto⁵⁶. È stato, infatti, osservato che l'opzione dell'affidamento familiare “non trova riscontro nella prassi in quanto le statistiche evidenziano la mancata disponibilità ad accogliere adolescenti di nazionalità nordafricana o, comunque, provenienti da contesti culturali lontani da quelli occidentali”⁵⁷.

A tale riguardo, è stato fatto presente che occorrerebbe investire nella sensibilizzazione e preparazione dei nuclei familiari attraverso l'opera di formatori specializzati, anche al fine di costituire elenchi strutturati di soggetti già consapevoli e disponibili all'affido⁵⁸, dai quali possano attingere le Procure per definire con certezza e celerità il percorso di accoglienza.

È stato inoltre evidenziato che il percorso di integrazione è in molti casi complicato e rallentato da situazioni di disagio adolescenziale e da disturbi comportamentali dei minori. Sebbene infatti la maggior parte dei minori presi in carico nei progetti e nelle strutture SAI manifestino caratteristiche tipiche dei giovani in età evolutiva, in molti casi questi esprimono bisogni particolari, in quanto portatori di fragilità specifiche che riguardano la sfera della salute mentale, generate o acuite dal proprio vissuto migratorio o anche successivamente all'arrivo⁵⁹.

⁵⁶ Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, audizione del 24 ottobre 2023.

⁵⁷ Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano, audizione in Comitato Schengen del 23 novembre 2023.

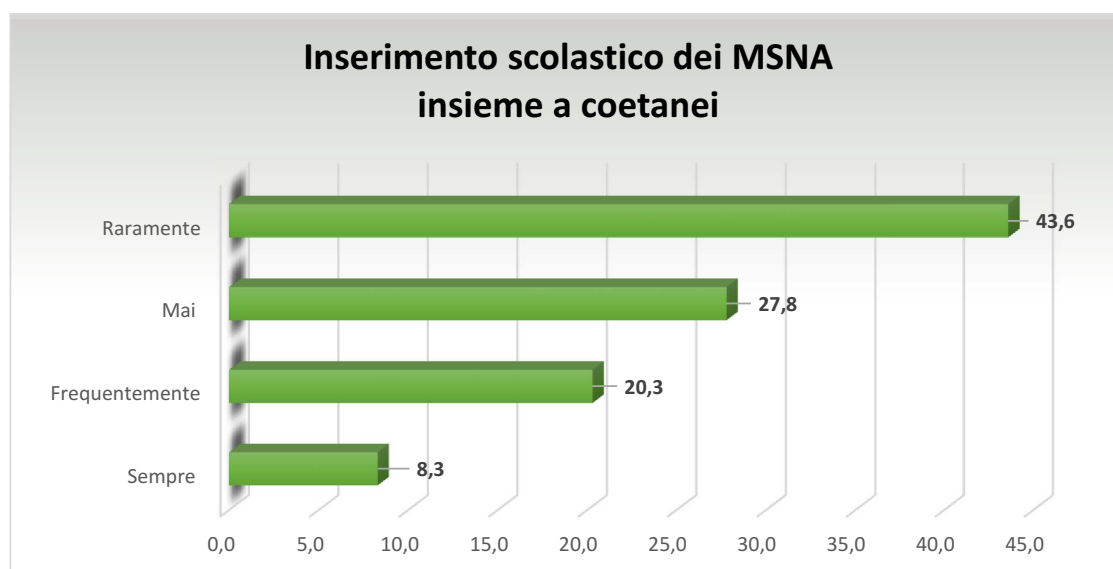
⁵⁸ Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma, audizione in Comitato Schengen del 23 novembre 2023.

⁵⁹ La situazione di comorbidità psichiatrica dei MSNA è stata descritta da molti soggetti auditi, tra i quali l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza (audizione del 24 ottobre 2023), il Tavolo dei migranti (audizione del 15 novembre 2023), i Procuratori della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma e di Milano (audizione del 23 novembre 2023), e di Palermo (audizione del 29 novembre 2023).

Da qui discende la necessità di intervenire con prestazioni di assistenza psicologica o psichiatrica per fornire una forte risposta riparativa dei traumi: l'80 per cento dei progetti SAI - come attestato dall'ANCI - è chiamato ad attivare percorsi di presa in carico del disagio mentale dei minori accolti, in assenza però di procedure specifiche condivise con i servizi del sistema sanitario nazionale⁶⁰.

Si registra pertanto una carenza di strutture di tipo terapeutico che, nell'ambito della seconda accoglienza, siano in grado di accogliere un'utenza altamente fragile⁶¹.

Un fattore essenziale per la costruzione di un percorso di inclusione sociale completo è costituito dall'apprendimento della lingua italiana e dall'inserimento scolastico; tuttavia, l'età media dei minori accolti nei centri SAI oscilla fra i sedici e i diciassette anni, età in cui è difficile inserirsi in classi anagraficamente omogenee, comportando nella maggior parte dei casi la scelta di non intraprendere alcun percorso scolastico in Italia. Secondo il rapporto sulla rete SAI del Ministero dell'interno e dell'ANCI, nel 2021 l'inserimento scolastico dei minori stranieri non accompagnati con coetanei è avvenuto raramente (43,6 per cento dei casi), se non addirittura mai (27,8 per cento dei casi).



⁶⁰ ANCI, MINISTERO DELL'INTERNO, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i minori stranieri non accompagnati*, dicembre 2022 (documento rilasciato al Comitato nel corso dell'audizione di ANCI del 18 ottobre 2023).

⁶¹ Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano, audizione in Comitato Schengen del 23 novembre 2023.

Fonte: Ministero dell'interno

Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica

Al fine di evitare che i soggetti più fragili siano esposti ad uno stato di indigenza, è particolarmente utile un percorso scolastico-formativo del minore, funzionale al suo inserimento sociale e alla sua integrazione.

Per quanto riguarda invece le misure di integrazione attraverso la formazione professionale e l'inserimento lavorativo, l'ANCI rileva, innanzitutto, come il bisogno di lavorare, di sostenere la famiglia di origine, di ripagare il debito contratto per il viaggio migratorio, siano manifestati con impellenza dai minori accolti, impattando fortemente sul processo di presa in carico e sulla capacità degli operatori di fornire una risposta adeguata alle aspettative.

Molto spesso bisogni e aspettative determinano una forte pressione sociale e cognitiva sul minore, tale da rendere molto complesso il vissuto relazionale con gli operatori e condurre all'abbandono anticipato del progetto o a scelte poco coerenti con il lavoro educativo già svolto dal sistema di accoglienza⁶².

Tra i progetti di formazione e lavoro, sicuramente lo strumento del tirocinio risulta quello più adeguato a rispondere ai bisogni dei minori prossimi alla maggiore età, in termini di responsività alle aspettative o come occasione di crescita ed integrazione.

Secondo i dati di ANCI, i tirocini formativi dei MSNA di sesso maschile hanno potuto avvalersi di maggiori opportunità di scelta, consentendo di spaziare in più settori professionali: la ristorazione e il turismo (54 per cento), seguita da artigianato (29,4 per cento), industria (22,1 per cento), agricoltura (21,5 per cento), commercio (20 per cento).

⁶² ANCI, MINISTERO DELL'INTERNO, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i minori stranieri non accompagnati*, dicembre 2022 (documento rilasciato al Comitato nel corso dell'audizione di ANCI del 18 ottobre 2023).

Dai dati del 2021 si desume invece una discrepanza nella varietà delle opportunità formative disponibili per minori femmine e minori maschi: per le ragazze si sono prospettati i tre settori più tradizionalmente accessibile per il lavoro femminile (ristorazione/turismo, artigianato e servizi alla persona), mentre i loro coetanei maschi hanno avuto maggiori occasioni di scelta, potendo spaziare in più ambiti⁶³.

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha evidenziato che il Ministero ha una funzione strategica nel percorso di accompagnamento all'inclusione lavorativa dei minori stranieri non accompagnati, soprattutto nella fase di transizione verso l'età adulta.

Al riguardo, sono stati ideati e realizzati diversi progetti per garantire ai MSNA un percorso di inclusione socio-lavorativa rivolto all'autonomia.

In particolare, il Ministro ha segnalato il progetto *“Percorsi per la formazione e il lavoro e l'integrazione dei giovani migranti”*, promosso dal Ministero stesso e realizzato attraverso ANPAL servizi (oggi Sviluppo Lavoro Italia): esso si sostanzia attraverso percorsi di politica attiva realizzati da operatori pubblici e privati del mercato di lavoro, che comprendono servizi di tutoraggio, orientamento e accompagnamento alla ricerca del lavoro, bilancio e attestazione delle competenze e un tirocinio *extra* curriculare di sei mesi presso un'azienda ospitante.

⁶³ ANCI, *ivi*.