

PROTEZIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

La proposta di legge, approvata definitivamente dalla Camera dei deputati il 29 marzo 2017 da una maggioranza più ampia di quella che sostiene il Governo, introduce una disciplina unitaria organica relativa ai minori stranieri non accompagnati, rafforza gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento e cerca di assicurare maggiore omogeneità nell'applicazione delle disposizioni in tutto il territorio nazionale.

La “Legge Zampa”, dal nome della prima firmataria, la deputata Sandra Zampa del PD, si ispira ai principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Convenzione sui diritti dell'infanzia e della Carta europea dei diritti della persona e onora il valore della persona e della dignità umana, cioè i cardini della nostra Costituzione e, come sottolineato in Aula dalla relatrice Barbara Pollastrini (PD,) «la sua approvazione sarà ricordata come una tappa di vita e di pace per quelle migliaia di ragazzi, bambini, ora anche ragazzine, che fuggono da guerre, fame, violenze (...). Nella stesura del provvedimento l'ambizione è stata quella di trovare un equilibrio nella sfera dei diritti: in primo luogo i diritti umani e civili dei minori e poi il diritto alla sicurezza delle città e quello alla trasparenza e alla legalità ».

La Legge Zampa è la prima normativa organica in Italia per minorenni non accompagnati e “sarà anche un modello per gli altri paesi europei, per garantire un quadro legislativo che supporti la protezione dei minori,” ha detto la Direttrice Afshan Khan, Coordinatrice speciale Unicef per la crisi dei migranti e dei rifugiati in Europa.

In considerazione della condizione di maggiore vulnerabilità, la legge sancisce che i minori stranieri non accompagnati, a prescindere dall'intenzione di richiedere protezione internazionale, sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori cittadini italiani o dell'Unione europea e hanno, pertanto, il diritto di accedere al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Così pure è stato introdotto il principio generale del divieto di respingimento alla frontiera e la priorità assicurata all'interesse superiore del minore nella gestione di servizi dedicati all'infanzia per la prima accoglienza, nonché nelle nuove procedure per l'identificazione e l'accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato. Sono state modificate le norme relative alle indagini familiari prevedendone l'attivazione immediata e introducendo un criterio di preferenza in base al quale, qualora siano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, tale soluzione deve essere preferita al collocamento in comunità e sono stati individuati criteri precisi da rispettare nell'assegnazione delle strutture di lungo periodo. Si inseriscono regole sui tutori. Si sottolinea il ruolo dell'affido. Vengono inoltre rafforzati, tra gli altri, alcuni dei diritti riconosciuti ai minori stranieri non accompagnati quali il diritto alla salute, all'istruzione, all'ascolto durante i procedimenti che li riguardano, ad una protezione speciale per i minori

più fragili vittime di tratta, richiedenti protezione internazionale e minori coinvolti in attività illecite. Si richiama il ruolo della cooperazione con i Paesi di origine anche per ribadire la sfida infinita per il riconoscimento dei diritti umani universali in ogni angolo della terra.

La proposta A.C. 1658-B (on. Zampa ed altri) è stata approvata dalla Camera in prima lettura nella seduta del 26 ottobre 2016 e, successivamente, dal Senato nella seduta del 1° marzo 2017 (A.S. 2583). Durante l'esame presso il Senato, sono state introdotte modifiche relative alla copertura finanziaria di alcune disposizioni (articoli 7, 12,16 e 21) e ad una maggiore specificazione dell'ambito di applicazione (articolo 11). Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori](#) parlamentari del provvedimento “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati” AC 1658-B – relatrice Barbara Pollastrini (PD) – e ai relativi [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

CHI SONO I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

È definito minore straniero non accompagnato il **minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea, che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle legge vigenti nell'ordinamento italiano.** Il provvedimento approvato si applica a tali minori proprio in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità e afferma il principio in base al quale, a prescindere dall'intenzione di richiedere la protezione internazionale, **sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea.**

DIVIETO DI RESPINGIMENTO

Viene introdotto esplicitamente il **divieto di respingimento alla frontiera**, che non potrà essere disposto in alcun caso. Nei casi di espulsione è stabilita la competenza del Tribunale dei minori sempre che ciò non comporti un rischio di danni gravi per il minore. Il provvedimento deve essere tempestivamente adottato nel termine di 30 giorni.

PRIMA ACCOGLIENZA: TEMPI RIDOTTI DI PERMANENZA E STRUTTURE DEDICATE

Viene **ridotta da 60 a 30 giorni la permanenza massima in strutture di prima accoglienza destinate ai minori.** In questo lasso di tempo si svolgerà **l'identificazione, che deve avvenire entro 10 giorni**, e il minore riceverà informazioni sui propri diritti. **In attesa che vengano terminate le procedure di identificazione l'accoglienza del minore è garantita in strutture dedicate:** si evita così la promiscuità, separando i minori dagli adulti, troppo spesso fonte di problemi quali la dispersione dei minori, la possibilità di

un loro reclutamento da parte della criminalità e di essere vittime di abusi e, contestualmente, di problemi per la sicurezza.

PROCEDURE DI IDENTIFICAZIONE UNIFORMI SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE

La procedura di identificazione del minore sarà uguale ovunque in Italia e prevede una successione graduale di interventi da compiere con garanzie e sostanziali tutele per i minori. Quello dell'identificazione è infatti il passaggio fondamentale per l'accertamento della minore età, da cui a sua volta dipende la possibilità di applicare le misure di protezione in favore dei minori non accompagnati.

Il primo intervento si svolge nella strutture di prima accoglienza: il personale qualificato svolge un **colloquio** con il minore, alla presenza di un mediatore culturale, per approfondire la sua storia personale e familiare e per far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione. Resta fermo che, **prima dell'accertamento dell'identità da parte delle autorità di pubblica sicurezza, debba sempre essere garantita un'immediata assistenza umanitaria.** In caso di dubbio circa l'età dichiarata, questa viene accertata principalmente attraverso un documento anagrafico. **Nel caso persistano "dubbi fondati" la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari** volti all'accertamento dell'età. **In questo caso, vi è l'obbligo di informare lo straniero,** con l'aiuto di un mediatore culturale, in una lingua che comprenda e conformemente al suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età può essere determinata con esami socio-sanitari, sul tipo di esami a cui deve essere sottoposto, sui possibili risultati attesi e sulle eventuali conseguenze di tali risultati, nonché su quelle derivanti da un suo eventuale rifiuto a sottoporsi a tali esami. **Tali esami devono essere svolti in ambienti idonei e da professionisti, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose** dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. **Sono vietati gli esami che possono compromettere lo stato psico-fisico della persona.** L'esito dell'accertamento viene comunicato in modalità adeguate all'età, maturità, al livello di alfabetizzazione e in una lingua che possa comprendere. **Qualora, nonostante gli accertamenti, permangano dubbi sulla minore età, questa è presunta ad ogni effetto di legge.** Il provvedimento di attribuzione dell'età può essere impugnato e, in tal caso, il giudice decide in via d'urgenza entro 10 giorni.

INDAGINI FAMILIARI, AFFIDAMENTO E RIMPATRIO ASSISTITO

Partendo dall'assunto che le **indagini familiari** non servono solo ai fini di un rimpatrio, ma sono necessarie a comprendere quale possa essere la soluzione di lungo periodo migliore per il minore, il provvedimento dispone che queste debbano essere attivate senza indugio, non solo in Italia, ma anche in altri Paesi europei o in Paesi terzi e che **l'affidamento a familiari idonei deve essere sempre preferito al collocamento in comunità.** Le indagini familiari possono essere avviate previo consenso informato dello stesso minore ed esclusivamente nel suo superiore interesse. Qualora siano individuati familiari idonei a

prendersi cura del minore straniero non accompagnato, si prevede che tale soluzione debba essere preferita al collocamento in comunità.

Per quei **minori** stranieri non accompagnati, **privi temporaneamente di un ambiente familiare idoneo**, sono state introdotte, sulla base di significative esperienze portate avanti da alcuni Comuni nel territorio italiano, **disposizioni per favorire e promuovere gli istituti della tutela e dell'affidamento a una famiglia o a una comunità, con preferenza per le famiglie ove sia possibile.**

Per quanto riguarda il **rimpatrio assistito e volontario, che avviene ove il** ricongiungimento con i suoi familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo corrisponda al superiore interesse del minore, **la competenza all'adozione del provvedimento passa al Tribunale per i minorenni**, che è l'organo a cui la Costituzione assegna istituzionalmente il compito di promuovere e di tutelare il superiore interesse dei minori, sentiti il minore e il tutore e considerati i risultati delle indagini familiari nel Paese di origine o in un Paese terzo e la relazione dei servizi sociali competenti circa la situazione del minore in Italia.

CARTELLA SOCIALE

Viene **istituito il sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati** presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. **Il sistema è alimentato dalle c.d. cartelle sociali dei minori non accompagnati, compilate da personale qualificato che svolge il colloquio con il minore nella fase di prima accoglienza.** La cartella include tutti gli elementi utili alla determinazione della soluzione di lungo periodo per il minore, nel suo superiore interesse.

TUTORI

Al fine di scongiurare la cattiva prassi segnalata da diversi territori di un tutore che ha in carico decine di minori stranieri non accompagnati è prevista **l'istituzione presso ogni tribunale per i minorenni**, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, **di un elenco di tutori volontari disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato** o di più minori, quando la tutela riguarda fratelli o sorelle. All'elenco possono essere iscritti cittadini selezionati e formati dai Garanti regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza, i quali possono collaborare con i tribunali (protocolli d'intesa) per promuovere la nomina dei tutori volontari. Laddove il Garante regionale non sia stato nominato, provvede temporaneamente l'ufficio dell'**Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza** con il supporto di associazioni esperte nel settore delle migrazioni e dei minori, degli enti locali, dei consigli degli ordini professionali e delle università.

ACCESSO ALLO SPRAR

Una delle novità principali del provvedimento è l'**ampliamento della rete dello SPRAR (Sistema protezione per richiedenti asilo e rifugiati) anche ai minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo**. In tal modo si fornisce ai Comuni che vi aderiscono maggiore sostegno in termini di supporto anche finanziario e la possibilità di avere un periodo pluriennale nel quale poter pianificare il proprio intervento. Di conseguenza, poiché anche il linguaggio identifica un progetto, la nuova denominazione sarà "Sistema di protezione per i richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati". Si individuano altresì i criteri da rispettare nell'assegnazione delle strutture di lungo periodo a garanzia del minore, della trasparenza, delle capacità professionali, delle regole. **La capienza del Sistema è commisurata alle effettive presenze dei minori non accompagnati sul territorio nazionale** ed è, comunque, stabilita nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, da riprogrammare annualmente.

PERMESSO DI SOGGIORNO

Viene disciplinato in modo organico, anche a partire dalla giurisprudenza in materia, il rilascio del permesso di soggiorno per i minori che può essere concesso anche prima della nomina formale del tutore. Sono previste **due sole tipologie di permesso di soggiorno: quello per minore età e quello per motivi familiari**. Il primo viene rilasciato dal questore, su richiesta dello stesso minore, anche direttamente e anche prima della nomina del tutore, **nel caso in cui il minore straniero non accompagnato venga rintracciato nel territorio nazionale e segnalato alle autorità competenti**. Questo tipo di permesso di soggiorno è valido fino al compimento dei 18 anni. Il permesso di soggiorno per motivi familiari è rilasciato dal questore **quando il minore non è collocato in una casa-famiglia, ma è affidato a un cittadino italiano o straniero**.

Viene introdotta, inoltre, una nuova disposizione che prevede **l'affidamento ai servizi sociali fino al ventunesimo anno di età** per quei minori che hanno intrapreso un percorso di integrazione, ma che raggiunta la maggiore età necessitano di un supporto prolungato di assistenza.

DIRITTO ALLA SALUTE

Viene recepito l'accordo Stato-Regioni del 20 dicembre 2012, che prevede l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale (SSN) anche per i minori privi di permesso di soggiorno, e si stabiliscono procedure operative per l'attuazione di tale misura. Si tratta del **pieno riconoscimento al diritto alla salute dei minori stranieri non accompagnati mediante l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale**. Si supera così la situazione attuale che garantisce, a prescindere dalla regolarità del soggiorno, solo "la tutela della salute del minore" (con accesso alle cure ambulatoriali e ospedaliere essenziali, a quelle urgenti e a quelle continuative, a quelle per malattie e infortunio e di medicina preventiva), ma non la possibilità di iscrizione al SSN.

DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

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

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

DIRITTO AD ESSERE ASCOLTATO IN TUTTI I PROCESSI DECISIONALI

Viene sancito il **diritto all'ascolto dei minori stranieri non accompagnati** nei procedimenti che li riguardano, garantendo loro l'assistenza affettiva e psicologica che viene assicurata anche dalla presenza di gruppi, fondazioni, associazioni ed organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore, di persone idonee indicate dal minore stesso nonché del mediatore culturale.

DIRITTO ALL'ASSISTENZA LEGALE

Il minore straniero non accompagnato, coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale, ha il diritto di essere informato **dell'opportunità di nominare un legale di fiducia**, anche attraverso il tutore nominato o i legali rappresentanti delle comunità di accoglienza, e di avvalersi del **gratuito patrocinio** a spese dello Stato in ogni stato e grado del procedimento. All'attuazione di tale disposizione si provvede nei limiti di spesa di 771.470 euro annui a decorrere dal 2017.

DIRITTO AD UNA PROTEZIONE SPECIALE PER I MINORI PARTICOLARMENTE FRAGILI

Viene rafforzato il sistema di protezione per i minori stranieri non accompagnati maggiormente vulnerabili: **vittime di tratta, richiedenti protezione internazionale e minori coinvolti in attività illecite**, per i quali sono previste misure specifiche di tutela, in relazione all'accoglienza, che è garantita anche ai minori autori di reato che partecipano attivamente a un percorso di reinserimento sociale, ai servizi offerti e ai procedimenti giudiziari e amministrativi che li riguardano.

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

L'Italia promuove la più stretta cooperazione internazionale, in particolare attraverso lo strumento degli **accordi bilaterali e il finanziamento di programmi di cooperazione allo sviluppo nei Paesi di origine**, al fine di armonizzare la regolamentazione giuridica, internazionale e nazionale del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati, favorendo un approccio integrato delle pratiche per garantire la piena tutela del superiore interesse dei minori.

8 PER MILLE

Viene inoltre stabilito che la quota dell'8 per mille di competenza dello Stato può essere destinata, fra le altre cose, ad **interventi straordinari in favore dei minori stranieri non accompagnati**.

ALLEGATO: DATI STATISTICI

Nel 2016, i minori stranieri non accompagnati (MSNA) sbarcati sulle nostre coste sono stati 25846¹, un dato sostanzialmente raddoppiato se riferito agli ultimi quattro anni.

Secondo i dati forniti dal Ministero del lavoro, **il numero di MSNA presenti in Italia al 31 gennaio 2017 è di 15.205²**. Al 31 gennaio 2017, **sono 5.373 i minori non accompagnati che risultano irreperibili**, la grande maggioranza dei quali di cittadinanza egiziana (22,4%), eritrea (17,8%) e somala (17,6%). Secondo i dati forniti dal Commissario straordinario per le persone scomparse, nel quadriennio 2012-2015, sono stati rintracciati circa il 30 per cento dei minori stranieri resisi irreperibili.³

Genere: la componente maschile, pari al 93,2% del totale, si conferma prevalente, mentre la presenza femminile è pari al 6,8%.

Età: si conferma la prevalenza di minori prossimi al compimento della maggiore età. Ha infatti un'età inferiore ai 15 anni solo il 6,9% di coloro che sono stati censiti al 31 gennaio 2017. L'età più rappresentata si conferma quella dei 17enni, i quali costituiscono il 60% dei MSNA presenti, seguiti da coloro che hanno 16 e 15 anni (rispettivamente il 23,9% e il 9%).

Paesi di provenienza: al 31 gennaio 2017, i principali paesi di provenienza dei MSNA sono l'Egitto, il Gambia, l'Albania, Nigeria, Guinea. Considerate congiuntamente, queste cinque cittadinanze rappresentano più della metà dei MSNA presenti (55%).

Regioni di accoglienza: tra le Regioni italiane, la Sicilia si attesta come la Regione che ospita il maggior numero di MSNA (38,6%) all'interno delle proprie strutture di accoglienza (confermando un andamento ormai consolidatosi da molti anni), seguita, sebbene a debita distanza, da: Calabria (7,3%), Emilia Romagna (6,9%) Lombardia (6,6%), Lazio (5,7%), e Puglia (5,1%).

Minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale (MSNARA): nel corso del 2016 sono state presentate in totale 5.930 domande di protezione internazionale relative a minori stranieri non accompagnati. Nel 2015 le richieste presentate sono state 3.959. Riguardo alla cittadinanza, **il continente africano si conferma la principale area di provenienza** dei minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale (5.244). Il primo Paese di origine risulta essere il Gambia (540 minori, pari al 9,1%) seguito da Nigeria (758 minori, pari al 12,8%) e Senegal (540 minori, pari al 9,1%). Il dato relativo al

¹ Fonte: [cruscotto statistico marzo 2017](#). Ministero dell'interno.

² Fonte: [Report mensile minori stranieri non accompagnati \(MSNA\) in Italia. Dati al 31 gennaio 2017](#). Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

³ Risposta ad interrogazione parlamentare, [seduta n. 602](#) di martedì 5 aprile 2016, Camera dei deputati

genere evidenza la netta prevalenza della componente maschile (5.639, pari al 95,1% del totale).

Tipologia di accoglienza: i 17.373 minori presenti in Italia al 31 dicembre 2016 risultano essere accolti per il 92,5% del totale presso **strutture di accoglienza**, mentre il 4% risulta collocato presso privati.

Strutture di accoglienza: le strutture di accoglienza censite nella Banca Dati della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione sono pari a 1.584. Le Regioni italiane che, in coerenza con il numero di MSNA presenti nel loro territorio, hanno un maggior numero di strutture di accoglienza sono la Sicilia con il 24,6%, la Lombardia il 9,6%, la Campania il 9%, il Lazio e il Piemonte 6,7%, l'Emilia Romagna 6,4% e la Puglia il 6,3%, che insieme rappresentano il 76,1% del totale delle strutture che ospitano minori non accompagnati.⁴

4. Per una lettura completa dei dati si rinvia al [report di monitoraggio](#) (a cadenza quadrimestrale) sui MSNA aggiornato al 31 dicembre 2016 dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione – Div. II del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Post scriptum

PRIMA LETTURA CAMERA
AC 1658
[iter](#)

PRIMA LETTURA SENATO
AS 2583
[iter](#)

SECONDA LETTURA CAMERA
AC 1658-B
[iter](#)

[Legge n. 47 del 7 aprile 2017](#)

Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati
pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21 aprile 2017

Camera dei deputati - Seduta n. 769 del 29/3/2017 - Riepilogo del voto finale

Gruppo Parlamentare	Favorevoli	Contrari	Astenuti
AP-NCD	10 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
CI	13 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
DES-CD	11 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
FDI-AN	0 (0%)	0 (0%)	6 (100%)
FI-PDL	0 (0%)	0 (0%)	26 (100%)
LNA	0 (0%)	11 (100%)	0 (0%)
M5S	71 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
MDP	29 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
MISTO	20 (64.5%)	2 (6.5%)	9 (29.0%)
PD	201 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
SC-ALA	8 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
SSP	12 (100%)	0 (0%)	0 (0%)

Fonte: Camera dei deputati