



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

MODELLI DI DISCIPLINA DELL'ACCOGLIENZA  
NELL'“EMERGENZA IMMIGRAZIONE”

La situazione dei richiedenti asilo  
dal diritto internazionale a quello regionale

a cura di  
JENS WOELK  
FLAVIO GUELLA  
GRACY PELACANI

2016





UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

**QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**

**22**

**2016**

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

*L'organizzazione del convegno e la stampa\* di questo volume sono state realizzate grazie alla collaborazione del GECT Euregio Tirolo-Alto Adige - Trentino/EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino.*



PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2016  
by Università degli Studi di Trento  
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-644-3  
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

*\*Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli (ISBN 978-88-6342-930-5).*

Luglio 2016

MODELLI DI DISCIPLINA DELL'ACCOGLIENZA  
NELL'“EMERGENZA IMMIGRAZIONE”

La situazione dei richiedenti asilo  
dal diritto internazionale a quello regionale

a cura di  
*Jens Woelk*  
*Flavio Guella*  
*Gracy Pelacani*

Università degli Studi di Trento 2016



## INDICE

	Pag.
Jens Woelk	
<i>I territori di fronte all'“emergenza immigrazione”, tra confini e accoglienza. Introduzione.....</i>	1
Zusammenfassung .....	7

### PARTE PRIMA

#### *LA DISCIPLINA DEL DIRITTO D'ASILO, TRA ACCOGLIENZA ED “EMERGENZA”*

Francesco Palermo	
<i>Dall'emergenza all'accoglienza attraverso l'integrazione della società. Primi spunti per un'indagine sul ruolo degli enti substatali.....</i>	11
Zusammenfassung .....	22
Elena Mitzman	
<i>Accoglienza nell'emergenza: profili normativi e organizzativi a livello internazionale.....</i>	25
Zusammenfassung .....	42
Gracy Pelacani	
<i>Accoglienza nell'emergenza: il quadro europeo. Il sistema comune d'asilo europeo alla prova dell'emergenza: un'araba fenice?.....</i>	45
Zusammenfassung .....	73
Francesca Biondi Dal Monte	
<i>La disciplina del diritto d'asilo tra accoglienza ed emergenza. Il quadro italiano.....</i>	75
Zusammenfassung .....	96

	Pag.
Lamiss Khakzadeh-Leiler	
<i>Asylrecht: Der rechtliche Rahmen in Österreich</i> .....	99
Abstract.....	111
Paolo Bonetti	
<i>Accoglienza nell'emergenza: la recente evoluzione</i> .....	113
Zusammenfassung .....	162
<p>PARTE SECONDA</p> <p><i>IL RUOLO DEI TERRITORI</i></p> <p><i>NELLA GESTIONE DELL'“EMERGENZA IMMIGRAZIONE”</i></p>	
Simone Penasa	
<i>Enti locali e sistema di protezione: da una accoglienza “di emergenza” a una accoglienza “integrata”? Spunti di comparazione tra Italia e Austria</i> .....	167
Zusammenfassung .....	185
Flavio Guella	
<i>Eccezionalità dei flussi migratori e sussidiarietà nella c.d. “amministrazione dell'emergenza”</i> .....	187
Zusammenfassung .....	201
Lucia Busatta	
<i>Il diritto alla salute e l'accesso alla giustizia dei migranti nel sistema dell'accoglienza straordinaria</i> .....	203
Zusammenfassung .....	215
Marta Tomasi	
<i>L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. La tutela dei più vulnerabili oltre l'emergenza</i> .....	217
Zusammenfassung .....	230



	Pag.
Davide Strazzari	
<i>L'accoglienza dei richiedenti asilo particolarmente vulnerabili: quale ruolo per gli enti regionali?</i> .....	233
Zusammenfassung .....	245
Roberta Medda-Windischer	
<i>Vecchie e nuove minoranze: un Giano bifronte? Integrazione, diritti umani e tutela delle minoranze per ricomporre la (presunta) dicotomia</i> .....	247
Zusammenfassung .....	258

### PARTE TERZA

#### *LA GESTIONE DELL'EMERGENZA NELL'EUREGIO*

Jens Woelk, Flavio Guella, Gracy Pelacani	
<i>La disciplina dell'accoglienza dei migranti in Trentino e in Alto Adige/Südtirol</i> .....	261
Zusammenfassung .....	273
Dietmar Schennach	
<i>Die Bewältigung der Ausnahmesituation in Tirol. Ein Praxisbericht</i> .....	275
Abstract.....	291
Walter A. Lorenz	
<i>Die Ergebnisse des EuregioLab 2015</i> .....	293
Abstract.....	296

### CONCLUSIONI

Fulvio Cortese	
<i>Conclusioni</i> .....	299
Zusammenfassung .....	305
Curatori e Autori.....	307

# L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

## LA TUTELA DEI PIÙ VULNERABILI OLTRE L'EMERGENZA

*Marta Tomasi*

**SOMMARIO:** *1. La condizione giuridica del minore straniero non accompagnato. 2. I minori stranieri non accompagnati in Italia: alcuni numeri per comprendere la portata di un fenomeno. 3. L'accoglienza dei minori: ruoli e competenze. 3.1. Il sistema unico di accoglienza introdotto dal decreto legislativo n. 142 del 2015. 4. Dalle regole alla pratica: il problema dell'effettività della tutela.*

### *1. La condizione giuridica del minore straniero non accompagnato*

La posizione giuridica del minore straniero extracomunitario si colloca all'incrocio tra due corpi normativi ispirati a criteri orientatori di segno, almeno in parte, opposto. Per essere compresa a pieno, questa delicata condizione richiede di essere scomposta nei suoi due elementi costitutivi: l'essere straniero e l'essere minore.

Il primo fattore di questo binomio attrae la condizione giuridica del minore straniero verso una disciplina orientata alla regolamentazione del fenomeno migratorio. All'interno di questa, gli interessi degli stranieri vengono bilanciati con istanze che ad essi si contrappongono, come può avvenire, per esempio, laddove si manifestino esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato.

Il secondo termine, invece, l'essere minore, proietta la situazione in causa in un orizzonte chiaramente e precipuamente volto alla realizzazione di un obiettivo di protezione e tutela di un soggetto universalmente riconosciuto nella sua intrinseca condizione di vulnerabilità.

La tensione data dal fatto di trovarsi al centro di forze contrapposte, esercitate da diversi insiemi di regole, è resa più acuta dalla difficoltà di

identificare in termini unitari la categoria dei minori stranieri che, in generale, possono rivestire, nel nostro ordinamento, posizioni eterogenee e diversificate.

In via di prima approssimazione, al fine di semplificare un discorso che altrimenti risulterebbe eccessivamente articolato, le due categorie di riferimento da prendersi in considerazione sono quella del minore presente sul territorio italiano e accompagnato da un adulto (il quale potrà trovarsi, alternativamente, in una posizione di regolarità o irregolarità) e quella del minore straniero non accompagnato, al quale saranno dedicate le riflessioni che seguono.

La categoria dei minori stranieri non accompagnati trova definizione in diversi testi normativi<sup>1</sup>; la più recente è quella contenuta nell'art. 2, co. 1, lett. e) del decreto legislativo n. 142 del 2015<sup>2</sup> ai sensi del quale il minore non accompagnato è «lo straniero di età inferiore agli anni diciotto, che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale»<sup>3</sup>.

Questa definizione lascia ancora un ampio margine poiché in essa possono rientrare minori in situazioni profondamente differenziate e portatori di interessi compositi. Nello stesso recipiente confluiscono, infatti, minori collocati presso adulti che non abbiano però la rappresentanza legale<sup>4</sup>, minori nati sul territorio nazionale, non riconosciuti al

---

<sup>1</sup> Una prima definizione, per esempio, era contenuta nell'art. 1, co. 2, D.P.C.M. n. 535/1999, secondo il quale «[p]er minore straniero non accompagnato si intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo politico, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano».

<sup>2</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, 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 (G.U. n. 214 del 15.9.2015).

<sup>3</sup> Definizioni analoghe sono contenute nell'art. 2 della Direttiva Europea 2001/55/EC e nell'art. 2, comma f) del d.lgs. n. 85/2003 “Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario” (G.U. n. 93 del 22 aprile 2003).

<sup>4</sup> La nozione di minore straniero non accompagnato non coincide con quella di minore in stato di abbandono: per esempio, un minore non accompagnato dai genitori può non essere “in stato di abbandono” quando è accolto da parenti entro il quarto grado

momento della nascita, minori entrati da soli sul territorio nazionale, minori rimasti soli per le più diverse ragioni, minori vittime di tratta. Una categoria, dunque, quella dei minori stranieri che, come si diceva, fatica ad essere ricondotta ad unità. La cifra che accomuna tutti questi soggetti, comunque, è quella di essere soggetti legalmente incapaci, bisognosi di tutela e in situazioni di vulnerabilità.

Inoltre, indipendentemente dalle specificità dei singoli casi – dalle quali, peraltro, come si avrà occasione di osservare, il sistema dell'accoglienza non può prescindere – alcuni principi generali si applicano in questo ambito. Il più ampio è il principio che orienta, in ogni ambito, gli interventi indirizzati ai minori. Ripreso in numerosi documenti, fra i quali – significativamente – anche il Testo Unico dell'immigrazione<sup>5</sup>, il principio è individuato, forse per la prima volta, dalla Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, firmata a New York nel 1989. Questa prevede che «in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente» (art. 3).

Si tratta di una clausola indiscutibilmente generica e in certa misura astratta che chiarisce, tuttavia, come la logica della protezione del soggetto vulnerabile sia inevitabilmente destinata a prevalere rispetto ad esigenze altre, di ordine e controllo.

Il secondo principio fondamentale cui fare riferimento è un corollario e una specificazione applicativa della direttiva tracciata dalla Convenzione di New York: l'art 19 del Testo Unico sull'immigrazione, che introduce specifiche disposizioni destinate alle categorie vulnerabili,

---

che, pur non avendo la rappresentanza legale, sono moralmente e materialmente idonei a provvedervi. Nel 2003 il Comitato per i minori stranieri ha affermato che sono da considerarsi *accompagnati* i minori affidati con provvedimento formale a parenti entro il terzo grado regolari, mentre sono da considerarsi *non accompagnati* negli altri casi (COMITATO PER I MINORI STRANIERI, *Disposizioni attuative dei compiti attribuiti al Comitato per i minori stranieri in merito ai minori non accompagnati presenti sul territorio*, 14 gennaio 2003).

<sup>5</sup> D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche, in G.U. n. 191 del 18 agosto 1998.

vieta l'espulsione degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi e salvi i motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato. L'eccezionalità di questa ultima clausola di salvaguardia, comunque, è testimoniata dal contenuto dell'art. 31, co. 4 che, fra le disposizioni specifiche a favore dei minori, inserisce quella che attribuisce la competenza a decidere sull'espulsione non al questore, come avviene nel caso degli adulti, ma al Tribunale dei minorenni.

### *2. I minori stranieri non accompagnati in Italia: alcuni numeri per comprendere la portata di un fenomeno*

Il censimento dei minori stranieri non accompagnati è un compito affidato alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione<sup>6</sup>: a tal fine i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio e gli enti (in particolare quelli che svolgono attività sanitaria o di assistenza), i quali vengano comunque a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minorenne straniero non accompagnato, sono tenuti a darne immediata notizia alla Direzione generale cui devono pervenire tutte le informazioni relative ad anagrafica, accoglienza e presa in carico.

I dati raccolti nel report di monitoraggio del quale è incaricato il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali evidenziano un costante aumento dei minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio italiano. Dal 2015, in realtà, in concomitanza con la conclusione dell'operazione Mare Nostrum, si è assistito a un rallentamento del pro-

---

<sup>6</sup> L'attività di monitoraggio è realizzata dalla Direzione generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 33 del Testo Unico Immigrazione e dall'art. 2, comma 2, del D.P.C.M. n. 535 del 1999. La Direzione generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione, i cui compiti sono individuati dall'art. 11 del Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 4 novembre 2014, ha sostituito il Comitato per i minori stranieri (istituito ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 286 del 1998). Ad essa competono dunque le funzioni di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri, di coordinare le attività delle amministrazioni interessate nonché di provvedere al censimento dei minori presenti non accompagnati.

gressivo incremento di questi numeri, che comunque restano considerevoli.

Il numero totale di minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio italiano è passato da 6.319 unità alla fine del 2013, a 10.536 nel 2014 e a 11.921 censiti al 31 dicembre 2015. L'incidenza delle operazioni di salvataggio sulle coste italiane si rileva con evidenza se si osserva l'incremento del numero di minori stranieri non accompagnati entrati via mare: 1.898 fra il 1° gennaio e il 31 agosto 2013, 5.804 nei primi otto mesi del 2014 e 2.146 nel 2015<sup>7</sup>.

Fra le numerose informazioni contenute nel *report* si nota che nella maggior parte dei casi l'età dei minori è piuttosto elevata: l'81,2% del totale, infatti, si attesta tra i 16 e 17 anni, con una netta prevalenza del genere maschile (94,5%).

Ancora due dati meritano attenzione: il numero di minori stranieri non accompagnati che hanno presentato domanda di protezione internazionale è andato progressivamente crescendo nel tempo (3.959 nuove domande nel 2015 a fronte delle 2.557 complessive del 2014), segno evidente del consolidarsi della rete di accoglienza e della migliore circolazione delle informazioni.

Un dato preoccupante riguarda, invece, il numero degli irreperibili<sup>8</sup>. Al 31 marzo 2015, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha ricevuto 12.629 segnalazioni con riferimento alla presenza, nelle comunità, di minori stranieri non accompagnati. Di questi oltre il 28,1%

---

<sup>7</sup> Tutti i Report prodotti tra il 2014 e il 2015 sono pubblicati sul sito istituzionale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al seguente indirizzo: [http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori\\_stranieri/Pages/20141030\\_monitoraggio.aspx](http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Pages/20141030_monitoraggio.aspx). Inoltre, sullo stesso sito, con cadenza mensile, sono pubblicati Report statistici sintetici relativi ai dati sulla presenza dei minori stranieri non accompagnati raccolti e censiti dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione.

<sup>8</sup> Secondo il Report del 30 aprile 2015, per "MSNA irreperibili" si intendono i minori stranieri non accompagnati per i quali è stato segnalato un allontanamento dalle strutture o dalle famiglie di accoglienza: il dato, quindi, non indica il numero di minori in stato di abbandono sul territorio nazionale, ma il numero di MSNA segnalati alla DG Immigrazione e non più presenti nel luogo del loro iniziale collocamento. In assenza di informazioni relative a rintracci successivi, non si è in grado di conoscere se tali minori si trovino ancora sul territorio dello Stato italiano o siano migrati verso altri Paesi.

(3.554) sono in seguito risultati irreperibili<sup>9</sup>. L'ultimo report redatto riferisce che al 31 dicembre 2015 tale numero è salito a 6.135 minori. Questi dati di per sé particolarmente critici non tengono inoltre conto di tutti quei minori che transitano per il territorio italiano senza entrare in contatto con alcuna istituzione e, dunque, senza essere censiti<sup>10</sup>.

### 3. *L'accoglienza dei minori: ruoli e competenze*

Il principio generale in tema di dovere di accoglienza è rinvenibile ancora una volta nella Convenzione dei diritti del fanciullo del 1989: essa prevede che gli Stati parti si impegnino a rispettare e garantire i diritti del fanciullo che *dipende dalla loro giurisdizione*, senza distinzione di sorta e a prescindere, fra le altre considerazioni, da quelle relative alla loro origine nazionale. Non si tratta di un mero dovere di accoglienza, ma di un più strutturato obbligo di farsi carico della situazione del minore nella sua complessità, specificità e multidimensionalità, indipendentemente dall'esistenza di una situazione che possa qualificarsi come "emergenziale".

La condizione di vulnerabilità nella quale intrinsecamente versa il minore non accompagnato determina l'insorgere nei confronti dello Stato nel quale egli si trovi di un obbligo qualificato di intervenire con azioni calibrate e specifiche.

Più nel dettaglio, si applicano ai minori stranieri non accompagnati tutte le regole della legislazione italiana in materia di assistenza e protezione dei minori, fra le quali rientrano il collocamento in luogo sicuro del minore che si trovi in stato di abbandono<sup>11</sup>, l'affidamento del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo a una fami-

---

<sup>9</sup> Report nazionale Minori stranieri non accompagnati, aggiornato al 31 marzo 2015, in: [http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori\\_stranieri/Documents/Report%20MSNA%2031-03-2015.pdf](http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Report%20MSNA%2031-03-2015.pdf).

<sup>10</sup> In generale, in una recente intervista rilasciata a *The Guardian*, un funzionario di Europol ha denunciato la sparizione di almeno 10.000 minori stranieri non accompagnati, arrivati in Europa fra il 2014 e il 2015 e registrati dalle autorità nazionali: <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/30/fears-for-missing-child-refugees>.

<sup>11</sup> Codice Civile, art. 403.

glia o a una comunità<sup>12</sup> e l'apertura della tutela per il minore i cui genitori non possano esercitare la potestà<sup>13</sup>.

Sino al 2007 un ruolo primario nell'attivazione di interventi a favore dei minori stranieri non accompagnati è stato svolto dai Comuni, quali spazi fisici e istituzionali dell'accoglienza, cui è generalmente attribuita la competenza in materia di assistenza ai minori. Questo fondamentale ruolo è andato rafforzandosi a partire dal 2008, quando, a fronte di un sensibile aumento dei numeri, si è ritenuto di dare avvio al Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati, affidato nella sua realizzazione dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali all'Associazione Nazionale Comuni Italiani. Gli Enti locali si sono dunque impegnati ad attivare servizi destinati a garantire i diritti di cui i minori sono portatori, creando un percorso di pronta accoglienza in rete con tutti i soggetti a vario titolo coinvolti, mediante protocolli d'intesa con altri enti o istituzioni.

Più di recente, l'*Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie, minori stranieri non accompagnati*<sup>14</sup>, stipulata nel 2014, rileva l'esigenza «di ricondurre a una *governance* di sistema la presa in carico dei MSNA». A tal fine si abbozza il regime che sarà poi portato a definitivo compimento con il d.lgs. n. 142 del 2015: si prevede l'istituzione di strutture governative di primissima accoglienza e si riconduce l'accoglienza di secondo livello nel contesto del Sistema di Protezione per Rifugiati e Richiedenti Asilo (SPRAR). Nelle more, il Ministero aveva il compito di coordinare la costituzione di strutture temporanee individuate e autorizzate dalle Regioni, di concerto con prefetture e Enti locali.

---

<sup>12</sup> Legge n. 184 del 1983, artt. 2 ss.

<sup>13</sup> Codice Civile, artt. 343 ss. e legge 184 del 1983, art. 3.

<sup>14</sup> Il testo dell'Intesa, raggiunta il 10 luglio 2014, è reperibile in [http://www.stato-regioni.it/Documenti/DOC\\_044430\\_77%20CU%20PUNTO%202%20ODG.pdf](http://www.stato-regioni.it/Documenti/DOC_044430_77%20CU%20PUNTO%202%20ODG.pdf).



### 3.1. *Il sistema unico di accoglienza introdotto dal decreto legislativo n. 142 del 2015*

Il quadro normativo relativo all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati va oggi ricondotto, quasi nella sua interezza, al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, il cui art. 17 colloca i minori stranieri non accompagnati fra quei soggetti portatori di esigenze particolari<sup>15</sup>.

L'articolo successivo elenca poi alcuni principi che dovranno orientare le politiche di assistenza da portare a realizzazione. Questi testimoniano in maniera chiara la peculiarità della categoria minori stranieri non accompagnati, portatrice di specifiche esigenze che necessitano di una considerazione attenta e il più possibile individualizzata. Con riferimento alla dimensione individuale del singolo minore, *in primis*, il decreto assume come criterio prioritario quello del superiore interesse del minore, così che si possano assicurare «condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere ed allo sviluppo anche sociale del minore». La realizzazione di questo criterio trova concretizzazione nel dovere di ascolto del minore, che deve essere preso in carico in quanto soggetto attivo nel processo di costruzione della propria dimensione esistenziale (art. 18).

In secondo luogo, l'attenzione più generale alla dimensione del minore d'età trova traduzione nel fatto che il decreto imponga, nella predisposizione degli interventi di accoglienza, la considerazione di attività mirate – fra le quali, non a caso, sono citate quelle “ricreative” – e la garanzia circa la presenza di personale qualificato e specificamente formato.

Il decreto delinea un sistema unico di accoglienza in grado di superare le distinzioni tra i minori stranieri non accompagnati e i minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale, strutturato su due livelli di accoglienza. Il primo livello prevede che i minori non accompagnati siano accolti in strutture governative di prima accoglienza, istituite con decreto del Ministro dell'Interno. La permanenza in queste è

---

<sup>15</sup> Art. 17, *Accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari*: «Le misure di accoglienza previste dal presente decreto tengono conto della specifica situazione delle persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, (...) i genitori singoli con figli minori».

limitata al tempo strettamente necessario allo svolgimento di alcune procedure (quali l'identificazione, l'accertamento dell'età, l'informazione sui diritti e le modalità di esercizio degli stessi, compreso il diritto di chiedere la protezione internazionale) e non può comunque superare i sessanta giorni.

Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'Interno, in accordo con l'Ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal Ministero, anche in convenzione con gli Enti locali.

Le misure di seconda accoglienza prevedono delle differenze a seconda che il minore abbia o non abbia presentato richiesta di protezione internazionale. Nel primo caso, i minori avranno accesso al progetto SPRAR, nel secondo caso l'accoglienza nell'ambito dello SPRAR sarà subordinata alla disponibilità di risorse e posti disponibili. Nel caso di indisponibilità, accoglienza e assistenza del minore saranno a carico del Comune che potrà avere accesso ai contributi disposti a valere sul Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

La composita e articolata logica di rete evidentemente e naturalmente sottesa all'accoglienza e all'assistenza dei minori si evidenzia anche in fase di attivazione della stessa: quando sia rilevata la presenza di un minore straniero non accompagnato, infatti, graverà sull'autorità di pubblica sicurezza l'obbligo di darne immediata comunicazione i) al giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore; ii) al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte; iii) al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza.

Al fine di completare il quadro relativo all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e di individuare le specifiche responsabilità degli Enti locali, alcune indicazioni rilevanti si possono rinvenire nel Decreto del Ministero dell'Interno del 27 aprile 2015<sup>16</sup>, recante modalità di presentazione delle domande di contributo da parte degli Enti locali per i servizi finalizzati all'accoglienza nella rete SPRAR di minori stranieri non accompagnati<sup>17</sup>. In particolare, il decreto stabilisce le mo-

---

<sup>16</sup> In G.U. n. 118 del 23 maggio 2015.

<sup>17</sup> Il 4 dicembre 2015 il Ministero dell'Interno ha pubblicato la graduatoria dei progetti di accoglienza ammessi al finanziamento, a carico del Fondo Nazionale per le

dalità di presentazione di proposte da parte degli Enti locali che potranno procedere all'affidamento ad un soggetto terzo dell'esecuzione di uno o più servizi specifici del progetto.

Gli Enti locali proponenti si impegnano a garantire il rispetto dei diritti del minore, l'avvio graduale dello stesso verso l'autonomia e l'inclusione nel tessuto sociale del territorio e ad assicurare la regolarizzazione dello *status* giuridico del minore, altrimenti esposto ad una condizione di rischio e debolezza<sup>18</sup>. In particolare, il primario adempimento è quello del collocamento in luogo sicuro del minore: esso può avvenire, alternativamente, in strutture (autorizzate e certificate, che garantiscano il rispetto delle tradizioni culturali e religiose degli ospiti e che assicurino la fornitura di beni di prima necessità e di un "pocket money") o mediante affidamento familiare (di diverse tipologie: diurno, part-time...).

Fra gli altri aspetti fondamentali dell'accoglienza, si evidenziano l'assistenza socio-psicologica, quella sanitaria (con iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale) e l'orientamento legale; la verifica della presenza di parenti, connazionali o persone disponibili e idonee ad una eventuale presa in carico del minore; l'apertura della tutela (ai fini della quale avverrà la segnalazione al Giudice tutelare); la regolarizzazione della presenza sul territorio<sup>19</sup>; la definizione di un progetto socio-educativo o socio-lavorativo individualizzato<sup>20</sup>.

Nell'ottica di un'assistenza di rete e integrata, la normativa promuove, attraverso la sottoscrizione di protocolli d'intesa, forme di raccordo con tutti gli altri attori coinvolti nell'accoglienza (Prefettura, Questura e

Politiche e i Servizi dell'Asilo. Sono stati approvati 73 progetti in altrettanti Enti locali per un totale di 1010 posti di accoglienza, da realizzarsi fino al 31 dicembre 2016.

<sup>18</sup> Allegato A al decreto: Linee guida per la presentazione delle domande di contributo per il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

<sup>19</sup> Le strade percorribili, in sintesi, sono quella del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, il rimpatrio volontario, la richiesta di protezione internazionale e il permesso di soggiorno per minore d'età.

<sup>20</sup> Questo dovrà comprendere, fra il resto, attività pedagogiche e ludico-ricreative, un supporto linguistico da realizzarsi attraverso l'insegnamento della lingua italiana, almeno per 10 ore settimanali, provvedimenti per facilitare l'inserimento scolastico e professionale o l'inserimento all'interno di programmi di tirocinio.

Forze dell'Ordine, Tribunale per i minorenni, Giudice Tutelare, ASL, Agenzie educative, Comunità di accoglienza, famiglie affidatarie; comunità straniere; centri di formazione professionale, agenzie per l'impiego, associazioni di promozione sociale e di volontariato...).

Per rafforzare il quadro complessivo, infine, nell'ambito della programmazione del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020<sup>21</sup>, il Ministero dell'Interno ha recentemente pubblicato un Avviso pubblico per la presentazione di progetti finalizzati a rafforzare la protezione dei minori stranieri, compresi i minori non accompagnati, che giungono in Italia<sup>22</sup>.

#### *4. Dalle regole alla pratica: il problema dell'effettività della tutela*

È possibile, in questa sede, solo un breve cenno a una problematica, forse in via di risoluzione, che concerne l'accertamento della minore età, aspetto evidentemente preliminare e funzionale all'attivazione di tutto il sistema di tutele sino a qui tratteggiato.

Le uniche indicazioni per lungo tempo rinvenibili nella normativa erano quelle fornite dall'art. 8 del d.P.R. n. 448 del 1988 ("Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni") ai sensi del quale, nel caso in cui, a seguito di una perizia, permangano dubbi sull'età del soggetto, si deve presumere la minore età ad ogni effetto. Solo una circolare del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007, peraltro, ha chiarito in maniera esplicita che tale previsione potesse essere analogicamente estesa alla materia dell'immigrazione, ogni volta in cui fosse necessario procedere all'accertamento della minore età.

Queste scarse indicazioni, tuttavia, non hanno mai permesso di superare il problema dell'uniformità delle modalità per l'accertamento

---

<sup>21</sup> Il Fondo è stato istituito dal Regolamento UE n. 516/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014.

<sup>22</sup> L'avviso è pubblicato sul sito del Ministero dell'Interno: [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/fami\\_avviso\\_os1\\_lettb\\_minori\\_24\\_12\\_15\\_def.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/fami_avviso_os1_lettb_minori_24_12_15_def.pdf).

dell'età<sup>23</sup> che, nella prassi, avviene nella maggior parte dei casi mediante una radiografia del polso sinistro. Questo esame fornisce un'indicazione della fascia d'età all'interno della quale può rientrare quella effettiva del minore in questione, con un margine di errore che – secondo gli esperti del settore – si attesta intorno ai 2 anni<sup>24</sup>.

Con specifico riferimento ai minori non accompagnati vittime di tratta, peraltro, l'art. 4 del d.lgs. n. 24 del 2014 demanda a un decreto ministeriale l'individuazione dei meccanismi per procedere alla determinazione dell'età, ove l'esame generale non sia sufficiente. Il provvedimento chiarisce che si debba procedere all'esame solo là dove non ci siano documenti validi e a fronte di effettivi dubbi<sup>25</sup>. Si raccomanda, inoltre, sempre nella logica di una individualizzazione della presa in carico del soggetto, l'adozione di una procedura multidisciplinare, che sia in grado di tenere conto delle specificità delle origini del soggetto e delle variabili personali.

A tal proposito, una delle più interessanti proposte alle quali si è lavorato è quella del c.d. Protocollo Ascone, un protocollo d'intesa sviluppato da un apposito Gruppo Tecnico interistituzionale e multidisciplinare, istituito presso il Ministero della Salute, che dispone di accertare l'età dei minori stranieri tenendo conto della differente provenienza geografica degli stessi e delle variabili culturali della popolazione mi-

---

<sup>23</sup> UNHCR, *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia*, Roma, marzo 2014: <https://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164330b80eeaac7000149/accertamento.pdf>.

<sup>24</sup> Sul punto si veda, in particolare, L. BENSO, S. MILANI, *Alcune considerazioni sull'uso forense dell'età biologica*, pubblicato sul sito dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione il 12 giugno 2013: [http://asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/2013\\_Benso\\_Milani\\_et%C3%A0\\_biologica.pdf](http://asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/2013_Benso_Milani_et%C3%A0_biologica.pdf).

<sup>25</sup> Si segnala, come ulteriore elemento di complicazione, che per effetto dell'applicazione dell'art. 42 della legge n. 218 del 1995, che richiama la Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961 sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori, la maggiore età deve essere stabilita in base alla legge dello stato di cui i soggetti hanno la cittadinanza, e non secondo la legge italiana. La Convenzione prevede, infatti, che le disposizioni della stessa si applichino «anche alle persone considerate minori soltanto dalla loro legge nazionale» (art. 1) e che ai fini dell'applicazione della stessa «per minore si intende qualsiasi persona che ha tale qualità sia secondo la legislazione interna dello Stato di cui è cittadino, sia secondo la legislazione interna dello Stato di sua abituale residenza» (art. 12).

norile migrante. Di recente, il lavoro portato avanti da diversi tavoli di confronto ha condotto all'approvazione da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome di un "Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati"<sup>26</sup>.

In conclusione, una valutazione sul sistema di accoglienza previsto dal decreto legislativo n. 142 del 2015, entrato in vigore il 30 settembre 2015, deve aspettare la prova dei fatti. È evidente, però, che il terreno dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati rappresenta un banco di prova per la tenuta dell'intero sistema e per valutare la capacità dello stesso di allineare le norme alla complessità della realtà.

Una adeguata tutela di soggetti vulnerabili – il cui inquadramento all'interno di categorie generali pare assai difficoltoso – richiede, come si è cercato di evidenziare, un approccio basato sulla costruzione di una solida rete interdisciplinare e sulla considerazione complessiva della dimensione individuale.

Questo ambito, ancor più di altri, evidenzia come un concetto pieno di accoglienza non possa prescindere da un approccio progettuale che garantisca lo sviluppo della persona nella sua dimensione individuale e collettiva.

---

<sup>26</sup> Il testo del documento è reperibile sul sito della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, documento 16/30/CR09/C7-C15.

## ZUSAMMENFASSUNG

### Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger. Der Schutz der am meisten Verletzlichen jenseits der Ausnahmesituation

*Marta Tomasi*

Die Rechtsstellung des ausländischen Minderjährigen steht im Spannungsfeld zweier durch unterschiedliche Leitgedanken gekennzeichnete Regelungsbereiche: einerseits die Regelungen der rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen der Migrationsströme, andererseits die Gesamtheit der Regelungen mit dem obersten Ziel den Minderjährigen zu schützen, als universell wegen seiner extremen Verletzlichkeit anerkanntes Rechtssubjekt. Diese Spannung im Kraftfeld entgegengesetzter Regelungsziele wird noch durch die Schwierigkeit erhöht, die begriffliche Kategorie der ausländischen Minderjährigen in einheitlicher Weise zu bestimmen, da diese in unserer Rechtsordnung im Allgemeinen in unterschiedliche und heterogene rechtliche Kategorien eingeordnet werden können.

Der vorliegende Beitrag beschreibt das System der Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger sowie die Strategien, die zur Verwirklichung des allgemeinen Grundsatzes des unbedingten Vorranges der Interessen des Minderjährigen gegenüber allen anderen Fragen angewendet werden. Die Regelungen über die Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger (in der Vielzahl der Kategorien) stehen dabei beispielhaft für den Zusammenhalt und das Funktionieren des Gesamtsystems und für die Fähigkeit der Normen, die Komplexität der Wirklichkeit abzubilden und auf diese zu reagieren.

Die durchgeführte Untersuchung zeigt, dass ein angemessener Schutz verletzlicher Rechtssubjekte – deren Einordnung innerhalb verlässlicher allgemeiner Kategorien problematisch erscheint – eines Projektansatzes bedarf, der fern von jeder Ausnahme- oder Notstandslogik auf der Konstruktion eines soliden interdisziplinären Netzwerks beruht. Nur auf diese Weise ist es möglich, spezifische Bedürfnisse zu berücksichtigen.

sichtigen und eine individualisierte und umfassende Betrachtung der persönlichen Dimension des Minderjährigen zu gewährleisten.