

# ML



MINISTERO del LAVORO  
e delle POLITICHE SOCIALI

DIREZIONE GENERALE dell'IMMIGRAZIONE  
e delle POLITICHE di INTEGRAZIONE



**Rapporto  
di approfondimento  
semestrale**  
*Dati al 31 dicembre 2022*

**I MINORI STRANIERI  
NON ACCOMPAGNATI  
(MSNA) IN ITALIA**

## **PRIMA ACCOGLIENZA DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI: NORME, QUESTIONI APERTE E PROPOSTE**

**(A cura di Ai.Bi., Amnesty International Italia, ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, Centro Astalli, CeSPI, CIR Onlus – Consiglio Italiano per i rifugiati, Cismai, CNCA – Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza, Cooperativa CIDAS, Cooperativa CivicoZero, Emergency ONG, INTERSOS, Oxfam Italia, Salesiani per il Sociale APS, Save the Children Italia, SOS Villaggi dei Bambini, Terre des Hommes Italia)**

### **La prima risposta dopo l'arrivo**

L'accoglienza successivamente all'arrivo in Italia o al rintraccio sul territorio costituisce la prima, essenziale, risposta di protezione che il sistema è chiamato a fornire ai giovanissimi migranti soli. La nostra esperienza al fianco di questi bambini e adolescenti ci mostra quotidianamente quanto sia importante che tale risposta risulti adeguata, realmente umanitaria, capace di venire incontro alle loro prime, spesso urgenti, esigenze di cura, sostegno e accompagnamento e di orientarli nell'avvio dei necessari iter legali: nomina di un tutore, richiesta del permesso di soggiorno, iscrizione al Sistema sanitario nazionale, eventuale domanda di protezione internazionale. Questa fase interviene subito dopo il soccorso in mare, o l'attraversamento della frontiera terrestre a seguito di viaggi estenuanti come quelli lungo la rotta Balcanica, o in occasione dell'individuazione sul territorio di minorenni che vivono nell'invisibilità, spesso in luoghi informali e insicuri, correndo rischi di abusi come lo sfruttamento sessuale o lavorativo. Queste condizioni implicano l'emergere, nella gran parte dei casi, di vulnerabilità legate ai traumi vissuti dai minori non accompagnati nei luoghi di origine, per via della situazione del paese o di quella familiare, di persecuzioni, povertà estrema o violenze; oppure causate da viaggi lunghi e pericolosi, intrapresi non di rado al limitare dell'infanzia.

Quello che potremmo definire un *imprinting*, che il sistema di prima accoglienza dà al percorso di protezione e inclusione del/la minore in Italia, ne influenza profondamente il benessere e lo sviluppo, non solo nell'immediato, ma anche riguardo alle sue potenzialità di crescita e realizzazione futura, negli anni – in genere non molti – che lo separano dalla maggiore età. Una prima accoglienza che sia meno che adeguata, troppo prolungata, confusa, non potrà che avere un impatto negativo su quanto seguirà.

### **La normativa applicabile alla prima accoglienza**

L'impianto della normativa dedicata ai minori non accompagnati, la ormai nota L.47/2017, riserva alla loro accoglienza importanti disposizioni. Il comma 1 dell'articolo 4 (*Strutture di prima assistenza e accoglienza per i minori stranieri non accompagnati*), in combinato disposto con l'articolo 19 del D. Lgs. 142/2015<sup>13</sup>, che la L. 47 ha modificato, ne regola la prima fase, immediatamente successiva all'arrivo. La previsione è estremamente chiara, tanto nei principi, quanto nella descrizione delle strutture e dei termini temporali della permanenza. Essa prevede l'istituzione di centri governativi di prima accoglienza, in cui il/la minore possa essere ospitato/a per un periodo non superiore a 30 giorni e secondo standard tali da assicurare l'adeguatezza dell'accoglienza alla sua età e il rispetto dei suoi diritti in quanto minorenne. Si dispone inoltre la presenza di mediatori culturali e di uno psicologo dell'età evolutiva per realizzare il primo colloquio in cui approfondire la sua situazione e – afferma testualmente la norma – “le sue aspettative future”.

Ricordando che i beneficiari dell'accoglienza sono, prima che migranti, persone di minore età, e quindi destinatari/e di tutte le tutele riconosciute senza discriminazione a chi ha meno di 18 anni dalla nostra legge ordinaria e dalla Costituzione, è anche necessario richiamare la dovuta applicazione della L. 184/83 (*Diritto del minore a una famiglia*) e successiva L. 149/01 (*Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*), che indicano la preferenza per l'affidamento familiare e, laddove non possibile (come può accadere in fase di prima accoglienza) a comunità “caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia”. L'utilizzo di centri privi di servizi necessari per le esigenze di un minorenne appare quindi non contemplata, e il comma 4 esclude esplicitamente il trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri (CPR) e nei centri di prima accoglienza per adulti (CARA e CAS).

La stessa norma prevede la possibilità, in via subordinata e quando non siano possibili le soluzioni citate (affido e centri governativi di prima accoglienza per minori), che i Comuni provvedano all'accoglienza accedendo alle risorse del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati<sup>14</sup>.

Resta tuttavia nel D. Lgs. 142/2015 una norma eccezionale, introdotta nel 2016<sup>15</sup>, prima dell'emanazione della L. 47, secondo la quale, in presenza di due condizioni – ossia in caso di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati e qualora i Comuni non riescano a garantire l'accoglienza nelle forme previste dalla legge – il Prefetto può disporre l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori non accompagnati, con una capienza massima di 50 posti. In tali centri possono essere accolti solo i minori di età superiore agli anni quattordici per il tempo strettamente necessario al trasferimento nei centri di seconda accoglienza.

In tutti i casi citati, ordinari ed eccezionali, la prima accoglienza è concepita dalla norma come una fase definita e temporanea, che prepara e accompagna al trasferimento del/la minore nell'accoglienza stabile e prolungata che per legge (art. 19 comma 2 D.Lgs. 142/2015) va garantita dal Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)<sup>16</sup>, la rete degli enti locali che gestiscono centri di accoglienza finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo – anche in questo caso in condizioni di pari trattamento<sup>17</sup> rispetto ai minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea e dunque secondo i principi di cui alla Legge 184/1983.

### **Situazione attuale e questioni aperte**

Il sistema di prima accoglienza delineato dalla L. 47 e dal D.Lgs. 142/2015 resta sostanzialmente irrealizzato, costituendo una delle parti della normativa rispetto alle quali la realtà è più lontana dalla lettera della legge. Il decreto del Ministero dell'interno che dovrebbe regolare le strutture governative di prima accoglienza per minori non accompagnati non è stato sinora emanato e la realtà del collocamento dei minori in struttura dopo l'arrivo non si basa nei fatti su un unico sistema, bensì su un insieme poco coordinato di tipologie diverse di luoghi di accoglienza, con effetti visibili di difficoltà gestionale a carico delle istituzioni e un impatto innegabile sulla prevedibilità e linearità del percorso di protezione e inclusione del minore.

In mancanza dei centri governativi di prima accoglienza, questa fase risulta infatti coperta da diversi tipi di strutture: i più simili per standard alla previsione normativa, ossia i centri finanziati a valere sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) e gestiti a livello centrale dal Ministero dell'Interno; i centri di accoglienza straordinari istituiti dai Prefetti (c.d. CAS minori) e gestiti dalle Prefetture; case famiglia e comunità socioeducative gestite dai singoli Comuni; strutture SAI che, diversamente dalla loro destinazione naturale, svolgono una funzione di prima accoglienza.

Com'è evidente, si tratta di ordini di accoglienza separati, che fanno capo a istituzioni di diverso ambito e livello. Questo causa un difficoltoso e talvolta assente coordinamento, oltre che una sostanziale casualità rispetto alla prospettiva del/la

<sup>13</sup> Art. 19 D.Lgs. 142/2015: *Per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza a loro destinate istituite con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a trenta giorni, all'identificazione, che si deve concludere entro dieci giorni, e all'eventuale accertamento dell'età, nonché a ricevere, con modalità adeguate alla loro età, ogni informazione sui diritti riconosciuti al minore e sulle modalità di esercizio di tali diritti, compreso quello di chiedere la protezione internazionale. Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, e gestite dal Ministero dell'interno anche in convenzione con gli enti locali. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, sono fissati le modalità di accoglienza, gli standard strutturali, in coerenza con la normativa regionale, e i servizi da erogare, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età, nel rispetto dei diritti fondamentali del minore e dei principi di cui all'art. 18. Durante la permanenza nella struttura di prima accoglienza è garantito un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva, ove necessario in presenza di un mediatore culturale, per accertare la situazione personale del minore, i motivi e le circostanze della partenza dal suo Paese di origine e del viaggio effettuato, nonché le sue aspettative future. La prosecuzione dell'accoglienza del minore è assicurata ai sensi del comma 2.*

<sup>14</sup> Art. 1 comma 181 della Legge di Bilancio 2015 (L.190/2016)

<sup>15</sup> Art. 1-ter del D.L. 113/2016 convertito con modificazioni dalla L. 160/2016

<sup>16</sup> <https://www.retesai.it/>

<sup>17</sup> Art.1 comma 1 Legge 47/2017: "I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea".

minore di un'accoglienza più o meno rispondente agli standard previsti dalle norme. Peraltro, l'investimento, seppur ingente, non basta per accogliere tutti i minori e, guardando ai dati, l'incidenza delle presenze in strutture di prima accoglienza è troppo alta, il che in molti casi le trasforma di fatto in centri a lungo termine, con ulteriori problemi di programmazione della gestione del collocamento e trasferimenti in tempi rapidi dei minori che arrivano.

Relativamente alla qualità dell'accoglienza, nella nostra esperienza concreta registriamo che accanto a centri di prima accoglienza efficienti, a fruttuose collaborazioni tra istituzioni ed enti non profit che mettono i ragazzi e le ragazze al centro, si trovano situazioni che vedono minori collocati in modo del tutto inadeguato anche a causa dell'inosservanza degli standard qualitativi previsti per legge. Tra queste vi sono strutture prive di tali standard in cui permangono anche adulti (ad esempio *hotspot* o alberghi), con un forte impatto sul benessere dei minorenni, sulla loro progettualità futura e sui loro diritti. In altre situazioni i minori, a causa della mancanza di posti in strutture d'accoglienza, vengono messi in lista d'attesa e restano del tutto privi di accoglienza o in sistemazioni precarie presso parenti o connazionali. Al forte aumento del numero di minori non accompagnati che arrivano in Italia non è infatti corrisposto un adeguato incremento del numero di posti disponibili in strutture per minori, registrandosi all'opposto una riduzione dei posti nei centri FAMI.

Nelle proprie Osservazioni conclusive indirizzate al Governo italiano nel 2019 in merito all'attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC/C/ITA/CO/5-6)<sup>18</sup>, il competente Comitato Onu aveva segnalato *"le carenze nei centri di emergenza e di accoglienza di primo e secondo livello per i minorenni non accompagnati, riguardanti la procedura di accertamento dell'età, la mancanza di informazioni adeguate e di attività sociali per i minorenni, la lunghezza della durata del soggiorno dei minorenni nei centri di emergenza o di primo livello e il ritardo nelle nomine dei tutori"*. A fronte di un progressivo ampliamento del sistema SAI di seconda accoglienza avvenuto negli anni successivi, che presenta standard più omogenei di qualità e una gestione centralizzata, appare invece ancora molto lontana da quanto previsto dalla L. 47 la prassi della prima accoglienza. Il Gruppo CRC<sup>19</sup> ha ricordato nel proprio ultimo rapporto che *"un sistema di "prima accoglienza" de facto così organizzato, in cui sono poco chiari gli standard di gestione della tutela sanitaria e dei bisogni relativi alla minore età, risulta (...) carente rispetto alla capacità di garantire un approccio individualizzato ai singoli minorenni e dunque incapace di identificare e gestire casi particolarmente vulnerabili. Ne conseguono effetti gravi sulla salute psico-sociale dell'individuo in giovane età, un forte distacco e adesione alle regole sia nell'attualità che nella proiezione futura, l'aumento dei rischi di allontanamento e quindi il rischio alto di invisibilità, a causa della fuoriuscita dai sistemi formali e tutelanti di accoglienza."*<sup>20</sup> Riguardo ai rischi di allontanamento, è importante considerare che nel solo primo semestre del 2022 i minorenni che si sono allontanati volontariamente dalle strutture di accoglienza sono stati 2.416<sup>21</sup>.

### **Proposte: centri governativi di prima accoglienza diffusi sul territorio e promozione dell'affido familiare**

L'analisi esposta e la nostra esperienza mostrano quanto sia indispensabile che a tutti i minorenni migranti soli vadano garantite risposte appropriate, nel rispetto della normativa, la quale richiede che si tenga conto, laddove possibile, della priorità dell'affidamento in famiglia rispetto a quello in comunità, individuando strutture dedicate alla prima accoglienza<sup>22</sup> che siano in possesso di specifici standard strutturali, organizzativi, qualitativi e che accolgano un numero limitato di minorenni. Inoltre, in applicazione della legge 184/1983 e degli standard minimi previsti dalla legge 142/2015 vanno preferite strutture "caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia" o comunque conformi ai requisiti validi per ogni altro minorenne.

<sup>18</sup> Traduzione non ufficiale del punto 33 b). Documento disponibile al seguente link:

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsunkTiY%2FvDoWjbtX8Nu6M%2BvLYG3fyDpw%2B8QwyPFwF4XTwcdqfa%2FnMA9YrB5WWESkLsxfAkjnl59pOrCVEA3%2BicHqp7mhQP4cj5gkW2yP>

<sup>19</sup> Network composto da oltre 100 organizzazioni del Terzo settore attive per la promozione e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza e coordinato da Save the Children [www.gruppocrc.net](http://www.gruppocrc.net)

<sup>20</sup> 12° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia <https://gruppocrc.net/documento/12-rapporto-crc/>. Si veda in particolare la sezione dedicata ai minori stranieri non accompagnati contenuta nel Rapporto CRC <https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2009/04/Minorenni-migranti-non-accompagnati.pdf>

<sup>21</sup> <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Rapporto-approfondimento-semestrale-MSNA-30-giugno-2022.pdf>

<sup>22</sup> In base all'articolo 2 comma 4 della legge 184/1983, per effetto delle modifiche apportate dall'art. 2 della legge 149/2001 in vigore dal 27 aprile 2001, "Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante per l'accoglienza di minorenni l'affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia.

È poi necessario garantire che i centri di prima accoglienza non risultino soluzioni di lunga durata e che venga rispettato il tempo di permanenza strettamente necessario e comunque non superiore ai 30 giorni previsti per legge.

Appare inoltre opportuno che i centri di prima accoglienza siano gestiti dal livello centrale (in tal senso “governativi”) e abbiano come punti di riferimento gli standard previsti per i centri FAMI. A tal fine, l’emanazione di un decreto ministeriale che li istituisca in forma stabile, come previsto dalla norma, risulta non più rinviabile.

In particolare, riteniamo che relativamente alla prima accoglienza di minori migranti soli vadano garantiti:

- Il collocamento in strutture adeguate alle vulnerabilità individuate, secondo protocolli standard tali da garantire omogeneità di intervento, nelle prime fasi successive all’arrivo sul territorio – sbarco o frontiera terrestre – o al rintraccio del minore, e garanzia di tempestività negli interventi di assistenza.
- Un’accoglienza giornaliera di massimo 25/30 minori in contemporanea per un periodo non superiore a 30 giorni per singolo minore.
- Il supporto e l’assistenza sia dal punto di vista psicosociale che sanitario e legale, fin dalla segnalazione della loro presenza sul territorio nazionale.
- Una corretta informazione relativamente al loro status e ai possibili percorsi di accoglienza e regolarizzazione disponibili, nelle lingue e secondo modalità a loro comprensibili, con la presenza di un operatore legale e di un mediatore culturale.
- Un servizio di pulizia, organizzazione di una sala mensa e distribuzione pasti (nel rispetto della cultura e della tradizione religiosa oltre che dell’età dei destinatari), fornitura di biancheria, vestiario, prodotti per l’igiene adeguati in considerazione dell’età, del genere, della corporatura, della durata, della stagione.
- L’assistenza sanitaria e il supporto psicosociale specifici garantiti da un’equipe multidisciplinare ed erogati in raccordo con il Servizio Sanitario Regionale, individuando reciproci impegni e collaborazioni.
- La presenza di équipe multidisciplinari costituite da esperti del settore, in modo da assicurare servizi omogenei per tutte le strutture di accoglienza, che facilitino tempestive prese in carico integrate da parte della comunità educante sui territori, anche grazie a interventi di co-progettazione e co-programmazione che tengano conto della storia del minore.
- Il rispetto effettivo ed operativo del principio del superiore interesse del minore. Qualora sia necessaria, in presenza di un dubbio fondato, una verifica della minore età dichiarata, va garantito il pieno rispetto delle disposizioni, procedure e clausole di salvaguardia previste dalla normativa e l’operatività del protocollo multidisciplinare per l’accertamento dell’età con particolare riferimento all’approccio graduale e di minore invasività, l’adozione del provvedimento di attribuzione dell’età da parte dell’autorità giudiziaria, anche attraverso un efficace meccanismo di monitoraggio come previsto dal protocollo stesso.
- Le celeri segnalazioni miranti a una tempestiva nomina del tutore volontario, che accompagni il minore sin dalle prime fasi dell’accoglienza.
- Il sostegno a un’integrazione rapida e assistita nel sistema scolastico.
- Un’attività di monitoraggio indipendente circa la conformità delle strutture ai criteri previsti dalla normativa.

La costruzione del sistema ha molte buone premesse per quanto sin qui realizzato in diversi territori, a partire dalle buone prassi locali, tra cui la promozione dell’affido familiare e la gestione di comunità di tipo familiare che sono veicolo di inclusione del minore nel territorio in cui si trova.

Occorre un definitivo cambio di passo, che vada a instaurare un reale sistema unico, centralizzato, coordinato e di rapida attivazione, tale da rispondere con efficacia e qualità alle esigenze specifiche di chi arriva, minorenni, solo, traumatizzato e vulnerabile, ma allo stesso tempo con importanti potenzialità, capacità e prospettive, sul territorio italiano. Territorio in cui, per legge ordinaria e Costituzione, un minore straniero non accompagnato è sempre, innanzitutto, e soprattutto un minore.