



Senato della Repubblica

**Servizio per la qualità
degli atti normativi**

Osservatorio
sull'attuazione
degli atti normativi

**L'attuazione della normativa nazionale in
materia di protezione dei minori stranieri
non accompagnati (MSNA)**

XIX Legislatura

aprile 2024

n. 3

**Attuazione
degli atti normativi**

INDICE

NOTA INTRODUTTIVA	3
I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA	4
L'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA NAZIONALE DI ACCOGLIENZA	4
LE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROTEZIONE DEI MSNA	14
IL RIPARTO DI COMPETENZE NELL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA	18
L'ATTUAZIONE DELLA PROTEZIONE PER I MSNA	19
GLI ADEMPIMENTI CONNESSI ALL'ARRIVO DI MINORI NEL TERRITORIO NAZIONALE	19
L'INTEGRAZIONE E L'INCLUSIONE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI	24

NOTA INTRODUTTIVA

Il *dossier* illustra i profili attuativi della normativa nazionale in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). Sono esaminati gli adempimenti di natura normativa e amministrativa a carico delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali, inclusi i Comuni. Particolare attenzione è dedicata alle misure di carattere amministrativo e organizzativo che rivestono una rilevanza significativa ai fini dell'attuazione della legislazione. L'analisi quantitativa e qualitativa delle presenze in Italia di minori stranieri non accompagnati è stata elaborata dal Servizio per la qualità degli atti normativi sulla base dei dati ufficiali disponibili al 29 febbraio 2024.

Il *dossier* è integrato con informazioni e rilievi tratti dalle audizioni e dai documenti acquisiti dal Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione ("Comitato Schengen"), nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata il 5 ottobre 2023 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 MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA

I dati sulla presenza nel territorio nazionale di minori stranieri non accompagnati, 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 di pari durata, con una significativa discontinuità statistica nel secondo dei tre (Grafico 1).

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 %. Nel 2019 le presenze si sono ulteriormente ridotte a 6.054, con un abbattimento del 67 % 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 %).

¹ I dati relativi alle presenze, agli ingressi e alle uscite di competenza dei MSNA sono consultabili in italiano e in inglese nel [sito web](#) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

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 nella [pagina web](#) dedicata.

Andamento delle presenze in Italia di MSNA (anni 2015-2023)

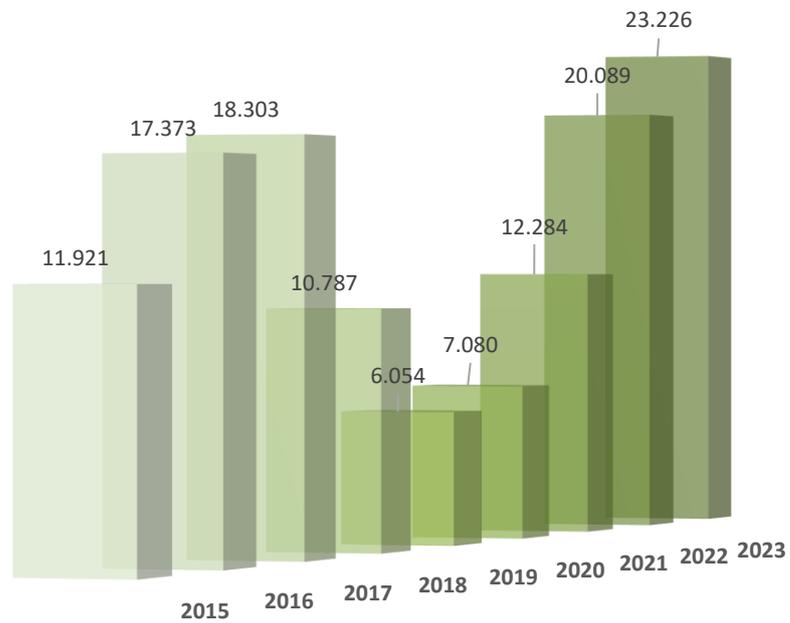


Grafico 1 - Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

Media delle presenze di MSNA per triennio di riferimento (anni 2015-2023)

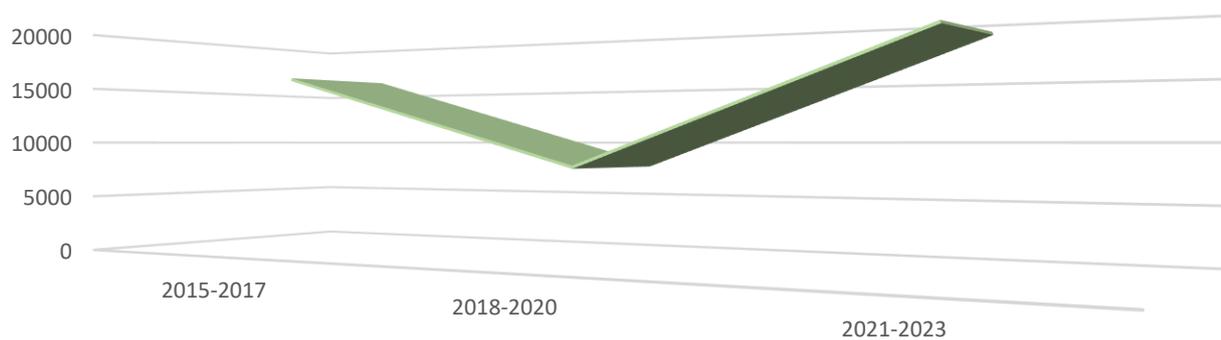


Grafico 2 - Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

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 MSNA provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto bellico e della crisi umanitaria che ne è scaturita³. Questi arrivi hanno inciso sul totale delle presenze per circa il 25 % nel 2022 e per oltre il 17 % nel 2023.

I MSNA 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 altri Paesi 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 % a ritrovamenti sul territorio, per il 32,02 % a sbarchi, per il 3,49 % a ritrovamenti presso valichi terrestri, per il 2,73 % a ritrovamenti presso scali marittimi, per lo 0,61 % a ritrovamenti presso scali aerei.

Anche in relazione alle uscite dalla competenza⁴, il primato spetta ai minori di origine egiziana con 325 unità, seguiti da 231 tunisini, dai 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 1527 MSNA, quelli che escono dalla competenza per il compimento della maggiore età al 29 febbraio 2024 sono 1090, ovvero oltre il 71 % del totale.

³ Per fare fronte alle eccezionali esigenze connesse all'impatto sul piano interno della crisi internazionale sono state previste misure di assistenza specificamente rivolte ai MSNA provenienti dall'Ucraina (cfr. articolo 31-*bis* del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 2022, n. 51, e articolo 3 del decreto-legge 2 marzo 2023, n. 16, recante disposizioni urgenti di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 46).

⁴ Per "uscita dalla competenza" si intende che il minore non rientra più nel censimento della Direzione generale immigrazione e 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

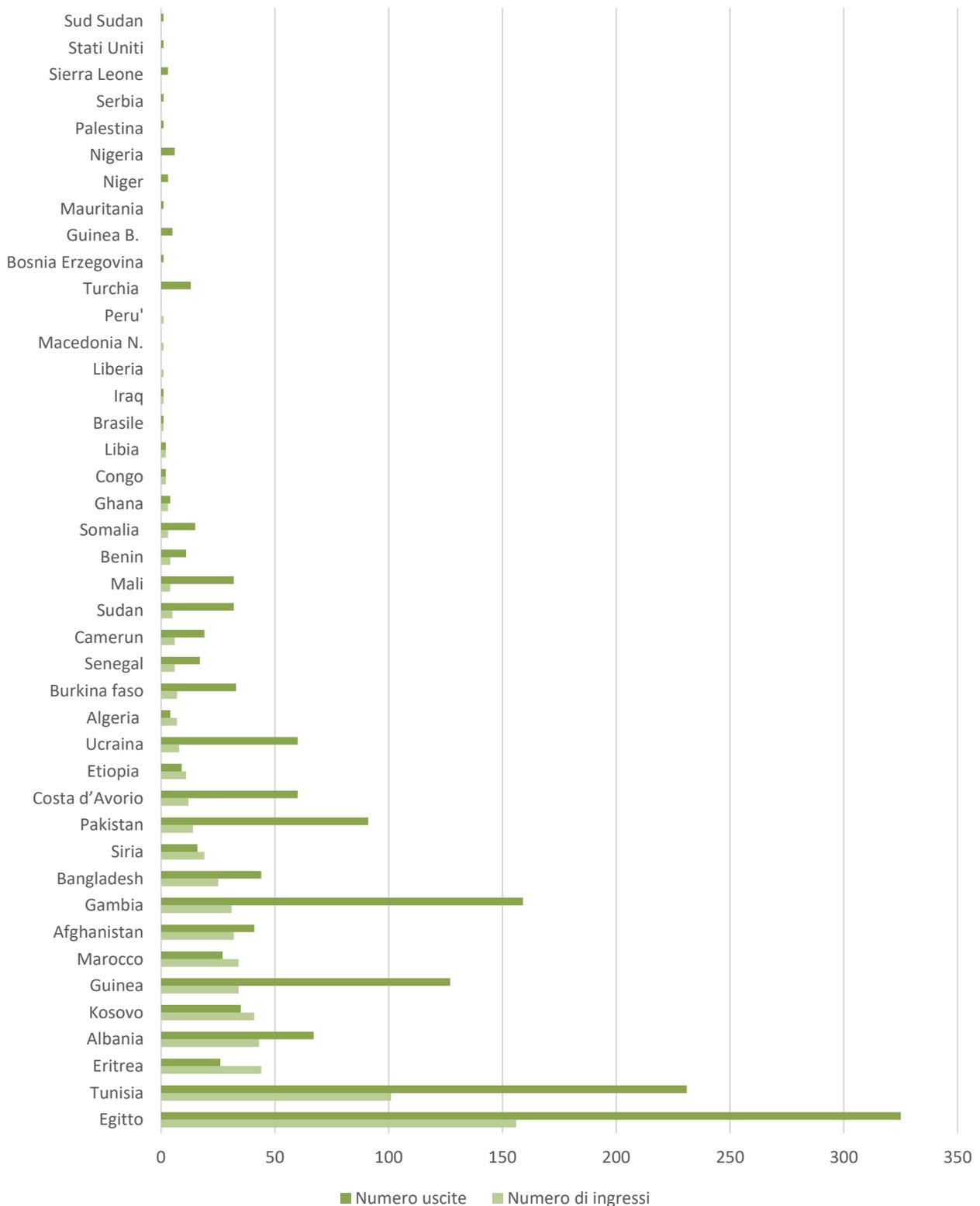


Grafico 3 - Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

Con riguardo alla distribuzione per fascia di età (Grafico 4), 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 15 anni alla fascia 16 anni si riscontra un incremento percentuale del 159%, dalla fascia 16 alla fascia 17 dell'85%.

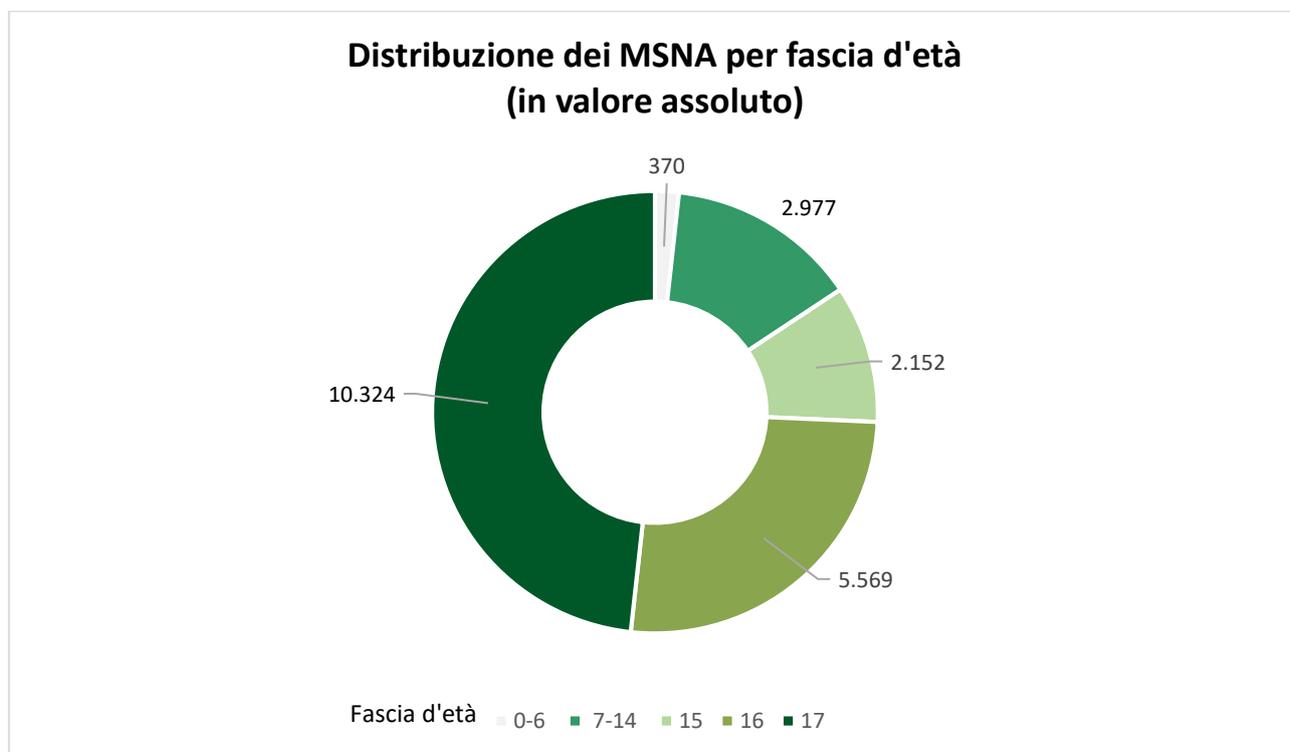


Grafico 4 - Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

Con riguardo alla distribuzione per genere di appartenenza (Grafico 5), dei 21.402 minori presenti sul territorio nazionale al 29 febbraio 2024, 2.560 sono di sesso femminile (11,96 %). La presenza delle 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 % rispetto al 51,58 % del genere maschile; nella fascia successiva 7-14, le femmine scendono al 38,70 %. 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 arrivare al 7,18 % nella fascia dei 16 anni e 5,2 % in quella dei 17.

**Distribuzione dei MSNA per genere e fascia d'età
al 29 febbraio 2024
(in percentuale)**

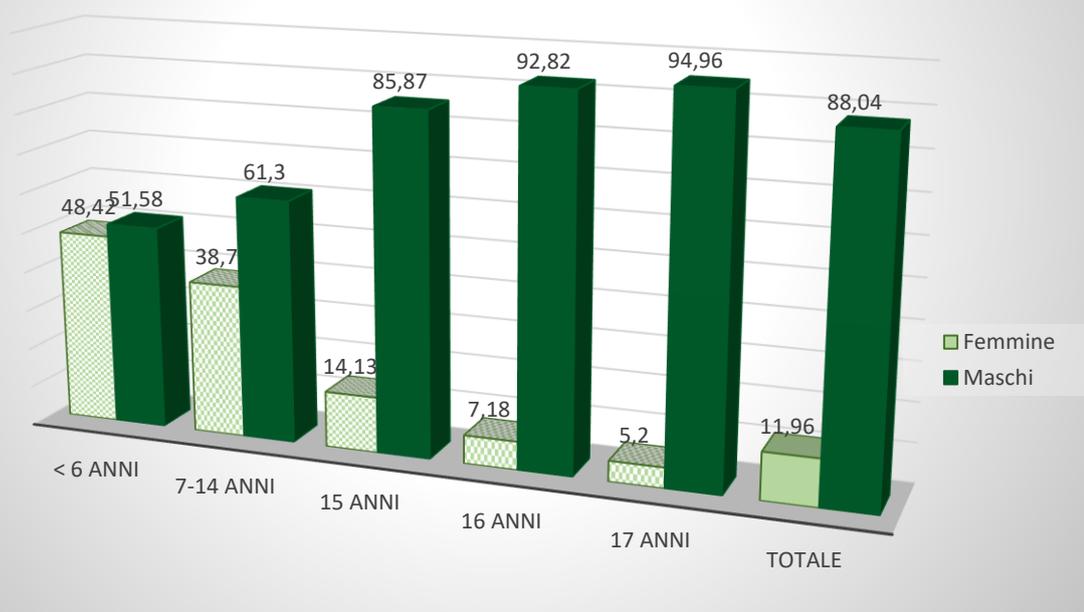


Grafico 5 - Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

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 %). 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 MSNA di sesso femminile presenti in Italia sono circa il 3 % del totale delle presenze.

Distribuzione per genere dei MSNA in Italia minori ucraini inclusi

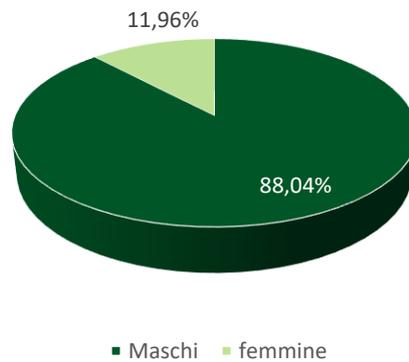


Grafico 6a - Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

Distribuzione per genere dei MSNA in Italia minori ucraini esclusi

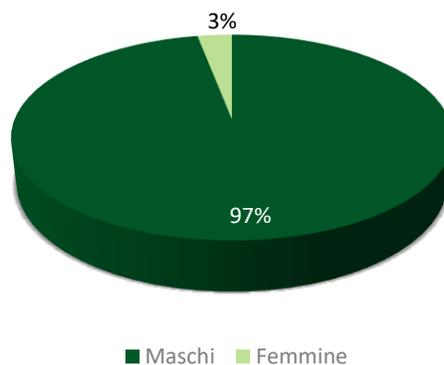


Grafico 6b - Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

Distribuzione per genere in Italia dei MSNA ucraini

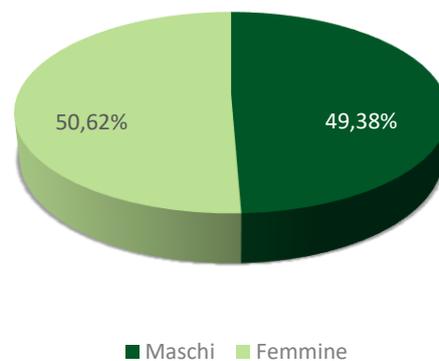


Grafico 6c - Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

Dall'analisi temporale dei dati (Tabella 1), 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 226 %. Le regioni maggiormente coinvolte sono la Campania, che ha incrementato le presenze del 634 %, l'Abruzzo, che ha fatto rilevare un incremento di oltre il 500 % nel quadriennio, e l'Umbria, che ha registrato un aumento del 466 %.

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 % nei primi mesi del 2024 rispetto all'ultima rilevazione del 2023, e della provincia autonoma di Bolzano, che fa segnare anch'essa un incremento del 27 % 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 % del totale), seguita dalla Lombardia (2.680, pari al 12,6 %), dall'Emilia-Romagna (1.827, 8,6 %), dalla Campania (1.757, 8,3 %) e dal Lazio (1.301, 6,1 %).

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 Giul	780	978	25,38%	963	-1,53%	997	3,53%	894	-10,33%	27,82%
Bolzano	55	66	20,00%	76	15,15%	70	-7,89%	70	0,00%	27,27%
ITALIA	7080	12284	73,50%	20089	63,54%	23121	15,09%	21216	-8,24%	226,57%

Tabella 1 - Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

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

Presenze MSNA nei centri di accoglienza 2020-2024

REGIONI	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
TOTALE ITALIA	21216	23121	20089	12284	7080

Tabella 2 - Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

Dai dati delle presenze su base regionale (Tabella 3), parametrata rispetto alla superficie territoriale e al PIL *pro-capite*, risulta che, oltre alla Sardegna, le aree che contribuiscono in misura inferiore all'accoglienza dei MSNA sono le province autonome di Trento (0,4 %) e di Bolzano (0,3 %) e le regioni Valle d'Aosta (0,1 %), Umbria (0,9 %) e Molise (1,2 %). Il Piemonte, in ragione dell'estensione territoriale e della contenuta densità abitativa, sembra contribuire all'accoglienza dei minori in misura non proporzionale alle potenzialità, circa il 4,4 % del totale, valore simile a quello della Calabria, di poco superiore a quelli di Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Veneto e inferiore a quello di Toscana e Puglia. Dall'analisi dei dati relativi ai MSNA provenienti dalla sola Ucraina, che costituiscono circa il 19 % del totale (4.030 su 21.216), si rileva che la loro presenza è concentrata prevalentemente (59,41 %) in quattro Regioni: in Lombardia per il 26,46 %, in Emilia-Romagna per il 15,94 %, nel Lazio per l'8,94 % e in Veneto per l'8,07 %.

Presenze MSNA nei centri di accoglienza al 29 febbraio 2024

Regioni		PIL PRO CAPITE	SUPERFICIE In Km ²	POPOLAZIONE 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	4984			
ISOLE				
Sicilia	5048	20.088	25.711	4.792
Sardegna	218	23.733	24.090	1.570
TOTALE	5266			
	21216			

Tabella 3 - Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Fonte: dati aggregati di contabilità nazionale Istat, dicembre 2023

Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

L'ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA NAZIONALE DI ACCOGLIENZA

LE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PROTEZIONE DEI MSNA

Per la loro condizione di vulnerabilità, in quanto privi di cura, custodia e rappresentanza legale, ai minori stranieri non accompagnati sono riconosciute misure di tutela e di protezione aggiuntive rispetto a quelle previste per i migranti adulti. Il quadro normativo interno è sottoposto a un duplice vincolo: da un lato, l'ordinamento internazionale; dall'altro, le disposizioni di diritto dell'Unione europea.

Nell'ordinamento italiano le prime disposizioni specifiche sull'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sono state introdotte nel 2015, con l'articolo 19 del decreto legislativo n. 142⁵; fino a quel momento erano state applicate le norme riferite ai minori in stato di abbandono. Con la legge n. 47 del 2017⁶, è stato compiuto un intervento organico per la protezione dei minori stranieri non accompagnati, introducendo modifiche significative alla normativa vigente, con l'obiettivo di rafforzare gli strumenti di tutela in favore dei minori. La legge n. 47 afferma, conformemente agli standard internazionali di tutela dell'infanzia, il principio del superiore interesse dei MSNA, in ragione della loro condizione di maggiore vulnerabilità: non solo esplicita, all'articolo 1, la parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o europea, ma prevede anche, all'articolo 3, il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati, che non può essere disposto in alcun caso. La legge ha, inoltre, istituito strutture governative di prima accoglienza destinate specificamente ai minori non accompagnati e il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati (SIM) presso la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che, attraverso il censimento dei MSNA sul territorio italiano, 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. 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. I compiti di questo Ministero in materia di minori stranieri non accompagnati sono disciplinati in dettaglio dal DPR n. 231⁷ del 2023 con riferimento sia alle attività di censimento e monitoraggio che a quelle di promozione dell'individuazione dei familiari dei minori e dell'integrazione dei minori accolti temporaneamente nel territorio dello Stato. L'articolo 22 della legge n. 47 del 2017 prevedeva, altresì, l'adozione delle necessarie modifiche ai regolamenti di cui al DPR n. 394⁸ del 1999, e di cui al DPCM 9 dicembre

⁵ Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, 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.

⁶ Legge 7 aprile 2017, n. 47, recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

⁷ Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 2023, n. 231, "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 legge 23 agosto 1988, n. 400".

⁸ Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286".

1999, n. 535⁹, entro un mese dalla data di entrata in vigore della legge stessa. Alla disposizione in questione è stata data piena attuazione solo nel 2022, con l'approvazione di una disciplina sui permessi di soggiorno per i MSNA e sulla conversione dei permessi di soggiorno al raggiungimento della maggiore età¹⁰.

Nel 2017 sono state adottate anche altre importanti disposizioni a tutela dei MSNA¹¹. In primo luogo, si è inteso velocizzare le procedure di esame delle domande di protezione internazionale, modificando la composizione e le modalità di funzionamento delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Inoltre, sono state rafforzate le misure a tutela dei minori con specifico riguardo alla fase dell'accoglienza, prevedendo l'adozione di misure idonee a prevenire ogni forma di violenza, anche di genere, e a garantire la sicurezza e la protezione dei richiedenti e del personale che opera presso i centri di accoglienza.

Dal 2020¹², i MSNA sono inseriti nel Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) dei richiedenti asilo e dei rifugiati¹³, che ha sostituito il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI)¹⁴. 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 soggiorno¹⁵ e ai neomaggiorenni affidati ai servizi sociali.

⁹ Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 9 dicembre 1999, n. 535, Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

¹⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2022, n. 191, Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, in attuazione dell'articolo 22 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

¹¹ Decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220, recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

¹² Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173.

¹³ Il Sistema di accoglienza e integrazione è disciplinato dall'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39.

¹⁴ Il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 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 legge n. 189 del 2002 come misura di accoglienza organizzata.

¹⁵ In particolare, i permessi di soggiorno per: protezione speciale nei casi nei quali operano divieti di espulsione e respingimento; cure mediche; protezione sociale; violenza domestica, di cui all'articolo 18-bis del decreto legislativo n. 286 del 1998; calamità; particolare sfruttamento lavorativo; atti di particolare valore civile; casi speciali nei quali sussistono gravi motivi di carattere umanitario.

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 che modifiche al sistema di accoglienza, anche con riferimento alle modalità di accertamento dell'età nell'ambito delle procedure di identificazione¹⁶.

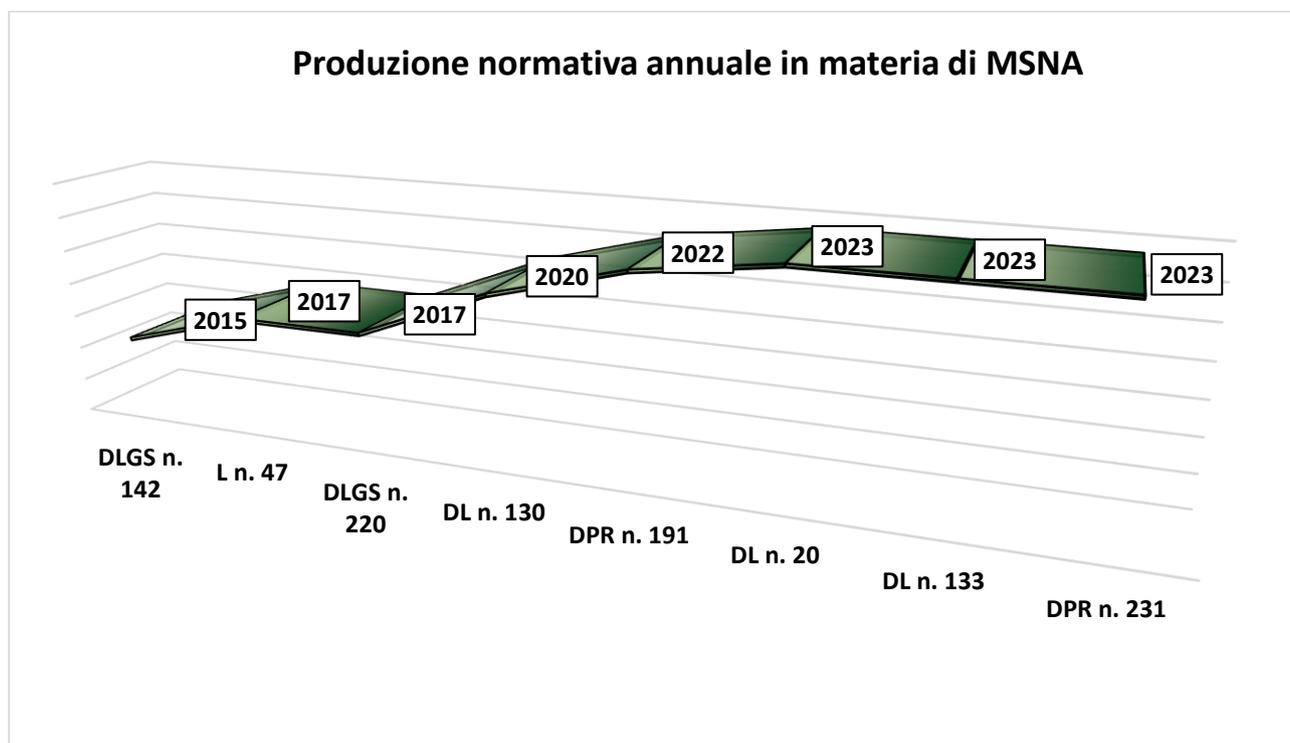


Grafico 7 - Fonte ed elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

In particolare, sono state adottate misure sulla gestione dei punti di crisi (*“hotspot”*) e dei centri governativi di accoglienza¹⁷, sulla platea dei soggetti che possono accedere ai progetti territoriali di accoglienza e integrazione nell'ambito del SAI¹⁸, nonché sulle prestazioni che devono

¹⁶ Decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 maggio 2023, n. 50, e decreto-legge 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 legge 1° dicembre 2023, n. 176.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

essere garantite nei centri¹⁹ e sulle ipotesi di revoca e riduzione delle misure di accoglienza garantite. Inoltre, ai MSNA 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 accertamento dell'effettiva sussistenza dei presupposti e requisiti previsti e per un periodo massimo di un anno²⁰.

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 per sei mesi, è stata successivamente prorogata di ulteriori sei mesi, fino all'11 aprile 2024²¹. 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'ampliamento 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 %²².

La disciplina applicabile ai minori stranieri non accompagnati è stata successivamente oggetto di ulteriori modifiche e integrazioni con specifico riguardo ai profili dell'accoglienza e dell'accertamento dell'età nell'ambito della procedura di identificazione²³. In particolare, è stato ampliato da trenta a quarantacinque giorni il tempo massimo di permanenza dei minori nelle strutture governative di prima accoglienza a loro destinate ed è stato specificato che l'attivazione delle strutture di prima accoglienza avviene sulla base delle esigenze del territorio e dell'entità degli arrivi in frontiera o dei rintracci. La capienza del Sistema è stata parametrata alle effettive presenze dei minori nelle strutture di prima accoglienza e nelle strutture ricettive temporanee attivate dai prefetti (c.d. "CAS minori")²⁴, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e del nuovo Fondo per l'immigrazione²⁵. Con riguardo alle disposizioni sull'accertamento dell'età nell'ambito della procedura di identificazione del minore, è stato conferito all'autorità di pubblica sicurezza, in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati, il potere di ordinare 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 la persona, la famiglia ed i minorenni, che ne autorizza l'attuazione in forma scritta ovvero, in casi di particolare urgenza, oralmente con successiva conferma scritta.

¹⁹ L'articolo 6-ter del decreto-legge 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.

²⁰ Articolo 4-bis del decreto-legge n. 20 del 2023.

²¹ Delibera del Consiglio dei Ministri del 5 ottobre 2023.

²² 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 decreto legislativo n. 142 del 2015, per un totale di 571 posti disponibili.

²³ Articolo 5 del decreto-legge n. 133 del 2023.

²⁴ In precedenza era commisurata alle effettive presenze dei minori nel territorio nazionale.

²⁵ Istituito dall'articolo 21 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191.

IL RIPARTO DI COMPETENZE NELL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA

L'accoglienza dei MSNA è articolata in due fasi successive e assegnata alle competenze di due livelli di governo diversi: la prima accoglienza è di competenza dell'amministrazione centrale, mentre la seconda accoglienza è di competenza locale. I minori non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza a loro destinate per le esigenze di soccorso e di protezione immediata; a conclusione della fase di prima accoglienza, i minori non accompagnati sono inseriti nel SAI, e in particolare nei progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili; in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture previste, incluse quelle temporanee, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del Comune in cui il minore si trova, fatta salva la possibilità di trasferimento del minore in un altro comune²⁶. La scelta del livello locale, ovvero i Comuni, quale livello di governo responsabile dell'attuazione delle previsioni normative in materia di minori stranieri non accompagnati è da ricondurre sia alla vulnerabilità dei destinatari degli interventi che alle molteplici azioni da intraprendere, che richiedono il coinvolgimento di diversi attori istituzionali e non.

La gestione multilivello del sistema di accoglienza si basa sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo specifiche forme di coordinamento nazionale e regionale²⁷. In particolare, presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione è insediato un Tavolo di coordinamento nazionale, che individua le linee di indirizzo e predispone la programmazione degli interventi diretti a ottimizzare il sistema di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza²⁸. I criteri di ripartizione regionale individuati dal Tavolo sono fissati d'intesa con la Conferenza unificata. Il Tavolo predispone annualmente, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale per l'accoglienza che, sulla base delle previsioni di arrivo per il periodo considerato, individua il fabbisogno dei posti da destinare alle finalità di accoglienza di cui al presente decreto. Le linee di indirizzo e la programmazione predisposti dal Tavolo sono attuati a livello territoriale attraverso Tavoli di coordinamento regionale insediati presso le prefetture - Uffici territoriali del Governo del capoluogo di Regione, che individuano, i criteri di localizzazione delle strutture di accoglienza governative²⁹, nonché i criteri di ripartizione, all'interno della Regione, dei posti da destinare alle finalità di accoglienza, tenuto conto dei posti già attivati, nel territorio di riferimento, nell'ambito del SAI.

È stato osservato che nell'accoglienza dei MSNA si sovrappongono competenze e ruoli, tanto da rendere necessaria una chiara rivisitazione normativa e procedurale al fine di strutturare un sistema ordinato e trasparente che consenta programmazione³⁰. In effetti, 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 che per la saturazione dei centri di entrambi i livelli a fronte di arrivi di minori non accompagnati sempre più consistenti.

²⁶ Articolo 19 del decreto legislativo n. 142 del 2015.

²⁷ Articolo 8 del decreto legislativo n. 142 del 2015.

²⁸ Articolo 16 del decreto legislativo n. 142 del 2015.

²⁹ Previste dagli articoli 9 e 11 del decreto legislativo n. 142 del 2015.

³⁰ ANCI, [audizione in Comitato Schengen](#), seduta n. 3 del 18 ottobre 2023.

La tutela dei diritti e degli interessi di tutte le persone di minore età presenti nel territorio italiano, anche se straniere, rientra nella competenza dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza volta a promuovere l’attuazione della Convenzione di New York e degli altri strumenti internazionali in materia di promozione e di tutela dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza e la piena applicazione della normativa europea e nazionale vigente in materia di promozione della tutela dell’infanzia e dell’adolescenza³¹. Ai garanti per l’infanzia e l’adolescenza delle regioni 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 minorenni³².

L’ATTUAZIONE DELLA PROTEZIONE PER I MSNA

GLI ADEMPIMENTI CONNESSI ALL’ARRIVO DI MSNA NEL TERRITORIO NAZIONALE

La presenza sul territorio nazionale di un MSNA è immediatamente comunicata dall’autorità di pubblica sicurezza al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Tribunale per i minorenni per la nomina del tutore legale e per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai fini del censimento e del monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati³³. In questa fase sono previsti due adempimenti fondamentali: il colloquio con il minore e l’accertamento della sua identità.

Il colloquio con il minore, al quale è presente un mediatore culturale, è svolto da personale qualificato della struttura di prima accoglienza, sotto la direzione dei servizi dell’ente locale competente e coadiuvato, ove possibile, da organizzazioni, enti o associazioni con comprovata e specifica esperienza nella tutela dei minori; il colloquio è volto ad approfondire la storia personale e familiare del minore e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione³⁴. Per assicurare modalità uniformi di svolgimento del colloquio sull’intero territorio nazionale, è stato previsto che la procedura sia stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione³⁵. Questa misura attuativa non è stata ancora adottata.

L’accertamento dell’identità, in particolare dell’età, è il presupposto per applicare le misure di protezione e assistenza previste per i MSNA. L’identità di un MSNA è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, coadiuvate da mediatori culturali, alla presenza del tutore o del tutore provvisorio se già nominato, solo dopo che è stata garantita allo stesso minore un’immediata assistenza umanitaria. Qualora sussista un dubbio circa l’età dichiarata, questa è accertata in via

³¹ Articolo 3, comma 1, lettera *a*), della legge 12 luglio 2011, n. 112, Istituzione dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza.

³² Articolo 11 della legge n. 47 del 2017.

³³ Articolo 19, comma 5, del decreto legislativo n. 142 del 2015.

³⁴ Articolo 19-*bis*, comma 1, del decreto legislativo n. 142 del 2015, introdotto dall’articolo 5 della legge n. 47 del 2017.

³⁵ Articolo 19-*bis*, comma 1, del decreto legislativo n. 142 del 2015.

principale attraverso un documento anagrafico, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari. L'intervento della rappresentanza diplomatico-consolare non deve essere richiesto nei casi in cui il presunto minore abbia espresso la volontà di chiedere protezione internazionale, quando una possibile esigenza di protezione internazionale emerga a seguito del colloquio, qualora dall'intervento possano derivare pericoli di persecuzione e nei casi in cui il minore dichiari di non volersi avvalere dell'intervento dell'autorità diplomatico-consolare. Ai fini dell'accertamento dell'età dichiarata, le autorità di pubblica sicurezza consultano il SIM dei MSNA istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nonché le altre banche dati pubbliche che contengono dati pertinenti, secondo le modalità di accesso per esse previste.

Qualora permangano dubbi fondati in merito all'età dichiarata da un minore straniero non accompagnato, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all'accertamento della stessa. Lo straniero è informato, con l'ausilio di un mediatore culturale, in una lingua che possa capire e in conformità al suo grado di maturità e di alfabetizzazione, del fatto che la sua età può essere determinata mediante l'ausilio di esami socio-sanitari, del tipo di esami a cui deve essere sottoposto, dei possibili risultati attesi e delle eventuali conseguenze di tali risultati, nonché di quelle derivanti dal suo eventuale rifiuto di sottoporsi a tali esami. Tali informazioni devono essere fornite altresì alla persona che, anche temporaneamente, esercita i poteri tutelari nei confronti del presunto minore. L'accertamento socio-sanitario dell'età è concluso entro sessanta giorni decorrenti dalla data del provvedimento con il quale sono disposti e deve essere svolto in un ambiente idoneo con un approccio multidisciplinare da professionisti adeguatamente formati e, ove necessario, in presenza di un mediatore culturale, utilizzando modalità meno invasive possibili e rispettose dell'età presunta, del sesso e dell'integrità fisica e psichica della persona. Non devono essere eseguiti esami socio-sanitari che possano compromettere lo stato psico-fisico della persona.

L'accertamento dell'età dei MSNA richiede una procedura univoca e appropriata a livello nazionale. In tale ottica, in sede di Conferenza Unificata del 9 luglio 2020, è stato sancito un accordo con cui il Governo, le Regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali si sono impegnati ad adottare un protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati. Il Protocollo ha carattere sequenziale e incrementale e individua un approccio multidisciplinare attraverso il quale, nel rispetto del superiore interesse del minore e su richiesta dell'Autorità giudiziaria competente, si procede alla determinazione dell'età nei casi in cui permangano fondati dubbi sull'età dichiarata del minore e l'età non sia accertabile da documenti identificativi o altre procedure previste. La procedura per la determinazione dell'età dei MSNA consiste nello svolgimento di tre fasi successive e progressive ad invasività incrementale, ovvero un colloquio sociale, una valutazione psicologica o neuropsichiatrica e una visita pediatrica auxologica. Ove all'esito di ciascuna fase o stadio della procedura emergano elementi certi circa la minore età, non si procede ad accertamenti successivi. Qualora, anche dopo l'accertamento socio-sanitario, permangano dubbi sulla minore età, questa si presume ad ogni effetto di legge. Il risultato dell'accertamento socio-sanitario è comunicato allo straniero, in modo congruente con la sua età, con la sua maturità e con il suo livello di alfabetizzazione, in una lingua che possa comprendere, all'esercente la responsabilità genitoriale e all'autorità giudiziaria che ha disposto l'accertamento. Nella relazione finale, così come nel verbale delle operazioni, deve essere sempre indicato il margine di errore. Il provvedimento di attribuzione dell'età è emesso dal tribunale per i minorenni ed è notificato allo straniero e, contestualmente, all'esercente i poteri tutelari, ove nominato, e può essere impugnato in sede giurisdizionale. Il provvedimento è altresì comunicato alle autorità di polizia ai fini del completamento delle procedure di identificazione e al Ministero del lavoro e delle

politiche sociali, ai fini dell'inserimento dei dati nel SIM. In caso di condanna del presunto minore per il reato di false dichiarazioni sull'età o attestazioni a pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o altrui, in relazione all'età dichiarata o accertata mediante documento anagrafico, il giudice può disporre l'espulsione dal territorio nazionale come sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione.

Nelle more dell'esito delle procedure di identificazione, i MSNA sono accolti, per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, in strutture governative di prima accoglienza a loro destinate per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a quarantacinque giorni, all'identificazione, che si deve concludere entro dieci giorni, e all'eventuale accertamento dell'età. Le strutture di prima accoglienza sono attivate dal Ministero dell'interno, in accordo con l'ente locale nel cui territorio è situata la struttura, secondo le esigenze del territorio medesimo, tenuto conto dell'entità degli arrivi alla frontiera ovvero dei rintracci, e gestite dal Ministero dell'interno. Le modalità di accoglienza, gli standard strutturali e i servizi da erogare sono fissati con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per i profili finanziari, in modo da assicurare un'accoglienza adeguata alla minore età, nel rispetto dei diritti fondamentali del minore e dei principi di cui all'articolo 18 del decreto legislativo n. 142 del 2015³⁶. 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.

L'articolo 18 della legge n. 142 del 2015 prevede che, nell'applicazione delle misure di accoglienza, il superiore interesse del minore assume carattere di priorità, così da assicurare condizioni di vita adeguate alla minore età, con riguardo alla protezione, al benessere e allo sviluppo anche sociale del minore. Per la valutazione dell'interesse superiore del minore occorre procedere all'ascolto del minore, tenendo conto della sua età, del suo grado di maturità e di sviluppo personale, anche al fine di conoscere le esperienze pregresse e valutare il rischio che il minore sia vittima di tratta di esseri umani, nonché a verificare la possibilità di ricongiungimento familiare, purché corrisponda all'interesse superiore del minore. In ogni stato e grado del procedimento, l'assistenza affettiva e psicologica dei MSNA è assicurata dalla presenza di persone idonee indicate dal minore, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza ai MSNA e iscritti nel registro di cui all'articolo 42 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, previo consenso del minore, e ammessi dall'autorità giudiziaria o amministrativa che procede. Il minore straniero non accompagnato ha diritto di partecipare per mezzo di un suo rappresentante legale a tutti i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che lo riguardano e di essere ascoltato nel merito; a tale fine è assicurata la presenza di un mediatore culturale. I figli minori dei richiedenti e i richiedenti minori sono alloggiati con i genitori, i fratelli minori non coniugati o altro adulto legalmente responsabile ai sensi degli articoli 343 e seguenti del codice civile. Nella predisposizione delle misure di accoglienza sono assicurati servizi destinati alle esigenze della minore età, comprese quelle ricreative. Gli operatori che si occupano dei minori sono in possesso di idonea qualifica o comunque

³⁶ Decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 1° settembre 2016, Istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati.

ricevono una specifica formazione e sono soggetti all'obbligo di riservatezza sui dati e sulle informazioni riguardanti i minori.

In presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, qualora l'accoglienza non possa essere assicurata nei centri governativi e con successivo inserimento nel SAI, il prefetto dispone l'attivazione di strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai MSNA, con una capienza massima di cinquanta posti per ciascuna struttura. Queste strutture possono essere realizzate anche in convenzione con gli enti locali e, nei casi di estrema urgenza, possono essere realizzate o ampliate in deroga al limite di capienza, nella misura massima del 50 per cento rispetto ai posti previsti. Qualora le strutture non siano disponibili, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del Comune in cui il minore si trova, fatta salva la possibilità di trasferimento del minore in un altro Comune. L'accoglienza nelle strutture ricettive temporanee non può essere disposta nei confronti del minore di età inferiore a quattordici anni ed è limitata al tempo strettamente necessario. In caso di momentanea indisponibilità delle strutture ricettive temporanee, il prefetto dispone la provvisoria accoglienza del minore di età non inferiore a sedici anni in una sezione dedicata nei centri governativi di accoglienza e nelle strutture temporanee, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, prorogabile al massimo di ulteriori sessanta giorni e comunque nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente allo scopo destinate.

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 MSNA ubicate in diverse aree del territorio nazionale, il sistema delineato dal decreto legislativo n. 142 del 2015 e dalla legge n. 47 del 2017 risulta sostanzialmente irrealizzato³⁷. 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”*.

Per quanto concerne il processo di accertamento dell'età, il monitoraggio dell'Autorità sottolinea come, nonostante il quadro normativo sia sufficientemente chiaro e nonostante l'esistenza di un protocollo nazionale, le visite condotte nei centri SAI sembrano confermare un approccio non sempre omogeneo. Inoltre, *“la persistente assenza di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previsto dalla legge n. 47 del 2017, che deve regolamentare il colloquio svolto dal personale qualificato in prima accoglienza, non facilita l'adozione di procedure uniformi ed efficaci”*.

Secondo l'Autorità, è indispensabile rafforzare la prima accoglienza incrementando i posti disponibili, attualmente insufficienti rispetto ai bisogni e non proporzionati alla mole degli arrivi; l'insufficienza di posti nelle strutture governative pone, infatti, i singoli comuni sotto pressione e nella condizione di fornire servizi di prima accoglienza non previsti, oltre a comportare che i minorenni rimangano per periodi di tempo molto lunghi in condizioni di accoglienza non idonee e in promiscuità con adulti.

³⁷ “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 2023.

<https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2023-09/report-visite-sai-2023.pdf>

Sempre secondo l’Autorità, è essenziale procedere con tempestività alla nomina del tutore volontario³⁸, figura specificamente rivolta a garantire che l’insieme dei diritti del minore straniero non accompagnato venga rispettato e tradotto in un’azione sinergica e integrata. La nomina immediata di una figura di garanzia “terza” rispetto al sistema consente, infatti, di aumentare la protezione e diminuire i fattori di rischio ai quali è esposto il minore. L’Autorità garante ha osservato che la figura dei tutori volontari ha portato un arricchimento nelle vite dei minori. Si tratta di privati cittadini che assumono la tutela di uno fino a un massimo di tre MSNA³⁹. Nel 2022, il numero dei tutori volontari di MSNA ha raggiunto quota 3.783, dato in aumento del 9,43 % 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 %), di laureati (59,37 %) e di occupati (77,86 %). Quanto all’età, prevale la fascia over 46 (69,72 %). Cala, rispetto al 2021, il numero dei più giovani: quelli tra 18 e 24 anni passano dall’11,55% allo 0,20 %, mentre quelli tra 25 e 35 anni scendono dal 10,65 % al 7,93 %.

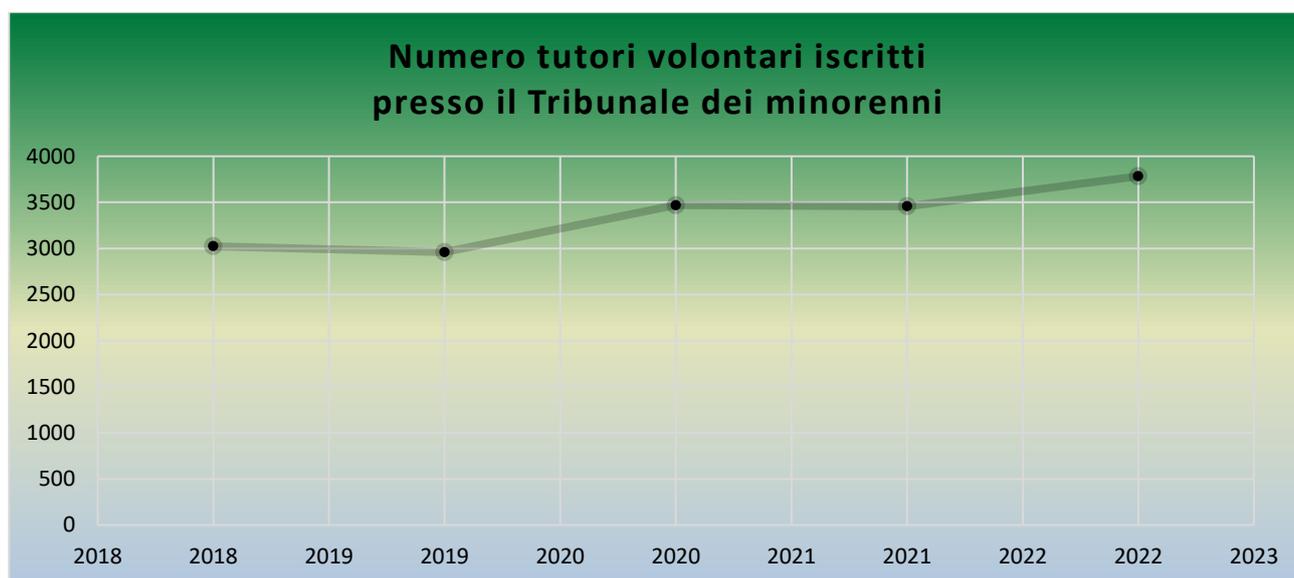


Grafico 8 - Fonte: Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza
Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

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 % 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 % del 2021 al 56 % 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

³⁸ Previsto dall’articolo 11 della legge n. 47 del 2017.

³⁹ 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.

previste misure specifiche che comprendono il riconoscimento di permessi di lavoro retribuiti, il rimborso delle spese sostenute e l'assegnazione di un'equa indennità⁴⁰.

I profili evidenziati dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, ovvero la permanenza dei minori in condizioni di accoglienza non idonee e in promiscuità con adulti e i ritardi nella nomina dei tutori, sono stati oggetto di censura da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. Con una recente sentenza⁴¹, l'Italia è stata condannata per avere utilizzato trattamenti inumani e degradanti nel predisporre misure di accoglienza in promiscuità con migranti adulti per i MSNA (art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), per averli detenuti illegalmente nell'*hotspot* di Taranto (art. 5, paragrafi 1, 2 e 4, della Convenzione) e per non avere nominato un tutore né avere fornito loro alcuna informazione sulla possibilità di contrastare in giudizio tale condizione (art. 13 della Convenzione, in combinato disposto con l'art. 3).

I dati sulle presenze in Italia evidenziano come il fenomeno degli arrivi di MSNA stia progressivamente assumendo un carattere strutturale piuttosto che emergenziale. È stato in proposito osservato⁴² che la necessità di ricorrere a misure straordinarie – quali l'utilizzo di strutture di arrivo o di transito, le deroghe alla capacità dei centri esistenti, la diminuzione del livello dell'assistenza e delle condizioni di accoglienza offerte o la collocazione di minori con adulti – può essere prevenuta con un'attenta e congrua pianificazione dell'accoglienza dei minori in arrivo sul territorio. A tal fine, sono stati ritenuti necessari, da un lato, l'ampliamento e la messa a regime della prima accoglienza e, dall'altro, l'incremento dei posti dedicati nel SAI.

L'INTEGRAZIONE E L'INCLUSIONE DEI MSNA

Dopo un iniziale periodo di accoglienza in istituzioni governative, volte a soddisfare le necessità urgenti di assistenza e protezione, i minori sono trasferiti nei centri facenti parte del SAI e inseriti nei progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili. Le strutture del SAI per MSNA rappresentano lo strumento principale per la presa in carico dei minori ed erogano due livelli di prestazioni⁴³. 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.

All'interno del sistema, la rete SAI svolge un ruolo centrale rispetto ad altre forme di accoglienza. Per rafforzare la rete SAI, in modo che in essa possano essere inseriti tutti i minori in uscita dai centri di prima accoglienza, sono stati ritenuti necessari l'incremento della capienza del SAI commisurato alle presenze di minori sul territorio nazionale e la semplificazione delle procedure

⁴⁰ 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, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 219 del 19 settembre 2022.

⁴¹ [Sentenza del 23 novembre 2023](#) resa nel procedimento n. 47287/17

⁴² UNHCR, [audizione in Comitato Schengen](#), seduta n. 14 del 6 marzo 2024.

⁴³ Articolo 1-*sexies*, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 416 del 1989.

che regolamentano le modalità di accesso, di ampliamento posti e di prosecuzione dei progetti⁴⁴. 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 SAI attraverso specifici incentivi.

La distribuzione regionale dei posti di accoglienza all'interno del 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.

Distribuzione regionale dei posti di accoglienza all'interno della rete SAI

Regioni	ATTIVI		TOTALE POSTI ATTIVI	Occupati	Liberi
	Destinati a MSNA	Destinati a ORDINARI E DM-DS ⁴⁵			
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
Trentino-Alto Adige	17	178	195	195	0
Valle d'Aosta	0	37	37	31	6
TOTALE	5981	31940	37921	35341	2580

Tabella 4 - Fonte: Ministero dell'Interno

Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

Al 29 febbraio 2024, risultano occupati 35341 posti sui 37921 attivi nella rete SAI. I posti liberi e disponibili all'accoglienza sono quindi 2580.

⁴⁴ ANCI, [audizione in Comitato Schengen](#), seduta n. 3 del 18 ottobre 2023.

⁴⁵ Persone con disagio mentale o disabilità.

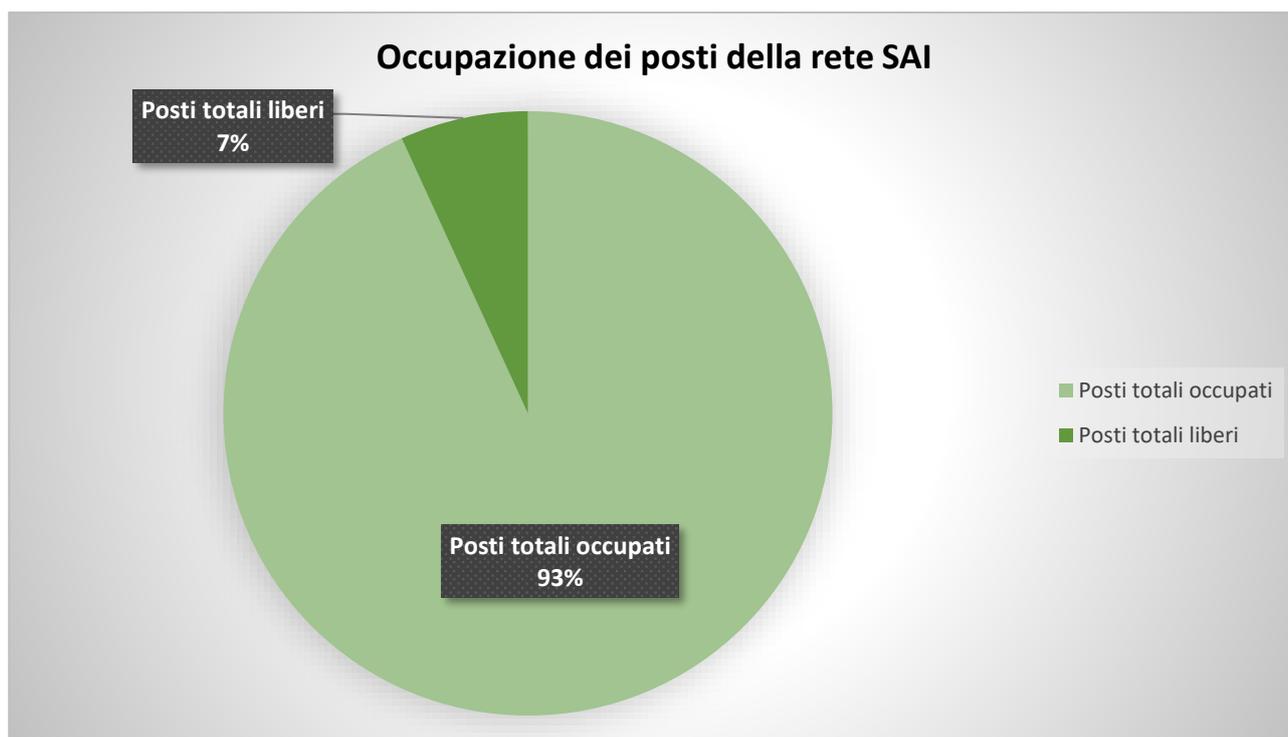


Grafico 9 - Fonte: Ministero dell'Interno
Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

La tempestiva inclusione dei minori stranieri nel percorso di accoglienza e di inserimento educativo e sociale è essenziale per prevenire e impedire il loro ingresso nei circuiti criminali. 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 nei circuiti della criminalità⁴⁶. 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 sono caratterizzati da una significativa fragilità emotiva, culturale e educativa, spesso dettata da esperienze traumatiche sperimentate oltre che nel loro paese di origine anche nel corso del viaggio migratorio⁴⁷.

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 accoglienza⁴⁸. 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. Nonostante la percentuale più cospicua di minorenni stranieri (46 %) sia ospite di una struttura di accoglienza SAI, è in aumento il dato dei minorenni in affido familiare (dall'1 % al 4 %). Secondo l'Autorità garante, tale crescita incoraggia a valorizzare l'affido dei minori stranieri non accompagnati, anche attraverso nuove iniziative da mettere in campo avvalendosi dei fondi europei

⁴⁶ Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano, [audizione in Comitato Schengen](#), seduta n. 8 del 23 novembre 2023.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Articolo 2, comma 1-*bis*, della legge 4 maggio 1983, n. 184, inserito dall'articolo 7 della legge n. 47 del 2017.

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 istituto. 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”*⁴⁹.

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 MSNA con coetanei è avvenuto raramente (43,6 % dei casi) se non addirittura mai (27,8 % dei casi).

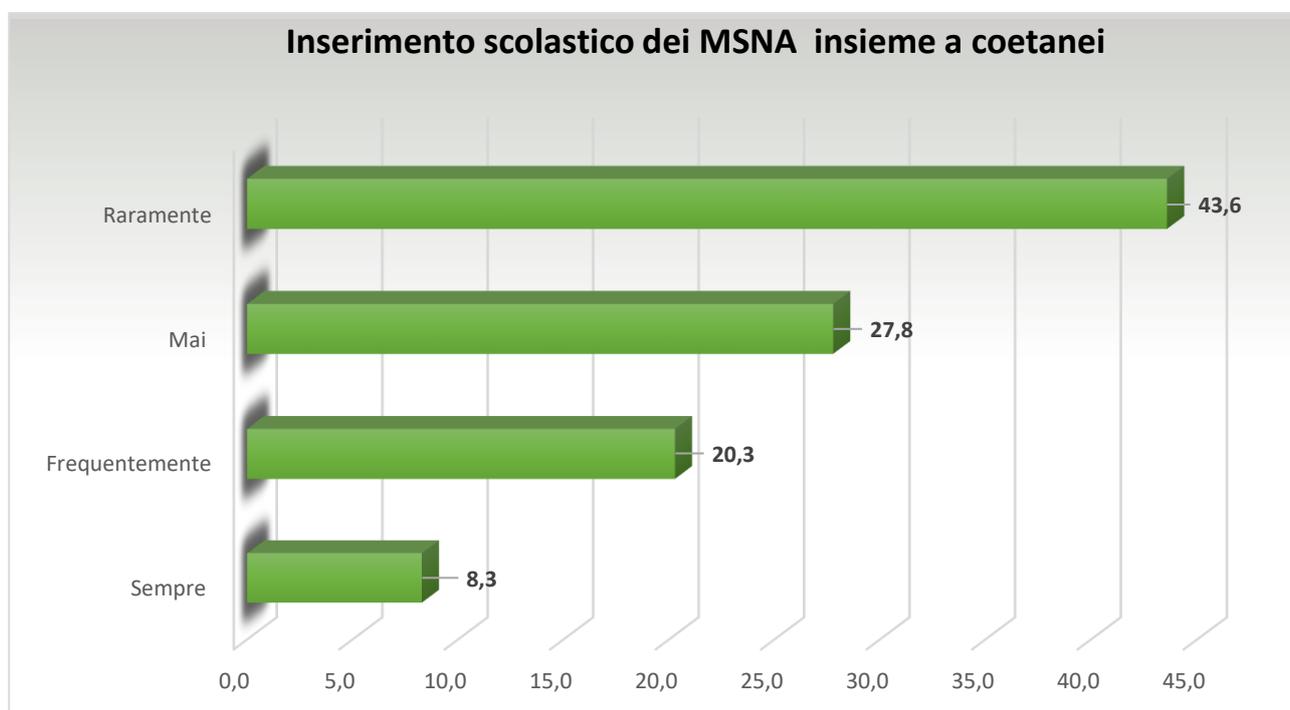


Grafico 10 - Fonte: Ministero dell'Interno
Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi

In uno scenario globale di crescente instabilità, la gestione del fenomeno migratorio non avviene solo attraverso attività di accoglienza, protezione e integrazione; sono, infatti, necessari impegno e investimenti nei contesti di crisi e lungo le rotte migratorie in un'ottica di stabilizzazione e prevenzione di viaggi pericolosi⁵⁰

⁴⁹ Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano, [audizione in Comitato Schengen](#), seduta n. 8 del 23 novembre 2023.

⁵⁰ UNHCR, [audizione in Comitato Schengen](#), seduta n. 14 del 6 marzo 2024.



Senato della Repubblica

Servizio per la qualità degli atti normativi

Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi

Cons. Lorella Di Giambattista

tel. 06 6706 3437

email quan@senato.it

La documentazione del Servizio per la qualità degli atti normativi è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari.

Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la sua eventuale utilizzazione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.