

Legge n. 47/2017: misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati

04 Giugno 2018
Rossella Antuoni

Abstract

La legge in commento riguarda il fenomeno dei migranti minori stranieri non accompagnati. Si tratta di un fenomeno delicatissimo, sia con riferimento all'aspetto prettamente umano sia con riferimento alla difficoltà dei Legislatori di porvi adeguato rimedio. Ad un anno dall'entrata in vigore della legge, il commento che segue, senza pretesa alcuna di esaustività, si prefigge l'obiettivo di individuare lo stato dell'arte al riguardo, posto che la ratio perseguita dal provvedimento è quella di rafforzare le tutele garantite ai minori migranti, troppo spesso "oggetto" di traffici da parte di organizzazioni criminali ed assicurare una omogeneità nell'applicazione della normativa.

SOMMARIO

1. Ambito di applicazione del provvedimento
2. Definizione del migrante minore
3. Divieto di respingimento e forme di accoglienza
4. Sistema di protezione: la richiesta d'asilo, le misure di integrazione, la formazione istruttiva, il diritto alla salute e all'ascolto, la protezione da soprusi e violenze
5. Conclusioni

1. Ambito di applicazione del provvedimento

Il fenomeno della migrazione degli stranieri verso i Paesi Europei sta acquistando dimensioni sempre più massicciamente estese. All'interno del flusso migratorio *tout court* e, soprattutto negli ultimi anni, si sta implementando il fenomeno della migrazione di minori stranieri, che, per la sua evoluzione, ha acquistato autonoma rilevanza. Dal punto di vista giuridico, è di tutta evidenza la criticità connessa al fenomeno stesso, per le carenze di risposte efficaci ed immediate. Il continuo interesse del Legislatore unitario e la sua sollecitudine agli Stati nazionali ha contribuito all'adozione di provvedimenti mirati ed in particolare, all'approvazione della Legge 47/2017, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 93 del 21.04.2017 ed entrata in vigore il 06.05.2017, fortemente voluta dall'associazione umanitaria *Save The Children*, particolarmente dedicata al sostegno e al soccorso dei bambini in difficoltà. Il provvedimento ha introdotto importanti innovazioni e ha proceduto ad una sistemazione organica della materia.

La legge 47 si applica ai minori stranieri, in ragione della loro condizione di maggiore *vulnerabilità*, che non siano accompagnati e ai quali è riconosciuto, dall'ordinamento giuridico italiano, il diritto di protezione, al pari dei minori, cittadini italiani o cittadini dell'Unione Europea.

2. Definizione del migrante minore

È minore straniero migrante non accompagnato quel soggetto minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione Europea, il quale si trova, per una qualsiasi causa, nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti, per lui legalmente responsabili, in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

In precedenza, la definizione che l'ordinamento interno aveva formulato era contenuta nel D.P.C.M. 535/99, il quale, all'articolo 1, qualificava come minore migrante straniero il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea, privo di assistenza o rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento. La definizione ricomprendeva, nella categoria dei minori migranti non accompagnati anche i minori che, pur non completamente soli, risultavano affidati ad adulti non tutori né affidatari in base a provvedimenti formali. Si tratta di minori spesso in sosta in una zona di *invisibilità*, dei quali è per lo più diffusa e stigmatizzata la condizione di mancanza di documenti.

Questa la nozione formale. Dal punto di vista sostanziale e concreto, sono minori, ai quali, nonostante siano entrati *irregolarmente* nel territorio nazionale dello Stato, viene riconosciuta la titolarità di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, che l'Italia ha ratificato e reso esecutiva con la legge n. 176/91.

In base a tali fonti normative, si prevede che, in tutte le decisioni riguardanti i minori, deve essere tenuto in conto come considerazione preminente il superiore interesse del minore. I principi sanciti sui diritti del fanciullo devono essere applicati a tutti i minori senza *discriminazioni*.

3. Divieto di respingimento e forme di accoglienza

La legge, ispirandosi ai principi di protezione e alla salvaguardia dei minori, prescrive, all'articolo 3, il divieto di respingimento, previsto ex articolo 19, comma 1 del testo unico sull'immigrazione n. 286/98. Con un forte inciso, il comma 1 dell'articolo 3, alla lettera *a*) dispone inserisce il comma *1-bis* nel corpus del testo unico e prescrive che in nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati.

Si prevede, cioè, espressamente, un **divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati**; l'unico contro limite, inserito come clausola di salvaguardia, è rappresentato dai motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato con cui è possibile superare il divieto, e sempre che ciò non comporti "un rischio di danni gravi per il minore". In ogni caso, tale decisione sarà presa dal tribunale per i minorenni, entro e non oltre i 30 giorni.

I limiti e le condizioni al respingimento e all'espulsione richiamano la necessaria operazione della identificazione del minore in quanto tale e quindi delle modalità e delle procedure funzionali all'accertamento dell'età anagrafica dello stesso. La stessa Commissione aveva rilevato la mancanza di standard comuni di intervento e la variabilità dei metodi e delle procedure da uno Stato membro all'altro. La legge 47 ha predisposto un piano di azione uniforme, che deve essere coordinato da mediatori culturali e da tutori, i quali, ex articolo 5, perseguono l'assistenza prioritaria e umana per i minori.

L'articolo 4 si occupa del tema dell'accoglienza - in particolare, delle strutture di prima assistenza ed accoglienza per i minori non accompagnati - disponendo puntuali modifiche all'articolo 19 del Dlgs 142/2015.

Dal loro arrivo in uno dei Paesi europei, i minori migranti devono essere sottoposti a precise operazioni di identificazione e devono essere registrati come "minori": a tali procedure amministrativo-burocratiche deve presiedere una persona della protezione dei minori

. Si deve procedere al rilevamento delle impronte digitali e dei dati biometrici con metodi che siano adatti e rispettosi della specificità del genere e della sensibilità dei bambini.

Le condizioni di accoglienza dei minori migranti prevedono che sia predisposto per loro un alloggio sicuro ed adeguato, che siano assicurati i servizi necessari di supporto, per garantire, al meglio, l'interesse superiore del minore ed il suo benessere.

Deve, inoltre, essere predisposto ed assicurato l'accesso all'istruzione, sia formale che non formale, come diritto umano riconosciuto ad ogni bambino dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, alle cure mediche, al supporto psico-sociale necessario, essendo i migranti bambini soggetti fortemente traumatizzati e spesso abusati, alle attività integrative e ricreative.

Per evitare che l'impatto, nelle forme della permanenza, col Paese raggiunto sia legato a ripercussioni negative, si deve ricorrere al trattenimento amministrativo solamente in circostanze eccezionali, in extrema ratio e per il tempo più breve possibile e mai in istituti penitenziari.

Le forme più adatte di accoglienza dei minori migranti sono il collocamento presso familiari adulti o in famiglie affidatarie (articolo 7); il collocamento presso centri di accoglienza (articolo 7) dotati di strutture specifiche per i minori, aperti e controllati; il collocamento presso alloggi indipendenti per i minori più grandi (*ex lege* 180 del 29.06.2013).

4. Sistema di protezione: la richiesta d'asilo, le misure di integrazione, la formazione istruttiva, il diritto alla salute e all'ascolto, la protezione da soprusi e violenze

L'articolo 12 della legge disciplina il sistema di protezione per i minori. In particolare, si prescrive che i minori non accompagnati siano accolti nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri, come stabilito dall'articolo 1 sexies del d.l. 416/1989, a tutela dei soggetti particolarmente vulnerabili. Nella scelta del posto di accoglienza, dove il minore deve essere collocato, si deve tener conto delle specifiche esigenze e delle caratteristiche del minore, quali risultino dal colloquio di cui all'articolo 19 bis, comma 1 del d.l. 142/2015, in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura di accoglienza. Le strutture che accolgono i minori devono rispettare, ai sensi all'articolo 117 della Carta Fondamentale, gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti dalle strutture residenziali per minorenni e devono essere autorizzate ed accreditate ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia.

I minori devono essere tutelati nei diritti fondamentali alla salute e all'istruzione: l'articolo 14 prescrive, in tal senso, che i minori non accompagnati siano iscritti al Servizio sanitario nazionale e che siano inseriti presso le istituzioni scolastiche. L'articolo 15 prevede, poi, il diritto all'ascolto dei minori non accompagnati in tutti i procedimenti che li riguardano, da parte di persone idonee ed indicate dal minore stesso. È, inoltre, previsto il diritto all'assistenza legale, quale risulta dall'articolo 16 ed, infine, particolare attenzione e particolare tutela devono essere garantite nei confronti dei minori stranieri non accompagnati vittime di tratta, attraverso la predisposizione di un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale: i piccoli vittime di tratta devono, inoltre, essere seguiti ed accuratamente assistiti in un percorso che li sostenga per ottenere il risarcimento del danno. L'Italia, infine, ai sensi dell'articolo 20, promuove la più stretta cooperazione internazionale, in particolare attraverso lo strumento degli accordi bilaterali ed il finanziamento di programmi di cooperazione allo sviluppo nei Paesi di origine, per approdare ad un reale e concreta armonizzazione giuridica, nazionale ed internazionale, del sistema di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

5. Conclusioni

Ad un anno dalla novella legislativa, le riflessioni conclusive sulla legge Zampa sono, in parte deludenti ma in parte sorprendenti, in particolare con riferimento ai sentimenti di umana solidarietà civile che ha mostrato il popolo italiano nei confronti del fenomeno dei bambini migranti. La legge *de qua* ha avuto l'indiscusso pregio di aver previsto misure di supporto nei diversi momenti che scandiscono il percorso dei minorenni migranti che provengano da paesi extra-UE e che siano privi di figure genitoriali o adulte legittimamente responsabili per essi.

Tuttavia, è da rilevare che, a distanza di un anno dalla sua entrata in vigore, non è stata ancora e adeguatamente resa operativa: in particolare, con riferimento al divieto di respingimento, le carenze del nostro Paese sono gravi, soprattutto con riferimento alle condizioni dei centri di accoglienza. Parimenti carente e difficoltoso risulta il profilo dell'affido familiare, che sconta ancora una generale difficoltà del sistema italiano.

L'aspetto più sorprendente è la coscienza della popolazione italiana, atteso che in questi dodici mesi di vigenza della legge, **sono stati più di quattromila i cittadini che si sono proposti come tutori volontari dei minori non accompagnati: è, questo, come sostiene l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, un vero patrimonio di umanità e generosità che non può andare perduto.**

TAG: *minori, tutela dei minori, civile, famiglia e successioni, Diritto dell'immigrazione, Diritto internazionale*

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente

personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.