



HAL
open science

Tra tutela dei soggetti vulnerabili e controllo dell'immigrazione. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia e in Francia

Laurence Gay

► To cite this version:

Laurence Gay. Tra tutela dei soggetti vulnerabili e controllo dell'immigrazione. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Italia e in Francia. Laura Montanari et Caterina Severino. Sistemi di welfare e protezione effettiva dei diritti degli stranieri. Una prospettiva multilivello, Editoriale scientifica, pp.171-194, 2021, 979-12-5976-022-7. halshs-03100672

HAL Id: halshs-03100672

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03100672>

Submitted on 26 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

PARTE SECONDA

I SOGGETTI RICHIEDENTI TUTELA E L'EFFETTIVITÀ DELLE GARANZIE

LAURENCE GAY

TRA TUTELA DEI SOGGETTI VULNERABILI E CONTROLLO
DELL'IMMIGRAZIONE: L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI
NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA E IN FRANCIA*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Evoluzione della disciplina riguardante i MSNA. – 3. Prima accoglienza e accertamento dello *status*: un ruolo inevitabile delle autorità statali? – 3.1. I sistemi di prima accoglienza. – 3.2. Le procedure di identificazione e accertamento dello *status*. – 4. L'accoglienza a lungo termine: un ruolo privilegiato degli enti locali.

1. *Introduzione*

In una sentenza del 28 febbraio 2019, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato la Francia per avere lasciato un minore afgano di dodici anni senza assistenza nella baraccopoli di Calais per sei mesi. Durante questo periodo, il ricorrente è vissuto «in un ambiente totalmente inadatto alla sua condizione di minore, in termini di sicurezza, di alloggio, di igiene o di accesso al cibo e alle cure, in una precarietà inaccettabile considerata la sua giovane età»¹. Di conseguenza, è stato violato l'articolo 3 della Convenzione del 1950, che vieta i trattamenti degradanti, dal quale la Corte ha dedotto un «obbligo di tutela e di presa in carico dei minori stranieri isolati»². Il riferimento a questa disposizione fa sì che le ipotesi in cui viene constatata una violazione siano limitate a situazioni estreme, come quelle presenti nella bidonville di Calais. Tuttavia, al di là di tali ipotesi, esistono in Francia delle carenze sistemiche nell'accoglienza dei minori non accompagnati e nella garanzia dei loro diritti fondamentali. Queste carenze sono state constatate dal Comitato europeo per i diritti sociali, che in una decisione del 24 gennaio 2018 su un reclamo collettivo ha rilevato la violazione di non meno di sei disposizioni della Carta sociale europea³.

* Ringrazio infinitamente Laura Montanari per la sua correzione, il suo prezioso aiuto per la traduzione e la sua pazienza nei miei confronti. Ringrazio anche Laura Restuccia per la sua disponibilità e per il suo aiuto nelle ricerche bibliografiche.

¹ Corte EDU, sent. *Khan c. Francia*, ric. n° 12267/16 del 28 febbraio 2019, § 93.

² *Ivi*, § 88.

³ Comitato europeo dei diritti sociali, *EUROCEF c. Francia*, ric. n. 114/2015 del 24 gennaio 2018. Cfr. P. LECORNE, *La Charte Sociale Européenne, un recours pour la défense des droits sociaux des mineurs étrangers non accompagnés en France et en Europe*, in *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 9(1), pp. 415-428. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.3991>

Questi casi ci ricordano le difficoltà dello Stato francese nel fronteggiare il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati. Allo stesso tempo, permettono di sottolineare che il diritto internazionale ed europeo fornisce un primo inquadramento del fenomeno, garantendo i diritti dei minori interessati. Oltre agli strumenti generali sui diritti umani, si applicano i trattati che riguardano specificamente le persone di minore età. Tra quest'ultimi, basta citare la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989, che consacra il principio del superiore interesse del minore⁴. Il Comitato sui diritti del fanciullo ha ribadito questo principio nelle sue Osservazioni generali sui minori non accompagnati⁵. Secondo il Comitato, l'interesse superiore del bambino deve essere la considerazione preminente nella ricerca di soluzioni di breve e lungo periodo.

L'Unione europea, da parte sua, s'interessa alla condizione dei minori non accompagnati attraverso il sistema comune di asilo. I principali testi che includono disposizioni applicabili ai minori migranti sono il regolamento Dublino III del 26 giugno 2013⁶ e due direttive dello stesso giorno⁷. Questi testi contengono una definizione del minore non accompagnato da cui risaltano due elementi. Primo, si tratta di una persona di minore età, cioè di meno di diciotto anni, che non ha la cittadinanza europea o dello Stato membro dell'Unione nel quale si trova oppure che è apolide⁸. Secondo, questo minore giunge nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro interessato, oppure viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio⁹. In Italia, la legge

⁴ Art. 3 § 1 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989: «In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione permanente».

⁵ UN Committee on the Rights of the Child, General comment n. 6 (2005), *Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*, CRC/GC/2005/6, p. 9.

⁶ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L 180, 29 giugno 2013, p. 31.

⁷ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale* e Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L 180, 29 giugno 2013, p. 60 e p. 96.

⁸ V. Art. 2 del Regolamento (UE) n. 604/2013, cit.: «Ai fini del presente regolamento si intende per: (...) i) «minore»: il cittadino di un paese terzo o l'apolide di età inferiore agli anni diciotto».

⁹ Art. 2.2 del Regolamento (UE) n. 604/2013, cit.: «j) «minore non accompagnato»: il minore che entra nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che

del 7 aprile 2017, c.d. legge Zampa e recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati¹⁰, riprende sostanzialmente questa definizione¹¹. In Francia, invece, la legge non definisce la nozione; il minore straniero non accompagnato – prima chiamato minore straniero solo (*mineur isolé étranger*)¹² – è considerato come «minore privo temporaneamente o permanentemente della protezione della sua famiglia» ai sensi del Codice civile¹³. Questo evidenzia una differenza più generale tra i due Paesi. In Francia, non esiste un testo specifico dedicato ai minori stranieri non accompagnati, mentre l'Italia è il primo Stato europeo che ha adottato, con la legge Zampa, una disciplina unitaria sul tema.

Il fenomeno della migrazione giovanile è risalente nel tempo e multiforme. Con la crisi migratoria degli ultimi anni, il numero dei minori stranieri non accompagnati ha conosciuto un notevole aumento in Europa. L'Italia e la Francia

ne sia responsabile per legge o per prassi dello Stato membro interessato, fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri».

¹⁰ Legge n. 47 del 7 aprile 2017, recante *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, in G.U. del 21 aprile 2017, Serie generale - n. 93, p. 1. Per approfondire il contenuto della legge v. G. D'ALCONZO, A. INVERNO, *Le nuove norme sulla protezione dei minori stranieri non accompagnati: contenuto e riflessioni sull'attuazione*, in *Minorigiustizia*, 2017, pp. 65-77; P.M. DELLA ROCCA, *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*, in *Politica del diritto*, 4/2017, pp. 581-602; T. BRUNO, *I minori stranieri non accompagnati. Analisi ragionata della L. 7 aprile 2017, n. 47*, La Tribuna, I dossier, 2017, 70 p.

¹¹ Art. 2 della legge n. 47 del 7 aprile 2017, cit.: «Ai fini di cui alla presente legge, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano».

Per un'analisi generale della definizione, cfr. M. LUNARDINI (a cura di) *La definizione di Minore Straniero Non Accompagnato: il chi, quesito a priori per un'effettiva tutela*, Osservatorio nazionale sui Minori stranieri non accompagnati, Approfondimento n. 1/marzo 2020, 9 p. https://www.cespi.it/sites/default/files/osservatori/allegati/approf.1_-_il_concetto_di_minore_straniero_non_accompagnato.pdf

¹² Le autorità pubbliche usano ormai la nozione di MSNA, anche se non presente nella legge, in conformità con i testi europei. Tuttavia, la nozione di *mineur isolé étranger* (MIE) è sempre usata in dottrina.

¹³ Art. 375-5 § 3 del Codice civile francese: «Lorsqu'un service de l'aide sociale à l'enfance signale la situation d'un mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille, selon le cas, le procureur de la République ou le juge des enfants demande au ministère de la justice de lui communiquer, pour chaque département, les informations permettant l'orientation du mineur concerné».

sono tra i Paesi più colpiti da questa problematica¹⁴. Un picco è stato raggiunto in Italia nel 2017, con 18.303 MSNA censiti sul territorio¹⁵ secondo i dati della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione¹⁶. Da questa data, tuttavia, il numero diminuisce drasticamente, essendo sceso a 5.016 al 30 giugno 2020: si registra un decremento del 31% rispetto allo stesso periodo di rilevazione dell'anno precedente e un decremento del 61,9% rispetto a giugno 2018¹⁷. Infine, erano 7.080 MSNA in Italia al 31 dicembre 2020, ciò rappresenta un aumento delle presenze del 16,9% rispetto al 31 dicembre 2019, ma un decremento del 34,4% rispetto al 31 dicembre 2018¹⁸. In Francia, il picco è stato raggiunto più tardi, nel 2018; quell'anno, 17.022 MSNA furono presi in carico dalle autorità competenti¹⁹. Anche in Francia, negli anni successivi, il numero di minori censiti diminuisce: erano ancora 16.760 nel 2019²⁰, mentre nel 2020 scendono a 9.524²¹.

Nonostante il recente decremento, l'ampiezza di questa nuova migrazione ha portato in entrambi Paesi a modifiche normative. In Francia e in Italia, in origine, la competenza per l'accoglienza di questi minori spettava al livello locale. Ma il notevole aumento del loro numero ha portato a un intervento dello Stato. L'intervento statale concerne soprattutto la fase più complicata, quella dell'identificazione e dell'accertamento tanto della minore età quanto dello stato di abbandono. Ma ciò comporta il rischio di far prevalere le considerazioni

¹⁴ Si interroga sulle ragioni di tale incremento numerico S.G. TUMMINELLI, *Minori stranieri non accompagnati (MSNA)*, in S.G. TUMMINELLI, S. GRECO (a cura di), *Migrazioni in Sicilia 2017*, Palermo, 2018, pp. 196-205.

¹⁵ 18.303 MSNA presenti sul territorio al 31 dicembre 2017.

¹⁶ *I minori stranieri non accompagnati (M.S.N.A.) in Italia. Report di Monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2017*, p. 5. I MSNA erano: 6.319 al 31 dicembre 2013; 10.536 al 31 dicembre 2014; 11.921 al 31 dicembre 2015; 17.373 al 31 dicembre 2016; 10.787 al 31 dicembre 2018; 6.054 al 31 dicembre 2019; 5.016 al 30 giugno 2020. Dati dei *Report di monitoraggio* reperibili sul sito del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

¹⁷ *I minori stranieri non accompagnati (M.S.N.A.) in Italia. Report di Monitoraggio. Dati al 30 giugno 2020*, p. 3.

¹⁸ *I minori stranieri non accompagnati (M.S.N.A.) in Italia. Report di Monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2020*, p. 11.

¹⁹ *Mission Mineurs non accompagnés, Rapport annuel d'activités 2018*, Direction de la protection judiciaire de la Jeunesse, Ministère de la Justice, giugno 2019, p. 5. Secondo i *Rapports annuels d'activités de la Mission*, erano: 2.555 tra il 1° giugno e il 31 dicembre 2013; 5.033 nel 2014; 5.990 nel 2015; 8.054 nel 2016; 14.908 nel 2017. Tutti i *Rapports* sono reperibili sul sito del Ministero francese della Giustizia: <http://www.justice.gouv.fr/justice-des-mineurs-10042/mineurs-non-accompagnes-12824/rapports-dactivite-29333.html>

²⁰ *Mission Mineurs non accompagnés, Rapport annuel d'activités 2019*, p. 7.

²¹ *Statistiques MNA 2020*, http://www.justice.gouv.fr/art_pix/tableau_mna_2020.pdf

generali sul fenomeno migratorio e sul contrasto all'immigrazione irregolare sui diritti del fanciullo.

Nella causa *Rabimi c. Grecia* del 2011²², la Corte europea dei diritti dell'uomo mette in guardia gli Stati rispetto a questo rischio. Il ricorrente era un minore afgano arrivato sull'isola di Lesbo il 19 luglio 2007. Detenuto fino al 21 luglio nell'attesa di una decisione di espulsione, è poi rimesso in libertà senza assistenza alcuna da parte delle autorità. Viene infine ospitato, grazie all'aiuto di una ONG, in un centro di accoglienza per minori ad Atene, dove si trova ancora quando interviene la decisione della Corte. Per quanto riguarda il periodo successivo alla messa in libertà, la Corte sottolinea che la situazione del ricorrente si caratterizzava «per la sua giovane età, per il fatto di essere uno straniero in situazione di illegalità in un paese sconosciuto, che non era accompagnato e dunque era abbandonato a se stesso»²³. Secondo il giudice europeo, questi elementi «sono decisivi [nel caso] e prevalgono sulla qualità di straniero in situazione di soggiorno irregolare»²⁴. Conclude perciò che il ricorrente «apparteneva incontestabilmente alla categoria delle persone più vulnerabili della società e spettava allo Stato greco proteggerlo e prenderlo in carico con l'adozione di misure adeguate a titolo di obbligazioni positive discendenti dall'articolo 3»²⁵.

Va ricordato che in Francia non è richiesto il possesso di un titolo di soggiorno per gli stranieri che sono minori di età. Questi ultimi, dunque, non possono trovarsi in una situazione di irregolarità con riferimento alla legislazione sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel Paese. Relativamente a coloro che arrivano e si presentano come minori non accompagnati, tuttavia, la negazione di tale qualifica è sufficiente ad esporli alle conseguenze della presunzione di irregolarità della loro presenza in Francia, la principale delle quali è chiaramente l'allontanamento dal territorio nazionale.

L'intervento crescente dello Stato nella procedura d'accoglienza e di verifica della qualifica di MSNA fa temere il mondo associativo, così come gli organismi di protezione dei diritti fondamentali, che questa situazione divenga la norma, lo Stato facendo prevalere le ragioni della lotta contro l'immigrazione irregolare sulla protezione dei minori.

Questa questione sottende tutta la problematica del riparto di competenze tra lo Stato e le collettività locali. Proprio su tale aspetto, con riferimento alla presa in carico dei MSNA, si concentrerà questo lavoro, nell'ambito del progetto di ricerca che è alla base di questo convegno e che verte sulla prospettiva multilivello delle politiche sociali legate al fenomeno migratorio. Nella prima parte verrà fatta

²² Corte EDU, sent. *Rabimi c. Grecia*, ric. n. 8687/16 del 5 aprile 2011.

²³ *Ivi* § 87.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

una presentazione generale della legislazione e della sua evoluzione nei due Paesi. Saranno poi ricostruite le due tappe della presa in carico di questi minori, che si articolano nella fase di prima accoglienza e di accertamento dell'età e in quella di accoglienza di lungo periodo, quando la minore età è stata accertata.

2. *Evoluzione della disciplina riguardante i MSNA*

In Italia come pure in Francia, la competenza per accogliere i minori in pericolo è affidata agli enti locali²⁶. Tuttavia, in Italia, il sistema si è evoluto verso il riconoscimento di una competenza statale nella fase di prima accoglienza dei MSNA, mentre vi è una forte resistenza rispetto a questa soluzione in Francia. La competenza rimane comunque principalmente locale, nonostante il crescente intervento delle autorità statali.

In Italia, un testo del 1977²⁷ ha attribuito ai Comuni l'assistenza in favore dei minori soggetti a provvedimenti giudiziari. La competenza dei Comuni deve essere esercitata nel rispetto delle leggi regionali. Tale soluzione è stata poi confermata nel 2000 dalla *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*²⁸. In un parere del 30 luglio 1997, il Consiglio di Stato ha affermato che spettava ai Comuni l'assistenza ai minori stranieri così come ai minori italiani. Grava quindi sui Comuni l'onere delle spese dell'accoglienza dei minori non accompagnati. La necessità di organizzare quest'accoglienza ha portato all'adozione, a livello nazionale, di diverse circolari amministrative negli anni Novanta. In un commento pubblicato nel 1999, si legge che «sebbene le autorità di P.S. a livello locale applicarono i provvedimenti amministrativi citati in maniera discrezionale e disomogenea a seconda delle diverse situazioni locali, si può affermare in linea generale che erano state poste le basi per un superamento della logica delle espulsioni nel trattamento dei minori stranieri non accompagnati a favore di una logica alternativa di accoglienza ed integrazione»²⁹.

²⁶ Per quanto riguarda l'Italia, è applicabile l'art. 403 del Codice civile: «(Intervento della pubblica autorità a favore dei minori). Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere alla educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione».

²⁷ D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975*, n. 38, in *GU* n. 234 del 29 agosto 1977 - Suppl. ordinario.

²⁸ Legge n. 328 del 8 novembre 2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, in *GU* n. 265 del 13 novembre 2000 - Suppl. ordinario n. 186.

²⁹ W. CITTI, *I minori stranieri non accompagnati tra tutela e rimpatrio*, 23 novembre 1999, pubblicato sul sito dell'ASGI, <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/1999/novembre/minori-citti.html>.

Da parte sua, la disciplina riguardante l'immigrazione contiene poche disposizioni relative a questi ultimi³⁰. Il Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, del 1998, vieta l'espulsione, tranne per i motivi di sicurezza nazionale e ordine pubblico, «degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi»³¹. Qualora debba essere disposta l'espulsione, il provvedimento è adottato dal Tribunale per i minorenni su richiesta del Questore³². Queste disposizioni concernono quindi tutti i minori stranieri. Il decreto del 31 agosto 1999, di attuazione del Testo Unico, aggiunge che: «Quando la legge dispone il divieto di espulsione, il questore rilascia il permesso di soggiorno [...] per minore età, salvo l'iscrizione del minore degli anni quattordici nel permesso di soggiorno del genitore o dell'affidatario stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. Se si tratta di minore abbandonato, è immediatamente informato il Tribunale per i minorenni per i provvedimenti di competenza»³³. L'articolo 33 del T.U. prevedeva l'istituzione del Comitato per i minori stranieri, con funzioni di vigilanza e di coordinamento, che ha costituito un primo intervento importante dello Stato in questo ambito. Il successivo decreto n. 535 del 1999 ampliava le competenze del Comitato, cui spettava fra l'altro di: vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori; accertare lo *status* del minore non accompagnato sulla base delle informazioni fornite dagli enti locali; censire i minori interessati; o ancora provvedere al rimpatrio assistito³⁴. Nel 2012 tale organismo è stato soppresso e le relative funzioni sono state attribuite alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione presso il Ministero del lavoro

³⁰ Per una presentazione dei testi applicabili ai MSNA prima della legge Zampa, cfr. C. VALENTE, *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: un obiettivo raggiunto o raggiungibile?*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2020, 29 luglio 2020, § 2, <http://dirittifondamentali.it/2020/07/28/laccoglienza-dei-minori-stranieri-non-accompagnati-un-obiettivo-raggiunto-o-raggiungibile/>

³¹ Art. 19, c. 2, a) del d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, in *GU* n. 191 del 18 agosto 1998 - Suppl. ordinario n. 139. La legge Zampa ha inserito un comma 1bis secondo il quale: «In nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera di minori stranieri non accompagnati».

³² Art. 31 c. 4 del T.U. Questo articolo è stato integrato dalla legge Zampa, che stabilisce che il provvedimento sarà adottato «a condizione comunque che [...] non comporti un rischio di danni gravi per il minore» e che «Il tribunale per i minorenni decide tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni».

³³ Art. 28 c. 1, a) del d.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, a norma dell'art. 1, c. 6, del d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998, in *GU Serie Generale* n. 258 del 03 novembre 1999 - Suppl. ordinario n. 190.

³⁴ D.P.C.M. n. 535 del 9 dicembre 1999, *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*, in *GU Serie Generale* n. 19 del 25 gennaio 2000.

ro e delle politiche sociali³⁵. Il decreto del 1999 permette, dunque, di precisare che il divieto di espulsione non impedisce il rimpatrio assistito del minore, nel rispetto di diverse garanzie sia sostanziali che procedurali³⁶, anche se si è espresso il timore che questo rimpatrio possa diventare un'“espulsione camuffata”³⁷.

A partire del 1999, l'accoglienza dei MSNA in Italia presuppone quindi un'articolazione di competenze centrali e locali. Al livello centrale, spetta l'accertamento dello *status*, mentre la presa in carico materiale dei minori rimane nelle sole mani dei Comuni. In Francia, invece, è affidata ai Dipartimenti, che sono una sorta di province.

L'articolo 375 del Codice civile francese definisce l'infanzia in pericolo³⁸. In caso di segnalazione di un minore in pericolo, spetta al giudice minorile adottare i provvedimenti adatti, tra cui l'affidamento a un servizio del Dipartimento chiamato Aiuto sociale all'infanzia (“*Aide sociale à l'enfance*” - A.S.E.). Con il decentramento iniziato negli anni Ottanta, il Dipartimento ha in effetti la competenza di principio in materia di assistenza sociale. Perciò, per ogni Dipartimento, occorre organizzare il servizio pubblico dell'Aiuto sociale all'infanzia, nell'ambito del quale rientra il minore straniero non accompagnato come minore in pericolo. Le competenze e le forme d'intervento di questo servizio pubblico sono previste dal Codice dell'Azione sociale e delle famiglie (“*Code de l'Action sociale et des familles*”)³⁹.

Per sintetizzare, in questa prima fase, la competenza per la tutela e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è locale: spetta ai Dipartimenti in Francia e ai Comuni in Italia. In quest'ultimo caso, all'inquadramento internazionale e nazionale, si aggiunge inoltre la disciplina regionale⁴⁰. Nei due Paesi,

³⁵ Cfr. art. 12, c. 20, del d.l. n. 95 del 2012, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, convertito con la legge n. 135 del 7 agosto 2012, in *GU*, n. 189 del 15 agosto 2012; v. per una ricostruzione dell'evoluzione della normativa il Dossier predisposto dall'Ufficio studi del Senato della Repubblica, *Modifiche al d.P.R. n. 394/1999 in materia di minori stranieri non accompagnati*, 25 giugno 2020, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01156616.pdf>.

³⁶ Cfr. art. 7 del D.P.C.M.

³⁷ W. CITTI, *I minori stranieri non accompagnati tra tutela e rimpatrio*, cit.

³⁸ Art. 375 c. 1 del Codice civile francese: «Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public [...]».

³⁹ Cfr. dall'art. L221-1 all'art. L221-9 del Codice dell'Azione sociale e delle famiglie.

⁴⁰ Cfr. il censimento delle leggi regionali: M. LUNARDINI, *La normativa e le basi giuridiche a tutela dei MSNA: un'analisi fra Unione Europea, Italia e Regioni*, Osservatorio nazionale sui minori stranieri non accompagnati, Approfondimento n. 6/luglio 2020, p. 50 e s., <https://www.osservatorio.msna.it/>.

tuttavia, le difficoltà determinate dal crescente numero di arrivi di MSNA negli anni 2000 e 2010 hanno condotto gli enti locali a chiedere l'intervento statale, con la conseguente adozione di accordi volti a stabilirne le modalità.

In Francia, lo Stato e la Federazione dei Dipartimenti francesi hanno concluso un accordo nel 2013⁴¹, che ha dato luogo ad una circolare ministeriale⁴². Questa disciplina si può riassumere in tre punti⁴³. Innanzitutto, è confermata la competenza del Dipartimento per la fase di prima accoglienza e accertamento dell'età, ma si prevede un rimborso da parte dello Stato di 250 euro al giorno per ogni minore, nel limite di cinque giorni. Il Dipartimento può delegare questa fase al terzo settore. E' poi previsto un protocollo per l'accertamento dello *status* di minore non accompagnato, il cui rispetto da parte del Dipartimento condiziona il rimborso ad opera dello Stato. Questo punto mira ad armonizzare le prassi, che erano molto diverse, e ad assicurare i diritti dei minori. Infine, una volta accertato lo *status*, il procuratore deve affidare il giovane a un Dipartimento. È stabilita una distribuzione a livello nazionale, secondo un criterio corrispondente alla percentuale della popolazione che ha meno di 19 anni nel Dipartimento. Lo scopo è, ovviamente, di fare una ripartizione equa fra i Dipartimenti, e alleviare la situazione di quelli dove ci sono i maggiori arrivi di minori stranieri. Tuttavia, quest'ultimo punto è stato annullato dal Consiglio di Stato, che ha ritenuto che la distribuzione nazionale fosse di competenza esclusiva del legislatore⁴⁴. Di conseguenza, la legge è stata modificata nel 2016⁴⁵, per prevedere questo meccanismo di distribuzione. Sono state introdotte anche altre disposizioni, a livello legislativo e regolamentare⁴⁶, le quali rafforzano l'inqua-

cespi.it/sites/default/files/documenti/approf._6_-_attuazione_della_legge_zampa_-_parte_giuridica_marianna_lunardini.pdf.

⁴¹ *Dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers. Protocole entre l'État et les départements*, 31 maggio 2013, http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_mie_protocole_etat_departement.pdf.

⁴² Circolare del 31 maggio 2013 *relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers: dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation*, in *Bulletin officiel du Ministère de la Justice*, n. 2013-06 del 28 giugno 2013.

⁴³ Per una presentazione assai critica della riforma, cfr. Dossier *Mineurs isolés étrangers: la fabrique d'un infra-droit d'exclusion*, in A.J. Famille, 2014, p. 84. Per una presentazione più generale dell'evoluzione normativa, cfr. É. DOINEAU, J.-P. GODEFROY, *Rapport d'information n° 598 fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés*, 28 giugno 2017, <https://www.senat.fr/rap/r16-598/r16-5981.pdf>

⁴⁴ CE, *Département des Hauts-de-Seine et autres c/ ministère de la Justice*, nn. 371415, 371730, 373356 del 30 gennaio 2015.

⁴⁵ Loi n. 2016-297 del 14 marzo 2016, *relative à la protection de l'enfant*, in JORF n. 63 del 15 marzo 2016.

⁴⁶ Décret n. 2016-840 del 24 giugno 2016, *pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille*, in JORF n. 148 del

drammento nazionale del sistema di accoglienza. Occorre sottolineare, tuttavia, che la legge del 2016 era un testo generale sulla tutela dell'infanzia; non verteva soltanto sui minori non accompagnati, nozione che non è utilizzata dalla legge francese.

L'adozione della legge del 2016 non ha comunque permesso di risolvere le difficoltà che nascono dalla presa in carico dei MSNA. La fase iniziale dell'accoglienza e dell'accertamento dello *status* dà luogo a prassi molto eterogenee tra i Dipartimenti, che contestano il peso crescente sulle loro finanze. Queste collettività reclamano pertanto una migliore compensazione dei costi da parte dello Stato, se non un trasferimento a quest'ultimo della competenza della prima accoglienza. Una missione di riflessione istituita nel 2018 e composta dai rappresentanti dello Stato e dei Dipartimenti aveva ipotizzato che lo Stato creasse un centro di accoglienza specifico a questo fine – così avvicinando la Francia al sistema italiano – e che i Prefetti procedessero all'accertamento dello *status*⁴⁷. Alla fine, un decreto del 2019 ha optato per una soluzione intermedia: esso permette al Dipartimento di chiedere l'assistenza del Prefetto nel procedimento di accertamento⁴⁸. L'intervento dello Stato dipende dunque da una decisione locale e non è al momento generalizzato. È stato creato tuttavia un archivio nazionale sui MSNA, che è gestito dallo Stato⁴⁹. Se queste evoluzioni sono conformi alle domande di una parte dei Dipartimenti, esse sono comunque criticate poiché rischiano di trasformare «l'accoglienza incondizionata dei bambini in pericolo [in] controllo degli stranieri indesiderabili»⁵⁰. C'è dunque una differenza su questo punto rispetto all'Italia, dove l'evoluzione verso l'intervento statale nella fase di prima accoglienza non sembra aver suscitato altrettante polemiche.

26 giugno 2016; arrêté del 28 giugno 2016, *pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille*, in JORF n. 151 del 30 giugno 2013.

⁴⁷ Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration, Inspection générale de la justice, Assemblée des départements de France, *Rapport de la mission bipartite de réflexion sur les mineurs non accompagnés*, 15 febbraio 2018, 71 p., <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/184000336.pdf>.

⁴⁸ Décret n. 2019-57 del 30 gennaio 2019, *relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes*, in JORF n. 26 del 31 gennaio 2019; cfr. D. BURRIEZ, *L'étatisation de la protection des mineurs isolés étrangers*, in *A.J.D.A.*, 2019, p. 802.

⁴⁹ L'archivio è stato previsto da una legge del 2018 (art. 51 della legge n. 2018-778 del 10 settembre 2018, *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*) ed è poi stato istituito dal decreto già citato del 30 gennaio 2019 (v. la nota precedente).

⁵⁰ S. PRZYBYL, *Qui veut encore protéger les mineurs non accompagnés en France? De l'accueil inconditionnel d'enfants en danger à la sous-traitance du contrôle d'étrangers indésirables*, in *Lien social et Politiques*, 2019, (83), 58-81, <https://doi.org/10.7202/1066084ar>.

In Italia, una svolta è intervenuta nel 2014 con l'intesa tra Governo, Regioni ed enti locali sul *Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari*⁵¹. Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati, l'intesa afferma «l'esigenza di ricondurre a una *governance* di sistema la [loro] presa in carico». Il nuovo sistema comprende due livelli: strutture governative di prima accoglienza ad alta specializzazione, con funzioni di identificazione e, quando necessario, di accertamento dello *status*; accoglienza di secondo livello nell'ambito dello SPRAR, cioè il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Il sistema è dunque aperto a tutti i minori non accompagnati, mentre, prima dell'Intesa, esso concerneva soltanto quelli che richiedevano l'asilo. L'intesa è stata recepita da un decreto legislativo del 2015 di attuazione della direttiva accoglienza⁵². Questo sistema di accoglienza a due livelli, con enti gestori differenti per ciascun livello, è stato confermato anche dalla legge Zampa del 2017. Lo stesso non è stato messo in discussione dalle ulteriori evoluzioni che hanno riguardato lo SPRAR, diventato SIPROIMI ed infine SAI, come si vedrà nel prosieguo.

La differenza più rilevante tra questo sistema e quello francese è il ruolo diretto attribuito in Italia allo Stato nella fase di prima accoglienza, con le strutture ad alta specializzazione, mentre in Francia questa fase rimane nelle mani del Dipartimento, salvo che quest'ultimo non domandi l'aiuto della Prefettura per il procedimento di accertamento dello *status*.

3. *Prima accoglienza e accertamento dello status: un ruolo inevitabile delle autorità statali?*

Questa prima fase, che implica l'identificazione del minore e, se necessario, l'accertamento della sua età, costituisce veramente il nodo critico dell'accoglienza dei minori stranieri, non solo perché dalla minore età dipende il godimento delle misure di tutela previste dalla legge, ma anche perché la procedura interferisce con la competenza statale per il controllo dell'ingresso sul territorio nazionale.

In Francia, numerosi Dipartimenti sono favorevoli a una responsabilità crescente dello Stato in questa prima fase. Invece, le associazioni si oppongono

⁵¹ http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Documents/Intesa%20focus%20msna.pdf.

⁵² D.lgs. n. 142 del 18 agosto 2015, *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*, in *GU Serie Generale* n. 214 del 15 settembre 2015.

a questa evoluzione⁵³, temendo che lo Stato faccia prevalere le considerazioni migratorie sui diritti del fanciullo. Secondo loro, si deve perciò escludere ogni disciplina specifica per i minori stranieri e applicare solo il diritto relativo alla protezione dell'infanzia. Questa opinione è condivisa dal *Difensore dei diritti*, autorità istituita dall'articolo 71-1 della Costituzione per la difesa dei diritti fondamentali. Il Difensore ha espresso spesso la sua opposizione ad una disciplina specifica per i MSNA. In particolare, ha rilevato come «si passerebbe da una presunzione di minore età che faceva in modo che questi giovani che si dicevano minori ed isolati fossero considerati innanzitutto come bambini da proteggere [...] a una previsione esorbitante del diritto comune attuale che tenderebbe a considerare questi giovani innanzitutto come stranieri, soggetti per questo alla competenza dello Stato. Si tratta di un cambiamento di paradigma. Verrebbe instaurato così un diritto specifico per i MNA, che può apparire discriminatorio e contrario agli accordi internazionali della Francia in materia di diritti umani»⁵⁴.

Anche in Italia, un autore aveva scritto, prima della legge Zampa, che «l'aver sancito secondo parametri giuridici alcuni diritti e apparati specifici per i minori stranieri ha fatto già di per sé emergere la convinzione che il minore straniero sia un minore diverso dal minore italiano avviando così un lento processo di esclusione. Processo tanto più ambiguo perché fondato sugli stessi principi posti a tutela del soggetto»⁵⁵.

Tuttavia, all'opposto di queste posizioni di principio, l'Italia ha fatto la scelta di dedicare una disciplina specifica ai minori stranieri non accompagnati, con la legge Zampa del 7 aprile 2017, che ha dato luogo a valutazioni positive. Si è notato che la legge «nello scenario normativo europeo si distingue per l'adeguatezza e l'organicità del modello di accoglienza previsto»⁵⁶. Secondo un altro autore, «potrà rappresentare un modello per gli altri paesi europei, quale strumento valido a tutela dei minori»⁵⁷. Il testo stabilisce il sistema di accoglienza,

⁵³ Cfr. una presentazione delle loro argomentazioni da parte da un rappresentante di un'associazione di aiuto ai migranti: J.-F. MARTINI, *La prise en charge par l'État de la mise à l'abri et de l'évaluation des mineurs isolés étrangers : approche critique*, in L. AÏT AHMED, E. GALLANT, H. MEUR (a cura di), *Quelle protection pour les mineurs non accompagnés ?*, Atti del convegno del 21 giugno 2018, IRJS éd., col. Bibliothèque de l'IRJS-André Tunc, 2019, pp. 127-133.

⁵⁴ *Audition du Défenseur des droits par la Mission désignée conjointement par le Premier Ministre et l'Assemblée des départements de France relative aux phases d'évaluation et de mise à l'abri des mineurs non accompagnés*, 5 dicembre 2017, PDE/NL/05/12/2017, p. 4 https://defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/note_audition_ddd_mna_5_12_17_0.pdf.

⁵⁵ G. PETTI, *Il male minore. La tutela dei minori stranieri come esclusione*, Verona, 2004, p. 47.

⁵⁶ T. BRUNO, *I minori stranieri non accompagnati. Analisi ragionata della L. 7 aprile 2017, n. 47*, *ivi*, p. 9.

⁵⁷ P. IAFRATE, *Tutela e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Francia, Grecia e Italia*, in *Familia. Il diritto della famiglia e delle successioni in Europa*, 26 novembre 2020, p. 21,

rafforza i diritti dei MSNA e prevede soluzioni a lungo termine, mirando ad una integrazione sostenibile dei minori in Italia. Una risposta alle critiche – precedentemente menzionate – su una disciplina specifica per i minori non accompagnati si trova anche nell'articolo 1, secondo il quale questi «sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea». L'esplicitazione di tale principio, «già noto a livello anche internazionale [...] è significativa di una presa di posizione dell'ordinamento orientato ad una tutela di ampio raggio che non lascia spazio ad equivoco alcuno fungendo da criterio guida dell'intera materia»⁵⁸.

Per quanto riguarda la prima accoglienza e l'accertamento dello *status*, la legge del 2017 conferma il ruolo centrale delle autorità statali, mentre in Francia questo ruolo è sempre accessorio rispetto a quello del Dipartimento. Presenteremo i due aspetti separatamente, anche se in pratica prima accoglienza e accertamento si svolgono contemporaneamente.

3.1. I sistemi di prima accoglienza

In Italia, i minori stranieri non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza *a loro destinate* secondo l'articolo 4 della legge Zampa⁵⁹; prima di questa legge, non era prevista una divisione tra adulti e minori. Le strutture sono attivate dal Ministero dell'Interno, in accordo con l'ente locale nel territorio del quale si situano, e sono gestite dallo stesso Ministero. Secondo la legge, i minori non devono rimanere nelle strutture di prima accoglienza oltre 30 giorni (prima il limite era di 60 giorni); il testo stabilisce inoltre che la procedura di identificazione debba concludersi entro 10 giorni⁶⁰. Com'è stato notato da un procuratore della Repubblica presso un Tribunale per i minorenni, «essendo il periodo di 60 giorni già di per sé utopico, la sua riduzione a 30 giorni rappresenta davvero l'illusione del non tecnico [...]»: il risultato è che finora i ragazzi restano nella struttura di prima accoglienza per vari mesi⁶¹. La medesima constatazione di irrealismo può essere fatta per la disciplina francese, poiché il termine per l'identificazione è solo in teoria di 23 giorni (e di 5 sino a poco tempo fa). Infine, si devono segnalare le *Linee guida per le strutture di pri-*

<http://www.rivistafamiglia.it/2020/11/26/tutela-accoglienza-dei-minori-stranieri-non-accompagnati-francia-grecia-italia/>.

⁵⁸ C. VALENTE, *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: un obiettivo raggiunto o raggiungibile?*, *ivi*, p. 1449.

⁵⁹ Art. 4 c. 1 a) della legge n. 47 del 7 aprile 2017, che modifica l'art. 19 del d.lgs. n. 142 del 18 agosto 2015.

⁶⁰ Art. 4 c. 1 b) della legge n. 47 del 7 aprile 2017, che modifica l'art. 19 del d.lgs. n. 142 del 18 agosto 2015.

⁶¹ C. CASCONE, *Breve riflessioni in merito alla legge n. 47/17 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati): luci ed ombre*, *ivi*, p. 10.

ma accoglienza, emanate dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno⁶²; esse prevedono in particolare le azioni che devono essere attuate a favore del minore durante questa fase di prima accoglienza.

I ragazzi accolti devono essere segnalati alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che esercita le competenze del Comitato per i minori stranieri soppresso nel 2012. L'articolo 9 della legge Zampa istituisce il *Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati*. Secondo il terzo comma dell'articolo, «la registrazione dei dati anagrafici e sociali dichiarati dal minore [...] è finalizzata a tutelare il suo superiore interesse e i suoi diritti e, in particolare, il suo diritto alla protezione».

In Francia, secondo il sistema stabilito dal Codice civile e dal Codice dell'Azione sociale e delle famiglie, modificati di recente dalla già citata legge del 2016, spetta al Dipartimento organizzare l'accoglienza emergenziale dei minori soli. In pratica, ogni Dipartimento deve istituire una Unità di raccolta delle informazioni preoccupanti (*Cellule de recueil des informations préoccupantes*)⁶³. I "minori bambini in pericolo", ai sensi del Codice civile, sono segnalati a questa Unità; essi possono anche presentarsi spontaneamente agli uffici dipartimentali, come generalmente accade per i minori non accompagnati, indirizzati dalle associazioni. E' previsto che il Dipartimento accolga il bambino «in caso di urgenza e quando il rappresentante legale del minore è nell'impossibilità di dare il suo consenso»⁶⁴. I MSNA rientrano evidentemente in questo quadro. Essi devono essere "messi al riparo" dal Dipartimento, cioè collocati in un alloggio temporaneo, per il tempo necessario alla loro valutazione.

Comunque, oltre i cinque giorni, deve essere adita l'autorità giudiziaria per la presa in carico del minore⁶⁵. La protezione amministrativa si completa quindi con una protezione giudiziaria del minore in pericolo. Secondo il già citato accordo del 2013 tra lo Stato e i Dipartimenti, il primo compensava i costi della presa in carico ai secondi nel limite di questi 5 giorni; il procedimento di verifica dell'identità e dell'età doveva dunque essere realizzato entro questo arco di tempo. Poiché si trattava di un termine evidentemente insufficiente, esso è stato portato a 23 giorni da un nuovo accordo tra lo Stato e i Dipartimenti nel 2019⁶⁶.

⁶² http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/21_linee_guida_msna.pdf.

⁶³ Art. L. 226-3 del Codice dell'Azione sociale e delle famiglie.

⁶⁴ Art. L223-2 c. 2 del Codice dell'Azione sociale e delle famiglie.

⁶⁵ Art. L223-2 c. 4 del Codice dell'Azione sociale e delle famiglie.

⁶⁶ L'accordo è stato implementato dal decreto n. 2019-670 del 27 giugno 2019, *relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et au comité prévu à l'article R. 221-15 du code de l'action sociale et des familles*, in JORF n. 149 del 29 giugno 2019.

Oltre i 23 giorni, l'accoglienza provvisoria dei MSNA rimane interamente a carico del Dipartimento. In ogni caso, durante tutta la durata della valutazione, l'autorità giudiziaria deve essere regolarmente adita per confermare il collocamento provvisorio del minore presso i servizi dipartimentali.

Sul piano pratico, la sistemazione provvisoria avviene in strutture collettive: case, appartamenti collettivi, ma anche in un numero importante di casi in camere d'albergo affittate a tal fine dal Dipartimento. Quest'ultima soluzione non è certo riservata ai minori stranieri, ma sembra tuttavia particolarmente diffusa rispetto a loro⁶⁷. La trasmissione di un servizio televisivo sull'Aiuto sociale all'infanzia nel gennaio 2021 ha permesso di denunciare questa situazione. Nel corso del dibattito che ne è seguito, il segretario di Stato per la protezione dell'infanzia ha annunciato che il collocamento provvisorio dei minori negli alberghi sarà vietato dalla legge a partire dal gennaio 2022⁶⁸. Questa questione illustra l'insufficienza dei mezzi stanziati per l'accoglienza dei MSNA dai Dipartimenti, sia per mancanza reale di risorse, sia per scelta politica, gli eletti dipartimentali ritengono infatti che questa accoglienza dovrebbe essere di competenza dello Stato. Se per il momento un'evoluzione in questo senso è stata esclusa, un intervento crescente di quest'ultimo caratterizza invece il processo di valutazione.

3.2 Le procedure di identificazione e accertamento dello status

In Francia, una procedura unificata per l'accertamento dello *status* dei MSNA è stata prevista per prima volta nell'accordo già citato tra lo Stato e la Federazione dei Dipartimenti francesi del 2013⁶⁹. Dopo la legge sulla tutela del bambino del 2016, la stessa è stata inquadrata e precisata da norme regolamentari, di cui l'ultima è stata adottata il 20 novembre 2019⁷⁰. La procedura non è dunque stabilita dalla legge. In Italia, invece, l'articolo 5 della legge Zampa⁷¹

⁶⁷ Situazione denunciata dall'*Inspection générale des Affaires sociales, L'accueil de mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance*, 2020-018R, novembre 2020, 82 p., <https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2020-018r.pdf>.

⁶⁸ https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/01/28/le-gouvernement-va-interdire-l-hebergement-en-hotels-des-enfants-places_6067883_3224.html.

⁶⁹ V. *supra*, par. 3.1.

⁷⁰ Arrêté del 20 novembre 2019, *pris en application de l'article R. 221-11 du code de l'action sociale et des familles relatif aux modalités de l'évaluation des personnes se présentant comme mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille*, in JORF n. 273 del 24 novembre 2019.

⁷¹ Cfr. E. DI NAPOLI, *Riflessioni a margine della «nuova» procedura di accertamento dell'età del minore straniero non accompagnato ai sensi dell'art. 5 della l. 47/2017*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3/2017, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-3-2017/130-riflessioni-a-margine-della-nuova-procedura-di-accertamento-dell-eta-del-minore-straniero-non-accompagnato-ai-sensi-dell-art-5-della-l-47-2017/file>.

disciplina “l’identificazione dei minori stranieri non accompagnati”, inserendo a tal fine un articolo 19 bis nel decreto legislativo n. 142 del 2015⁷². Secondo il primo comma di tale articolo, nel momento in cui il minore viene in contatto con le autorità, il personale qualificato della struttura di prima accoglienza svolge un primo colloquio, sotto la direzione dei servizi dell’ente locale competente e con la presenza di un mediatore culturale⁷³. Il colloquio è «volto ad approfondire la sua storia personale e familiare e a far emergere ogni altro elemento utile alla sua protezione». In caso di dubbio sull’età dichiarata, il secondo comma prevede che si applichino le disposizioni dei commi successivi. L’identità del giovane deve allora essere accertata dalle autorità di pubblica sicurezza «in via principale attraverso un documento anagrafico, anche avvalendosi della collaborazione delle autorità diplomatico-consolari»⁷⁴. Infine, «qualora permangono dubbi fondati in merito all’età dichiarata [...], la Procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni può disporre esami socio-sanitari volti all’accertamento della stessa»⁷⁵.

Anche se simile, la procedura francese non si svolge perfettamente nel medesimo ordine. Sulla base del Codice dell’Azione sociale e delle famiglie, una volta messa in atto l’accoglienza provvisoria d’urgenza – descritta nel paragrafo precedente –, il presidente del Consiglio generale (l’organo esecutivo del Dipartimento) deve procedere «alle indagini necessarie per valutare la situazione» della persona che si dichiara minore e privo temporaneamente o definitivamente della protezione della sua famiglia⁷⁶. La procedura è dunque attuata dai servizi dello stesso Dipartimento o da un’associazione cui il Dipartimento ha delegato questo compito.

Essa può comprendere sino a tre tappe. Innanzitutto, si comincia sempre con una “valutazione sociale”, che comprende uno o più colloqui con il giovane. E’ poi possibile svolgere una verifica dei documenti di identità, con l’aiuto dei servizi della Prefettura. Infine, in ultima istanza, possono essere disposti dall’autorità giudiziaria degli esami medici, nei casi in cui persistano dubbi

⁷² La legge è stata integrata dal d.P.C.M. n. 234 del 10 novembre 2016, *Regolamento recante definizione dei meccanismi per la determinazione dell’età dei minori non accompagnati vittime di tratta, in attuazione dell’articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24*, in GU n. 298 del 22 dicembre 2016, Serie Generale; questo testo è stato applicato a tutti MSNA e non solo a coloro che sono stati vittime di tratta: cfr. J. MOYERSOEN, *Minori non accompagnati: l’articolata ed ostica questione dell’accertamento dell’età*, *Minorigiustizia*, fasc. 3/2017, p. 83.

⁷³ È sempre atteso il dPCM sulla procedura di attuazione del primo colloquio.

⁷⁴ Art. 19 bis c. 3 del d.lgs. n. 142 del 18 agosto 2015, modificato dalla legge 7 aprile 2017 n. 47.

⁷⁵ Art. 19 bis c. 4 del d.lgs. n. 142 del 18 agosto 2015, modificato dalla legge 7 aprile 2017 n. 47.

⁷⁶ Art. R 221-11 del Codice dell’Azione sociale e delle famiglie.

sull'età dichiarata. In pratica, il possesso di documenti di identità da parte del minore dovrebbe essere determinante per il riconoscimento dello *status*. Tuttavia, negli anni più recenti si osservano delle pratiche sempre più diffuse di messa in discussione della presunzione di validità dei documenti stranieri stabilita dall'articolo 47 del Codice civile. Lasciando da parte la questione della verifica dei documenti, il cuore della procedura risiede nelle valutazioni sociali e sanitarie, rispetto alle quali i due Paesi presentano forti similitudini.

In primo luogo, si nota l'esistenza, oltre alla normativa legislativa e regolamentare, di protocolli, accordi o linee guida. In Italia, sono prima stati sottoscritti protocolli o convenzioni dalle istituzioni locali⁷⁷. In seguito, è stato adottato nel 2016 un protocollo per l'accertamento dell'età dei MSNA dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome⁷⁸, aggiornato nel 2020⁷⁹. Secondo il *Report di Monitoraggio* di dicembre 2020, emanato dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione, comunque, «ad oggi non sembra emergere una applicazione sistematica ed armonica del Protocollo, continuandosi a registrare invece prassi diverse»⁸⁰. In Francia, un gruppo di lavoro multilaterale ha elaborato, con la collaborazione di diversi ministeri, una *Guide des bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement* del dicembre 2019⁸¹. In secondo luogo, un altro punto in comune tra i due Paesi è la consacrazione di un approccio multidisciplinare e olistico, che è in accordo con i testi e gli *standard* fissati a livello internazionale. A questo proposito, si sono distinti tre approcci principali all'accertamento dell'età: un approccio “*non medical*”, un approccio “*medical*”, e un approccio «di tipo multidisciplinare, o olistico, basato sull'integrazione delle informazioni ottenute attraverso l'approccio medico e quello non medico e sul metodo della collaborazione interdisciplinare quale condizione necessaria a garantire un risultato adeguato alla tutela dei diritti dei soggetti vulne-

⁷⁷ Cfr. J. MOYERSON, *Minori non accompagnati: l'articolata ed ostica questione dell'accertamento dell'età*, *ivi*, pp. 91-95.

⁷⁸ Conferenza delle regioni e delle province autonome, *Protocollo per l'identificazione e per l'accertamento olistico multidisciplinare dell'età dei minori non accompagnati*, 16/30/CR09/C7-C15, 33 p., <http://www.regioni.it/newsletter/n-2902/del-15-03-2016/minori-non-accompagnati-protocollo-per-identificazione-e-accertamento-eta-15011/>.

⁷⁹ Conferenza Unificata, *Accordo sul Protocollo Multidisciplinare la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati*, 9 luglio 2020, <http://www.statoregioni.it/media/2751/p3-cu-atto-rep-n-73-9lug2020.pdf>.

⁸⁰ *I minori stranieri non accompagnati (M.S.N.A.) in Italia. Report di monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2020*, *ivi*, p. 10.

⁸¹ *Guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes se déclarant comme mineur(e)s et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille*, dicembre 2019, 42 p., https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/guide-de-bonnes-pratiques-en-matiere-d-evaluation-de-la_minorite-et-de-l-isolement.pdf.

rabili coinvolti»⁸². Orbene, «alla luce della ineliminabile variabilità dei metodi scientifici in tale ambito, gli standard internazionali affermano l'opportunità di applicare un approccio interdisciplinare ed olistico»⁸³.

Per quanto riguarda la procedura italiana, l'accertamento socio-sanitario consiste in un "colloquio sociale"; in una valutazione psicologica o neuropsichiatria, alla presenza, se necessario, di un mediatore culturale o di un interprete; e in una visita pediatrica auxologica. Tuttavia, si procede agli accertamenti successivi soltanto quando rimangano dubbi sull'età dichiarata all'esito di ciascuna fase. In Francia, l'accertamento si avvia sempre con un colloquio condotto da una team pluridisciplinare. Una fase di valutazione psicologica non è prevista, al contrario dell'Italia. La disciplina italiana risulta più precisa sul procedimento di valutazione sociale, anche se nei due Paesi sono previste garanzie simili per il giovane, tra cui si possono menzionare: l'informazione sul procedimento e sulle sue possibili conseguenze, l'uso di una lingua conosciuta o la presenza di un interprete, la comunicazione della relazione conclusiva. La procedura può essere integrata, quando necessario, da esami medici.

In Italia, secondo il Protocollo già citato, la visita pediatrica consiste in una valutazione auxologica, una visita puberale e, "come estrema ratio", in esami radiologici. In Francia, l'esame medico consiste nella radiografia del polso, pur essendo questa tecnica molto controversa⁸⁴. La legge del 2016 sulla protezione del bambino ha integrato l'articolo 388 del Codice civile, per inquadrarne l'uso⁸⁵. La radiografia deve essere autorizzata dall'autorità giudiziaria e il giovane deve dare il suo consenso. Inoltre, «le conclusioni di questi esami, che devono precisare il margine di errore, non possono da sole permettere di determinare se l'interessato è minore. Il dubbio è a favore dell'interessato». Infine, l'ultimo

⁸² S. PENASA, *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati: quali garanzie? Un'analisi comparata e interdisciplinare*, in M. MIEDICO, G. ROMEO (a cura di), *Italia, Europa: i diritti fondamentali e la rotta dei migranti, in federalismi.it*, Numero speciale, 2/2019, 25 marzo 2019, p. 101, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38276&content=L%27accertamento%2Bdell%E2%80%99et%C3%A0%2Bdei%2Bminori%2Bstranieri%2Bnon%2Baccompagnati%3A%2Bquali%2Bgaranzie%3F%2BUn%27analisi%2Bcomparata%2Be%2Binterdisciplinare&content_author=%3Cb%3E Simone%2BPenasa%3C%2Fb%3E.

⁸³ *Ivi*, p. 102.

⁸⁴ Cfr., ad esempio, M. TISÈ, L. MAZZARINI e al., *Applicability of Greulich and Pyle method for age assessment in forensic practice on an Italian sample*, in *International Journal of Legal Medicine*, 125, 2011, p. 41; L. BENSO, S. MILANI, *Alcune considerazioni sull'uso forense dell'età biologica*, 2013, http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/1_0013_benso_materiali.pdf; G. NOLL, *Junk Science? Four Arguments against the Radiological Age Assessment of Unaccompanied Minors Seeking Asylum*, in *International Journal of Refugee Law*, 2/2016, p. 237.

⁸⁵ G. LAMARCHE-VADEL, *Tests osseux pour les mineurs étrangers isolés*, in *Multitudes*, 2016/2, n. 63, pp. 151-158.

comma vieta gli esami puberali. In una sentenza del 21 marzo del 2019⁸⁶, il Consiglio costituzionale francese ha giudicato che tale disposizione non viola la Costituzione, così consacrando il valore costituzionale del principio del superiore interesse del fanciullo⁸⁷.

Infine, a partire dal 2013, si è sviluppata anche in Francia una disciplina specifica dedicata ai minori stranieri, malgrado l'opposizione delle associazioni; ma il ruolo diretto dello Stato era limitato all'eventuale aiuto per accertare l'autenticità dei documenti del minore. Tuttavia, le cose sono cambiate di recente. Un decreto del 2019⁸⁸, infatti, ha introdotto due rilevanti novità.

La prima consiste nella possibilità accordata ai Dipartimenti di rivolgersi alla Prefettura per chiedere di essere aiutati nella procedura per l'accertamento dello *status*. In questo caso, il giovane è innanzitutto ricevuto dai servizi della Prefettura, che raccolgono un certo numero di dati personali, ma anche la sua foto e le sue impronte digitali⁸⁹, che vanno ad alimentare un archivio nazionale sui MSNA (il cosiddetto archivio AEM, di sostegno alla valutazione della minore età). Altri archivi possono essere consultati per verificare se il presunto minore sia già conosciuto, in Francia o in altri Paesi europei. I risultati di queste indagini sono quindi comunicati ai servizi dipartimentali (e all'eventuale struttura delegata), che successivamente svolgono la procedura di valutazione descritta più sopra. Va precisato che se il giovane è già stato valutato in un altro Dipartimento che ha ritenuto la sua maggiore età, la procedura viene interrotta e allo stesso viene opposto un rifiuto di presa in carico. Invece, se il giovane appare in un altro archivio, anche con un'età diversa da quella dichiarata, la procedura di valutazione deve proseguire.

La seconda novità concerne, quindi, la creazione dell'archivio AEM⁹⁰, che era già previsto da una legge del 2018⁹¹. Chiamato a pronunciarsi su questa disposizione, il Consiglio costituzionale ha ritenuto che la stessa non violasse la Costituzione, in particolare l'interesse superiore del fanciullo⁹². In particolare, ha osservato che «nessuna norma costituzionale si oppone in linea di principio

⁸⁶ Consiglio costituzionale, sent. n. 2018-768 QPC del 21 marzo 2019, *M. Adama S. [Examens radiologiques osseux aux fins de détermination de l'âge]*.

⁸⁷ §§ 5-6 della sentenza.

⁸⁸ Décret n. 2019-57 del 30 gennaio 2019, *relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes*, in *JORF* n. 26 del 31 gennaio 2019.

⁸⁹ Art. R221-11, II, c. 2 del Codice dell'Azione sociale e delle famiglie.

⁹⁰ Art. R221-15-1 e s. del Codice dell'Azione sociale e delle famiglie.

⁹¹ Art. 51 della legge n. 2018-778 del 10 settembre 2018, *pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie*, cit.

⁹² Consiglio costituzionale, sent. n. 2019-797 QPC del 26 luglio 2019, *Unicef France et autres [Création d'un fichier des ressortissants étrangers se déclarant mineurs non accompagnés]*.

a che un trattamento automatizzato persegua una pluralità di finalità» e che, nel caso in esame, il legislatore «ha inteso attuare l'esigenza costituzionale della protezione dell'interesse superiore del fanciullo e perseguire l'obiettivo di valore costituzionale della lotta contro l'immigrazione irregolare»⁹³. Invero, se risulta che la persona è già stata valutata come maggiorenne, i suoi dati sono trasferiti in un altro archivio per l'esame della sua situazione ed eventualmente per l'allontanamento dal territorio francese. Queste nuove disposizioni sono state descritte come istitutive di uno «sviamento della competenza dipartimentale»⁹⁴ per finalità di politica migratoria e come trasformatrici del procedimento di valutazione in una «procedura di polizia amministrativa»⁹⁵.

Al termine di questo procedimento, se comunque la minore età è finalmente riconosciuta, il giovane è accolto a titolo definitivo, nel quadro di sistemi differenti nei due Paesi, ma che attribuiscono comunque un ruolo determinante agli enti locali.

4. *L'accoglienza a lungo termine: un ruolo privilegiato degli enti locali*

Una volta accertato lo *status* di minore non accompagnato, quest'ultimo deve essere accolto nell'ambito del SAI (ex-SPRAR) in Italia, e dai servizi dell'Aiuto sociale all'infanzia in Francia.

In Francia, una volta completato l'accertamento, tocca all'organo esecutivo del Dipartimento (*Président du Conseil départemental*) decidere, tenendo conto della relazione conclusiva. Se pensa che il giovane non sia minorenni, lo informa della decisione di rifiuto di presa in carico e la prima accoglienza cessa. Il provvedimento può essere impugnato davanti al *Juge des enfants*. Quando invece lo *status* è accertato, il *Président du Conseil départemental* deve adire l'autorità giudiziaria che affida il minore all'Aiuto sociale all'infanzia. Comunque, il bambino non sarà necessariamente accolto nel Dipartimento in cui è stato effettuato l'accertamento. In effetti, occorre ricordare che la diseguale distribuzione dei giovani in base al luogo di arrivo è stata la ragione principale del primo accordo tra Stato e Dipartimenti sul tema nel 2013; tuttavia la circolare che istituiva un sistema di ripartizione dei MSNA a livello nazionale era stata annullata⁹⁶. Il sistema di ripartizione è, dunque, stato introdotto nella legge nel 2016. La distribuzione è effettuata secondo un sistema di calcolo abbastanza complesso, che

⁹³ § 8 della sentenza.

⁹⁴ D. BURRIEZ, *L'étatisation de la protection des mineurs isolés étrangers*, in *A.J.D.A.*, p. 802.

⁹⁵ Ch. POULY, *MNA : l'évaluation de la minorité devient une procédure de police administrative*, Éd. Législatives, veille permanente, 8 febbraio 2019.

⁹⁶ *V. supra*, par. 3.1.

tiene conto delle informazioni trasmesse annualmente al Ministero della giustizia dai Dipartimenti sul numero di minori non accompagnati presenti nel loro territorio. L'autorità giudiziaria (*Juge des enfants* o *Procureur*) decide sul luogo di affidamento, alla luce delle informazioni fornite dal Ministero (Dipartimenti con troppi o con pochi minori accolti), ciò tenendo «in stretta considerazione l'interesse del fanciullo secondo quanto previsto dal Codice civile»⁹⁷.

In Italia, l'espletamento del processo di accertamento dello *status* dà luogo, se necessario, a una decisione giurisdizionale di attribuzione dell'età. Questo provvedimento «può essere impugnato in sede di reclamo ai sensi degli articoli 737 e seguenti del Codice di procedura civile»⁹⁸. Un decreto legislativo del 2017 ha risolto «una delle più rilevanti criticità cui aveva dato luogo l'adozione della [... legge Zampa], ovvero l'individuazione dell'autorità giurisdizionale competente ad adottare il provvedimento di attribuzione dell'età del minore»⁹⁹. Questo compito è stato affidato al Tribunale dei minorenni. Il minore è poi accolto nel sistema SAI, «e in particolare nei progetti specificamente destinati a tale categoria di soggetti vulnerabili». Inoltre, «nella scelta del posto, tra quelli disponibili, in cui collocare il minore, si deve tenere conto delle esigenze e delle caratteristiche dello stesso minore risultanti dal colloquio» previsto dalla legge Zampa, «in relazione alla tipologia dei servizi offerti dalla struttura di accoglienza»¹⁰⁰. Occorre ricordare che il SAI era chiamato in un primo tempo SPRAR, Sistema per richiedenti asilo e rifugiati. Il decreto-legge del 3 ottobre 2018¹⁰¹ aveva tuttavia escluso i richiedenti asilo, cioè coloro che sono «in temporanea attesa della definizione del loro status giuridico (richiedenti asilo e ricorrenti)» dal sistema SPRAR, il quale era stato riservato ai titolari della protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati. Il sistema era stato, di conseguenza, rinominato SIPROIMI (Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati). Infine, è stato definito Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) dal decreto-legge del

⁹⁷ Art. 375-5 c. 4 del Codice civile.

⁹⁸ Art. 5.9 della legge n. 47 del 7 aprile 2017.

⁹⁹ N. MORANDI, *Le modifiche introdotte dal decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 220 in materia di tutela dei minori stranieri non accompagnati e nella procedura di esame della domanda di protezione internazionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. n. 3/2018, p. 15, <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-note-2018-3/310-commento-morandi>.

¹⁰⁰ Art. 19, 2bis del d.lgs. n. 142 del 18 agosto 2015.

¹⁰¹ Decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018, *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in *GU* n. 231 del 4 ottobre 2018.

21 ottobre 2020¹⁰². Per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati, il suo ruolo è confermato.

I sistemi di accoglienza a lungo termine attribuiscono, sia in Francia che in Italia, un ruolo privilegiato agli enti e alle collettività locali, sebbene con caratteristiche parzialmente differenti.

In Francia, spetta ad un solo ente locale, il Dipartimento, l'accoglienza a lungo termine. Comunque, in conformità al carattere unitario dello Stato, la disciplina nazionale sul servizio è molto precisa. Pochi sono i dati relativi a questa seconda fase della presa in carico dei MSNA, anche se l'affidamento familiare sembra essere poco usato nei loro confronti. La maggior parte dei bambini stranieri sono ospitati in strutture collettive. Tali strutture sono spesso gestite dal settore associativo, a seguito della risposta ad un bando di gara emanato dal Dipartimento. A questo proposito, si è notato l'aumento negli ultimi anni di bandi per progetti specificamente dedicati ai minori non accompagnati con un costo giornaliero inferiore al costo medio¹⁰³. In effetti, la risposta deve presentare un budget sotto forma di prezzo giornaliero, che comprende «l'insieme dei costi legati alla presa in carico del o della minore, compresi i costi legati alle risorse umane e all'investimento»¹⁰⁴. Di conseguenza, «più il prezzo giornaliero è basso, più la voce relativa alle spese di funzionamento e di accompagnamento sociale e educativo (salari del personale) sarà ridotta, e conseguentemente anche il personale educativo»¹⁰⁵. In altre parole, esiste – almeno in certi Dipartimenti – una tendenza al “*moins-disant social*” per l'accoglienza di queste persone.

In Italia, nell'ambito del SAI, gli enti locali implementano progetti di accoglienza in partenariato con il settore associativo. I progetti devono rispettare le linee guida e gli standard del SAI; di conseguenza, c'è anche in Italia un inquadramento nazionale del sistema. Si parla di “gestione o *governance* multilivello”, che include gli enti locali, il settore associativo e il Ministero dell'Interno. Secondo il Report di monitoraggio 2020 della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione, «al 31 dicembre 2020, risultano finanziati in totale 4.437 posti SIPROIMI/SAI dedicati ai minori non accompagnati,

¹⁰² Decreto-legge n. 130 del 21 ottobre 2020, *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*, in GU n. 261 del 21 ottobre 2020. V. i cenni in C. SEVERINO, L. MONTANARI, *Sistema di accoglienza e protezione dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo: una comparazione Italia-Francia*, in questo Volume, *infra*, 195 ss.

¹⁰³ Infomie, *Rapport d'activité annuel 2019*, p. 35, http://www.infomie.net/IMG/pdf/04-infomie_rapport_2019.pdf.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

comprensivi di 206 posti in seconda accoglienza finanziati dal fondo FAMI»¹⁰⁶. 1.273 posti si trovano in Sicilia, 560 in Emilia-Romagna, 397 in Lombardia e 367 in Puglia¹⁰⁷. Come in Francia, invece, l'affidamento familiare è poco diffuso: soltanto il 3,8% dei MSNA censiti sul territorio al 31 dicembre 2020 era collocato presso privati¹⁰⁸. Nella stessa data, erano 5.549 i minori stranieri non accompagnati accolti presso strutture di seconda accoglienza (il 78,4% del numero totale di MSNA censiti sul territorio), mentre 1.265 quelli in strutture di prima accoglienza (il 17,8%)¹⁰⁹. Infine, gli ultimi anni si caratterizzano per un importante aumento delle strutture di accoglienza a lungo termine. In particolare, «se nel 2014 la rete SIPROIMI/SAI poteva contare su 52 progetti per minori stranieri non accompagnati, per un totale di poco più di 900 posti, nel 2020 i progetti dedicati ai MSNA corrispondono a quasi il 19% del totale e i posti a disposizione della rete ammontano a oltre 4.400»¹¹⁰.

Nonostante ciò il numero di posti resta insufficiente. A questo proposito, occorre ricordare che, in caso di indisponibilità di posti nelle strutture del SAI, sarà responsabile per l'accoglienza del MSNA «il comune in cui si trova, fatta salva la possibilità di trasferimento del minore in un altro comune, [...] tenendo in considerazione prioritariamente il superiore interesse del minore»¹¹¹. Ad oggi, sono numerosi i minori accolti in realtà dai servizi sociali dei Comuni, sia in prima come in seconda accoglienza¹¹². Nel 2009, 2.393 MSNA sono passati alla seconda accoglienza presso servizi sociali comunali; questa cifra è salita a 5.371 nel 2014¹¹³. In totale 13.523 MSNA sono stati contattati o presi in carico dai servizi sociali dei Comuni nel 2014¹¹⁴.

La comparazione tra i due sistemi evidenzia due differenze maggiori. Prima di tutto, mentre in Francia l'*Aiuto sociale all'Infanzia* costituisce un servizio pubblico *obbligatorio*, in Italia gli enti locali partecipano alla rete dei progetti SAI in *maniera volontaria*. Si corre dunque il rischio che il numero di posti in Italia sia insufficiente, per mancanza di disponibilità degli enti. Una seconda

¹⁰⁶ *I minori stranieri non accompagnati (M.S.N.A.) in Italia. Report di Monitoraggio. Dati al 31 dicembre 2020*, *ivi*, p. 35.

¹⁰⁷ *Ivi*, p. 40.

¹⁰⁸ *Ivi*, p. 35.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ *Ivi*, p. 37.

¹¹¹ Art. 19, 3) del d.lgs. n. 142 del 18 agosto 2015.

¹¹² Sulla presa in carico dei MSNA dai comuni (prima accoglienza e accoglienza a lungo termine), cfr. M. GIOVANNETTI (a cura di), *I comuni e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Un'analisi longitudinale a guida dei percorsi futuri*, Cittalia, Fondazione ANCI ricerche, VI Rapporto 2016, 240 p., https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2016/07/2016_MSNA_Rapporto.pdf.

¹¹³ *Ivi*, p. 135.

¹¹⁴ *Ivi*, p. 44.

differenza è costituita dal fatto che i minori stranieri sono accolti in Francia in un sistema dedicato ai fanciulli, mentre in Italia sono accolti in un sistema dedicato agli stranieri, più esattamente a categorie limitate di stranieri dopo le modifiche del 2018. Tuttavia, va segnalato che le prassi dei Dipartimenti francesi sono molto differenti; alcuni non sviluppano progetti d'inserimento adattati ai minori stranieri. In pratica, in entrambe le esperienze vi è una certa variabilità dell'accoglienza ed un ruolo importante spetta alle associazioni. Infine, nei due Paesi, l'intervento dello Stato nell'accoglienza a lungo termine dei minori non accompagnati resta determinante per quanto riguarda il finanziamento del sistema, aspetto che però non è stato possibile affrontare in questa relazione.

Si è scelto, infatti, di concentrare l'analisi sull'inquadramento nazionale e il riparto delle competenze nella gestione materiale dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Numerosissime sono le altre sfide legate al tema: la garanzia dei diritti fondamentali, tra cui il diritto alle cure, il diritto all'istruzione o il diritto al giudice; l'accesso all'asilo per quelli che lo chiedono; i permessi di soggiorno e la situazione della persona una volta compiuta la maggiore età; la tutela specifica dei minori vittime di tratta... Davanti all'ampiezza delle questioni, tutte le autorità pubbliche devono essere coinvolte per cercare una risposta. Inoltre, si deve anche tenere conto della crescente normativa internazionale ed europea sul tema. Si può concludere menzionando il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, presentato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020. Il Patto indica come prioritari i bisogni dei bambini migranti, essendo questi estremamente vulnerabili¹¹⁵, e annuncia diversi provvedimenti riguardo ai minori non accompagnati. Il Patto ribadisce il principio che deve essere il filo conduttore di tutto il processo di accoglienza: l'interesse superiore del fanciullo.

¹¹⁵ *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato della regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, COM/2020/609 final, p. 8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=IT>.