

Focus tematici

Bambine, bambini e adolescenti migranti, rifugiati, richiedenti asilo, accompagnati e non: quali diritti e quali tutele un quadro normativo

La condizione particolare del minorenne migrante, rifugiato o richiedente asilo porta alla necessità di riflettere su due istanze di tutela diverse: l'essere stranieri e l'essere minori di età. Si tratta di condizioni che vanno considerate complementari fra loro, e come condizioni necessarie, ma non sufficienti, per la definizione di una categoria di soggetti che riflette parte dei fenomeni migratori della contemporaneità e connota un segmento peculiare di questi ultimi. Più in particolare, quando si parla di rifugiati si intende quelle persone che fuggono da conflitti armati o da persecuzioni e vengono riconosciuti tali nel loro paese ospitante sulla base di un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, politica o appartenenza a un particolare gruppo sociale. I richiedenti asilo sono invece persone che si presentano come rifugiati ma non sono state ancora riconosciute come tali e pertanto devono chiedere protezione nel primo paese al quale accedono.

Si parli poi più in generale di migranti, sebbene a livello internazionale non esista una definizione universalmente accettata, con riguardo a coloro che scelgono di spostarsi non a causa di una minaccia o di una persecuzione diretta, ma principalmente per migliorare la loro vita, in cerca di una migliore istruzione, riunendosi con la propria famiglia. Sono infine definiti minorenni stranieri non accompagnati (Msna) coloro non aventi cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trovano per qualsiasi causa nel territorio dello stato o che sono altrimenti sottoposti alla giurisdizione italiana, privi di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

Si tratta in generale di bambine, bambini, ragazzi e ragazze che hanno patito tragedie e traumi personali e collettivi di estrema gravità e che hanno intrapreso il percorso migratorio per fuggire da situazioni di povertà, guerra, violenza, abbandono e discriminazione, prima nel loro paese e successivamente durante il viaggio per raggiungere l'Italia. Siamo di fronte a soggetti doppiamente vulnerabili in una posizione composita, che racchiude l'essere minorenne, straniero, aspirante alla protezione internazionale, richiedente asilo, possibile vittima di tratta e che quindi richiede il raccordo di competenze e professionalità diverse. Soltanto attraverso un approccio multidisciplinare e transculturale che abbracci la complessità del fenomeno dal punto di vista anche psicologico, sociale, educativo, oltretutto giuridico, è possibile garantire loro la tutela dei diritti fondamentali e offrire una protezione dinamicamente orientata verso la promozione del soggetto.

Il recente scoppio del conflitto bellico in Ucraina ha certamente inciso negativamente sul fenomeno migratorio.

In seguito all'invasione, più di quattro milioni di persone sono state costrette a lasciare le loro case e a cercare rifugio soprattutto nei paesi europei vicini, ovvero Polonia, Romania, Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca, Repubblica di Moldova. Secondo l'Unicef, quasi la metà dei rifugiati sono persone minori di età e hanno bisogno di maggiore protezione poiché corrono un rischio più alto di rimanere coinvolti nel traffico e nello sfruttamento. Pertanto, è necessario affiancare ai già presenti strumenti internazionali, sovranazionali e nazionali a tutela dei minorenni migranti, rifugiati, richiedenti asilo, accompagnati e non, ulteriori politiche e azioni di protezione umanitaria e di salvaguardia dei loro diritti fondamentali. Azioni che garantiscano loro corridoi umanitari per migrare in sicurezza dall'Ucraina, che prevedano forme rapide e sicure di registrazione per prevenire il rischio di traffici e adozioni illegali, che consentano l'identificazione celere dei minorenni vulnerabili alle frontiere e la nomina di tutori per i non accompagnati e che assicurino pari opportunità di accesso a istruzione e servizi sanitari.

A livello internazionale rimane fondamentale per assicurare la protezione delle persone minori di età e la tutela dei loro diritti la [Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza](#), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 20 novembre 1989, n. 44/25, che rappresenta la bussola orientativa di tutte le politiche nazionali a favore dei più giovani, fissando alcuni principi fondamentali quali non discriminazione, superiore interesse, diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, ascolto e partecipazione.

Più in particolare, con riferimento al tema approfondito, l'articolo 22 stabilisce che «gli Stati parti adottano misure adeguate affinché il fanciullo il quale cerca di ottenere lo statuto di rifugiato, oppure è considerato come rifugiato ai sensi delle regole e delle procedure del diritto internazionale o nazionale applicabile, solo o accompagnato dal padre o dalla madre o da ogni altra persona, possa beneficiare della protezione e della assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti della presente Convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo o di natura umanitaria di cui detti Stati sono parti.

A tal fine, gli Stati parti collaborano, nelle forme giudicate necessarie, a tutti gli sforzi compiuti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dalle altre organizzazioni intergovernative o non governative competenti che collaborano con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, per proteggere e aiutare i fanciulli che si trovano in tale situazione e per ricercare i genitori o altri familiari di ogni fanciullo rifugiato al fine di ottenere le informazioni necessarie per ricongiungerlo alla sua famiglia.

Se il padre, la madre o ogni altro familiare sono irreperibili, al fanciullo sarà concessa, secondo i principi enunciati nella presente Convenzione, la stessa protezione di quella di ogni altro fanciullo definitivamente oppure temporaneamente privato del suo ambiente familiare per qualunque motivo». È evidente, infatti, che proprio in ragione della particolare vulnerabilità in cui il minorenne si trova, gli stati sono obbligati a predisporre misure di protezione speciale e assistenza specifica allo scopo di accogliere questi minorenni, fornire loro tutto l'aiuto di cui hanno bisogno, impedire che cadano vittima di discriminazioni, tratta, sfruttamento e assicurare loro pari diritti e la possibilità di intraprendere un percorso di integrazione e realizzazione.

Un altro strumento fondamentale e trasversale di tutela dei rifugiati e richiedenti asilo o protezione umanitaria è, sempre a livello internazionale, la [Convenzione sullo status dei rifugiati](#), adottata il 28 luglio 1951 dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo status dei rifugiati e degli apolidi convocata dalle Nazioni Unite, nella quale è affermato il principio fondamentale del *non-refoulement*, che afferma che nessun rifugiato può essere respinto verso un paese in cui la propria vita o libertà potrebbero essere seriamente minacciate. Pertanto, gli stati devono cooperare per garantire che i diritti dei rifugiati siano rispettati e protetti e non sia perpetrata discriminazioni nei loro confronti.

La protezione dei minorenni migranti, rifugiati, richiedenti asilo, accompagnati e non, è un tema prioritario anche a livello europeo dove i massicci arrivi di persone in fuga da guerre, persecuzioni e povertà e il flusso inarrestabile di coloro che attraversano il Mediterraneo e la Turchia per cercare salvezza in Europa richiamano costantemente l'attenzione alla situazione precaria in cui si trovano i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze rifugiati e migranti, come pure alle violazioni dei diritti umani a cui sono esposti.

Tutti gli stati europei sono interessati, direttamente o indirettamente, dai flussi di migranti o rifugiati, in quanto paesi di origine, di transito, di destinazione o di reinsediamento. Un'emergenza, questa, che negli ultimi anni si è intensificata con il susseguirsi di crisi economiche, sociali, belliche e sanitarie. Basti ricordare che la chiusura delle frontiere e i divieti alla circolazione disposti dai governi nazionali per il Covid-19 hanno fortemente limitato la mobilità di rifugiati e migranti, con molti rimasti bloccati lungo le frontiere, o in centri d'accoglienza sovraffollati e insediamenti informali, in condizioni precarie, quando non disastrose.

La ripresa e l'aumento degli arrivi hanno messo ulteriormente a dura prova la capacità dei paesi di assistere le popolazioni di rifugiati e migranti.

Ne conseguono condizioni che ne aggravano la pregressa vulnerabilità alle malattie, le difficoltà d'accesso ai servizi igienico-sanitari, di assistenza medica e di protezione, e le opportunità di inclusione e apprendimento, con la pandemia che ne acuisce la vulnerabilità sia nell'immediato sia nel lungo periodo, tanto per la salute che per le generali condizioni di vita. A ciò si è aggiunta la recente guerra in Ucraina che ha costretto milioni di persone, per lo più donne e bambini, a fuggire dal proprio paese distrutto.

Parallelamente alle politiche in materia di asilo, ai programmi di protezione delle frontiere e agli aiuti umanitari, l'Unione europea sostiene già da molto tempo l'integrazione dei rifugiati nelle società europee, ad esempio attraverso il **Fondo asilo, migrazione e integrazione (Amif)**. Nella più ampia cornice della *Strategia dell'UE per la gioventù*, che costituisce il quadro di riferimento per la collaborazione a livello europeo sulle politiche giovanili nel periodo 2019-2027 (**Risoluzione 18 dicembre 2018, n. 2018/C 456/01**), è previsto per esempio che gli studenti provenienti da un contesto migratorio debbano ricevere una specifica assistenza per potersi integrare socialmente e poter usufruire delle stesse opportunità di istruzione e formazione dei loro pari. Anche nell'ambito della *Strategia dell'UE sui diritti dei minori* (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 24 marzo 2021, **COM/2021/142 final**), che tratteggia una cornice di principi e obiettivi generali finalizzati a promuovere pari opportunità per i minorenni a rischio di povertà o di esclusione sociale, mirando a spezzare un circolo vizioso che impedisce a tutti l'effettivo accesso a una serie di servizi fondamentali, è richiesto agli stati di prestare una particolare protezione ai minorenni più vulnerabili tra cui rientrano gli stranieri migranti, rifugiati, richiedenti asilo, accompagnati e non.

Più di recente, con riguardo specifico alla crisi ucraina, il Parlamento europeo ha approvato la **Risoluzione 7 aprile 2022, n. P9_TA(2022)0120**, sulla *Protezione dell'Unione nei confronti dei minori e dei giovani in fuga dalla guerra in Ucraina*, dove si afferma tra le altre cose che ogni minorenne ha il diritto di essere protetto dalla violenza, dallo sfruttamento e dagli abusi e si invitano gli stati membri dell'UE a garantire l'accesso all'istruzione e alla sanità per i bambini, le bambine, i ragazzi e le ragazze in fuga dall'Ucraina alle stesse condizioni dei propri pari e ad attivare meccanismi di ricollocazione che diano priorità al ricongiungimento familiare e alla ricollocazione dei minorenni vulnerabili, come ad esempio il meccanismo di solidarietà per i trasferimenti medici intra-UE di bambini e giovani che necessitano di cure e terapie salvavita immediate.

Inoltre, si richiede la nomina di un tutore per i minorenni non accompagnati e separati e i minorenni in assistenza istituzionale, assicurando un adeguato monitoraggio per verificarne il benessere e la localizzazione dopo il loro arrivo.

A livello nazionale, è pacifico che al minorenne straniero che entra in Italia, anche se in modo illegale, vadano riconosciuti tutti i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e l'adolescenza e a tal fine sono state introdotte norme che disciplinano le modalità di accoglienza, di riconoscimento e registrazione, di integrazione. Pertanto tutte le persone straniere minori di età, anche prive di permesso di soggiorno, hanno il diritto di essere iscritte alla scuola di ogni ordine e grado così come il diritto alle cure ambulatoriali e ospedaliere essenziali, a quelle urgenti e a quelle continuative, a quelle per malattie e infortunio e di medicina preventiva. Tra gli interventi normativi più rilevanti vi è la **legge 7 aprile 2017, n. 47, Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati**, che affronta in maniera organica e specifica la tematica, individuando misure di protezione ma anche di promozione ritagliate sulle peculiarità della situazione: quella in cui versa un soggetto minorenne – spesso in età adolescenziale e come tale già dotato di una qualche autonomia – privo, tuttavia, di figure adulte di riferimento e, per giunta, in una terra per lui straniera e facile preda di abusi e violenze.

Questa legge ha dunque introdotto una disciplina unitaria organica relativa ai Msna, rafforzando gli strumenti di tutela già presenti, cercando di assicurare maggiore omogeneità nell'applicazione delle disposizioni in tutto il territorio nazionale e affermando il principio generale del divieto di respingimento alla frontiera, nonché la priorità assicurata all'interesse superiore del minorenne nella gestione di servizi dedicati all'infanzia per la prima accoglienza, per l'identificazione, l'accertamento dell'età e per l'affiancamento di un tutore.

Andando per grandi linee, la legge, in considerazione della condizione di maggiore vulnerabilità dei Msna, sancisce che, indipendentemente dall'intenzione di richiedere protezione internazionale, essi sono titolari dei diritti a parità di trattamento con i cittadini italiani o dell'Unione europea e hanno pertanto il diritto di accedere al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (rinominato "Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati" – Siproimi –) divenendo in prospettiva il sistema di accoglienza per tutti i Msna, indipendentemente dallo status giuridico, ai sensi della **legge 1 dicembre 2018, n. 132, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante 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. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate).

Si prevede poi che il Siproimi si possa ulteriormente sviluppare come sistema di accoglienza e inclusione dei Msna per i quali il tribunale per i minorenni disponga, al compimento dei 18 anni, un provvedimento di prosieguo amministrativo ai sensi dell'art. 13 della legge n. 47 del 2017, al fine di consentire il proseguimento del loro percorso di accoglienza, in presenza dei presupposti previsti dalla medesima legge, fino al ventunesimo anno di età.

Con riferimento alla guerra in Ucraina, anche l'Italia ha risposto con grande celerità per fornire protezione e accoglienza ai bambini, alle bambine, ai ragazzi e alle ragazze in fuga dalla guerra, allo scopo di garantire loro, senza discriminazioni, non solo il sostegno materiale ma anche quello psicologico, nonché l'assistenza sanitaria necessaria e l'accesso all'istruzione. È stato dichiarato, con **delibera del Consiglio dei Ministri 28 febbraio 2022**, lo stato di emergenza in relazione all'esigenza di assicurare soccorso e assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto. In particolare, il 13 aprile 2022 è stato poi integrato il **Piano minori stranieri non accompagnati** adottato dal Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in atto (Ocdpc 13 marzo 2022, n. 876)

Tale integrazione ha aggiornato il Piano con ulteriori riferimenti normativi che compongono il quadro di tutela delle persone minori di età, con particolare riguardo alle Convenzioni internazionali sulla cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e alle norme nazionali sull'affido familiare. Sono state specificate con maggiore dettaglio le modalità di implementazione del Sistema informativo minori, al fine di agevolare il censimento realizzato attraverso quel sistema, nonché le procedure più idonee a ottimizzare i flussi comunicativi per assicurare l'accoglienza e le tutele occorrenti, nel superiore interesse del minore, in caso di trasferimenti di Msna ucraini in Italia.