

L'implementazione del Patto asilo e immigrazione: rischi e opportunità per i minori non accompagnati

(a cura di Agevolando APS, Ai.Bi. Amici dei bambini ETS, ARCI APS Centro Astalli ODV, CeSPI ETS, Cooperativa CivicoZero onlus, CIDAS soc. coop. Sociale a rl is, CISMAI ETS, CNCA - Coordinamento nazionale comunità accoglienti, Consiglio Italiano per i Rifugiati ETS, Fondazione Terre des Hommes Italia onlus, Oxfam Italia, Salesiani per il Sociale Rete Associativa APS, Save the Children Italia, SOS Villaggi dei Bambini ETS, Tutori in Rete odv)

In un contesto internazionale sempre più caratterizzato da guerre, persecuzioni, violenze, povertà estrema e crisi umanitarie e climatiche, non si arresta la fuga di chi, per raggiungere un futuro possibile in Europa, continua a rischiare la propria vita, anche perdendola¹. Fra loro, anche tanti **minorenni**, che da tempo **costituiscono una parte considerevole dei flussi migratori verso l'Europa**. Secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), il 22,8% delle persone arrivate in Europa attraverso il Mediterraneo dal 2024 a giugno 2025 sono bambini, bambine e adolescenti². Soltanto nel 2023³, circa 55.700 minorenni sono arrivati complessivamente attraverso le cosiddette rotte migratorie miste in Bulgaria, Cipro, Grecia, Italia, Malta e Spagna. Di questi, 35.510 (64%) erano minori non accompagnati o separati.

In Italia, al 30 giugno 2025, erano presenti circa 16.500 minori non accompagnati⁴. Nei primi 7 mesi del 2025, sono 6.004 quelli arrivati via mare, su un totale di 35.483 persone⁵, un numero contenuto, ma con **un'incidenza percentuale (circa il 17%) superiore agli anni precedenti**, nei quali oscillava tra il 12 e il 14%.

In assenza di percorsi regolari per raggiungere la sicurezza in Europa, così come altri migranti e richiedenti asilo, **i minorenni intraprendono viaggi pericolosi verso la salvezza**, durante i quali affrontano violenze e abusi, in particolare ai confini esterni dell'UE, e talvolta anche presso quelli interni tra Stati membri. Durante il loro viaggio, minori non accompagnati e famiglie sono esposti a rischi per la loro vita, violenze, tratta e traumi multipli. Specialmente quando non accompagnati, la loro realtà quotidiana è in netto contrasto con quanto previsto dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza dell'ONU e non hanno accesso ai diritti che consideriamo fondamentali per bambini, bambine e adolescenti.

Tutto questo ci interroga in particolare in questo momento, in cui c'è una curva storica di svolta del diritto europeo su questi temi.

¹ Dal 2014 ad oggi sono morte oltre 32mila persone nel Mediterraneo. 867 sono morte solo nel 2025, di cui 42 bambini. Fonte: IOM, Missing Migrant Projects <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

² <https://data.unhcr.org/en/situations/europe-sea-arrivals>

³ <https://reliefweb.int/report/world/migrant-and-refugee-children-mixed-migration-routes-europe-accompanied-unaccompanied-and-separated-overview-trends-2023>

⁴ Fonte: Dashboard del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (dati consultati il 25 luglio 2025) [https://analytics.lavoro.gov.it/t/PublicSIM/views/PresenzadeiMinoristranierinonaccompagnatiinItalia/Presenza deiMinoristranierinonaccompagnatiinItalia?%3Aembed=y&%3Aiid=5&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y](https://analytics.lavoro.gov.it/t/PublicSIM/views/PresenzadeiMinoristranierinonaccompagnatiinItalia/Presenza%20deiMinoristranierinonaccompagnatiinItalia?%3Aembed=y&%3Aiid=5&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y)

⁵ Fonte: Ministero dell'Interno, Cruscotto statistico giornaliero. Dati consultati il 25 luglio 2025 aggiornati al 24 luglio 2025. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2025-07/cruscotto_statistico_giornaliero_24-07-2025.pdf

Siamo infatti in una fase cruciale per le politiche migratorie in UE. Il **Patto asilo e immigrazione** è stato approvato poco più di un anno fa e ora gli Stati membri hanno il compito di **implementare le nuove regole affinché siano operative entro giugno 2026**, anche stabilendo nuove procedure e standard di protezione per i minorenni.

Come sottolineato da un grande numero di organizzazioni della società civile europea già nel corso dei negoziati che hanno condotto all'approvazione del Patto, gli atti legislativi che lo compongono contengono disposizioni in grado di **mettere seriamente a rischio i diritti di richiedenti asilo e migranti, in particolare i più vulnerabili tra cui i minorenni**. Per citarne solo alcune, si pensi alle norme che prevedono in via generalizzata il *pre-entry screening* - ossia l'identificazione, i controlli sanitari e di sicurezza, il rilevamento delle impronte e la registrazione dei dati biometrici nei pressi delle frontiere esterne - con il conseguente rischio di colli di bottiglia e trattenimento in luoghi sovraffollati ai confini esterni dell'UE. Oppure alla riduzione delle garanzie derivante dal ricorso a procedure di frontiera accelerate e dalla finzione giuridica del "non-ingresso" in territorio UE, sulla base della quale chi verrà pre-identificato/a ad una frontiera esterna, durante gli accertamenti non risulterà autorizzato ad "entrare" nel territorio di uno Stato membro, pur *de facto* già trovandovisi.

Non sono state inoltre superate, nel Patto, alcune criticità importanti, come la regola del Paese di primo ingresso e l'assenza di vie regolari e sicure, né si è trovato un accordo per la *relocation* obbligatoria di migranti e richiedenti asilo. In questo quadro, prassi rischiose anche per i minorenni già applicate negli Stati membri, come la detenzione generalizzata all'arrivo, sono state elevate a norma di riferimento, e tutto questo comporta rischi tangibili per le persone più vulnerabili, tra cui minori non accompagnati e bambini che arrivano nei nuclei familiari

Pur consapevoli delle preoccupazioni che il quadro presenta, riteniamo tuttavia non paradossale affermare che la stessa implementazione del Patto, grazie ad alcune disposizioni di salvaguardia contenute negli atti normativi che lo compongono, **costituisca un'occasione di rafforzamento del nostro sistema** di protezione e accoglienza delle stesse categorie vulnerabili, tra cui i minori non accompagnati. A patto che vengano rispettate alcune importanti condizioni:

1. È essenziale che gli Stati membri, tra cui l'Italia, seguano la raccomandazione della Commissione europea di **coinvolgere nel delineare l'implementazione del Patto tutti gli attori del sistema, compresa la società civile**, che può utilmente contribuire su diversi aspetti, a partire dalla creazione del meccanismo di monitoraggio indipendente dei diritti umani alle frontiere di livello nazionale previsto dal Regolamento sugli accertamenti e richiamato dal Regolamento Procedure. Tale meccanismo dovrà riguardare tutte le attività relative alla frontiera, dalla sorveglianza alle procedure di screening, senza limitazioni geografiche o procedurali, anche al fine di scongiurare falle nella protezione immediata da garantire ai minorenni e alle vittime di tortura, di eventi traumatici e del traffico di esseri umani.
2. È imprescindibile che **le buone norme di livello nazionale come la L. 47/2017 vengano difese e sostenute**. Tale Legge, che consideriamo uno dei migliori esempi di buona legislazione per i minorenni in Europa, pone a pietra angolare del sistema la sinergia e la collaborazione tra i soggetti che lo compongono. L'approccio interagenzia che vede insieme istituzioni, organizzazioni

internazionali, organizzazioni della società civile e, per i minori, anche privati cittadini come i tutori volontari, è strutturato da molti anni ed è alla base del lavoro per l'inclusione. In tal senso, l'implementazione del Patto fornisce un'occasione formidabile per valorizzarlo, rafforzarlo e continuare a portarlo nelle sedi europee come modello. Più in generale è essenziale **tenere fermi tutti gli alti standard previsti dalla Legge per la protezione dei minorenni**, preservandola da modifiche peggiorative che potrebbero intervenire in sede di applicazione delle nuove regole e attuare le disposizioni del Patto nel rispetto dei principi della Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza - tra cui **il superiore interesse del minore, che deve prevalere** su ogni considerazione di politica migratoria - nonché della Convenzione Europea sui Diritti Umani.

Queste due basi – coinvolgimento di tutti gli attori del sistema e difesa degli standard delle buone norme di tutela esistenti – dovrebbero, a nostro avviso, **informare l'intera dinamica normativa e organizzativa che si crea in questa fase tra l'attuazione della L.47 e l'implementazione del Patto**, in modo che l'impatto pratico di quest'ultima incida positivamente quanto meno sui seguenti aspetti:

1. **conferma e consolidamento del sistema dei tutori volontari**: è essenziale che vengano tenute ferme le regole vigenti su tutori e tutrici, che prevedono non più di tre minorenni in tutela alla stessa persona, una garanzia di rapporto diretto e di attenzione individualizzata che in questi anni si è dimostrato un efficace fattore di inclusione e di continuità relazionale e supportiva, in molte occasioni virtuosa e decisiva anche dopo il compimento della maggiore età. Resta importante anche cogliere l'occasione per rinforzare ulteriormente questo sistema unico in Europa, in cui volontariato, impegno civico e servizio di sostegno ai minori si fondono contribuendo al complessivo funzionamento del sistema, ad esempio agendo per rendere più facilmente fruibili i fondi previsti per i rimborsi agli stessi tutori, in modo da valutarne anche un progressivo aumento, ove necessario a sostenere l'istituto
2. **Mantenimento e garanzia di applicazione delle regole che escludono in via categorica la detenzione, il respingimento e l'espulsione** dei minori non accompagnati, anche grazie a procedure di identificazione accurate e imperniate sul rispetto dei diritti dei minori e del loro superiore interesse, il quale va valutato con la massima attenzione affinché venga preso in primaria considerazione anche nella determinazione delle procedure applicabili.
3. **Completamento e omogenizzazione del sistema di accertamento dell'età**: i nuovi regolamenti europei – in particolare quello sugli accertamenti - sono estremamente chiari nell'individuare la necessità di ricorrere a **équipe multidisciplinari**, in superamento del ricorso a procedure mediche invasive, come la L. 47/2017 già prevede. Le procedure dovrebbero essere accompagnate dalla **presunzione di minore età** fino al loro esito finale, dall'indicazione del **marginale di errore** e dall'applicazione del **beneficio del dubbio** in caso non si arrivi a un risultato certo all'esito delle stesse. Su questo punto, pur complesso, l'Italia ha tracciato una strada di cambiamento che, grazie anche al confronto e talvolta alla dialettica dei diversi attori del sistema, ci ha fornito delle norme molto in linea con quanto richiesto dagli standard internazionali, in particolare del Consiglio d'Europa⁶. È un aspetto

⁶ I riferimenti più recenti sono la Risoluzione CoE 2195 (2017) "Valutazione dell'età a misura di minore per i minori migranti non accompagnati", che promuove lo sviluppo di un modello completo e sensibile alle esigenze dei minori per la valutazione dell'età, e la Raccomandazione CM/Rec (2022)22 del Comitato dei Ministri agli

essenziale per la protezione e collegato al precedente punto della accurata identificazione, perché un minore non correttamente identificato come adulto non avrà accesso a nessuno dei diritti previsti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ed è questa l'ipotesi che più di ogni altra va scongiurata. Siamo coscienti che questa procedura consente di individuare le dichiarazioni di minore età da parte di adulti. Ma crediamo sia utile ricordare che essa è anche preziosa per individuare eventuali minorenni che si dichiarino adulti, ad esempio ragazze vittime di tratta, che dicono di avere 18 anni a causa indicazioni di trafficanti che vogliono sottrarle al sistema di tutela oppure adolescenti che temono di essere divisi dal gruppo con cui sono arrivati. Di conseguenza, riteniamo che nell'implementazione del Patto sia fondamentale mantenere e rafforzare il sistema nazionale sull'accertamento dell'età come delineato dalla L. 47 e dal Protocollo approvato in Conferenza unificata nel 2020 prevedendo fondi dedicati alla costituzione delle equipe multidisciplinari.

4. Deciso **rafforzamento in ogni regione del sistema di prima accoglienza**, per garantire la piena implementazione della L. 47 che prevede centri governativi gestiti dal livello centrale e diffusi sul territorio, con servizi dedicati agli specifici bisogni di minori appena arrivati, in modo da superare l'accoglienza straordinaria e garantire un numero sufficiente di posti – almeno 2000 sempre disponibili – per evitare che le carenze di questo primo livello ricadano sul secondo livello rappresentato dal SAI.
5. **Incremento dei posti in seconda accoglienza SAI**: l'occasione del Patto non va persa per rafforzare ulteriormente la seconda accoglienza, che dovrebbe disporre di almeno 10000 posti, a fronte dei circa 6000 attuali, al fine di ridurre l'attivazione di strutture di accoglienza temporanee (c.d. CAS minori) ed evitare di disporre l'accoglienza di minorenni di età almeno pari a sedici anni in centri governativi ordinari e/o straordinari riservati agli adulti, così come purtroppo disposto dal DL 133/2023
6. Implementazione del sistema finalizzato al **sostegno all'affido in tutte le sue forme** così come richiamato dalla L. 47/2017 e ancora purtroppo poco praticato, come strumento di tutela e esigibilità del diritto alla famiglia e alle relazioni familiari, come raccomandato peraltro dal Parere della Autorità Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza al sesto piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e per lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva ⁷, approvato nella Conferenza Unificata del 29 maggio 2025.

Questa sinergia è possibile e insita nel nostro sistema di accoglienza, a cui ha dato le mosse, in uno spirito di impegno comune che va il più possibile recuperato nel trasporre nel nostro sistema le regole imposte da questa nuova stagione del diritto d'asilo e dell'immigrazione.

Stati membri, che sottolinea i principi menzionati di presunzione di minore età e di procedure multidisciplinari e ricorda come, per un minore, essere nell'impossibilità di dimostrare la sua età ne accresce la vulnerabilità e il rischio di diventare vittima di violenza, sfruttamento, abusi o tratta.

⁷ <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2025-02/parere-agma-6-piano-nazionale-infanzia.pdf>