UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

Corso di Laurea Magistrale in Economia, Politica e Istituzioni Internazionali

Minori non accompagnati: legislazioni comparate e modelli di accoglienza in quattro Paesi dell'Unione Europea (Francia, Grecia, Italia e Spagna).

Relatore:
Chiar.mo Prof. Giovanni Cordini

Correlatore:
Chiar.ma Prof.ssa Carola Ricci

Tesi di Laurea Magistrale di
Martina Stelzig

Anno Accademico 2013-2014

Alla mia famiglia, a Sebastiano e ai miei amici

INDICE

Acronimi 4

Introduzione 6

Capitolo 1 - La tutela internazionale dei minori stranieri non accompagnati

1.1 Il fenomeno migratorio minorile: caratteristiche e definizioni 9

1.2 Le principali fonti del diritto internazionale in materia di minori stranieri non accompagnati: la Convenzione di New York (1989) e la Convenzione di Ginevra (1951) 17

1.2.1 La Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia (1989) 17

1.2.2 La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati (1951) 24

1.2.3 La normativa internazionale vincolante e non vincolante in materia di minori stranieri non accompagnati 28

1.3 La tutela del Consiglio d'Europa in materia di minori 33

Capitolo 2 - Le norme di diritto dell'Unione europea a tutela dei minori stranieri non accompagnati

2.1 Le norme di diritto dell'Unione europea a tutela dei minori stranieri non accompagnati 39

2.1.1 Le norme vincolanti di diritto dell'Unione europea 41

2.1.2 Le norme non vincolanti di diritto dell'Unione europea 51

2.2 Le norme di diritto dell'Unione Europea a tutela dei minori stranieri non

accompagnati richiedenti asilo.....53

2.2.1 Il Regolamento di Dublino II e III 53

2.2.2 La Direttiva Qualifiche, la Direttiva Procedure e la Direttiva Accoglienza 58

Capitolo 3 - Il modello Mediterraneo di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

3.1 Francia.....65

3.1.1 Le procedure di accoglienza e le garanzie dei minori non accompagnati in Francia.....65

3.1.2 Difficoltà e problematiche nel processo di accoglienza francese 75

3.2 Grecia.....77

3.2.1 Le procedure di accoglienza e le garanzie dei minori non accompagnati in Grecia.....79

3.2.2 Difficoltà e problematiche nel processo di accoglienza greco 84

3.3 Spagna.....88

3.3.1 Le procedure di accoglienza e le garanzie dei minori non accompagnati in Spagna.....90

3.3.2 Difficoltà e problematiche nel processo di accoglienza spagnolo.....99

Capitolo 4 - I minori stranieri non accompagnati in Italia

4.1 Quadro normativo di riferimento.....102

4.2 Il minore straniero non accompagnato e l'iter di accoglienza 111

4.2.1 Il percorso di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati provenienti dal circuito civile 112

4.2.2 Il percorso di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati provenienti dal circuito penale.....117

4.3 I minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale 120

4.4 Il modello mediterraneo di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati 127

Conclusioni 134

Bibliografia 137

Sitografia.....146

Figure e Tabelle.....148

ACRONIMI

ASE	Aide Social à l'Enfance
CARA	Centro di Accoglienza per i Richiedenti Asilo
CASF	Code de l'Action Sociale et des Familles
CASNAV	Centres Académiques pour la Scolarisation des Nouveaux Arrivants et Enfants du Voyage
CEDU	Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo
CESEDA	Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit de Asile
CFS	Codice Frontiere Schengen
CIR	Consiglio Italiano per i Rifugiati
CPA	Centro di Prima Accoglienza
DGIPI	Direzione Generale dell' Immigrazione e delle Politiche di Integrazione
EASO	European Asylum Support Office
ECOSOC	Economic and Social Council
EURODAC	European Dactyloscopie
ILO	International Labour Organization
IOM	International Organization for Migration
IPM	Istituto Penale Minorile
IRO	International Refugee Organization
MENA	Menores Extranjeros No Acompañados
MIE	Mineurs Isolés Étrangers
MNA	Mineurs Non Accompagné
MSNA	Minore Straniero Non Accompagnato
MSNARA	Minore Straniero Non Accompagnato Richiedente Asilo
OFII	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
OFPRA	l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
ONG	Organizzazione Non Governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite

OSA	Organizzazione degli Stati Americani
OUA	Organizzazione dell'Unita Africana
RMENA	Registro de Menores Extranjeros No Acompañados
SCEP	Separeted Children in Europe Programme
SPRAR	Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati
TCE	Trattato che istituisce la Comunità Europea
TUE	Trattato sull'Unione Europea
UE	Unione Europea
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency
USSM	Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni

INTRODUZIONE

Nel 2013 il numero di migranti a livello globale ammontava a 232 milioni di persone, 72 milioni delle quali nel solo continente europeo. Tra le migliaia di migranti che ogni giorno raggiungono l'Europa, si contano più di 30.000 minori stranieri non accompagnati (MSNA), ossia quei minori che sono stati separati da entrambi i genitori e che non sono sottoposti alla tutela di un adulto per loro responsabile ai sensi della legge.

Numerose organizzazioni internazionali e ONG si impegnano nel far riconoscere una più ampia protezione a questa particolare categoria di migranti. I minori stranieri non accompagnati necessitano cure e attenzioni specifiche dettate dalla vulnerabilità della loro condizione di minore. Oltretutto, il viaggio affrontato da migliaia di MSNA comporta una forte perdita materiale e psicologica, in quanto allontanati dai principali punti di riferimento affettivi ed educativi.

Negli ultimi l'Unione europea ha compiuto importanti passi nel consolidare un efficace sistema di tutela a beneficio dei minori stranieri non accompagnati, tuttavia resta ancora molto da compiere. Ad oggi persistono forti disparità tra i sistemi di protezione e accoglienza dei MSNA a livello europeo, in particolare tra i Paesi dell'Europa mediterranea – Francia, Grecia, Italia e Spagna – e i Paesi dell'Europa settentrionale – Germania, Regno Unito e Svezia –.

Lo scopo della mia ricerca è quello di identificare il modello di accoglienza dei quattro Paesi dell'Europa mediterranea, i maggiormente interessati nelle prime fasi del processo migratorio di migliaia di minori intenzionati a raggiungere il vecchio continente. L'analisi del sistema di accoglienza di questi quattro paesi è fondamentale per comprendere i principali punti di forza e debolezza della tutela dei MSNA a livello europeo, dalla mancanza di strutture adeguate alla loro ricezione al riconoscimento di una serie di benefici e diritti fondamentali, quali il diritto alla salute e all'educazione. Comparando i diversi ordinamenti giuridici di questi Paesi, è emerso come di sovente le norme di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea si discostino in alcuni casi dalle norme dell'ordinamento giuridico domestico in materia di MSNA, richiedendo quindi un ulteriore adeguamento. Inoltre, ho potuto osservare come una buona parte del contenuto delle norme a tutela

dei MSNA non sia effettivamente messa in pratica dalle autorità competenti. L'elaborato si prefigge dunque il compito di individuare le carenze dei diversi ordinamenti giuridici e di evidenziare le possibili soluzioni per colmarle.

Nel primo capitolo dell'elaborato procederò ad analizzare le norme di diritto internazionale a tutela dei minori migranti, porgendo particolare attenzione alla categoria dei minori stranieri non accompagnati e dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA). Il capitolo sarà strutturato in modo tale da poter distinguere tra le norme volte nello specifico alla protezione dei minori migranti – accompagnati o non –, nello specifico la *Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia*, e le norme volte alla tutela dei minori migranti richiedenti protezione internazionale, in particolare la *Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*. Il capitolo si chiuderà con una rassegna dei principali strumenti adottati dal Consiglio d'Europa in materia di protezione minorile, sostanziale per poter poi comprendere le lacune più profonde del modello mediterraneo di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Il secondo capitolo dell'elaborato fornirà un'ampia analisi del quadro legislativo che regola l'accoglienza dei MSNA nell'Unione europea. In primo luogo procederò nell'analizzare le norme vincolanti di diritto europeo in materia, per poi proseguire con quelle non vincolanti, mentre in un secondo momento esaminerò le principali norme di diritto europeo a tutela dei MSNARA, soffermandomi sul *Regolamento di Dublino*.

Per poter sottolineare le lacune dei diversi sistemi nazionali di accoglienza e protezione, nel terzo capitolo provvederò ad esaminare le norme dell'ordinamento giuridico francese, greco e spagnolo in materia di minori stranieri non accompagnati, focalizzando parte della mia analisi sulle più evidenti difficoltà e problematiche relative al processo di accoglienza dei singoli paesi.

In conclusione, al fine di completare l'analisi del sistema mediterraneo di accoglienza, descriverò il percorso dei MSNA accolti in Italia, partendo dalla prima accoglienza fino al compimento della maggiore età. In questo capitolo farò particolare attenzione a distinguere tra le diverse sottocategorie di MSNA: i minori provenienti dal circuito civile, i minori provenienti dal circuito penale e i minori

richiedenti protezione internazionale. Concluderò l'elaborato esaminando le caratteristiche principali che accomunano i quattro paesi che compongono il modello mediterraneo di accoglienza, comparandole con i tratti distintivi del sistema dei Paesi dell'Europa settentrionale.

CAPITOLO 1

LA TUTELA INTERNAZIONALE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

1.1 – Il fenomeno migratorio minorile: caratteristiche e definizioni

Nell'analizzare le norme di diritto internazionale generale *relative al trattamento dello straniero presente sul territorio di uno stato, la ricostruzione di una disciplina internazionale delle migrazioni, vincolante per tutti gli stati, è tuttora difficile*.[1] La materia in questione rientra nell'ambito di dominio riservato dei singoli stati, i quali possono liberamente stabilire la regolamentazione inerente all'ingresso, al soggiorno, al respingimento, all'espulsione e all'estradizione dello straniero. Ciò nonostante gli stati sono ugualmente liberi di sottoscrivere accordi più stringenti, tramite la stipulazione di accordi internazionali bilaterali e multilaterali, con gli Stati contraenti.[2] Lo scopo di questo capitolo è quello di fornire un quadro generale delle norme internazionali in materia di migrazione minorile e dunque definire più nel dettaglio quali siano le norme vincolanti per gli stati e quali comportamenti debbano essere adottati dagli stessi.

Il fenomeno migratorio è riconducibile alle origini del genere umano, quando gruppi di popolazioni si spostavano da un continente all'altro in cerca di migliori condizioni di vita. Sebbene la figura del migrante non sia apparsa recentemente sul palcoscenico internazionale, negli ultimi decenni la sempre più forte globalizzazione ha portato a modificare aspetti importanti del fenomeno migratorio. Tra il 1990 e il 2013 il numero di migranti su scala globale è raddoppiato, in particolare nel decennio 2000-2010 si è verificato un aumento esponenziale dei flussi migratori mondiali. Nel 2013 il numero totale di migranti ammontava a 232 milioni di persone, il 3,2% della popolazione mondiale. Il continente europeo e quello asiatico sono i maggiormente

[1] C. CAMPIGLIO, *Disciplina delle migrazioni: limiti internazionali*, a cura di G. CORDINI, Mucchi Editore, Modena, 2010, p. 23.
[2] *Ibidem*, p. 24.

coinvolti dai fenomeni migratori, ospitando due terzi dei migranti a livello globale. La maggior parte dei migranti presenti in Europa proviene da paesi in via di sviluppo, dell'emisfero sud del globo o da paesi dell'Europa orientale; in particolare, nel triennio 2010-13 si sono verificati due ingenti flussi migratori tra paesi membri dell'Unione Europea: tra Romania e Italia in primis e tra Polonia e Regno Unito.[3]

Negli ultimi anni si è fatta sempre più rilevante una categoria particolarmente vulnerabile di migranti: i minori migranti, accompagnati o meno nel loro percorso migratorio. I minori migranti possono appartenere a diverse categorie: i minori nati in un paese diverso da quello dei genitori regolarmente soggiornanti; i minori che entrano regolarmente nel paese di destinazione per potersi ricongiungere ai genitori; i minori che arrivano irregolarmente nel paese di destinazione per ricongiungersi ai genitori o ad altri parenti; i minori che entrano irregolarmente nel paese di destinazione insieme ai genitori; i minori che transitano da un paese in previsione di dirigersi verso altri paesi; i minori vittime di tratta; e i minori che arrivano irregolarmente nel paese di destinazione, dopo aver affrontato il viaggio senza nessun adulto di riferimento.[4]

Quest'ultima categoria di minori è particolarmente vulnerabile, in quanto maggiormente sottoposta ai rischi e pericoli derivanti da tale processo migratorio. I minori che decidono di intraprendere un percorso migratorio senza essere guidati da un adulto di riferimento sono i cosiddetti *minori stranieri non accompagnati.*

Non esiste una definizione univoca di MSNA a livello internazionale, tuttavia l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), definisce il minore straniero non accompagnato come:

il bambino al di sotto dei 18 anni di età, a meno che, ai sensi della Legge applicabile al minore, la maggiore età sia raggiunta prima, che è separato da entrambi i genitori e che non è sottoposto alla tutela di un adulto che, in base alla Legge o alla

[3] UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA), *International Migration Report 2013*, United Nations, 2013.

[4] SAVE THE CHILDREN, *I minori stranieri in Italia. L'esperienza e le raccomandazioni di Save the Children*, www.savethechildren.it, 2010.

consuetudine, sia responsabile a farlo.[5]

Il Commento Generale n. 6 del Comitato per i diritti dell'infanzia, relativo al trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati fuori dal loro paese d'origine, definisce i minori stranieri non accompagnati come:

i bambini (come definiti dall'articolo 1 della Convenzione)[6] *che sono stati separati da entrambi i genitori o da altri parenti, e che sono privi delle cure di un adulto, che per legge o per consuetudine, ha tale responsabilità.*

Il Commento menziona un'ulteriore categoria di minori: i bambini separati. Per bambini separati si intendono:

i bambini che sono stati separati da entrambi i genitori o dagli adulti che, per legge o per consuetudine, si sono presi cura di loro, ma non necessariamente da altri parenti. Perciò potrebbero essere bambini accompagnati da altri membri adulti della famiglia.[7]

Dunque la categoria dei minori separati comprendere un più ampio numero di minori stranieri, comprendendo anche i minori relativamente accompagnati. UNHCR riporta come il termine *separato,* piuttosto che *non accompagnato,* sia necessario per far comprendere il problema essenziale affrontato da questi minori, ossia la mancanza di protezione e cura da parte di un adulto responsabile.[8] Save the Children e UNHCR hanno istituito un programma a livello europeo, Separated Children in Europe Programme (SCEP), dedicato all'accoglienza e allo studio di questa categoria di minori, spesso vittime della tratta di esseri umani e della criminalità organizzata.

I minori stranieri non accompagnati necessitano di egual, se non maggiori, cure dei minori separati; i MSNA spesso giungono nel paese di destinazione dopo

---

[5] UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Refugee Children: guidelines on protection and care*, UNHCR, 1994.
[6] Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989.
[7] COMITATO PER I DIRITTI DELL'INFANZIA, *Commento Generale n.6. Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati,* www.unicef.it, 2005.
[8] SEPARETED CHILDREN IN ERUOPE PROGRAMME (SCEP), *Statement for good practice. Third Edition*, www.unhcr.org, 2004.

aver intrapreso un viaggio pericoloso, in alcuni casi un vero e proprio viaggio della speranza alla ricerca di un futuro migliore. Non è possibile stimare il numero di MSNA a livello mondiale, ma basti pensare che nel luglio 2014 si stimavano 57.000 minori non accompagnati nei soli Stati Uniti[9], specialmente i minori provenienti dal Messico e dall'America centrale sono aumentati del 90% solo nell'ultimo anno.[10] Nel 2008 in Europa si contavano 30.000 MSNA, senza considerare che molti paesi, come l'Italia, hanno sperimentato una crescita nel numero di presenze di MSNA di quasi il 98% nei soli ultimi due anni.[11]

Le motivazioni a spingere migliaia di bambini e adolescenti a lasciare il proprio paese sono molteplici: povertà e mancanza di opportunità lavorative; scarse opportunità educative o impossibilità di continuare gli studi (specialmente per le bambine); conflitti armati o disastri naturali; discriminazioni razziali, di genere, di lingua, di religione e di orientamento politico; violenza e sfruttamento; e tratta di esseri umani.[12]

Il viaggio che affrontano i minori stranieri non accompagnati comporta una perdita sia materiale che psicologica, in quanto sottoposti a condizioni di vita disagiate e allontanati dai maggiori punti di riferimento affettivi ed educativi. I MSNA vittime di traffico di esseri umani, spesso inseriti volontariamente in questa rete dai propri genitori, sono soggetti a un doppio trauma: l'abbandono del proprio paese e dei propri affetti e l'abbandono della loro innocenza infantile.

Gli individui vittime del traffico di esseri umani sono soprattutto migranti, sottoposti a diverse forme di sfruttamento: dallo sfruttamento sessuale - il più diffuso soprattutto in Europa e Asia centrale - allo sfruttamento lavorativo - il 64% dello sfruttamento lavorativo avviene in Asia dell'est, Asia meridionale e Pacifico - fino al traffico di organi. Il 12% degli individui trafficati ogni anno è un minore di sesso maschile mentre il 21% è un minore di sesso femminile, costituendo un terzo del totale delle vittime trafficate. Vi sono notevoli differenze a livello regionale per

---

[9] K. A. LEES, "Unaccompanied Minors? Blame a Century of U.S. Central American Foreign Policy", *The Huffington Post*, 28 July 2014.

[10] M. CHISHTI e F. HIPSMAN, "Dramatic Surge in the Arrival of Unaccompanied Children Has Deep Roots and No Simple Solutions", *Migration Policy Institute*, 13 giugno 2014.

[11] M. GIOVANNETTI (a cura di), V rapporto ANCI/Cittalia. I minori stranieri non accompagnati in Italia, Tipografia Grasso, Roma, 2014.

[12] INTERNATIONAL SOCIAL SERVICE (ISS), U*naccompanied children. What happens once they are back home? Project Report*, www.iss-ssi.org, June 2010.

quanto riguarda il traffico di minori: in Africa e Medio Oriente il 62% del totale dei soggetti trafficati è minorenne, mentre in Europa il 18%.[13] In molti casi i minori trafficati fanno parte della categoria dei minori stranieri non accompagnati, rendendoli soggetti particolarmente vulnerabili, motivo per cui è necessaria una doppia protezione da parte delle istituzioni.

Con il termine *traffico di esseri umani* si designano due fattispecie differenti: il *trafficking* – tratta di persone – e *smuggling* – contrabbando di migranti –. Le differenze principali tra le due fattispecie riguardano la durata del rapporto instaurato tra trafficante e trafficato e il ruolo che quest'ultimo ricopre nella relazione con l'organizzazione criminale. Nel caso dello *smuggling* l'attività delle organizzazioni criminali si limita al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, ossia la facilitazione nell'attraversamento dei confini nazionali dei clandestini, mentre nel caso del *trafficking*, le organizzazioni criminali instaurano un rapporto di sfruttamento con il trafficato anche dopo l'arrivo nel paese di destinazione.[14]

I minori stranieri non accompagnati, come parte della categoria dei migranti, godono della protezione dal rischio di essere vittime di tratta di esseri umani, sancita dalla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, entrata in vigore il 29 settembre 2003 e ratificata da 183 stati. Questa particolare protezione di cui possono godere i migranti, inclusi i MSNA, è sancita dal *Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria*, sottoscritto nel corso della conferenza di Palermo tenutasi tra il 12 e il 15 dicembre 2000. Questo Protocollo, denominato anche *Protocollo sul contrabbando*, entrato in vigore il 28 gennaio 2004, ad oggi è stato firmato da 112 Stati e ratificato da 141. Lo scopo principale del *Protocollo sul contrabbando* è quello di *prevenire e combattere il traffico di migranti, nonché quello di promuovere la cooperazione tra gli Stati Parte a tal fine, tutelando al contempo i diritti dei migranti oggetto di traffico clandestino* (art. 2).

I MSNA godono di un'ulteriore tutela in materia, garantita dal *Protocollo*

[13]UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *Global Report on Trafficking in person 2014*, UNODC, 2014.
[14] F. DE BON, *La tratta di persone nel protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazione Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, Mimeo, Università degli studi di Trento, 2004.

delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini, firmato da 112 stati e ratificato da 165. L'articolo 2 del suddetto *Protocollo* definisce come suoi obbiettivi:

a) *prevenire e combattere la tratta di esseri umani, prestando particolare attenzione alle donne e ai bambini;*
b) *proteggere e assistere le vittime della tratta, nel pieno rispetto dei loro diritti umani;*
c) *promuovere la cooperazione tra gli Stati parti per raggiungere questi obiettivi.*

Vi è un'ulteriore categoria di minori stranieri, ossia i minori stranieri richiedenti protezione internazionale. Questa categoria di soggetti ha sperimentato un crescita esponenziale, rappresentando quasi il 50% dei richiedenti protezione internazionale.[15]

La *Convenzione di Ginevra del 1951* relativa allo status dei rifugiati definisce rifugiato l'individuo *che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra* (art. 1A, n. 2). Tuttavia sussistono dei limiti a questa definizione, in particolare lo status di rifugiato non può essere concesso quando vi siano dubbi fondati che l'individuo in questione possa aver commesso crimini internazionali o un grave reato comune. Alla suddetta definizione sussiste un limite temporale, in quanto la situazione di pericolo per l'individuo deve derivare da *eventi occorsi prima del 1 gennaio 1951* e un eventuale limite geografico, se espresso esplicitamente dagli stati al momento dell'adesione, che limitava l'area del pericolo al continente Europeo (art. 1B, n.1).[16]

[15] UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Global Report 2013*, www.unhcr.org, 2014.
[16] C. CAMPIGLIO, *op. cit.*, p. 39.

La *Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa*, adottata il 10 settembre 1969 ed entrata in vigore il 20 giugno 1974, aggiunge alla precedente definizione di rifugiato una considerazione di carattere obbiettivo. Il secondo comma dell'articolo 1 specifica come il termine rifugiato si applichi *ugualmente ad ogni persona che, a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del Paese di origine o di cittadinanza, è obbligata ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori del Paese di origine o di cittadinanza.*

Anche la *Dichiarazione di Cartagena*, sottoscritta il 22 novembre 1984 dai rappresentanti dell'Organizzazione degli stati Americani (OSA), implementa la definizione di rifugiato della *Convenzione di Ginevra del 1951*. Sono infatti inclusi in questa definizione le persone che fuggono dai loro paesi *perché le loro vite, la loro sicurezza o la loro libertà sono state minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, un conflitto interno, una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che a*bbiano *gravemente turbato l'ordine pubblico.*

Nel 1967 è stato inoltre introdotto un *Protocollo sui rifugiati,* il quale invalida i limiti temporali e geografici della definizione di rifugiato presente nella *Convenzione di Ginevra* del *1951*.

Lo status di rifugiato internazionale si pone dunque come presupposto per l'applicazione del diritto d'asilo, istituto del diritto internazionale storicamente nato come immunità concessa a chi un tempo si rifugiava presso luoghi sacri. Il diritto di asilo si è formato sotto due forme giuridicamente diverse: asilo *territoriale*, ossia accordato da uno Stato sul proprio territorio, e asilo *diplomatico*, accordato da uno Stato al di fuori del proprio territorio nelle sedi delle proprie rappresentanze estere. Più comunemente si verificano casi di concessione di asilo territoriale del quale purtroppo non esiste una definizione universale; tuttavia è possibile fornirne una definizione limitata. Per asilo territoriale si intende dunque *l'accoglienza di una persona nel territorio di uno Stato ove trova protezione contro l'espulsione e/o il respingimento (refoulement) verso un paese dove la sua vita o libertà sarebbero minacciate.*[17] Nonostante l'impegno degli stati ad adottare una definizione più

[17] G. FERRARI, *L'asilo nel diritto internazionale*, www.unhcr.org, 2005.

precisa di diritto d'asilo territoriale con la *Dichiarazione sull'asilo territoriale*, adottata dall'Assemblea Generale delle *Nazioni Unite* il *14 dicembre 1967*, e la *Conferenza dei Plenipotenziari*, promossa dalle *Nazioni Unite* nel 1977 per adottare una *Convenzione sull'asilo territoriale*, ad oggi nessun trattato o convenzione giuridicamente vincolante obbliga gli stati a riconoscere il diritto di asilo territoriale.

Nel dicembre 2013 l'UNHCR riportava 11.703.179 rifugiati nel mondo, di cui 1.171.762 richiedenti asilo.[18] L'Europa conta quasi la metà dei richiedenti asilo a livello mondiale, in particolare la Germania registra il numero più alto di richieste di asilo a livello mondiale seguita dagli Stati Uniti. Il numero più consistente di richiedenti asilo proviene dalla Repubblica Araba Siriana, Iraq, Afghanistan, Eritrea e Serbia – in particolare dalla provincia autonoma del Kosovo –.[19]

Tra i richiedenti asilo politico vi sono anche i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA), ossia quei minori separati da entrambi i genitori o da altri parenti, privi delle cure di un adulto e richiedenti asilo politico allo stato di accoglienza, in virtù del loro status di rifugiati. Nel 2013, si stimano 25.000 richieste di asilo da parte di minori stranieri non accompagnati in 77 paesi.[20] Come verrà poi evidenziato nei capitoli successivi, i MSNARA godono di uno status, e di conseguenza specifici diritti collegati alla loro condizione, differenti dai MSNA, talvolta godendo di un accesso più agevolato alle strutture scolastiche e al mondo del lavoro.

Nel prossimo paragrafo provvederò a fornire un quadro generale della condizione del MSNA e del MSNARA, analizzando due delle principali fonti del diritto internazionale in materia: la *Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia* del 1989 e la *Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e degli apolidi* del 1951.

---

[18] *Ivi* 15.
[19] UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Asylum trends. First half 2014*, www.unhcr.org, 2014.
[20] H. SHERWOOD, "Global refugee figure passes 50m for first time since second world war", *The Guardian*, 20 June 2014.

1.2 - Le principali fonti del diritto internazionale in materia di minori stranieri non accompagnati: la Convenzione di New York (1989) e la Convenzione di Ginevra (1951)

La normativa internazionale a tutela dei minori stranieri non accompagnati si sviluppa secondo due principali direttive. In primo luogo la normativa approfondisce ad analizzare lo status e i diritti dei minori stranieri non accompagnati, mentre in un secondo momento, la tutela internazionale in materia di migrazione minorile è diretta alla salvaguardia del minore straniero non accompagnato richiedente asilo. La principale fonte di diritto internazionale a tutela del primo gruppo di individui è la *Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia* del 1989 (par. 1.2.1), mentre per il secondo gruppo di norme bisogna fare riferimento alla *Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e degli apolidi* del 1951 (par. 1.2.2). L'analisi di questi due testi normativi sarà utile per poter poi analizzare nei capitoli successivi il quadro normativo europeo, in particolare il quadro normativo dei paesi dell'Europa mediterranea.

1.2.1 - La Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia (1989)

Il diritto internazionale vanta un vasto numero di norme in materia di protezione dei diritti del fanciullo, a partire dall'inizio del XX secolo quando, per la prima volta a livello internazionale, la figura del fanciullo diventa titolare di diritti specifici in virtù delle sue caratteristiche peculiari. Fu la *Convenzione n. 5* del 1919, istituita dall'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), a sancire per la prima volta una norma *ad hoc* destinata ai minori, stabilendo l'età minima necessaria per l'ammissione al lavoro nelle industrie.[21]

Tuttavia è solo nel 1924 che si giunge a una formalizzazione di alcuni diritti fondamentali del fanciullo, tramite l'approvazione da parte della Società delle Nazioni della *Dichiarazione dei diritti del fanciullo,* denominata anche *Dichiarazione di Ginevra* e ideata sulla base della *Carta dei diritti del bambino* di Eglantyne Jebb nel 1923. La *Dichiarazione di Ginevra* riconosceva al fanciullo

[21] www.volint.it – 12/12/2014

alcune delle condizioni necessarie all'ottenimento del suo benessere quali l'ottenimento dei mezzi necessari al suo normale sviluppo, sia materiale che spirituale; la nutrizione; la cura in caso di malattia; l'aiuto per migliorare lo sviluppo del fanciullo arretrato; il recupero del minore delinquente; il soccorso del fanciullo l'orfano; la priorità di assistenza e soccorso in tempo di miseria; la possibilità di guadagnarsi da vivere e di essere protetto contro ogni forma di sfruttamento; l'educazione consapevole del fanciullo a mettere a disposizione i propri talenti al servizio degli altri uomini.[22]

Dopo la nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), il 20 novembre 1959 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò la *Dichiarazione dei diritti del fanciullo*, revisionata poi nel 1989 con la creazione della *Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia*. La *Dichiarazione dei diritti del fanciullo del 1959* riafferma il principio di eguaglianza già espresso dalla *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del *10 dicembre 1948*, oltre a riconoscere la peculiarità della condizione del fanciullo. L'articolo 25, comma 2 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, il quale sarà ripreso nel preambolo della *Convenzione* del 1989, stabilisce che *la maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza* e che *tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale.*[23]

Dunque la *Dichiarazione dei diritti del fanciullo* del 1959, ha avuto il merito di riprendere questi principi ed ampliarli nel riconoscere a tutti i bambini 10 principi fondamentali: il principio di non discriminazione; il diritto di precedenza di soccorso in ogni circostanza; il diritto a una protezione speciale in virtù della sua condizione di minore; il diritto a un nome e a una nazionalità; il diritto alla sicurezza sociale; il diritto a ricevere cure specifiche in situazioni di minoranza fisica, mentale o sociale; il diritto a ricevere sicurezza materiale e morale da parte dei genitori; il diritto all'istruzione; il diritto di protezione dallo sfruttamento e da condizioni di negligenza e crudeltà; il diritto a godere indiscriminatamente dei principi della *Dichiarazione*.[24]

[22] www.unicef.it – 12/12/2014
[23] www.ohchr.org – 12/12/2014
[24] www.unicef.it – 12/12/2014

Nel 1979, Anno Internazionale del Bambino, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite istituì un gruppo di lavoro *ad hoc*, su proposta della delegazione polacca, per procedere all'elaborazione di una Convenzione in materia di diritti dell'infanzia. I membri del Gruppo di lavoro si riunirono ogni anno collaborando a stretto contatto con un gruppo di 26 organizzazioni non governative, fino a giungere alla stesura del progetto definitivo tra il 28 novembre al 9 dicembre 1988 e tra il 21 e il 23 febbraio 1989.

L'8 marzo 1989, in occasione della 45ª sessione della Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo, fu presentata all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite la bozza della *Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia* tramite il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC). Il 20 novembre 1989, fu adottato dall'Assemblea Generale il testo della *Convenzione* senza alcun voto contrario, tramite la Risoluzione 44/25.[25] La *Convenzione* entrerà poi in vigore il 2 settembre del 1990, in conformità con l'articolo 49 della stessa; ad oggi è stata ratificata da 194 stati, ad eccezione della Somalia, del Sud Sudan e degli Stati Uniti d'America, sebbene Somalia e Stati Uniti l'abbiano firmata rispettivamente il 9 maggio 2002 e il 16 febbraio 1995.[26]

L'emanazione della *Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia*, denominata anche *Convenzione di New York*, segna un traguardo importante nell'evoluzione della tutela dei diritti dei minori, fornendo per la prima volta uno strumento vincolante di diritto cogente in materia. La *Convenzione*, oltre a riconoscere al fanciullo una serie di diritti civili e politici in linea con i diritti sanciti dal *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 1966, entrato in vigore il 23 marzo del 1976, prevede anche una serie di diritti economici, sociali e culturali, sanciti dal *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, adottato nel 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976. Il documento stabilisce i minimi standard per un'adeguata tutela dei diritti del fanciullo, imponendo agli stati ratificanti l'obbligo di assicurare ai fanciulli il pieno godimento dei suoi diritti, applicando politiche adeguate allo sviluppo delle sue facoltà.

I 54 articoli della *Convenzione di New York* sono chiaramente improntati

---

[25] M. MASCIA, *I diritti dell'infanzia dalla Dichiarazione al progetto di convenzione internazionale: contributo italiano*, "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", anno I, n.1, 1987, pp.121-138.

[26] www.treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en – 03/02/2015.

verso la definizione dei diritti spettanti al fanciullo ossia *ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile* (art 1).

Alla base dell'assegnazione di questi specifici benefici vi sono tre principi cardine, *in primis* il principio di non discriminazione del fanciullo, sancito dall'articolo 2 della *Convenzione di New York*, il quale stabilisce l'obbligo degli stati di rispettare e garantire i diritti della suddetta *Convenzione, senza distinzione di sorta e a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza* (art. 2, c. 1). Inoltre gli stati sono tenuti ad adottare adeguati provvedimenti per tutelare il fanciullo da forme di discriminazione dettate dalla *condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari* (art. 2, c. 2). Questo principio era già presente nei più importanti strumenti di diritto internazionale a tutela dei diritti umani come la *Dichiarazione Universale dei diritti umani* e i due *Patti internazionali* del 1966. Il comma 1 dell'articolo 24 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* riconosceva già al fanciullo particolari misure protettive senza discriminanti di razza, sesso e religione. Oggigiorno il principio di non discriminazione è scarsamente applicato, basti pensare all'enorme discriminazione di genere per quanto riguarda il diritto all'istruzione o all'incremento esponenziale della disuguaglianza delle condizioni di vita nei paesi che stanno attraversando una grande crescita economica. I minori migranti sono soggetti a particolari discriminazioni, essendo soprattutto mira di attacchi xenofobi, ma anche esclusi dal ricevere un'adeguata istruzione a causa delle barriere linguistiche.[27]

Il secondo principio generale statuito dalla Convenzione è il principio di *best interest of the child* – superiore interesse del minore –. Gli stati contraenti, *in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di*

[27] EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE (ECRI), Rapporto dell'ECRI sull'Italia – quarto ciclo di monitoraggio, www.coe.it/ecri, 2012.

assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente (art. 3, c. 1). Questo principio era già presente nella *Dichiarazione dei diritti del fanciullo* del 1959, dove si specificava che *l''interesse superiore del fanciullo deve essere la guida di coloro che hanno la responsabilità della sua educazione e del suo orientamento; questa responsabilità ricade in primo luogo sui genitori* (principio n. 7, primo cpv.). Il principio di superiore interesse del fanciullo si erige a principio cardine della *Convenzione*, a tal punto da far sì che il fanciullo possa anche essere separato dai genitori contro la sua volontà nel caso fosse ritenuto nel suo interesse superiore, *ad esempio quando i genitori maltrattino o trascurino il fanciullo, oppure se vivano separati e debba essere presa una decisione riguardo il luogo di residenza del fanciullo* (art. 9). Il principio di superiore interesse del bambino è spesso ripreso o sottinteso in numerosi articoli della *Convenzione di New York*, come l'articolo 21 in materia di adozioni, e di altri strumenti giuridici come la *Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori* del 25 gennaio 1996, elevando questo principio a massimo criterio interpretativo delle norme giuridiche inerenti la materia. Risulta possibile garantire questo principio se non è analizzato in maniera astratta, ma applicato al caso concreto in relazione alla specifica situazione e ai rapporti personali tra il minore e l'ambiente circostante.

Il terzo principio innovativo sancito dalla *Convenzione* del *1989* riguarda il rispetto dell'opinione del fanciullo. L'articolo 12 prevede che gli Stati contraenti garantiscano *al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità.* Inoltre, *si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale.* Il bambino deve essere ascoltato direttamente o tramite l'intermediazione di un suo rappresentante o di una figura incaricata per questo scopo specifico. Oltre ad essere ascoltato il minore viene dunque coinvolto nelle attività decisionali che lo riguardano, potendo dunque

influenzare l'esito delle decisioni prese nei suoi confronti.[28]

Al fine di avviare un percorso che permetta al minore lo sviluppo delle sue facoltà, e delle sue attitudini mentali e fisiche in tutte la loro potenzialità, gli stati contraenti, si sono impegnati ad assicurare al minore una serie di diritti e benefici, in primis il diritto alla vita, alla sopravvivenza e lo sviluppo del fanciullo (art.6). Inoltre la *Convenzione* riconosce e garantisce: il diritto a una nome proprio, alla cittadinanza e nel possibile a conoscere i suoi genitori e a essere allevato da essi (art.7); la considerazione di ogni domanda, presentata ai fini di ricongiungimento familiare con spirito positivo, umanità e diligenza (art.10); il diritto ad essere tutelati da ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono e di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale (art. 19); il diritto di poter godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare dei servizi medici e di riabilitazione (art. 24); il diritto all'istruzione e alla formazione lavorativa in funzione delle proprie capacità (art. 28); il diritto a godere di un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale (art. 27); infine il diritto di protezione contro lo sfruttamento economico e la costrizione ad alcun lavoro che comporti rischi, o che sia suscettibile di porre a repentaglio la sua educazione, o di nuocere alla sua salute o al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale (art.32).

L'articolo 10 riveste una particolare importanza per i minori migranti e in particolare per i MSNA, in quanto al comma 2 si sancisce che *il fanciullo i cui genitori risiedono in Stati diversi ha diritto a intrattenere rapporti personali e contatti diretti regolari con entrambi i suoi genitori, salve circostanze eccezionali.* Gli stati contraenti sono altresì tenuti a rispettare il diritto del fanciullo e dei suoi genitori ad abbandonare ogni paese e di fare ritorno nel paese di origine, ad esclusione di restrizioni dettate da necessità di protezione della sicurezza interna, dell'ordine pubblico, della salute o della moralità pubbliche, o dei diritti e delle libertà altrui. Inoltre, *gli Stati parti adottano provvedimenti per impedire gli spostamenti e i non-ritorni illeciti di fanciulli all'estero* (art. 11, c. 1).

[28] R. GAI, Il garante dell'infanzia e dell'adolescenza e la tutela dei diritti dei minori, Università degli studi di Genova, Tesi di Laurea, 2009/2010.

L'articolo 22 della *Convenzione* è l'unico articolo che presuppone la nazionalità straniera del minore come una delle condizioni necessarie per poter usufruire della protezione e dell'assistenza adeguate ai minori rifugiati. Ai sensi del primo comma del suddetto articolo, il minore rifugiato può dunque *beneficiare della protezione e della assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti dalla presente Convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo o di natura umanitaria di cui detti Stati sono parti.* Per garantire una completa protezione e assistenza, gli Stati e l'ONU collaborano *per ricercare i genitori o altri familiari di ogni fanciullo rifugiato al fine di ottenere le informazioni necessarie per ricongiungerlo alla sua famiglia.* Nel caso i genitori del fanciullo non fossero reperibili, verranno garantiti al MSNARA le cure e i diritti riconosciuti ad ogni *altro fanciullo definitivamente oppure temporaneamente privato del suo ambiente familiare per qualunque motivo* (art. 22, c. 2).

Il 25 maggio 2000 sono stati adottati due Protocolli opzionali, tramite l'emanazione della risoluzione 54/263 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite: il *Protocollo opzionale riguardante il coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati* e il *Protocollo opzionale riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile.*

Il primo *Protocollo* è entrato in vigore il 12 febbraio 2002 e ad oggi è stato ratificato da 159 paesi. Il *Protocollo opzionale riguardante il coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati* amplia e rafforza le direttive previste dall'articolo 38 della *Convenzione di New York*, il quale statuisce il diritto dei minori ad essere protetti in caso di conflitto armato e l'impegno degli stati contraenti a non utilizzare minori in tali conflitti.

Il secondo *Protocollo opzionale riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile* è entrato in vigore il 18 gennaio 2002, e al momento conta 121 ratifiche. Tale *Protocollo* vieta la vendita di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile (art.1), obbligando gli Stati contraenti ad assicurarsi che tali reati siano compresi nelle leggi in materia criminale o penale dei loro ordinamenti interni, sia che siano commessi all'interno del suo

territorio o trans nazionalmente, sia che siano commessi su base individuale o organizzata (art. 3, c. 1).

Il 19 dicembre 2011 l'Assemblea Generale ha approvato tramite la risoluzione 66/138 un terzo *Protocollo opzionale sulla procedura di reclamo*, entrato in vigore il 14 aprile 2014, tre mesi dopo la decima ratifica, avvenuta appunto il 14 gennaio 2014 ad opera della Costa Rica. Questo Protocollo istituisce tre nuovi meccanismi: una procedura di comunicazione individuale di denuncia di violazione dei propri diritti da parte del minore; una procedura di comunicazione inter-statale di denuncia da parte dello stato e una procedura di inchiesta per violazioni gravi e sistematiche dei diritti dei bambini su iniziativa del Comitato per i diritti del fanciullo.[29]

Il Comitato per i diritti del fanciullo è un organo istituito in base all'articolo 43 della *Convenzione di New York*, adibito al monitoraggio dell'implementazione degli obblighi previsti da essa e assunti dagli stati contraenti in virtù della ratifica del suddetto strumento giuridico. Il Comitato è composto da 18 esperti in possesso di un'approfondita conoscenza della materia oggetto della *Convenzione*. Il Comitato si riunisce a Ginevra, dove normalmente si svolgono tre sessioni all'anno, costituite da una settimana di lavori preparativa e tre settimane di assemblea plenaria.

Gli Stati contraenti sottopongono al Comitato un rapporto iniziale dopo due anni dalla ratifica della *Convenzione*, in seguito gli Stati sono tenuti a presentare un rapporto periodico ogni 5 anni sui provvedimenti adottati per applicare i principi sanciti dalla stessa (art. 44). I rapporti devono contenere sufficienti informazioni per consentire al Comitato di comprendere l'adozione delle misure intraprese, oltre a descrivere gli specifici provvedimenti intrapresi ai fini del rispetto delle norme della *Convenzione*. Oltre a ciò, il rapporto deve indicare le problematiche verificate nell'adempimento degli obblighi previsti dalla Convenzione.[30]

1.2.2 - La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati (1951)

[29] CENTRO DI ATENEO PER I DIRITTI UMANI DELL'UNIVERSITÀ DI PADOVA, "Convenzione sui diritti del bambino: il 14 aprile 2014 entra in vigore il terzo Protocollo opzionale sulla procedura delle comunicazioni", www.unipd-centrodirittiumani.it, 13 aprile 2014.
[30] www.ohchr.org – 12/12/2014

Nel paragrafo 1.2.1 è stata analizzata la principale fonte normativa a tutela dei minori, tra cui i minori stranieri non accompagnati. In questo paragrafo l'analisi verrà dirottata sulla normativa a tutela dei rifugiati, includendo dunque una sotto categoria di MSNA: i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo.

La principale fonte del diritto internazionale in materia di rifugiati è sicuramente la *Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati* del *28 luglio 1951* ed entrata in vigore il 22 aprile 1954, 19 giorni dopo il deposito della sesta ratifica, in linea con le disposizioni dell'articolo 46 della *Convenzione* stessa. Ad oggi, 145 Stati hanno ratificato la *Convenzione* e il *Protocollo addizionale* del 1967, tra cui non figurano gli Stati Uniti d'America.[31]

Precedentemente alla *Convenzione di Ginevra*, la Società delle Nazioni aveva proceduto a codificare la condizione di rifugiato, adottando numerosi Accordi e Convenzioni. Il primo passo verso la tutela dei rifugiati si verificò il 27 giugno 1921 con l'istituzione di un Alto Commissariato per i rifugiati, affidato nell'agosto al diplomatico norvegese Fridtjof Nansen, al quale si deve l'ideazione del c.d. *Passaporto Nansen*, ossia un documento d'identità e di viaggio per i rifugiati e gli apolidi. I primi a beneficiare di questo documento furono i rifugiati russi ed armeni, tramite l'*Accordo* del *5 luglio 1922* e il *Piano* del 1924, implementati e modificati dal successivo *Accordo* del *12 maggio 1926*. La codificazione della condizione dello status di rifugiato continuò con l'emanazione di accordi ad hoc, relativi a particolari gruppi nazionali potenzialmente in pericolo nel paese di origine, come ad esempio l'*Accordo* del *30 giugno 1928* in merito alla condizione dei rifugiati assiri o assiro-caldei e assimilati di origine siriana o curda; la *Convenzione* del *28 ottobre 1933* a tutela dei rifugiati spagnoli; la *Convenzione* del *10 febbraio 1938* sui rifugiati provenienti dalla Germania; e il *Protocollo* del *14 settembre 1939* dedicato ai rifugiati austriaci vittime di persecuzioni naziste. La Società delle Nazioni aveva dunque fallito nel fornire una definizione generale e degli standard minimi per il trattamento dei rifugiati, cercando di risolvere unicamente le situazioni più critiche del momento. Sebbene si istituirono ulteriori organismi internazionali a tutela di questa categoria particolare di soggetti, come l'Ufficio dell'Alto Commissario per i rifugiati della Germania nel 1936 e il Comitato intergovernativo per i rifugiati

[31]www.treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=V~2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en – 03/02/2015.

istituito nel 1938 su iniziativa del presidente Franklin Delano Roosevelt, la scarsa collaborazione degli stati membri della Società non aiutò il lungo percorso di codificazione.

Con la fine del secondo conflitto mondiale si sperimentò una nuova fase nella tutela dei rifugiati e si istituirono nuovo organismi internazionali: l' Amministrazione delle Nazioni Unite per il Soccorso e la Ricostruzione (UNRRA); creata nel 1944 e sostituita dall'Organizzazione internazionale per i rifugiati (IRO) nel 1947; l'Amministrazione delle Nazioni Unite per il Soccorso e la Ricostruzione (UNRWA) creata nel 1949 a supporto dei profughi palestinesi; e infine la creazione nel dicembre 1949 dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.[32]

In questo contesto si giunse alla preparazione della *Convenzione di Ginevra*; la risoluzione dell'Assemblea Generale 429 (V) del 14 dicembre 1950, autorizzava la Conferenza di Plenipotenziari per redigere e firmare una *Convenzione relativa allo status dei rifugiati* e un *Protocollo relativo allo status degli apolidi*. La Conferenza ebbe luogo a Ginevra tra il 2 e 25 luglio 1951 nell'Ufficio europeo delle Nazioni Unite.

La *Convenzione* del 1951 protegge tutti coloro rientranti nella definizione di rifugiato, ossia coloro che *agli avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951* si trovano fuori dal paese di cui sono cittadini o dove hanno la loro residenza abituale per paura di essere perseguitati *per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche* (art. 1A, n. 2). Il limite temporale imposto può essere interpretato dagli stati contraenti come: *a) avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa; b) avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa o altrove.*

Al momento della firma, della ratifica o della adesione, gli stati contraenti sono tenuti a precisare quale delle due espressioni decidono riconoscere. I limiti geografici e temporali sono poi stati abrogati da un *Protocollo addizionale* che ampliava la definizione di rifugiato, adottato il 16 dicembre 1966 con la Risoluzione 2198 (XXI) ed entrato in vigore il 4 ottobre 1967.[33] Le uniche limitazioni che

[32] G. FERRARI, *La Convenzione sullo status dei rifugiati. Aspetti storici*, Centro italiano studi per la pace, 2009, pp. 12-16.
[33] JASTRAM K. E ACHIRON M., *Protezione dei rifugiati. Guida al diritto internazionale del*

ostacolano l'ottenimento dello status di rifugiato, se in possesso dei requisiti della sezione A dell'articolo 1, sono le seguenti: aver commesso *un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità*; aver commesso *un crimine grave di diritto comune al di fuori del Paese di accoglimento e prima di esservi ammesse in qualità di rifugiati*; ed *essere considerati colpevoli di azioni contrarie ai fini ed ai principi della Nazioni Unite* (art. 1F).

Lo status di rifugiato cessa di essere applicato quando l'individuo ritorni volontariamente ad usufruire della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza, o nel caso l'avesse persa, la riacquisisca; quando l'individuo dovesse beneficiare di della protezione del Paese di cui ha acquisito una nuova cittadinanza; quando sia volontariamente tornato a stabilirsi nel Paese che aveva lasciato; e quando infine siano venute meno le circostanze in seguito alle quali è stato attribuito lo status di rifugiato (art. 1C).

Oltre a stabilire la definizione di rifugiato, la *Convenzione di Ginevra* del 1951 sancisce particolari diritti e standard da conseguire per il trattamento dei rifugiati negli Stati contraenti, partendo dal diritto di non discriminazione (art. 3). Tra i principali diritti riconosciuti vi sono: il diritto a non essere respinto, tranne nei casi in cui *vi siano gravi motivi per considerarlo un pericolo per la sicurezza dello Stato* o sia *stato oggetto di una condanna già passata in giudicato per un crimine o un delitto particolarmente grave* (art. 33); il diritto a non essere punito per l'ingresso illegale nel territorio dello stato contraente (art. 31); il diritto a svolgere attività lavorativa (art. 17-19); il diritto a una dimora (art. 21); il diritto all'istruzione (art. 22); il dritto a ricevere pubblica assistenza (art. 23); il diritto alla libertà di culto (art. 4); il diritto al libero accesso ai tribunali (art. 16); il diritto al libero movimento sul territorio (art. 26); e il diritto di ottenere documenti di identità e di viaggio (art. 27, 28).

Alcune norme delle norme sancite dalla *Convenzione*, come il principio di non respingimento, fanno parte delle norme di diritto internazionale consuetudinario, perciò sono applicabili anche agli Stati non aderenti.[34]

---

rifugiato, www.unhcr.it, 2003.

[34] UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol*, www.unhcr.org, 2011.

In seguito all'entrata in vigore della *Convenzione di Ginevra*, alcuni organismi regionali come il Consiglio d'Europa, l'OSA e l'OUA hanno adottato strumenti giuridici diretti alla tutela dei rifugiati, ampliandone la definizione e gli standard di trattamento (si veda il paragrafo 1.3).

1.2.3 - Normativa internazionale vincolante e non vincolante in materia di minori stranieri non accompagnati

Nei paragrafi precedenti sono state analizzate le due principali fonti di diritto internazionale a tutela dei minori stranieri non accompagnati: la *Convenzione di New York* del 1989 e la *Convenzione di Ginevra* del 1951. In questo paragrafo cercherò di fornire un quadro più ampio del sistema normativo internazionale in materia di MSNA, includendo norme di natura vincolante e non.

Tra gli accordi internazionali che regolamentano l'entrata e la permanenza dei minori stranieri in un paese d'accoglienza vi è la *Convenzione dell'Aia sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori* del *5 ottobre 1961*, entrata in vigore il 4 novembre 1969, e ratificata da 14 Stati.[35] La *Convenzione dell'Aia* stabilisce la responsabilità della protezione del minore e dei rispettivi beni da parte dello Stato in cui il minore risiede abitualmente, ad eccezione che le autorità dello Stato di cui il minore è cittadino giudichino che l'interesse del minore lo esiga, esse possono, dopo aver informato le autorità dello Stato di sua residenza abituale, adottare in base alla loro legislazione interna misure miranti alla protezione della sua persona o dei suoi beni (art 4). I 14 Stati contraenti devono riconoscere ai minori stranieri gli stessi diritti degli altri minori in accordo con le leggi nazionali vigenti.

Purtroppo la *Convenzione* non fornisce una definizione di residenza abituale, tuttavia nella giurisprudenza straniera si sta consolidando la prassi di non utilizzare una linea interpretativa generale ma fornire una diversa interpretazione a seconda del caso. Bisogna dunque tenere in considerazione *i legami affettivi ed importanti che il bambino ha con l'ambito familiare o sociale in cui vive.* [36]

---

[35] www.hcch.net - 19/12/2014.

[36] L. MIAZZI., *La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia*, "Minori Giustizia" n. 3, 1999, p. 119.

Pur essendo antecedente alla *Convenzione di New York* del 1989, la *Convenzione dell'Aia* del 1961 si caratterizza per una tutela più generalizzata dei minori. Secondo l'articolo 12 della *Convenzione*, è da intendere come *minore qualsiasi persona che ha tale qualità sia seconda la legislazione interna dello Stato di cui è cittadino, sia secondo la legislazione interna dello Stato di residenza abituale*.

Tra gli Accordi internazionali a tutela dei minori migranti è da segnalare la *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie* del *18 dicembre 1990*, adottata dall'Assemblea Generale con la risoluzione 45/158, entrata in vigore il 1 luglio 2013 e ratificata da 47 stati, tra cui non figura nessun membro dell'Unione europea.[37] La *Convenzione* mira a sottolineare la condizione precaria a cui sono sottoposti i lavoratori migranti e le loro famiglie, oltre a voler migliorare le loro condizioni di vita sancendo alcuni diritti fondamentali come: il dritto alla registrazione alla nascita (art. 29), il diritto all'educazione (art. 30), il diritto alla protezione consolare e all'assistenza (art.23) e il diritto ad essere protetti dall'espulsione collettiva (art. 22).[38]

Inoltre è stata stipulata la *Convenzione n. 182 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sulle peggiori forme di sfruttamento del Lavoro minorile* del 1999, per fornire speciale protezione alla categoria dei minori lavoratori, di cui spesso fanno parte i minori stranieri non accompagnati, in particolare i MSNA vittime di tratta di esseri umani.[39] La *Convenzione n.182* è stata ideata con l'obiettivo di eliminare il lavoro minorile per coloro al di sotto della minore età (art. 2), e si riferisce in particolare alle peggiori forme di sfruttamento quali la schiavitù, la prostituzione, attività illecite come lo spaccio di stupefacenti, e qualsiasi altra mansione che metta in pericolo la vita, la salute e la sicurezza del minore (art. 3).

Già nel 1973 era stata stipulata la *Convenzione n.138 dell'ILO sull'età minima*, il cui scopo è quello di abolire effettivamente il lavoro infantile e aumentare

[37] www.treaties.un.org – 19/12/2014.
[38] www.ohchr.org – 19/12/2014.
[39] SAVE THE CHILDREN, La posizione di Save the Children sul lavoro minorile, Save the Children, 2007.

l'età minima per l'assunzione all'impiego, l'abolizione effettiva del lavoro infantile e ad aumentare progressivamente l'età minima per l'assunzione all'impiego o al lavoro ad un livello che permetta agli adolescenti di raggiungere il più completo sviluppo fisico e mentale (art. 1).[40]

Tra gli strumenti di *soft law*, ossia quelle disposizioni giuridicamente non vincolanti ma dal fondamentale valore morale[41], spicca la *Dichiarazione sui Diritti degli Stranieri*, emanata dall' Assemblea Generale delle Nazioni Unite il *13 dicembre 1985* con la Risoluzione 40/144. La *Dichiarazione* del 1985 statuisce come il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali degli individui, sanciti dagli strumenti di diritto internazionale, debbano essere estesi anche a coloro che non possiedono la cittadinanza nel paese in cui vivono.[42] Inoltre, l'articolo 5 della suddetta *Dichiarazione* stabilisce come i figli e i coniugi degli stranieri regolarmente residenti in un paese diverso da quello del quale possiedono la cittadinanza, siano autorizzati a ricongiungersi con essi.

Come anticipato nel paragrafo precedente, il quadro legislativo internazionale a tutela dei MSNA e MSNARA può vantare una vasta tutela anche a livello regionale.

L'Organizzazione degli Stati Americani nata nel 1948 con la sottoscrizione a Bogotá della Carta dell'OSA con lo scopo di promuovere la cooperazione tra 35 stati del continente americano e promuovere il rispetto e la promozione dei diritti umani[43], ha prodotto una notevole normativa a tutela dei minori. Tra gli Accordi internazionali a tutela dei MSNA sono da evidenziare la *Convenzione interamericana sul conflitto di norme concernenti l'adozione dei minori* del 1984, entrata in vigore il 26 maggio 1988, la *Convenzione interamericana sul ritorno internazionale dei bambini* del 1989, entrata in vigore il 4 novembre 1994 e la *Convenzione interamericana sul traffico internazionale di minori* del *18 marzo 1994*, entrata in vigore il 15 agosto

[40] www.ilo.org - 19/12/2014.
[41] N. RONZITTI, Introduzione al Diritto Internazionale (Terza Edizione), Giappichelli Editore, Torino, 2009, pag. 177.
[42] E. ZACHEO, Il secolo della democrazia. Politica e diritti nel Novecento, Manni Editore, Lecce, 2004, p. 107.
[43] A. CASSESE e P. GAETA, *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2008.

1997.[44] Quest'ultima fornisce alla lettera b dell'articolo 2 una definizione dettagliata del termine *international trafficking* – traffico internazionale –, ossia l'adduzione, rimozione o ritenzione, o tentativo di adduzione, rimozione o ritenzione di minore per motivi contrari alla legge o tramite metodi illegali.[45] L'OSA ha inoltre stipulato due Trattati internazionali con lo scopo di fornire una regolamentazione completa dell'asilo: la *Convenzione sull'asilo diplomatico* del 1954 e la *Convenzione sull'asilo territoriale* del 1954.

Anche l'Organizzazione dell'Unione Africana, nata nel 1963 e sostituita nel 2002 dall'Unione Africana[46], ha stipulato due importanti Convenzioni in merito alla protezione dei minori e dei rifugiati. La *Carta Africana dei diritti e del benessere del fanciullo* del 1990 ed entrata in vigore il 29 novembre 1999[47], ha istituito un Comitato sui diritti e il benessere del fanciullo, il cui scopo è quello di salvaguardare e implementare i diritti sanciti dalla *Carta*. Nel testo della *Carta* sono ripresi i principi più rilevanti della *Convenzione di New York*, in particolare il rispetto del principio di non discriminazione (art. 3), il principio di superiore interesse del minore (art. 4) e il diritto alla vita (art. 5). Tuttavia, si possono notare alcune differenze con la *Convenzione* del *1989*; mentre nella *Convenzione* il principio di superiore interesse del fanciullo costituisce la principale considerazione in merito al benessere e alla protezione del fanciullo, nella *Carta* esso rappresenta la preminente considerazione per determinare l'individualità del minore.[48] Nel paragrafo 1.1 ho fatto menzione della *Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa* del 1969, particolarmente rilevante per quanto riguarda l'ampliamento della definizione di rifugiato, apportando alla *Convenzione di Ginevra* del *1951* una considerazione di carattere obbiettivo.

Infine, il Consiglio d'Europa ha stipulato alcuni dei più importanti strumenti

---

[44] www.oas.org – 19/12/2014.
[45] H. CULLEN, *The role of international law in the elimination of child labor*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007.
[46] *Ivi* 41.
[47] www.africa-union.org – 20/12/2014.
[48] D. M. CHIRWA, *The merits and demerits of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, "The International Journal of Chilren's Rights" vol. 10 n. 2, 2002, p. 157-177.

di diritto internazionale per quanto riguarda la salvaguardia dei diritti dei minori, in primis la *Convenzione europea sui diritti del fanciullo* del *1996*, che analizzerò nel paragrafo successivo.

1.3 - La tutela del Consiglio d'Europa in materia di minori

L'idea di fondare un'organizzazione regionale europea fu di Winston Churchill, il quale fece menzione del suo progetto già nel settembre del 1946. La proposta dello statista inglese era quella di creare gli Stati Uniti d'Europa, legati da valori e principi comuni quali la democrazia e il rispetto dei principi di giustizia, misericordia e libertà. Fu con il Congresso d'Europa, tenutosi all'Aia tra il 7 e il 10 maggio 1948, che si iniziò a sottolineare la necessità di creare una Carta dei diritti umani e una Corte Suprema per la loro tutela.[49] Il *5 maggio 1949* si stipulò il *Trattato di Londra* che diede la nascita al Consiglio d'Europa, un'organizzazione intergovernativa, fondata su tre valori principali: sul rispetto dei diritti umani, sulla preminenza del diritto e sui principi della democrazia.[50] Il *Trattato di Londra*, nonché lo *Statuto* del Consiglio d'Europa, entrò poi in vigore il 3 agosto 1949 e fu ratificato da 10 Stati europei.[51] Il Consiglio d'Europa ha sede a Strasburgo (Statuto del Consiglio d'Europa, art. 11) ed è composto da due organi assistiti dal Segretariato: il Comitato dei Ministri, composto dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, e l'Assemblea Consultiva, composta da parlamentari scelti dai parlamenti nazionali (art. 10).[52]

Nell'agosto del 1949, durante la prima seduta dell'Assemblea Consultiva, si affrontò il tema della creazione di una Corte europea per la salvaguardia dei diritti umani. Il progetto di istituire una Corte che fungesse da organo di controllo del diritto internazionale umanitario destava non poche preoccupazioni agli Stati membri, timorosi di veder lesa la propria *domestic jurisdiction*.[53] Fu così che il 4 novembre del 1950 venne adottata a Roma la *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo* (CEDU), entrata poi in vigore il 3 settembre del 1953. La CEDU si ispirava fortemente alla *Dichiarazione dei diritti dell'uomo*, come espresso dallo

---

[49] A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma/Bari, 2009, pp. 109-110.
[50] D. RINOLDI, *Il Consiglio d'Europa*, a cura di U. DRAETTA e M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, Giuffrè Editore, Milano, 2011.
[51] www.coe.int – 22/12/2014
[52] Nel febbraio 1994, il Comitato dei Ministri prese la decisione di utilizzare per il futuro la denominazione Assemblea parlamentare in tutti i documenti del Consiglio d'Europa; www.conventions.coe.int – 22/12/2014
[53] A CASSESE, *op. cit.*, p. 111.

stesso Preambolo[54], ed enuncia i diritti fondamentali che gli Stati contraenti sono tenuti a rispettare e garantire ai propri cittadini, oltre alla creazione di una Commissione e di una Corte europea dei diritti dell'uomo. Questi due organi hanno contributo fortemente *alla precisazione e applicazione dei diritti fondamentali come il diritto alla vita, il diritto a non essere assoggettati a comportamenti disumani o degradanti o ad atti di tortura, il diritto alla sicurezza e alla libertà personale, quello a un equo processo, alla libertà di manifestazione del pensiero e via discorrendo.*[55]

La CEDU garantisce i diritti enumerati nel Titolo primo, oltre ai *Protocolli addizionali*, a tutti gli individui sottoposti alla giurisdizione di uno Stato contraente (CEDU, art. 1), senza discriminazione tra cittadini e stranieri, come sancito dall'articolo 14 della stessa.[56] Le disposizioni che si applicano ai soli cittadini o ai soli stranieri sono rare, tuttavia il *Protocollo n. 4* del 16 settembre 1963, ed entrato in vigore il 2 maggio 1968[57], contiene delle norme applicabili esclusivamente agli uni o agli altri. L'articolo 3 del *Protocollo* si applica soltanto ai cittadini, garantendo all'individuo il diritto alla non espulsione e all'ingresso dal territorio dello Stato di cui è cittadino (§ 1, 2), mentre l'articolo 4 si applica ai soli stranieri, vietandone le espulsioni collettive. Infine, l'articolo 1 del *Protocollo n. 7* individua le garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri.[58]

La CEDU fu il primo di una lunga serie di trattati multi e bilaterali stipulati con lo scopo di garantire una più ampia gamma di diritti e benefici ai cittadini degli Stati contraenti. In seno al Consiglio d'Europa sono stati sottoscritti accordi volti alla tutela dei minori, a partite da due Convenzioni internazionali volte a contrastare gli illeciti trasferimenti di minori: la *Convenzione europea relativa al rimpatrio dei minori* del *28 maggio 1970* e la *Convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento*, anche denominata *Convenzione di Lussemburgo*, del *20 maggio 1980*. La prima è stata ratificata dall'Italia il 27 febbraio del 1995 e dalla Turchia il 2

---

[54] www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf - 22/12/2014
[55] A. CASSESE, *op. cit.*, p. 115.
[56] B. RANDAZZO, *Lo straniero nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, Madrid, 25-26 settembre 2008.
[57] www.conventions.coe.int – 23/12/2014
[58] *Ivi* 54.

dicembre 1976, ed entrerà in vigore tre mesi dopo la deposizione di una terza ratifica (art. 23).[59] La seconda invece, è entrata in vigore il 1° settembre 1983 e si prefigge l'obbiettivo di ampliare la protezione dei minori tramite il riconoscimento delle decisioni relative alla custodia e all'affidamento, incluso il Paese in cui il bambino è stato condotto.[60]

Il 25 gennaio del 1996 il Consiglio d'Europa ha istituito lo strumento più rilevante in materia di minori: la *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori*, entrata in vigore il 1 luglio 2000 e ad oggi ratificata da 19 Stati.[61] La *Convenzione*, che si riferisce *ai minori che non hanno raggiunto la maggiore età* (art. 1), ha lo scopo di promuovere i diritti dei fanciulli e di agevolare l'esercizio di diritti procedurali attribuiti ai minori in procedimenti innanzi all'autorità giudiziaria.[62] Le disposizioni della *Convenzione di Strasburgo* hanno un ridotto ambito di applicazione, limitandosi ai procedimenti *in materia di famiglia, in particolare quelli relativi all'esercizio delle responsabilità genitoriali* (art. 1, § 3). Oltre a ciò, ogni Stato contraente deve riferire con dichiarazione indiretta al *Segretario Generale del Consiglio d'Europa, almeno tre categorie di controversie in materia di famiglia dinanzi ad un'autorità giudiziaria alle quali la presente Convenzione intende applicarsi* (art.1, § 3).[63]

La *Convenzione europea* si ispira alla precedente *Convenzione di New York* riprendendo e ampliando alcuni dei principi fondamentali contenuti in essa, in particolare il diritto all'ascolto in ogni procedura giudiziaria che concerne il minore (Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, artt. 3 e 6; Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 12, c. 2). Entrambi i testi prevedono l'ascolto diretto da parte delle autorità e l'ascolto indiretto, ossia la delegazione dell'ascolto a un soggetto esterno. La *Convenzione di Strasburgo* stabilisce il preciso contenuto dell'ascolto, stabilendo l'obbligo di fornire al minore tutte le informazioni pertinenti, oltre al diritto di essere informato delle eventuali conseguenze che tale opinione

[59] www.conventions.coe.int – 22/12/2014
[60] www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_5_10.wp - 22/12/2014
[61] www.conventions.coe.int – 22/12/2014
[62] Pubblicazioni in www.unicef.it – 23/12/2014
[63] J. LONG, Il diritto italiano della famiglia alla prova delle fonti internazionali, Giuffrè Editore, Milano, 2006, p.115

potrebbe generare e di qualunque altra eventuale conseguenza. Il minore può beneficiare del diritto di essere consultato e di esprimere la sua opinione (art. 3, lett. a. b. c.)[64], oltre a poter richiedere la designazione di una rappresentante speciale e/o un avvocato. Tuttavia entrambe le Convenzioni presentano dei limiti per quanto riguarda l'esercizio del diritto all'ascolto del minore; in primo luogo la *Convenzione di New York* fornisce una formulazione piuttosto generica per quanto riguarda questo diritto, limitandone il riconoscimento alla compatibilità con le regole di procedura della legislazione nazionale degli Stati contraenti, mentre la *Convenzione di Strasburgo* ha un ambito di applicazione molto ridotto, avendo uno scarso impatto sull'ordinamento giuridico degli Stati contraenti.

Analogamente alla *Convenzione di New York*, la *Convenzione di Strasburgo* ha istituito un Comitato permanente che vigili il rispetto dei principi della suddetta da parte degli Stati contraenti (art. 16, c. 1). Il Comitato ha il compito di *esaminare ogni questione pertinente relativa all'interpretazione o all'attuazione della Convenzione*; *proporre emendamenti alla Convenzione; fornire consulenza ed assistenza agli organi nazionali che esercitano le funzioni di cui al paragrafo 2 dell'articolo 12 e promuovere la cooperazione internazionale tra gli stessi* (art. 16, c. 2). Infine, il Comitato redige dei rapporti relativi ai suoi dibattiti e alle decisioni prese, che vengono regolarmente sottoposti alle Parti e al Comitato dei Ministri del Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa (art. 19).[65]

Alla *Convenzione di Strasburgo* del 1996 sono seguiti tre importanti Convenzioni in materia di protezione minorile: *la Convenzione del Consiglio d'Europa sulle relazioni personali riguardanti i minori* del *15 maggio 2003*, entrata in vigore il 1° settembre 2005; la *Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali* del *25 ottobre 2007*, entrata in vigore il 1 luglio 2010; e la *Convenzione europea sull'adozione dei minori (riveduta)* del *27 novembre 2008*, entrata in vigore il 1° settembre 2011.[66]

---

[64] J. LONG, *op. cit.*, p.114
[65] www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/PDF/Italian/160-Italian.pdf - 29/12/2014
[66]CONSIGLIO D'EUROPA, *Linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore*, Pubblicazioni del Consiglio d'Europa, 2012, pp. 13-15; www.conventions.coe.int – 22/12/2014.

La *Convenzione europea per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali* ricopre una particolare importanza per i MSNA, i quali, come già menzionato nei paragrafi precedenti, sono di sovente forzati alla prostituzione o alla spaccio di stupefacenti, subendo abusi e sfruttamento da parte dei propri aguzzini e non solo. Questa *Convenzione* rappresenta *il primo strumento giuridico che impone agli Stati di criminalizzare tutte le forme di abuso sessuale nei confronti dei minori,*[67] istituisce particolari programmi di sostegno alle vittime, e stabilisce che certe condotte – attività sessuali con minori, prostituzione minorile e pornografia minorile – siano perseguite come reati penali. Infine, la stessa *Convenzione* criminalizza l'adescamento di minori per scopi sessuali e il turismo sessuale, consentendo la condanna per quest'ultimo reato anche nel caso in cui il reato sia stato commesso all'estero.[68]

Il Consiglio d'Europa ha oltretutto emanato una serie di Raccomandazioni relative alla condizione dei minori stranieri non accompagnati, a partire dalla *Raccomandazione 9 (2007) agli Stati Membri sui progetti di vita in favore dei minori migranti non accompagnati,* adottata dal Comitato dei Ministri il *12 luglio 2007,*[69] in linea con due precedenti Raccomandazioni: la *Raccomandazione 1596 (2003) relativa alla situazione dei giovani migranti in Europa*, adottata dall'Assemblea Parlamentare il 31 gennaio 2003, nonché *la Raccomandazione 1703 (2005) relativa alla protezione e all'assistenza dei minori separati richiedenti asilo,* datata 28 aprile 2005.[70]

La *Raccomandazione 9 (2007)* include una definizione più ampia di MSNA, comprendendo anche *i bambini separati dalla famiglia, nonché i minori che sono stati abbandonati dopo essere entrati nel territorio dello Stato membro.*[71] In secondo luogo, la *Raccomandazione* invita i governi degli Stati membri ad *adottare i provvedimenti adeguati per mettere in atto nelle loro politiche, legislazioni e*

---

[67] www.conventions.coe.int/Treaty/ITA/Summaries/Html/201.htm - 22/12/2014.
[68] www.conventions.coe.int – 22/12/2014
[69] L. DRAMMEH, P*rogetti di vita per minori stranieri non accompagnati. Manuale per gli operatori sociali attivi sul territorio*, Collana Migration, Edizioni del Consiglio d'Europa, 2010, p. 9.
[70] A. SIROTTI GAUDENZI, I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: formulario e giurisprudenza. Guida pratica alla tutela dei diritti umani in Europa, Maggioli Editore, Rimini, 2007, p. 287.
[71] Archivio in www.coe.int – 23/12/2014.

pratiche, previsti dall'Allegato alla Raccomandazione, quali la realizzazione di un progetto di vita che possa essere realizzato nel paese di accoglienza, nel paese di origine o in entrambi. La creazione di un progetto di vita comporta l'impegno delle autorità competenti a garantire l'adozione di misure di tutela, tra cui: *l'accesso a strutture di accoglienza appropriate; l'affiancamento di figure professionali debitamente formate; la nomina di un tutore e/o di un rappresentante legale che abbiano seguito una specifica formazione; informazioni chiare e complete al minore sulla sua situazione, in una lingua che è in grado di comprendere; servizi di base, in particolare cibo, cure mediche e istruzione*.[72]

Il 15 aprile 2011 è stata adottata dall'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa la *Risoluzione 1810 (2011) relativa ai minori stranieri non accompagnati in Europa*, in particolare in merito ai problemi legati all'arrivo, al soggiorno e al ritorno. Con tale *Risoluzione*, il Consiglio d'Europa ha ribadito la necessità di ideare dei progetti di vita per i MSNA, volti ad offrire soluzioni durature nel lungo periodo.[73] Tale strumento fornisce ulteriori indicazioni sul trattamento dei MSNA in Europa, stabilendo 15 principi comuni, necessari per una migliore protezione di questa categoria vulnerabile di individui. Tra gli obblighi degli Stati membri si riconoscono il rispetto del *best interest of the child* (§ 5.2) e del principio di *non refoulement* (§ 5.3); il diritto alla rappresenta legale da parte di un tutore e il diritto a un tutore (§ 5.5); il dritto di richiedere asilo e protezione internazionale (§ 5.8); il divieto di detenzione (§ 5.9); il diritto alla salute, all'istruzione e ad un'abitazione adeguata (§ 5.13); e il diritto al ricongiungimento familiare (§ 5.14). La *Risoluzione* sottolinea infine l'importanza di riservare un trattamento speciale ai minori vittime di tratta, stabilendo speciali accordi in termini di identificazione, ricezione e protezione (§ 5.4).

[72] L. DRAMMEH, *op. cit.*, p. 73.
[73]www.italialavoro.it/wps/wcm/connect/c14d14004de3f99c85228759535ba122/Modalit%C3%A0%2Bdi%2Battuazione_21_122012.pdf?MOD=AJPERES – 23/12/2014.

CAPITOLO 2

LA TUTELA INTERNAZIONALE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

2.1 - Le norme di diritto dell'Unione europea a tutela dei minori stranieri non accompagnati

Il binomio Europa e immigrazione è stato ampliamente consolidato da anni di flussi migratori interni ed esterni al continente. Tuttavia, negli ultimi anni la crescente globalizzazione e il conseguente miglioramento della rete di trasporti a livello globale hanno reso più accessibile l'ingresso nel vecchio continente.[74] Nel 2013, il numero di migranti a livello globale ammontava a 232 milioni di persone, 72 milioni delle quali nel solo continente europeo, il maggiormente interessato dai flussi di migrazione internazionale. Come già anticipato nel capitolo precedente, la maggior parte dei migranti proviene dell'emisfero sud del globo o dai paesi dell'Europa orientale, anche se i due maggiori flussi migratori verificatosi nel triennio 2010-13 hanno riguardato Stati membri dell'Unione europea: Romania e Italia; e Polonia e Regno Unito.[75]

Tra i milioni di migranti presenti in Europa, vi è una piccola minoranza composta da minori stranieri non accompagnati, spontaneamente e autonomamente spinti a raggiungere l'Unione europea (UE) già dai primi anni novanta.[76] Fu con l'inizio del nuovo millennio che si ebbe un incremento costante del numero di MSNA, a tal punto che la Commissione europea dovette riconoscere come la migrazione di minori stranieri non accompagnati non fosse *un fenomeno passeggero*

[74] COMMISSIONE EUROPEA, *Le politiche dell'Unione Europea. Migrazione e asilo*, Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2013.
[75] *Ivi* 3.
[76] G. CAMPANI e O. SALIMBENI, *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2006.

ma una caratteristica di lungo periodo delle migrazioni nell'Unione europea.[77]

Sintomo dell'importanza del fenomeno è l'emanazione da parte della Commissione europea di un *Piano d'azione sui minori non accompagnati*[78] per gli anni 2010-2014, con lo scopo di sviluppare adeguati strumenti e politiche per garantire la protezione dei minori in tutti gli Stati membri, individuando nel breve periodo soluzioni durature per il lungo periodo.[79] Il *Piano* afferma come tali soluzioni possano comprendere il riconoscimento dello status di protezione internazionale o di altro status giuridico per poter permettere al minore l'integrazione nello Stato membro di residenza, nel caso non sia previsto il ritorno volontario assistito.[80] Per poter accrescere la protezione dei MSNA sono stati proposti tre livelli di azione:

1. prevenzione della migrazione a rischio e della tratta di minori, in parallelo alla promozione di strumenti di protezione nei Paesi terzi all'Unione europea;
2. incrementare la protezione fornendo garanzie procedurali, come ad esempio procedure comuni di accoglienza e assistenza;
3. trovare soluzioni durature prendendo in considerazione il singolo caso.[81]

Purtroppo, la legislazione e le pratiche attuate da alcuni Stati membri dell'UE non sono sempre conformi alle norme di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea. Alcuni MSNA, in particolare i non richiedenti asilo, sono spesso esclusi dal sistema di protezione, o sono sottoposti a rimpatrio forzato, se non detenuti nei principali punti di ingresso.[82] In alcuni stati, come ad esempio l'Italia, si avvisano notevoli carenze in merito alla tutela del MSNA neo maggiorenni (si veda

---

[77] COMMISSIONE EUROPEA, *Mid-term report on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors*, Report from the European Commission to the Council and the European Parliament, COM (2012) 554, 28 September 2012.

[78] Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014) SEC(2010)534.

[79] Sezione Circolari e Provvedimenti – dall'Europa in www.libertaciviliimmigrazione.interno.it – 23/12/2014.

[80] www.italialavoro.it/wps/wcm/connect/c14d14004de3f99c85228759535ba122/Modalit%C3%A0%2Bdi%2Battuazione_21_122012.pdf?MOD=AJPERES – 23/12/2014.

[81] I. DEL VECCHIO, G. FAGNONI, P. POLAKOVIC e M. STELZIG, *On the move. Unaccompanied foreign minors in the European Union*, Spanda, Den Haag, 2014, p. 7.

[82] D. HERNANDEZ SENOVILLA e L. TAWFIK, *Minori stranieri non accompagnati privi di protezione in Europa. Progetto PUCAFREU. Sintesi del rapporto comparativo*, PUCAFREU, 2013.

capitolo 4).

In questo paragrafo provvederò a fornire un quadro generale delle norme di diritto europeo a tutela dei minori non accompagnati mentre in seguito procederò ad analizzare la normativa a tutela di una sottocategoria di MSNA: il minore non accompagnato richiedente protezione internazionale.

2.1.1 - Le norme vincolanti di diritto dell'Unione europea

Negli ultimi anni la disciplina dell'immigrazione è stata oggetto di un grande cambiamento; se in passato la materia era parte esclusiva del dominio riservato degli Stati, oggigiorno le norme di diritto dell'Unione europea contribuiscono ad uniformare la normativa vigente e a modificare notevolmente la legislazione nazionale degli Stati membri. È necessario sottolineare come il termine *immigrazione* non si riferisca all'ingresso e al soggiorno di cittadini stranieri di Stati membri dell'Unione, in quanto il loro profilo giuridico è riconducibile alla disciplina della libera circolazione delle persone.[83] Questi individui in possesso della cittadinanza dell'Unione,[84] complementare alla cittadinanza nazionale, sono destinatari di diritti e doveri specifici, tra i quali il diritto alla libera circolazione e il diritto di soggiorno.[85] Dunque è necessario distinguere tra le norme relative alla circolazione dei cittadini dell'UE dalle norme del diritto dell'Unione europea riguardanti l'immigrazione in senso proprio, applicabili ai cittadini di Paesi terzi. Di conseguenza in questo capitolo e nei seguenti mi riferirò unicamente ai MSNA provenienti da Paesi terzi.

La conformazione delle norme e delle politiche migratorie degli Stati membri dell'UE è stata possibile proprio grazie agli sforzi e l'impegno dimostrato negli anni dagli stessi Stati, a partire dalla firma del *Trattato di Amsterdam* il 2 ottobre 1997, entrato poi in vigore il 1° maggio 1999. Con il *Trattato* venne introdotto il Titolo IV del *Trattato sulla Comunità Europea* (TCE), intitolato *Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone*. Con la creazione

[83] M. GESTRI, *Immigrazione e asilo nel diritto dell'Unione Europea*, a cura di G. CORDINI, Mucchi Editore, Modena, 2010, p. 45.
[84] TCE, art. 17.
[85] La materia è regolata dalla *Direttiva 2004/38/CE* del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2009. Sul contenuto della direttiva si v. M. GESTRI, *op. cit.*, p. 47.

del Titolo IV si applica una vera e propria *comunitarizzazione* della disciplina, stabilendo il passaggio delle politiche di immigrazione e asilo dal terzo al primo pilastro.[86] Tra i meriti del *Trattato di Amsterdam* vi è quello di aver individuato uno dei compiti fondamentali dell'UE, ossia la promozione della pace e dello sviluppo di uno *spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima* (TUE, art. 3).

Da quel momento si sono registrati diversi sforzi per la definizione di una politica comune in materia, partendo dal Consiglio europeo di Tampere il 15 e 16 ottobre 1999, durante il quale si giunse all'approvazione di un *Piano d'azione per la definizione di una politica comune dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione*.[87] Successivamente la Commissione europea istituì un Programma d'azione, strutturato in 10 punti, con lo scopo di rinnovare un partenariato nel campo della *libertà, sicurezza e giustizia* identificato dal *Trattato di Amsterdam*. Il programma prese il nome di *Programma dell'Aia*, trasmesso tramite *Comunicazione* della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo il 10 maggio 2005.[88] Tra le dieci priorità si evidenzia la necessità di instaurare una procedura comune in materia di asilo; definire una gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione e definire un'impostazione equilibrata relativa all'immigrazione legale e clandestina. In riferimento a quest'ultimo punto, la Commissione si impegna a combattere l'immigrazione illegale e la tratta degli esseri umani, soprattutto delle donne e dei bambini.[89]

Dunque è chiaro come negli ultimi anni le istituzioni dell'Unione europea abbiano cercato di strutturare una politica comune in materia di immigrazione e asilo facendo leva su alcuni capisaldi: *un approccio globale nella gestione dei flussi migratori, un regime comune europeo in materia di asilo, lo sviluppo di partenariati con gli Stati di origine e di transito dei migranti, l'equo trattamento dei cittadini di*

---

[86] M. GESTRI, *op. cit.*, p. 52.
[87] F. NICOLINI, *La competenza dell'Unione europea in materia di immigrazione,* Università degli studi di Trieste, Tesi di Laurea, 2007/2008.
[88] COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo del 10 maggio 2005 COM(2005) 184, Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni: partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia.
[89] COM(2005) 184.

Stati terzi che soggiornano legalmente entro il territorio comunitario. Si è inoltre assistito a un cambiamento nell'approccio a questa disciplina, da un'impostazione basata sulla sicurezza e sulla riduzione delle pressioni migratorie a una più equilibrata e trasparente, tesa a migliorare le misure di gestione dei flussi migratori e a convertire la migrazione in una forza positiva a vantaggio dello sviluppo.[90]

Per quanto riguarda la tutela dei minori stranieri, *malgrado l'intenzione formalmente più volte espressa di pervenire all'elaborazione di una autonoma Carta europea per la tutela dei diritti fondamentali del fanciullo, la scelta prevalsa è sempre stata quella di rafforzare gli strumenti del diritto internazionale già esistenti*.[91] Ad ogni modo, per fornire un quadro normativo completo in relazione ai MSNA presenti sul territorio dell'Unione europea, è necessario partire dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000, anche per questo motivo denominata *Carta di Nizza*.[92] L'idea di stipulare una *Carta* ispirata ai principi della CEDU, che dovesse includere i diritti fondamentali attribuibili ai cittadini dell'Unione, fu sollevata dai capi di Stato e di governo del Consiglio europeo di Colonia nel giugno 1999.[93] Purtroppo la *Carta* non fu trasfusa nell'omonimo *Trattato* del 2001, rendendola priva di valore giuridico vincolante. Tuttavia, la *Carta* fu successivamente inserita nella Parte II della *Costituzione europea*, firmata a Roma il 29 ottobre 2004, e composta da un catalogo di 54 diritti fondamentali spettanti a ogni individuo in possesso della cittadinanza europea o che si trovi in uno degli stati dell'Unione. Purtroppo la *Costituzione europea* non è mai entrata in vigore per la mancata ratifica da parte dei Paesi Bassi e della Francia.[94] Successivamente, con l'entrata in vigore del *Trattato di Lisbona* il 1° dicembre 2009, la *Carta* è stata allegata al testo del *Trattato* sotto forma di *Dichiarazione*, al fine di tutelare i diritti fondamentali dei cittadini dell'UE nei confronti degli atti adottati dalle istituzioni e dagli Stati membri nell'applicazione dei Trattati dell'Unione.[95]

Particolarmente degno di nota ai fini di questo elaborato, è l'articolo 24 della

---

[90] *Ivi* 85.
[91] M. P. PERRINO, "Cittadini in miniatura. L'intervento pubblico a tutela dei minori", www.altalex.com, 14 aprile 2010.
[92] A. CASSESE, *op. cit.*, p. 76.
[93] Sintesi della legislazione dell'UE in www.europa.eu – 29/12/2014.
[94] A. CASSESE, *op. cit.*, pp. 75-76.
[95] www.europarl.europa.eu – 29/12/2014

Carta, intitolato *Diritti del minore*. Nell'articolo ritroviamo alcuni dei principi cardine della materia, come il *diritto alla protezione e alle cure necessarie*; la libera espressione della propria opinione sulle questioni che lo riguardano in funzione della sua età e della sua maturità (art. 24, c. 1); e la preminenza del principio del superiore interesse del minore *in tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni* (art. 24, c. 2). Infine, secondo il terzo comma dell'articolo 24, *il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse*.

Nel testo è sancito un ulteriore diritto a beneficio esclusivo del minore: il diritto all'istruzione. L'articolo 14 specifica come questo diritto debba comunque tenere in considerazione del *diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche* (art. 14, c. 3).

Per quanto riguarda la tutela del diritto europeo in materia di minori, già l'8 luglio 1992 il Parlamento europeo emesse una Risoluzione[96] riguardante una possibile *Carta europea dei diritti del fanciullo*. La suddetta Risoluzione sollecitava la presentazione di una *Carta comunitaria dei diritti del fanciullo* che contenesse i principi precedentemente enunciati dalla *Convenzione di New York*. Il testo della *Carta* riprende alla lettera alcuni dei principi fondamentali contenuti nella *Convenzione*, sottoponendo agli Stati membri dell'Unione l'obbligo di garantire tali diritti ai cittadini minori di età della Comunità europea (art. 8.2) e a tutti i fanciulli che a prescindere dalla loro origine possono beneficiare dei diritti in materia di libera circolazione dei lavoratori e di diritto di soggiorno riconosciuti alle loro famiglie (art. 8.3). Riprendendo l'articolo 22 della *Convenzione di New York*, i diritti della Carta sono estesi altresì ai *fanciulli originari di paesi terzi, i cui genitori risiedono legalmente in uno Stato membro della Comunità e i fanciulli rifugiati e apolidi come tali che risiedano in tale Stato membro* (art. 8.4). Tra i principi sanciti dalla *Carta* possiamo ritrovare il principio di non discriminazione *per motivi di nazionalità, filiazione, orientamento sessuale, origine etnica, colore, sesso, lingua, origine sociale, religione, credenze, stato di salute o altre circostanze, né per nessuno di*

[96] Parlamento europeo, Risoluzione del 8 luglio 1992 (A3-0172/92) *su una Carta europea dei diritti del fanciullo.*

questi motivi imputabile ai suoi genitori (art. 8.5).[97] Sono in seguito ribaditi il principio di preminenza del superiore interesse del minore, qualora non implichi un rischio o un pregiudizio per il soggetto in questione, e il diritto all'ascolto del minore fino a che la sua età e la sua maturità lo consentano (art. 8.14). Tra gli altri diritti prescritti nel testo della *Carta* è necessario menzionare il diritto alla sopravvivenza e allo sviluppo (art. 8.8); il diritto a esprimere la propria opinione (art. 8.24); il diritto a sviluppare un propria cultura, praticare la propria religione e le proprie credenze e utilizzare la propria lingua madre nel caso si trattasse di un minore straniero (art. 8.27). Particolarmente importante per i MSNA è l'obbligo degli Stati membri di fornire protezione e assistenza speciale ai minori in stato di abbandono, privati temporaneamente o definitivo dell'ambiente familiare, tra cui possiamo includere i minori non accompagnati.[98]

Nell'ultimo decennio le istituzioni dell'Unione europea, spinte dalla forte emergenza migratoria sperimentata da molti Stati membri, hanno proliferato un esteso numero di norme riguardanti i minori stranieri non accompagnati.

In primo luogo il *Regolamento (CE) n. 526/2006* del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, denominato *Codice Frontiere Schengen* (CFS), nonostante non fornisca particolari procedure per i MSNA, fornisce indicazioni importanti riguardanti l'ingresso degli stranieri nell'Unione europea. Ciononostante, il 26 giugno 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il *Regolamento (UE) n. 610/2013* con lo scopo di modificare e implementare parte del CFS.[99] L'articolo 13 del suddetto *Regolamento (UE)* prevede che gli Stati membri forniscano un addestramento specializzato alle guardie di frontiere attraverso programmi *ad hoc* che *comprendono una formazione specializzata ai fini dell'individuazione e della gestione di situazioni che coinvolgono persone vulnerabili quali minori non accompagnati e vittime della tratta di esseri umani.* Per quanto riguarda i provvedimenti relativi ai minori, è necessario far riferimento all'Allegato VII del *Regolamento* CFS, inerente le norme specifiche per

[97] G. VAN BUEREN, *International documents on children. Second edition*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 1998, p. 51.
[98] *Ibidem*, pp. 52-54.
[99] I. DEL VECCHIO *et al.*, *op. cit.*, p. 10.

categorie di persone, tra cui i minori. Ai minori viene riservato l'articolo 6 dell'Allegato, nel quale si specifica come le guardie di frontiera debbano porre un'attenzione particolare nei confronti dei minori accompagnati o non, nonostante siano sottoposti comunque alle verifiche d'ingresso e di uscita proprie degli adulti, secondo le disposizioni del *Regolamento* (art. 6, c. 1). Nel caso il minore fosse privo di un accompagnatore, *la guardia di frontiera deve assicurarsi, mediante verifiche approfondite dei documenti di viaggio e dei giustificativi, che il minore non lasci il territorio contro la volontà della persona o delle persone che esercitano la potestà genitoriale nei suoi confronti* (art. 6, c. 3).

Il 20 luglio 2001, il Consiglio aveva adottato la *Direttiva 2001/55/CE* sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che li ricevono e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. L'esigenza di adottare tale *Direttiva* è derivata dalla necessità di collocare e accogliere i migliaia di sfollati provenienti dai Balcani, a causa dei conflitti nei paesi dell'ex Jugoslavia.[100] Lo scopo della *Direttiva Protezione Temporanea* è quello di fissare degli standard minimi nella procedura di accoglienza di ingenti flussi di sfollati, bisognosi di protezione temporanea, oltre a promuovere l'equilibrio degli sforzi tra Stati membri, in linea con lo spirito del Consiglio di Tampere.[101]

La *Direttiva* fornisce un chiarimento sul termine *minori non accompagnati*, definendoli come *i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di d'età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri* (art. 2, lett. f).[102]

---

[100] Direttiva 2001/55/CE, Preambolo, § 3.
[101] I. DEL VECCHIO *et al.*, *op. cit.*, p. 9.
[102] La definizione si ispira a quella della Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 *sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi* (97/C 221/03), la quale identifica i minori non accompagnati come i *cittadini di paesi terzi di età inferiore ai 18 anni che giungono nel territorio degli Stati membri non accompagnati da un adulto per essi responsabile in base alla legge o alla consuetudine (...) [e quelli] rimasti senza accompagnamento successivamente al loro ingresso nel territorio degli Stati membri*.

Nel testo della *Direttiva* è spesso sottolineata l'importanza di fornire una speciale protezione ai MSNA, in quanto appartenenti alla categoria di soggetti vulnerabili. Gli Stati membri sono incaricati di fornire la necessaria assistenza, specialmente medica (art. 13, c. 4) e nel farlo sono tenuti a tenere in considerazione il principio di superiore interesse del minore (art. 14, c. 4). L'articolo 16 della *Direttiva* prevede delle specifiche disposizioni in merito al trattamento dei MSNA come l'obbligo degli Stati membri di fornire al minore un tutore legale, o in caso fosse necessario, un'adeguata rappresentanza da parte delle organizzazioni incaricate dell'assistenza e del benessere dei minori (art. 16, c. 1). Oltre a ciò, gli Stati membri sono responsabili del collocamento dei MSNA *presso adulti appartenenti alla loro famiglia; presso una famiglia ospitante; in centri d'accoglienza per minori o in altri alloggi confacenti ai minori;* e *presso la persona che si è presa cura del minore durante la fuga.* Nel processo di collocamento gli Stati membri stabiliscono il consenso dell'adulto e delle persone interessate, tenendo sempre conto del parere del minore in conformità alla sua età e maturità (art. 16, c. 2). Ai minori di 18 anni è riconosciuto altresì il diritto all'istruzione al pari dei cittadini dello Stato membro (art. 14, c. 1).

Successivamente il Consiglio dell'Unione europea aveva adottato una *Direttiva*, la c.d. *Direttiva Ricongiungimento Familiare,* volta a determinare le condizione per l'esercizio del diritto di ricongiungimento famigliare, inteso come *l'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro dei familiari di un cittadino di un paese terzo che soggiorna legalmente in tale Stato membro, al fine di conservare l'unità familiare, indipendentemente dal fatto che il legame familiare sia anteriore* (art. 2, lett. d). La *Direttiva 2003/86/CE* relativa al ricongiungimento familiare, adottata dal Consiglio il 22 settembre 2003, riprende le disposizioni contenute negli articoli 14 e 15 della *Direttiva Protezione Temporanea*, oltre alla definizione di minore non accompagnato fissata dall'articolo 2 della suddetta.

Nonostante nel testo siano presenti numerose disposizioni relative ai minori, vi è un'unica a favore dei MSNA, in particolare a favore dei MSNARA, disposta dal comma 3 dell'articolo 10 sotto il V Capo, relativo al *ricongiungimento dei rifugiati*. La disposizione prevede che nel caso in cui il rifugiato in questione sia un minore

non accompagnato, gli Stati membri possano autorizzare l'ingresso e il soggiorno degli ascendenti diretti di primo grado ai fini del ricongiungimento familiare, o del tutore legale o di altro familiare se assenti o non rintracciabili.[103]

Oltre alla disciplina del ricongiungimento familiare, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno provveduto a regolarizzare la disciplina del rimpatrio attraverso la *Direttiva 2008/115/CE* del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. La *Direttiva Rimpatri* ha lo scopo di fissare le disposizione per cessare i soggiorni irregolari,[104] per trattenere i cittadini di Paesi terzi in attesa del loro allontanamento, oltre a fornire garanzie procedurali.

I MSNA sono individuati come soggetti appartenenti alla categoria di *persone vulnerabili* (art. 3, c. 9) e per questo motivo meritevoli di distinte cure e attenzioni. L'articolo 10 della *Direttiva Rimpatri*, denominato *Rimpatrio e allontanamento di minori non accompagnati*, ribadisce la necessità di porre maggiore cautela nel trattamento del MSNA in merito a decisioni di rimpatrio,[105] a tal punto che *prima di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un minore non accompagnato è fornita un'assistenza da parte di organismi appropriati diversi dalle autorità che eseguono il rimpatrio tenendo nel debito conto l'interesse superiore del bambino* (art. 10, c. 1). Inoltre, le autorità dello Stato membro sul cui territorio è collocato il minore non accompagnato devono accertarsi che il minore sia effettivamente ricondotto a un membro del suo nucleo famigliare, a un tutore o a strutture di accoglienza adeguate nello Stato di rimpatrio (art. 10, c. 2). Chiaramente si tratta di un requisito necessario per fornire un'appropriata protezione e un trattamento imparziale da parte delle autorità competenti.[106]

Una questione controversa riguarda il trattenimento di minori e famiglie

[103] *Ivi* 99.
[104] Per soggiorno irregolare si intende la presenza nel territorio di uno Stato membro di un cittadino di un paese terzo che non soddisfi o non soddisfi più le condizioni d'ingresso di cui all'articolo 5 del codice frontiere Schengen o altre condizioni d'ingresso, di soggiorno o di residenza in tale Stato membro (Direttiva 2008/115/CE, art. 3, c. 2).
[105] Per rimpatrio si intende il processo di ritorno di un cittadino di un paese terzo, sia in adempimento volontario di un obbligo di rimpatrio sia forzatamente: nel proprio paese d'origine; in un paese di transito in conformità di accordi comunitari o bilaterali di riammissione o di altre intese, o in un altro paese terzo, in cui il cittadino del paese terzo in questione decide volontariamente di ritornare e in cui sarà accettato (Direttiva 2008/115/CE, art. 3, c. 3).
[106] *Ivi* 97.

previsto dall'articolo 17 della *Direttiva Rimpatri*, il quale prevede la possibilità di trattenimento dei minori e delle proprie famiglie in mancanza di soluzioni alternative e per un periodo di breve durata che sia il più adeguato possibile alle loro esigenze. Ai MSNA viene garantito *una sistemazione in istituti dotati di personale e strutture consoni a soddisfare le esigenze di persone della loro età* (art. 17, c. 4), e per tutti i minori in attesa di allontanamento[107] è da tenere costantemente in considerazione il principio di superiore interesse del minore.

Nonostante ciò, nella prassi si sono verificati numerosi casi di detenzione illegale e numerosi casi di trattamento inadeguato di MSNA, sottoposti a perquisizioni corporali, sequestro dei beni personali, mancata assistenza legale e nomina di un tutore per periodi di lunga durata.[108] Queste misure sono in netto contrasto con la normativa internazionale ed europea, in particolare l'articolo 37 della *Convenzione di New York* che stabilisce il diritto del minore ad essere protetto da privazione illegittima o arbitraria della libertà e lo stesso testo della *Direttiva Rimpatri*. In alcuni Stati membri dell'UE sono stata adottate delle misure specifiche che vietano la detenzione di MSNA; ad esempio in Finlandia la normativa vigente proibisce la detenzione di minori non accompagnati richiedenti asilo, mentre in Ungheria i MSNARA sono inseriti in appositi centri di accoglienza, strutturati in base alle loro esigenze.[109] Diversa è la situazione negli Stati membri dell'area del Mediterraneo - Francia, Grecia, Italia, Malta e Spagna -, che verrà analizzata nel capitolo successivo.

Alcuni Stati membri dell'UE hanno stretto accordi bilaterali con i paesi di origine dei MSNA in merito al loro rimpatrio assistito. L'Italia ad esempio collabora a stretto contatto con il governo albanese per l'accoglienza e il rimpatrio dei minori non accompagnati albanesi presenti sul territorio italiano.[110]

Si sono stretti accordi bilaterali in materia di accoglienza e assistenza dei MSNA anche tra Stati appartenenti all'Unione europea, come l'accordo tra il

---

[107] Per allontanamento si intende l'esecuzione dell'obbligo di rimpatrio, vale a dire il trasporto fisico fuori dallo Stato membro (Direttiva 2008/115/CE, art. 3, c. 5).
[108] AMNESTY INTERNATIONAL, *Invisibili. Minori migranti detenuti all'arrivo in Italia,* EGA Editore, Torino, 2006.
[109] ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing, Paris, 2013, p. 59.
[110] INTERNATIONAL SOCIAL SERVICE (ISS), *op. cit.*, p. 22.

governo austriaco e il governo bulgaro e rumeno.[111] Anche il governo francese[112] e quello italiano[113] hanno provveduto a ratificare degli accordi con il governo rumeno per il rimpatrio assistito dei minori rumeni non accompagnati presenti sul loro territorio. Alcune ONG e Organizzazioni internazionali si sono dichiarate non favorevoli alla stipulazione di accordi bilaterali in materia, poiché implicano il rimpatrio senza nessuna garanzia per il minore, mentre sostengono un approccio più amplio che coinvolga *in primis* le istituzioni dell'Unione europea.[114]

Infine, il 5 aprile 2011, è stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio la *Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, che stabilisce le procedure minime nella definizione delle pene e dei reati in materia.[115]

Ai minori, e in particolare ai minori non accompagnati, vittime della tratta di esseri umani, è opportuno dedicare speciali attenzioni *in quanto la loro situazione di particolare vulnerabilità richiede assistenza e sostegno specifici.* Consapevoli della peculiare condizione del minore non accompagnato vittima della tratta di esseri umani, gli Stati membri dovrebbero applicare specifiche misure di accoglienza, *dal momento in cui è identificato fino a quando si perviene a una soluzione duratura, provvedendo all'applicazione delle salvaguardie procedurali del caso.* Per assicurare una protezione completa al MSNA, è necessaria la nomina di un tutore e/o di un rappresentante che salvaguardi il suo superiore interesse. Gli Stati membri possono considerare come soluzione durature il *rimpatrio, la rintegrazione nel paese d'origine o di rimpatrio, l'integrazione nella società ospitante, il rilascio di uno status di protezione internazionale o di altro tipo.*[116]

Gli articoli 13 e 14 riprendono le disposizioni previste nel Preambolo della *Direttiva*, sottolineando la necessità di sostenere un completo recupero fisico e psicosociale del minore vittima di tratta di esseri umani, *a seguito di una valutazione*

---

[111] *Ibidem*, p. 25.
[112] MINISTRY OF IMMIGRATION, INTEGRATION, NATIONAL IDENTITY AND CO-DEVELOPMENT, *Policies relating to the reception, integration and return of unaccompanied minors*, www.ec.europa.eu, 2010, p. 15.
[113] www.meltingpot.org/IMG/pdf/0287_accordo_ITA_ROM.pdf - 30/12/2014.
[114] INTERNATIONAL SOCIAL SERVICE (ISS), *op. cit.*, p. 30.
[115] *Ivi* 97.
[116] Direttiva 2011/36/UE, Preambolo, § 23.

individuale della particolare situazione di ogni vittima minore di età, tenendo debito conto del parere, delle esigenze e dei timori del minore (art. 14, c. 1).

Data la singolarità della condizione del MSNA, l'articolo 16 è dedicato alle misure di *assistenza, sostegno e protezione ai minori non accompagnati vittime della tratta di esseri umani*. Il contenuto dell'articolo non si discosta dai tre precedenti, ribadendo l'obbligo degli Stati membri di adottare misure necessarie tramite azioni specifiche volte al sostegno e all'assistenza dei MSNA vittime di tratta. Tra queste misure si conferma come sia necessario valutare il singolo caso tenendo in considerazione il superiore interesse del minore (art. 16, c. 2), contemporaneamente alla nomina di un tutore (art. 16, c. 3) e/o di un rappresentante incaricato di assisterlo durante le indagini e i procedimenti penali in cui è coinvolto (art. 16, c. 4), in conformità e senza pregiudizio dell'articolo 15 relativo alla *tutela dei minori vittime della tratta di esseri umani nelle indagini e nei procedimenti penali.*

2.1.2 - Le norme non vincolanti di diritto dell'Unione europea

Per quanto riguarda gli atti giuridici non vincolanti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea, è importante accennare alla *Comunicazione* varata dalla Commissione il 4 luglio 2006, denominata *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*.[117] Lo scopo fondamentale dell'emanazione di tale *Comunicazione* non è ristretto al coinvolgimento dei diritti dei minori all'interno del più vasto settore dei diritti umani, *ma quello di riconoscerli automaticamente e nella loro specificità*.[118] La strategia ideata dalla Commissione volge a una considerazione comprensiva a livello europeo per la promozione e la salvaguardia efficace dei diritti dei minori all'interno delle politiche interne ed esterne degli Stati membri. La strategia si basa su un approccio trasversale che interessa diversi temi, dalla creazione di un Piano d'azione sui minori nel quadro della cooperazione allo sviluppo; alla raccolta di dati comparabili sui diritti dei minori; e all'istituzione di un

[117] Consiglio dell'Unione europea, Comunicazione del 4 luglio 2006, COM(2006) 0367, *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori.*

[118] M. BOVA, C. CARLETTI, A. FURIA, E. M. CERVINI LE FEVRE e V. ZAMBRANO, P*romozione, protezione ed attuazione dei diritti dei minori. Strumenti normativi, politiche e strategie a livello internazionale ed europeo. Seconda edizione riveduta e aggiornata*, Giappichelli Editore, Torino, 2014, p. 169.

gruppo inter servizi della Commissione contemporaneamente alla nomina di un coordinatore per i diritti dei minori. La Commissione ha inoltre proposto una serie di azioni concrete da attuarsi nel biennio 2006-07, tra cui l'adozione di strumenti legislativi tesi a promuovere i diritti dei minori; l'allocazione di fondi *ad hoc*; la creazione di una linea telefonica europea per il soccorso dei minori in difficoltà; e la creazione di un Libro verde contenente un'analisi dettagliata dei diritti dei minori nell'UE. [119]

Il 16 gennaio 2008 il Parlamento europeo, in risposta alla *Comunicazione* della Commissione, ha emesso una *Risoluzione* per lo sviluppo e la promozione della strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori. Nel testo della *Risoluzione* sono descritte nel dettaglio alcune linee d'azione da intraprendere per fornire una maggiore protezione ai minori migranti, richiedenti asilo e rifugiati.[120]

Recentemente, il Parlamento europeo ha emanato una *Risoluzione sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE*[121], che esplicita il punto di vista del Parlamento europeo e anticipa l'adozione di una successiva attività normativa dell'UE proprio su questo tema. Nonostante il Parlamento sottolinei i buoni obiettivi del *Piano d'azione 2010-2014 sui minori non accompagnati*, quali affrontare le profonde cause della migrazione, e promuovere la cooperazione allo sviluppo per risolvere gran parte delle problematiche relative a questo tema, esso sottolinea la necessità di adottare ulteriori misure preventive per le politiche riguardanti i minori non accompagnati. Tali misure devono essere volte a ridurre la povertà infantile e a migliorare le politiche in materia di salute e dalla ricostruzione post bellica. Inoltre, lo stesso Parlamento europeo suggerisce un uso più efficace degli strumenti già esistenti per colmare alcune lacune come la mancanza di statistiche ufficiali attendibili sui MSNA.[122]

---

[119] B. ALBRECHT, N. CLERIN, K. KLEPKOVA, J. OWCZAREK, C. PAUN e V. SHILEGOVA, *Exchange of information and best practices on first reception, protection and treatment of unaccompanied minors. Manual of Best Practices and Recommendations*, International Organization for Migration, Brussels, 2008, pp. 43-45.
[120] *Ibidem*, pp. 45-46.
[121] Parlamento europeo, Risoluzione del 12 settembre 2013 n. P7_TA-PROV(2013)0387, *Situazione dei minori non accompagnati nell'UE*.
[122] M. BOVA *et al., op. cit.*, p. 184.

2.2 – Le norme di diritto dell'Unione europea a tutela dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo

Nel 2013 mezzo milione di persone ha richiesto asilo nel continente europeo, l'87% delle quali in uno degli Stati membri dell'Unione europea, in particolare in Germania, Francia, Svezia, Regno Unito e Italia.[123]

Malgrado sia difficile reperire dati statistici aggiornati e accurati riguardanti il numero di minori non accompagnati richiedenti asilo nell'Unione europea, l'European Asylum Support Office (EASO) ha stimato un numero di 12425 richieste di asilo per l'anno 2013, all'incirca un terzo del totale dei MSNA presenti.[124]

2.2.1 – Il Regolamento di Dublino II e III

Seppur il numero di MSNARA nell'Unione europea sia ancora basso, questa peculiare categoria di migranti richiede particole attenzione dato l'alta vulnerabilità dei soggetti che vi appartengono.

Per poter fornire un quadro più dettagliato delle norme a tutela dei MSNARA, è necessario comprendere il significato e il contenuto della protezione internazionale; dell'asilo; dei due differenti status di rifugiato e della protezione sussidiaria, partendo da due importanti strumenti giuridici emanati dal Consiglio dell'UE: il *Regolamento (CE) n. 2725/2000* e il *Regolamento (CE) n. 343/2000.*

Il primo *Regolamento* fu adottato dal Consiglio l'11 dicembre 2000, e diede vita all'European Dactyloscopie (EURODAC), la banca dati europea per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di alcune categorie di immigrati irregolari. Sin dall'applicazione del sistema nel gennaio 2003, dopo l'adozione del *Regolamento (CE) n. 407/2002* del Consiglio dell'Unione il 28 febbraio 2002 che definisce alcune modalità dell'applicazione del *Regolamento* istituente l'EURODAC, è stato reso possibile l'accertamento dell'identità dei richiedenti asilo. Le informazioni presenti nella banca dati sono trasmesse dagli Stati membri, codificate direttamente dall'unità centrale dallo Stato membro o di origine, e riportano i dettagli relativi lo Stato d'origine; il genere; il luogo e la data della eventuale domanda

[123] *Ivi* 15.
[124] EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), *op. cit.*, pp. 109-122.

d'asilo; oltre al numero d'identificazione dell'individuo. Tuttavia le impronte non possono essere rilevate ai minori di 14 (art. 4, c. 1; art. 11, c. 1).

Il secondo *Regolamento,* ad oggi più comunemente conosciuto come *Regolamento di Dublino II, stabilisce i criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo,* fu adottato il 18 febbraio 2003 dal Consiglio dell'Unione europea.[125] Il *Regolamento* sostituisce e implementa la precedente *Convenzione di Dublino* sulla determinazione dello Stato competente ad esaminare le domande di asilo, firmata nella capitale irlandese il *15 giugno 1990*. La *Convenzione di Dublino* era stata originata al fine di definire i criteri per stabilire lo Stato competente all'esamine della domanda di asilo ed evitare le richieste multiple di asilo a diversi stati – il c.d. *asylum shooping*.[126] La *Convenzione* prevedeva un'unica eccezione da attuarsi come deroga ai successivi criteri di attribuzione delle responsabilità, ossia la riunificazione familiare.[127] Il testo della *Convenzione* lasciava un ampio margine di decisione ai richiedenti asilo nella scelta dello Stato membro dove depositare la domanda, ma non imponeva agli Stati l'obbligo di ammettere un richiedente asilo nel proprio territorio, contrastando il divieto di respingimento sancito dall'articolo 33 della *Convenzione di Ginevra* del 1951.[128]

In seguito all'entrata in vigore delle modifiche apportate del *Trattato di Amsterdam* (in particolare l'art. 63, par. 1, punto 1, lett. a del TCE),[129] è stato ritenuto necessario trasferire il regime della *Convenzione* in un atto comunitario, ossia il *Regolamento*. Le disposizioni statuite dal *Regolamento* possono essere raggruppate in due gruppi: quelle relative ai criteri per stabilire lo Stato responsabile per una richiesta di protezione internazionale ai sensi della *Convenzione di Ginevra*

---

[125] E. BENEDETTI, Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, CEDAM, Padova, 2010, pp. 208-209.
[126] M. GESTRI, *op. cit.*, p. 68.
[127] E. BENEDETTI, *op. cit.*, p. 138.
[128] *Ibidem*, pp. 139-140.
[129] "Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 67, entro un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam adotta: 1) misure in materia di asilo, a norma della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, e degli altri trattati pertinenti, nei seguenti settori: a) criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati membri."

e quelle relative la loro procedura di applicazione.[130] I criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo si ispirano in primis al principio di preservazione dell'unità del nucleo familiare (artt. 6-8), e nei casi non coperti da tali disposizioni, la competenza spetta allo Stato che abbia rilasciato un titolo di soggiorno al richiedente asilo (art. 9), dello Stato dove sia avvenuto l'irregolare attraversamento della frontiera (art. 10), e in via residuale, dello Stato sul cui territorio è stata presentata la richiesta di asilo (art. 13). Tuttavia, è prevista una clausola umanitaria che permette la possibilità di deroga di tali criteri (art. 15).[131]

Tra le disposizioni imposte dal *Regolamento* ne possiamo trovare due riservate ai minori stranieri non accompagnati, definiti come gli individui di età inferiore ai 18 anni, non coniugati, presenti nel territorio di uno Stato membro senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile, fino a che un adulto per loro responsabile non se ne assumi la custodia (art. 2, lett. h). In primo luogo, l'articolo 6 stabilisce la competenza per l'esame della domanda di un minore straniero non accompagnato richiedente asilo, spettante *allo Stato membro nel quale si trova legalmente un suo familiare, purché ciò sia nel miglior interesse del minore*. Nel caso i familiari non fossero reperibili, la competenza a valutare la domanda d'asilo del minore spetta allo Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda. Successivamente, in linea con le disposizioni della *Convenzione di Dublino*, il *Regolamento* stabilisce la preminenza della pratica di ricongiungimento familiare del MSNARA con il/i parente/i soggiornanti in un altro Stato membro, sempre che non vada a contrastare il principio di superiore interesse del minore (art. 15, c. 3).

Alcune organizzazioni come il Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), il Forum Réfugiés-Cosi, l'ECRE e l'Hungarian Helsinki Committee hanno denunciato le gravi conseguenze dell'applicazione del sistema di *Dublino II* sui diritti fondamentali dei richiedenti asilo nell'Unione europea.[132] Anche la Corte europea per i diritti umani ha ritenuto che alcune disposizioni del sistema siano da ritenersi non conformi ai principi della CEDU, soprattutto in merito alla disciplina di

[130] E. BENEDETTI, *op. cit.*, pp. 210.
[131] M. GESTRI, *op. cit.*, p. 68-69.
[132] www.cipsi.it/dublino-2-viola-i-diritti-dei-rifugiati/ - 4/1/2015.

trasferimento dei richiedenti asilo e il mancato rispetto del principio di non respingimento.

Per quanto riguarda le suddette violazioni, il 21 gennaio 2011 la Grande camera della Corte europea dei diritti umani ha emesso la prima sentenza relativa all'applicazione del *Regolamento Dublino II*, in riferimento al caso di ricorso[133] presentato da un cittadino afgano entrato nel 2008 nell'UE attraverso la Grecia e poi giunto nel 2009 in Belgio, Stato dove depositò la sua domanda di asilo. In seguito alla richiesta di asilo, le autorità belghe emisero un ordine di trasferimento del ricorrente verso la Grecia, paese di primo ingresso e quindi responsabile per l'esame della sua richiesta di asilo ai sensi del *Regolamento di Dublino II*. La Corte, dopo aver analizzato il caso, ha deciso di condannare le autorità belghe e greche per la violazione dei principi della CEDU, in particolare le condizioni di vita degradanti, a cui il ricorrente era stato sottoposto in Grecia, avevano condotto alla violazione dell'articolo 3 della *Convenzione*. Dato l'avvenuto trasferimento, la Corte ha poi ritenuto il Belgio responsabile di aver violato il principio di non respingimento, nonostante la consapevolezza da parte delle autorità che la richiesta di asilo non sarebbe stata esaminata nel Paese di destinazione.[134]

Per quanto riguarda la corretta e completa applicazione del *Regolamento* da parte degli Stati membri, la Corte europea di Giustizia si è espressa riguardo l'illegittimità di alcuni trasferimenti di richiedenti asilo all'interno del territorio dell'Unione. Il 21 dicembre 2011 la Corte europea di Giustizia ha espresso un'importante sentenza,[135] dopo essere stata chiamata ad esprimersi e fornire la sua interpretazione da due diversi giudici nazionali – la Corte di appello del Regno Unito, e l'Alta Corte d'Irlanda – nell'ambito di una serie di controversie riguardanti sei persone richiedenti asilo che sarebbero dovute essere rinviate in Grecia in applicazione del *Regolamento Dublino II*. I giudici nazionali britannici e irlandesi si sono rivolti alla Corte per ottenere un parere sull'obbligo da parte degli Stati membri di controllare l'effettivo rispetto dei diritti umani nello Stato di destinazione in cui il richiedente asilo sarebbe stato trasferito, in questo caso la Grecia. La Corte ha

[133] Ricorso n. 30696/09.
[134] C. PIVIDORI, "La CEDU stabilisce che il trasferimento di richiedenti asilo in Grecia in applicazione del regolamento Dublino II viola la Convenzione europea sui diritti umani (MSS c. Belgio e Grecia, 2011)", www.unipd-centrodirittiumani.it, 4 febbraio 2011.
[135] Procedimenti riuniti C-411/10 e C-493/10.

dunque sostenuto come gli Stati membri *non possano ignorare che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo (...) costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'art. 4 della Carta*[136]. In questi casi, gli Stati membri sono dunque tenuti a non trasferire un richiedente asilo, oltre ad essere obbligati ad esaminare la sua domanda, affinché siano rispettati gli obblighi di tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo.[137]

Il 29 giugno 2013 sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea gli atti legislativi necessari al completamento della revisione di tutte le principali norme del sistema europeo comune di asilo:

- il *Regolamento UE n. 603/2013*, il nuovo *Regolamento EURODAC*;
- il *Regolamento UE n. 604/2013*, il cosiddetto *Regolamento di Dublino III*;
- la *Direttiva 2013/32/UE*, la nuova *Direttiva Procedure* (si veda il paragrafo 2.2.2);
- la *Direttiva 2013/33/UE*, la nuova *Direttiva Accoglienza* (si veda il paragrafo 2.2.2). [138]

La proposta di un *Regolamento di Dublino III*, nasce dalla necessità di colmare alcune delle lacune del precedente *Regolamento*, emerse dopo l'emanazione della sentenza del 6 giugno 2013 della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-648/11. La sentenza riguardava una domanda di pronuncia pregiudiziale, avanzata da un giudice britannico, sull'interpretazione del *Regolamento Dublino II*, in particolare dell'articolo 6 comma 2. Il caso riguardava tre MSNARA richiedenti asilo nel Regno Unito che avevamo precedentemente presentato richiesta nei Paesi Bassi – un MSNARA iracheno – e in Italia – due MSNARA eritree – e che non avevano familiari in uno Stato membro dell'UE. Le autorità del Regno Unito

[136] Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea 2010/C 83/02.
[137] A. FIORINI, "Regolamento Dublino: il "no" della Corte di Giustizia dell'UE a presunzioni assolute in materia di rispetto dei diritti fondamentali", www.meltingpot.org, 27 dicembre 2011.
[138] A. FIORINI, "Asilo in Europa - Il Regolamento Dublino III articolo per articolo. La guida sul Regolamento 604 del 26 giugno 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio", www.meltingpot.org, 25 luglio 2013.

chiedevano dunque all'Italia e ai Paesi Bassi di riprendere in carico gli interessati, avendo ottenuto la loro accettazione. Ciononostante la Corte ritenne che, nel caso di domande di asilo presentate da un minore non accompagnato in più Stati membri dell'Unione, lo Stato responsabile per la valutazione della domanda di asilo sia lo Stato membro dove il minore si trovi dopo avervi presentato domanda, nel caso specifico il Regno Unito.[139]

La proposta della Commissione europea di apportare un nuovo *Regolamento*, poi entrato in vigore del 1° gennaio 2014, è tesa a migliorare la condizione dei MSNARA privi di familiari, fratelli o parenti nel territorio dell'Unione europea.[140] Le principali novità introdotte dal nuovo *Regolamento* sono: la modifica delle definizioni di familiari; l'introduzione dell'effetto sospensivo del ricorso; l'inserimento dei termini per la procedura di ripresa in carico; la possibilità di trattenimento del richiedente per pericolo di fuga; e lo scambio di informazioni sanitarie a tutela del richiedente.[141]

Oltre al nuovo *Regolamento di Dublino III*, è stato adottato un nuovo *Regolamento EURODAC* che entrerà in vigore il 20 luglio 2015. La principale novità riguardano lo scopo di utilizzo dei dati contenuti nell'EURODAC: dall'utilizzo per determinare lo Stato membro responsabile per l'esame della domanda di asilo all'utilizzo al fine di prevenire, accertare o svolgere indagini di terrorismo.[142]

2.2.2 – La Direttiva Qualifiche, la Direttiva Procedure e la Direttiva Accoglienza

Oltre ai *Regolamenti* sopracitati, sono stati adottati numerosi strumenti a favore della tutela dei minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea; questi possono essere raggruppati in tre categorie:

- le norme relative l'attribuzione delle varie forme di protezione internazionale;

[139] www.amministrativamente.com – 3/01/2015.
[140] www.europa.eu/rapid/press-release_IP-14-723_en.htm - 3/01/2015.
[141] E. FERRI, "Asilo - Ecco il nuovo Regolamento Dublino III. Sarà applicato dal 1 gennaio 2014 dagli Stati Membri", www.meltingpot.org, 19 luglio 2013.
[142] E. FERRI, "Regolamento (UE) N. 603/2013 del 26 giugno 2013 che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013", www.meltingpot.org, 17 luglio 2013.

- le norme relative alle procedure per la presentazione delle richieste di protezione internazionale ai fini del riconoscimento di una forma di protezione;
- le norme relative l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Per quanto riguarda il primo gruppo di norme, la *Direttiva Qualifiche* è di fondamentale rilievo per quanto riguarda l'identificazione dei beneficiari delle varie forme di protezione internazionale e l'applicazione della *Convenzione di Ginevra*. La *Direttiva 2004/83/CE*, adottata dal Consiglio il 29 aprile 2004, predispone le norme riguardanti l'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona bisognosa di protezione internazionale ai sensi dell'articolo 1 della *Convenzione*, oltre alle norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.[143] Il vecchio testo della *Direttiva Qualifiche* è stato poi sostituito dalla *Direttiva 2011/CE/95* del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, la quale riafferma il contenuto della precedente ma tenta di ravvicinare le norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali della protezione internazionale.[144] Il testo della nuova *Direttiva Qualifiche* ha il merito di fornire anche definizioni dettagliate sulla nozione di *atti di persecuzione* (art. 9), sui *motivi di persecuzione* (art. 10), sui relativi responsabili (art. 6) e su altri aspetti riguardanti le situazioni di non applicazione dello status di rifugiato.[145]

Ai minori non accompagnati beneficiari dello status di rifugiato o di protezione internazionale è dedicata una specifica disposizione in linea con il principio di superiore interesse del minore (art. 20, c. 5): l'articolo 31.[146] Il suddetto articolo stabilisce l'obbligo degli Stati membri di adottare misure appropriate per assicurare la rappresentanza di un tutore legale, o se necessario di un *organismo incaricato della cura e del benessere dei minori oppure qualsiasi altra forma di adeguata rappresentanza, inclusa quella basate sulla legislazione o su un provvedimento giudiziario* (art. 31, c. 1). Le autorità competente sono altresì tenute a controllare tramite verifiche periodiche l'attuazione della *Direttiva*, in modo da

[143] M. GESTRI, *op. cit.*, pp. 69-70.
[144] www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2014/04/DIRETTIVA-QUALIFICHE.pdf - 4/1/2015.
[145] M. GESTRI, *op. cit.*, p. 70.
[146] AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI (FRA), *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2013, p. 229.

potersi accertare che le esigenze del minore siano soddisfatte dal tutore o dal rappresentante designato (art. 31, c. 2). Le autorità forniscono anche una specifica formazione alle persone incaricate della cura dei minori in questioni (art. 31, c. 6). Il terzo comma dell'articolo predispone l'obbligo degli Stati di provvedere che il minore sia propriamente alloggiato presso familiari adulti; presso una famiglia affidataria; in centri specializzati all'ospitare minori; o secondo altre modalità di alloggio idonee. I cambi di residenza dei MSNARA devono essere il più limitati possibili e, se possibile, le autorità competenti provvedono ad alloggiarli insieme ai fratelli (art. 31, c. 4). Infine, *se a un minore non accompagnato è concessa la protezione internazionale e la ricerca dei suoi familiari non è stata ancora avviata, gli Stati membri procedono a rintracciarli quanto prima a seguito del riconoscimento della protezione internazionale, tutelando l'interesse superiore del minore non accompagnato*. Nel caso la ricerca fosse già stata avviata, gli Stati membri incaricati procedono con essa, applicando una procedura confidenziale di trattamento delle informazioni riguardanti gli individui interessati, nel caso sussistessero pericoli o rischi per l'integrità del minore e dei suoi parenti stretti, soprattutto se ancora nel paese d'origine (art. 31, c. 5).

La *Direttiva 2005/85/CE sulle procedure di asilo dell'UE*, adottata il 1° dicembre 2005, predispone procedure efficaci per i richiedenti asilo in linea con i principi della CEDU e con il diritto dell'Unione europea. La *Direttiva Procedure* individua le minime norme per l'ottenimento, il riconoscimento e la revoca di tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio degli Stati membri, nelle frontiere, zone di transito e acque territoriali (art. 3).[147]

Nel mese di ottobre 2012, è stato discusso un progetto di modifica della *Direttiva*, poi effettivamente emendata dalla *Direttiva 2013/32/UE* del 26 giugno 2013, la nuova *Direttiva Procedure*, la quale amplia la precedente apportando la definizione di *richiedente che necessita garanzie procedurali particolari* e la nozione di *domanda reiterata*. Ai sensi dell'articolo 6 della *Direttiva*, i richiedenti asilo e le persone a loro carico hanno il diritto di accesso alle procedure di asilo regolate dal paragrafo 2.2 e dal suddetto articolo. Le domande d'asilo non possono essere

[147] E. CORTESE GERMANO, G. RATTI, M. VEGLIO e S. VITRÒ, Lo straniero e il giudice civile. Aspetti sostanziali e procedurali di diritto dell'immigrazione, UTET Giuridica, Milano, 2014, p. 523.

respinte automaticamente o escluse da valutazione da parte delle autorità competenti (art. 10) e fino ad avvenuta decisione riguardo l'esito delle richieste, i richiedenti sono autorizzati a rimanere sul territorio di uno Stato membro dell'Unione (art. 9). Le procedure di richiesta di asilo prevedono che i richiedenti debbano sostenere un colloquio personale (artt. 12 e 13) sulla base del quale viene poi redatto un verbale, ai quali i richiedenti possono avere accesso (art. 14).[148]

Nel testo della *Direttiva Procedure* sono previste precise garanzie a beneficio dei MSNARA; l'articolo 25, *Garanzie per i minori non accompagnati*, riprende l'obbligo degli Stati membri di nominare una persona che *rappresenti ed assista il minore non accompagnato per consentirgli di godere dei diritti e di adempiere gli obblighi della direttiva* (art. 25, c. 1, lett. a). Questo obbligo per gli Stati non sussiste unicamente nel caso in cui fosse possibile presumere che il minore *raggiungerà i 18 anni prima che sia presa una decisione di primo grado* (art. 25, c. 2). Il minore è ad ogni modo informato della nomina di un rappresentante, il quale ha il compito di notificarlo sulle procedure di richiesta e sul colloquio personale a cui è autorizzato a partecipare (art. 25, c. 1, lett. b). Il rappresentante può accertarsi che il colloquio personale, tenuto in conformità con gli articoli 14, 17 e 34 della nuova *Direttiva Procedure*, sia tenuto da una persona competente nel gestire i bisogni specifici del minore (art. 25, c. 3, lett. a). Qualora gli Stati membri abbiano fondati dubbi sull'età del richiedente, possono essere condotte visite mediche per accertarne la minore età. Le visite devono essere effettuate applicando metodi non invasivi, informando l'interessato del tipo di visita previsto, e delle possibili conseguenze nelle quali potrebbe imbattersi se si rifiutasse di sottoporsi a tali esami. Il rifiuto di *sottoporsi a visita medica non osta a che l'autorità accertante prenda una decisione sulla domanda di protezione internazionale*, tuttavia la decisione riguardante la richiesta non può essere motivata unicamente da tale rifiuto (art. 25, c. 5). I minori hanno diritto di accedere a tutte le *informazioni giuridiche e procedurali* previste dall'articolo 19, tra cui quelle riguardanti la revoca della protezione internazionale. Infine, gli Stati membri possono decidere di valutare la domanda del MSNARA in via prioritaria ai sensi dell'articolo 31, comma 7, lettera b.[149]

---

[148] AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI (FRA), *op. cit.*, p. 101.
[149] E. CORTESE GERMANO *et. al*, *op. cit.*, p. 530.

Per quanto riguarda il terzo gruppo di norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nell'Unione, bisogna far riferimento alla *Direttiva 2003/9/CE* del Consiglio dell'Unione europea del 27 gennaio 2003 recante le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. La c.d. *Direttiva Accoglienza* è stata sostituita dalla *Direttiva 2013/33/UE*, adottata il 26 giugno 2013 dal Parlamento europeo e dal Consiglio, e il cui termine di recepimento scade il 21 luglio 2015.[150]

I minori accompagnati e non richiedenti asilo, considerati ai sensi dell'articolo 21 della nuova *Direttiva Accoglienza* nella categoria delle persone vulnerabili, godono di una serie di diritti e benefici tra cui il diritto ad accedere al sistema scolastico alla pari dei minori cittadini nel Paese di accoglienza e il diritto a partecipare a corsi di preparazione per agevolarne l'accesso (art. 14). L'articolo 11, *Trattenimento di persone vulnerabili e di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari*, prevede il trattenimento dei minori solo come ultima risorsa, qualora non possano essere applicate misure meno coercitive, per un periodo il più breve possibile e in alloggi idonei ai minori. I minori temporaneamente trattenuti devono poter svolgere attività di tempo libero, come il gioco e attività ricreative adeguate alla loro età. Non è previsto in nessun caso il trattenimento di minori non accompagnati in istituti penitenziari (art. 11, c. 3).

L'articolo 23 e 24 trattano più nello specifico l'accoglienza dei minori e dei minori non accompagnati; il primo ribadisce la centralità del principio di superiore interesse del minore, il quale può comportare la possibilità di un eventuale ricongiungimento familiare; il benessere e lo sviluppo del minore; l'opinione del minore; e *le considerazioni in ordine all'incolumità e alla sicurezza, particolare se sussiste il rischio che il minore sia vittima della tratta di esseri umani* (art. 23, c. 2). L'articolo 24 stabilisce la necessità del MSNARA di ricevere una pronta rappresentanza, riprendendo le disposizione dell'articolo 25 della *Direttiva Procedure*, e di essere alloggiato in strutture consone alla sua condizione, quelle previste dall'articolo 31 della *Direttiva Qualifiche*. Tuttavia, si specifica come i MSNARA oltre i 16 anni di età possano essere alloggiati in centri di accoglienza per

[150] A. ANZALDI e T. GUARNIER, Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: Un'analisi giuridico-fattuale. Volume I. Il sistema dell'accoglienza, Edizioni Fondazione Basso, Roma, 2014, p. 16.

adulti richiedenti asilo, sempre se questo rappresenti il loro superiore interesse (art. 24, c. 2).

Infine, il Sistema europeo comune di asilo prevede ulteriori norme a tutela dei richiedenti protezione internazionale in uno degli Stati membri dell'UE:

- il *Regolamento (UE) n. 439/2010*, che da vita all'Ufficio europeo di sostegno agli Stati membri in materia di asilo – l'EASO –;
- la *Direttiva 2011/51/UE*, che estende l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale potendo accedere allo status di soggiornante di lungo periodo;[151]
- il *Regolamento (UE) n. 516/2014* del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che origina il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, a modifica della *Decisione 2008/381/CE* del Consiglio.[152]

[151] *Ivi* 136.
[152] www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/ – 4/1/2015.

CAPITOLO 3

IL MODELLO MEDITERRANEO DI ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Dopo aver analizzato il sistema di protezione giuridico a tutela dei minori stranieri non accompagnati a livello internazionale e a livello europeo, e dopo aver svolto ricerche approfondite sulla condizione di questa categoria di individui nei Paesi dell'Unione europea, ho potuto rilevare diverse differenze tra di essi.

In questo capitolo analizzerò il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in tre Paesi membri dell'Europa mediterranea: Francia, Grecia e Spagna. Successivamente, nel capitolo 4 andrò ad analizzare il sistema di accoglienza italiano, facendo particolare attenzione alla normativa vigente e alle differenze di trattamento tra gli stessi MSNA.

La scelta di esaminare il sistema francese, greco e spagnolo oltre a quello italiano, deriva dall'aver osservato la presenza di caratteristiche comuni nel trattamento dei migranti. Come poi apparirà evidente, questi quattro Paesi condividono sfide ed emergenze comuni, proprio a causa della particolare collocazione geografica che li contraddistingue.

Per ogni Paese provvederò a fornire un quadro dettagliato del sistema di accoglienza, utilizzando uno schema d'analisi comune. In primo luogo, provvederò a delineare l'identikit del minore non accompagnato e del minore non accompagnato richiedente asilo all'interno del Paese, descrivendone le principali caratteristiche. In seguito proseguirò con una descrizione del sistema normativo del Paese, soffermandomi sulle definizioni di minore non accompagnato e tutore-rappresentante del minore; sul procedimento di accertamento dell'età; sulle misure di rimpatrio ed espulsione; sulla disciplina del ricongiungimento familiare; e sul funzionamento delle strutture di accoglienza. Infine, procederò a sottolineare le principali problematiche inerenti l'accoglienza dei minori non accompagnati, in particolare le questioni relative le pratiche di respingimento e detenzione illegittima.

3.1 – Francia

Il fenomeno migratorio riguardante la categoria dei minori stranieri non accompagnati sul territorio francese iniziò a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica alla fine degli anni '90, quando *Coordination Réfugiés*, un'organizzazione per il coordinamento di numerose ONG a sostegno dei rifugiati, pubblicò un Rapporto di denuncia sul trattamento dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo in Francia.[153] Da quel momento il sistema francese di accoglienza dei MSNA ha subito grossi cambiamenti, soprattutto per quanto riguarda il riconoscimento di diverse garanzie procedurali a favore di questa categoria di migranti.

3.1.1 - Le procedure di accoglienza e le garanzie dei minori non accompagnati in Francia

Nella normativa francese sono presenti numerosi riferimenti ai minori stranieri non accompagnati, denominati *mineurs isolés étrangers* (MIE), o in precedenza più comunemente chiamati *mineurs non accompagné* (MNA),[154] tuttavia ad oggi nessun testo normativo dell'ordinamento francese fornisce una definizione precisa di MIE. Nel 2009, un gruppo di lavoro del Ministero dell'immigrazione ha provveduto a sopperire a tale mancanza definendo il *mineur isolé étranger* come lo straniero minore di 18 anni entrato in Francia, o che ha tentato di entrarvi senza soddisfare le condizioni legali di ammissione, e che non è accompagnato da una persona titolare dell'autorità parentale, anche se nella realtà dei fatti può essere accompagnato da uno o più adulti.[155]

In Francia i MIE possono godere dei diritti e della protezione spettanti ai minori cittadini francesi, come previsto rispettivamente dagli articoli 2 e 20 della *Convenzione di New York* e dall'articolo L.111-2 del *Code de l'Action Sociale et des*

---

[153] A. ÉTIEMBLE, *Quelle protection pour les mineurs isolés en France?*, Enfants sans frontières, n. 1251, sept.-oct. 2004, p. 9.
[154] *Ibidem*, p. 7.
[155] M. ANDREEVA, P. LÈGAUT, *Mineurs isolés étrangers et sans protection en Europe. Recherche conduite en France dans le cadre du project PUCAFREU*, PUCAFREU, 2013.

Familles (CASF) che conferma l'assenza del requisito della cittadinanza francese per l'ottenimento della protezione minorile.[156]

La Francia fornisce ai MIE presenti sul suo territorio le tutele e garanzie riconosciute dagli strumenti di diritto internazionale adattati al proprio ordinamento interno. A questo proposito la Francia ha ratificato la *Convenzione di New York* il 26 gennaio 1990, entrata poi in vigore il 7 agosto dello stesso anno, oltre al *Protocollo opzionale riguardante il coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati*, ratificato il 3 febbraio 2003, e *il Protocollo opzionale riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile*, ratificato il 5 febbraio 2003, mentre il 20 novembre 2014 ha firmato il *Protocollo sulla procedura di reclamo*.[157] In sede di ratifica della *Convenzione di New York* è stata confermata la dichiarazione della delegazione francese in merito all'applicazione dell'articolo 30 della suddetta:[158] la Repubblica francese si riserva il diritto di non applicare le disposizioni dell'articolo 30 in quanto contrastanti con i principi dell'articolo 2 della *Costituzione* francese.[159] Oltre alla *Convenzione di New York* e i suoi *Protocolli opzionali*, lo Stato francese ha ratificato una serie di Trattati per la specifica protezione dei minori, come la *Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori* del 5 ottobre 1961, ratificata l'11 settembre 1972 ed entrata in vigore il 10 novembre dello stesso anno[160] e la *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori*, ratificata il 19 settembre 2007 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2008.[161] Infine, il 23 giugno 1954 la Francia ha ratificato la *Convenzione di Ginevra* sui rifugiati e apolidi ai fini di tutelare i migranti richiedenti asilo.[162]

I MIE presenti sul territorio francese possono inoltre godere della protezione delle norme di diritto dell'Unione europea relative ai minori stranieri non accompagnati presenti nell'UE (si veda il capitolo 2).

---

[156] "*les personnes de nationalité étrangère bénéficient dans les conditions propres à chacune de ces prestations : 1° Des prestations d'aide sociale à l'enfance.*"
[157] www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy-1/human-rights/children-s-rights/ - 8/01/2015
[158] www.treaties.un.org – 8/1/2015
[159] *Costituzione della Repubblica francese*, 4 ottobre 1958, Articolo 2: *la Francia è una Repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale. Essa assicura l'eguaglianza dinanzi alla legge a tutti i cittadini senza distinzione di origine, di razza o di religione. Essa rispetta tutte le credenze.*
[160] www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=39 - 8/1/2015.
[161] www.conventions.coe.int/ – 8/1/2015.
[162] www.treaties.un.org – 8/1/2015.

Sebbene il fenomeno dell'arrivo di centinaia di MIE sia in costante crescita, ad oggi permangono grosse difficoltà nel reperire dati aggiornati e dettagliati sul numero di minori stranieri non accompagnati presenti in Francia. Le statistiche riguardanti il numero di MIE nel Paese sono raccolte da diverse ONG e Istituzioni nazionali operative sul campo, utilizzando diversi metodi di raccolta dei dati che rendono difficile fornire statistiche attendibili su questa categoria di migranti.[163] Nel 2007 il governo francese ha stimato tra le 4.000 e 6.000 presenze di MIE, con all'incirca 500 nuovi ingressi all'anno,[164] mentre nell'aprile del 2013 il Ministero della Giustizia francese ha stimato circa 9.000 MIE, dei quali 1.800 nella sola città di Parigi.[165]

La maggior parte dei minori non accompagnati presenti sul territorio francese è di sesso maschile (88%) e di età superiore ai 16 anni (65%).[166] Questi minori giungono in Francia per diverse ragioni, sulla base delle quali è possibile raggrupparli nelle seguenti categorie:

- *exilés*: minori in fuga da persecuzioni o guerre;
- *mandatés*: minori inviati in Francia dai propri genitori per sostenere finanziariamente il proprio nucleo familiare;
- *fugueus*: minori che hanno abbandonato il proprio nucleo familiare, spesso inesistente o in dissesto;
- *errants*: minori che nel paese di origine vivevano per strada, in condizioni di vita disagiate;
- *exploités*: minori vittime della criminalità organizzata e di tratta di esseri umani.[167]

Per quanto riguarda i dati riguardanti l'origine dei MIE, il 57% dei minori proviene dall'Africa sub-Sahariana, in particolare dalle ex colonie francesi come la Guinea, la Repubblica Democratica del Congo, il Mali e la Costa d'Avorio. Il 18%

---

[163] I. DEL VECCHIO *et al.*, *op. cit.*, pp. 18-19.
[164] MINISTRY OF IMMIGRATION, INTEGRATION, NATIONAL IDENTITY AND CO-DEVELOPMENT, *op. cit.*, p. 7.
[165] http://infomie.net/spip.php?article666&lang=fr – 20/01/2015.
[166] *Ivi* 163.
[167] INTERNATIONAL JUVINILE JUSTICE OBSERVATORY (IJJO), *Children on the move, family tracing and needs assessment*, IJJO, Brussels, 2014.

dei minori proviene invece dal continente asiatico – Bangladesh, Pakistan e Afghanistan –, il 13% dai Paesi del Maghreb – Marocco, Algeria e Tunisia – e un 10% dall'Europa orientale – Kosovo e Albania –.[168]

Lo status giuridico dei MIE all'interno dell'ordinamento francese è decisamente complesso, oscillando tra misure di tutela e protezione basate su una normativa volta alla protezione dei minori stranieri non accompagnati in quanto minori, e tra misure di controllo derivanti invece dalla legislazione in materia d'immigrazione. I principali testi normativi dell'ordinamento giuridico francese a tutela dei minori stranieri non accompagnati sono: il *Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit de Asile* (CESEDA) del 1 marzo 2005; il *Code de l'Action Sociale et des Familles* (CASF) del 23 dicembre 2000; e il *Code Civil*.

Gli attori coinvolti nel processo di accoglienza dei MIE sono diversi: il Dipartimento francese incaricato dei servizi di welfare minorile[169]; il Ministero della Giustizia, a cui spetta la protezione giudiziaria dei minori ai sensi dell'articolo 375 del *Code Civil;* e il Ministero dell'Interno, incaricato di regolare l'ingresso e la permanenza dei minori sul territorio nazionale.[170]

Quando le autorità francesi rilevano la presenza di un minore non accompagnato sul proprio territorio, il primo passo da intraprendere è quello di accertarsi della minore età del soggetto, valutando in primis il documento di identità del minore. Nel caso il minore non fosse in possesso di tale documentazione, o la sua identità non dovesse corrispondere con quanto dichiarato, le autorità possono richiedere che venga accertata l'età del minore. L'accertamento dell'età avviene previa approvazione dell'interessato (Code Civil, art. 371-1) tramite una perizia medica che comprende l'esame osseo in base al metodo di Greulich e Pyle, nonostante ciò le pratiche possono variare in base all'autorità a cui viene affidato il MIE.[171]

---

[168] *Ivi* 163.
[169] L'Aide Social à l'Enfance.
[170] EUROPEAN MIGRATION NETWORK, Ad-Hoc Query on admission/residence and guardianship related provisions for unaccompanied foreign and/or EU minors in vulnerable situations, www.ec.europa.eu, 2014, p. 5.
[171] A. ANZALDI e T. GUARNIER, *op. cit.*, p. 38.

Il MIE che tenta di fare ingresso in Francia illegalmente e che è rintracciato in zone di transito o di frontiera è trattenuto presso aree di transito – *zone d'attente* – per un massimo di venti giorni, ai sensi dell'articolo L221-1 del CESEDA. Tuttavia, una decisione della Corte di Appello di Parigi del 12 agosto 1998 ha creato un precedente per quanto riguarda il trattenimento di minori presso *zone d'attente*, limitando il numero massimo di giorni a 4.[172]

In conformità con la legge, gli stranieri possono essere espulsi dal territorio francese, ad eccezione dei minori, i quali godono di una protezione quasi assoluta dall'espulsione. Questa protezione può venir meno solamente nel caso in cui l'espulsione costituisca una necessità inderogabile – *nécessité impérieuse* – per la sicurezza dello Stato o la sicurezza pubblica, ai sensi della *Legge n. 1119* del *26 novembre 2003.*[173]

I minori non accompagnati godono del diritto di soggiorno in Francia, anche senza possedere un titolo di soggiorno regolare (CESEDA art. 311-1). Purtroppo il diritto di soggiorno non è sempre garantito al compimento della maggior età, in quanto tutti gli stranieri maggiorenni sono obbligati a detenere un titolo di soggiorno con il quale possono poi continuare a risiedere legalmente in Francia (CESEDA, art. L311-1). Esistono due tipi di titolo di soggiorno: il permesso di soggiorno temporaneo – *carte de séjour temporaire* – e il permesso di residenza – *carte de résident* –.[174] Il diritto di ottenere un titolo di soggiorno può essere garantito ai soli MIE affidati ai servizi sociali prima dei 15 anni, i quali possono richiedere la cittadinanza francese, e ai MIE che prima dei 16 anni siano affidati al *Aide Social à l'Enfance* (ASE). Questi ultimi possono richiedere un permesso di soggiorno temporaneo recante la dicitura *vita privata e familiare*, valido per un anno e rinnovabile alla sua scadenza (CESEDA, art. L313-11 2°bis). Nonostante il requisito per richiedere un permesso temporaneo sia destinato ai soli minori di 16 anni, una *Circolare del 2 maggio 2005* ha esteso questo diritto ai MIE di età superiore ai 16 anni impegnati in programmi di formazione professionale.[175]

---

[172]www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/Trafficking_unaccompanied_minors_European_Union_en.pdf – 10/01/2015.
[173] G. SALA CHIRI, *Il diritto dell'immigrazione in Francia*, "Il diritto dell'immigrazione. Profili di diritto Italiano, Comunitario e Internazionale", n. 5, 2010, pp. 470-471.
[174] *Ibidem*, p. 456.
[175] Circolare NOR/INT/D/05/00053/C del 2 maggio 2005.

I MIE presenti sul territorio francese non possono essere soggetti a rimpatrio forzato una volta entrati nel Paese, nonostante ciò i minori non accompagnati presi in carico dai servizi sociali possono esprimere il desiderio di essere ricongiunti con la propria famiglia tramite misure di rimpatrio assistito. La procedura è organizzata dal Giudice del Tribunale per i minori in collaborazione con l'*Office Français de l'Immigration et de l'Intégration* (OFII).[176] Il Giudice è incaricato di prendere una decisione in merito al rimpatrio del minore, e a tal fine può richiedere un'indagine da parte degli assistenti sociali in merito all'effettiva intenzione del minore di procedere con il rimpatrio, oltre a un'ulteriore indagine nel paese di origine del MIE. Nel 2009 sono stati effettuati 40 rimpatri assistiti in 22 paesi, tra cui Cina, Armenia, Afghanistan, Bulgaria e Guinea Conakry.[177]

Ad avvenuta identificazione, se il fanciullo risulta essere minore di 18 anni, le autorità competenti assegneranno al MIE un rappresentante legale, ai sensi della *Loi n. 305 relative à l'autorité parentale* del 4 marzo 2002. La *L. 305/2002* implementa le disposizioni del *Code Civil*, in particolare l'articolo 371 che indica le tre principali responsabilità genitoriali: la protezione della sicurezza, della salute e della moralità del minore.[178] La Procura della Repubblica francese, dopo segnalazione da parte della Prefettura, assegna al minore un *administrateur ad hoc*, il cui compito è quello di rappresentare nei procedimenti amministrativi e giudiziari il minore non accompagnato e il minore richiedente asilo trattenuto nelle *zone d'attente* (CESEDA, art. L221-5; L. 305/02).[179] Nonostante ciò, la *Loi n. 911 relative à l'immigration et à l'intégration* del 24 luglio 2006 sottolinea la necessità di modificare le tempistiche di assegnazione dell'*amministratore ad hoc*, ritenute inadeguate alle necessità dei MIE; sarebbe dunque preferibile assegnare l'amministratore *ad hoc* al momento della segnalazione di rifiuto d'ingresso in Francia, piuttosto che al momento dell'avvenuto collocamento presso le *zone d'attente*.[180]

Dopo l'assegnazione di un rappresentante *ad hoc* per l'assistenza nelle *zone*

---

[176] Circolare inter-ministeriale del 7 dicembre 2006.
[177] L. DELBOS, T*he reception and care of unaccompanied minors in eight countries of the EU. Comparative study and harmonization prospects*, Institute for Rights, Equality and Diversity; France Terre d'Asile; Consiglio Italiano per I Rifugiati, 2010, pp. 41-42.
[178] www.ceflonline.net/wp-content/uploads/France-Parental-Responsibilities.pdf – 10/01/2015.
[179] L. DELBOS, *op. cit.*, p. 56.
[180] MINISTRY OF IMMIGRATION, INTEGRATION, NATIONAL IDENTITY AND CO-DEVELOPMENT, *op. cit.*, p. 10.

d'attente, i minori possono fare il loro ingresso in Francia, dove possono beneficiare di una protezione amministrativa, oltre che giudiziaria, attribuita in virtù dello status di *mineur en danger* – minore in pericolo – ossia quel minore presente sul territorio francese privo di un tutore legale (Code Civil, art. 375).[181]

Gli attori principali del sistema di protezione giudiziaria del minore in pericolo sono il Giudice del Tribunale per i minori – *Juge des enfants* – e la Procura della Repubblica francese – *Procureur de la République* –. Il primo è incaricato di procedere con le misure necessarie per l'assistenza educativa del minore (Code Civil, art. 375-1)[182] e con l'emissione di ordini provvisori di collocamento presso una famiglia diversa da quella di origine; a un familiare o conoscente; a una struttura dell'ASE; o a una struttura abilitata ad accogliere i minori (Code Civil, art. 375-3). La Procura può invece ordinare il collocamento provvisorio dei minori in casi di emergenza tramite una *ordonnance provisoire de placement* (Code Civil, art. 375-5).

Dopo aver fatto ingresso in Francia, ai minori non accompagnati viene assegnato un tutore legale da parte del Giudice tutelare – *Juge des tutelles* – , in virtù della mancanza di un'autorità parentale effettiva (Code Civil, art. 390). Il Giudice del Tribunale minorile, la Procura o l'ASE possono fornire il nominativo di una persona adatta ad assumere il ruolo di tutore legale. Nel caso il minore non dovesse avere parenti residenti in Francia, il Giudice tutelare assegna come tutore il dipartimento – *département* – dell'ASE a cui il minore è stato affidato ai sensi dell'articolo L223-2 del CASF. Nel caso opposto, il Giudice tutelare riunisce un Consiglio Familiare che comprende da 4 a 6 persone tra parenti, amici o soggetti a stretto contatto con il minore, al quale spetta il compito di scegliere un tutore per il minore (Code Civil, artt. 407, 408 e 409). È importante ricordare che tutte le decisioni giudiziarie in merito al trattamento del MIE devono essere prese rispettando il principio di superiore interesse del minore sin dalle prime fasi iniziali di ricezione.[183]

Per quanto riguarda la protezione amministrativa, garantita dall'articolo 223-2 del CASF, a tutti i minori privi di tutore legale in attesa di una decisione giudiziaria, le principali misure di tutela amministrativa dei MIE sono sotto la

[181] *Ibidem*, p. 6.
[182] Art. 375-1: *Le juge des enfants est compétent, à charge d'appel, pour tout ce qui concerne l'assistance éducative.*
[183] Loi N°2004-1 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance.

giurisdizione del Presidente del Consiglio Generale della Repubblica francese – *Présidents du Conseil Général* – i cui servizi di gestione, finanziamento e organizzazione sono regolati dal Titolo II del CASF. In tutti i Dipartimenti l'*Aide sociale à l'enfance* è incaricato di trovare soluzioni materiali, educative e psicologiche adatte ai minori in situazioni di pericolo (CASF art. L221-1). In base al *département* dove è stato localizzato, il MIE può beneficiare di diversi progetti di assistenza dell'ASE, i quali consistono in misure di accoglienza e collocamento presso strutture predisposte a tale scopo (CASF, artt. L221-2 e L223-1).

In Francia, il sistema di protezione dell'infanzia può essere esteso anche ai giovani adulti minori di 21 anni, che hanno sperimentato difficoltà nell'integrazione nella società a causa della mancanza di risorse e di un supporto familiare adeguato (CASF, art. L222-5). Questo rende possibile estendere la protezione amministrativa a tutti i MIE anche dopo il compimento della maggiore età, tramite la firma di un accordo, denominato contratto del giovane adulto. Queste misure possono includere supporto finanziario, interventi educativi e la possibilità di risiedere in strutture adeguate alla loro ricezione per un periodo di un anno, con la possibilità di estensione fino ai 21 anni.[184]

L'ASE organizza i principali servizi di cura e tutela dei minori, inclusi i servizi educativi e sanitari. I MIE minori di 16 anni sono tenuti ad iscriversi a scuola come i loro coetanei cittadini francesi, senza distinzioni di trattamento per quanto riguarda il sistema scolastico pubblico.[185] Data la profonda disparità nel livello d'istruzione dei MIE, sono stati creati dei centri educativi che permettano una più facile integrazione dei minori stranieri nel sistema scolastico francese, come i centri CASNAV – *Centres Académiques pour la Scolarisation des Nouveaux Arrivants et Enfants du Voyage* –. Purtroppo date le limitate risorse finanziarie, molti MIE non riescono ad accedere ai CASNAV e non possono partecipare a corsi gratuiti di lingua francese.

I MIE possono godere del sistema sanitario nazionale attraverso il sistema di previdenza sociale francese. I MIE sotto la protezione dell'ASE e della protezione minorile giudiziaria possono usufruire di una copertura medica universale – *couverture médicale universelle* – mentre coloro privi di questa protezione possono

[184] L. DELBOS, *op. cit.*, p. 117.
[185] Circolare n°2002-063 del 20 marzo 2002.

beneficiare dell'assistenza medica nazionale – *Aide Médicale d'Etat* – anche fino ai 21 anni (CASF, art. L222-5).[186]

Tra i minori non accompagnati che raggiungono la Francia sola una piccola parte fa domanda di protezione internazionale. I dati relativi questa categoria di MIE sono più facilmente reperibili, in quanto nel Paese esiste una fitta rete di organizzazioni a sostegno dei richiedenti asilo. La Figura 1 riporta il numero di richieste di asilo da parte di minori stranieri non accompagnati dal 2003 al 2013.

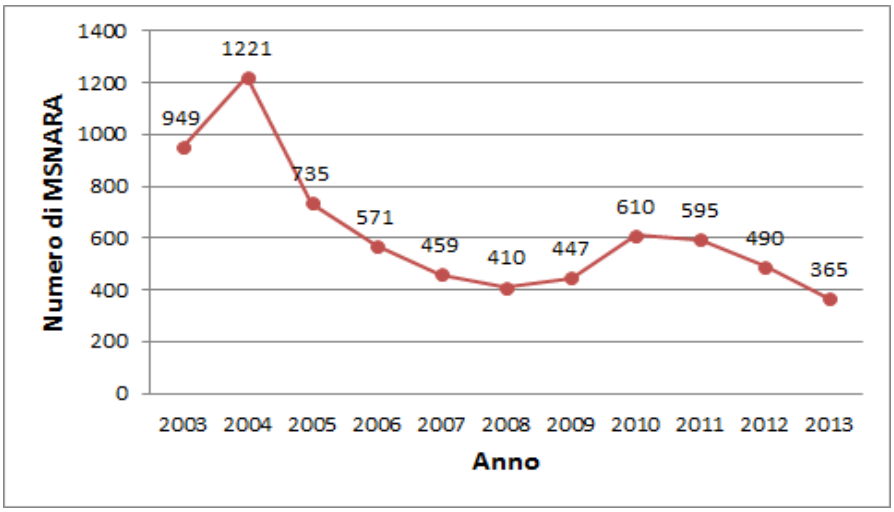

Fig. 1 – Numero di MSNARA presenti sul territorio francese dal 2003 al 2013 – Fonti: European Migration Network, l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA)

I numeri rappresentati nel grafico appaiono molto bassi se si considera che, nel 2013 la Francia è stato il secondo Paese per numero di richieste di asilo nell'Unione europea, pari a 66.265 domande. I minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo nella Repubblica francese rappresentano solo il 2,9% del totale dei MSNARA presenti nell'Unione europea e provengono principalmente dalla Repubblica Democratica del Congo (29%).[187]

I MIE richiedenti asilo possono godere di maggiori benefici rispetto ai MIE

[186] BORGHI P. e SANTAROSSA C., *Protecting children on the move. Addressing protection needs through reception, counselling and referral, and enhancing cooperation in Greece, Italy and France*, UNHCR, Geneva, 2012, pp. 30-31.

[187] EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), *Annual Report on asylum in the European Union 2013*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.

non richiedenti asilo, come ad esempio la collocazione in centri specializzati per l'accoglienza e l'orientamento dei minori richiedenti asilo – *centre d'accueil et d'orientation pour mineurs demandeurs d'asile* – durante il periodo di valutazione della loro domanda.

La responsabilità nella gestione dell'accoglienza di questa categoria di individui spetta a diversi attori: il Ministero dell'Interno, il quale implementa le politiche in materia di immigrazione e asilo in base al *Decreto n. 728 del 12 agosto 2013*; l'OFII, nata nel 2009 con lo scopo di operare per l'integrazione degli immigrati appena giunti nel Paese e per la ricezione dei richiedenti asilo; l'*Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides* (OFPRA), il quale gestisce le richieste di protezione internazionale; e la Prefettura che per conto del Ministero dell'Interno è incaricata di rilasciare i permessi di soggiorno ai richiedenti asilo.[188]

I minori non accompagnati possono richiedere asilo solamente previa assegnazione di un amministratore ad hoc, l'unico autorizzato a firmare il modulo di richiesta di asilo e a trasmetterla all'OFPRA. L'assegnazione dell'amministratore ad hoc può prolungarsi fino a 3 mesi, e in alcuni Dipartimenti può addirittura non avvenire per mancanza di disponibilità, forzando il minore ad aspettare la maggiore età per richiedere asilo.[189]

Nel giugno del 2013, il Ministero dell'Interno ha dato il via a una riforma del sistema di asilo nazionale. Tra settembre e novembre di quell'anno sono stati creati diversi gruppi di lavoro per identificare migliori standard di ricezione e accoglienza dei richiedenti asilo. Oltre a ciò sono stati introdotti alcuni cambiamenti dal punto di vista normativo, come la rimozione di alcuni paesi dalla lista dei paesi sicuri; l'estensione della validità dei documenti di soggiorno; e il rafforzamento di garanzie procedurali, come il libero accesso alla propria pratica, limiti temporali per l'appello in caso di respingimento della domanda e tempistiche di regolamentazione. Sono state apportate anche modifiche istituzionali, tra cui l'introduzione di un Piano d'Azione per le riforme dell'OFPRA implementato nel settembre 2013.[190]

---

[188] EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *The Organisation of Asylum and Migration Policies. Fact Sheet: France*, www.ec.europa.eu, 2012.
[189] www.asylumineurope.org/reports/country/france/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups-asylum-seekers/age-assessment – 10/1/2015.
[190] EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Country fact sheet: France 2013*, www.ec.europa.eu, 2014.

3.1.2 - Difficoltà e problematiche nel processo di accoglienza francese

Nonostante l'ordinamento giuridico francese preveda numerose garanzie e benefici a favore dei MIE, il sistema di accoglienza di questa categoria di soggetti presenta ancora grosse lacune. Le principali criticità sorgono a causa della comune difficoltà d'identificare le linee di trattamento più consone all'accoglienza di un minore straniero non accompagnato; spesso vi è una sovrapposizione tra le disposizioni a tutela del MIE in quanto minore e le tutele spettanti al MIE in quanto migrante. In alcune situazioni, soprattutto nelle prime fasi del processo di accoglienza, sarebbe preferibile dare una priorità alle disposizioni che concernono la tutela minorile, mentre purtroppo le autorità francesi tendono ad adottare un trattamento più conforme alla tutela dell'immigrato, decisamente meno favorevole rispetto al precedente.

Una delle problematiche più evidenti riguarda la scomparsa di un alto numero di MIE alloggiati presso strutture di accoglienza. Secondo un rapporto di Terre des Hommes, i minori scomparsi dai centri di accoglienza superano il 60% in alcune strutture, raggiungendo il 99% nel *département* di Pas-de-Calais, punto di passaggio per raggiungere il Regno Unito.[191] Sarebbe dunque necessario comprendere le motivazioni di fondo che portano questi minori a fuggire dai centri di accoglienza e provvedere affinché le autorità francesi si adoperino per fornire soluzioni adeguate.

In secondo luogo, l'assegnazione del titolo di soggiorno crea delle disparità di trattamento tra i MIE, risultando discriminante per quei MIE che si accingono a compiere 18 anni. Come è stato menzionato nel paragrafo precedente, quando i MIE superano i 18 anni di età possono ottenere un titolo di soggiorno valido solamente in alcuni casi specifici previsti dal CESEDA. Il permesso di residenza è rilasciato raramente ai minori stranieri che abbiano effettuato irregolarmente il primo ingresso sul territorio francese, di conseguenza al compimento dei 18 anni questi minori sono considerati immigrati irregolari e dunque suscettibili di espulsione.

Una questione altrettanto dibattuta è quella della legittimità del trattenimento dei minori presso le zone di transito. Questa pratica è palesemente in contrasto con

[191] L. DELBOS, *op. cit.*, p. 115.

l'articolo 37 della *Convenzione di New York*, che limita l'utilizzo di queste pratiche solo come misura di ultima istanza e per il più breve periodo di tempo possibile. Il *Commento generale n. 6* del Comitato sui diritti dell'infanzia del 1 settembre 2005 ha sottolineando che *per determinare quale sia l'interesse superiore del bambino è necessaria una valutazione chiara e omnicomprensiva della sua identità, comprendente la sua nazionalità, l'educazione, l'appartenenza etnica, culturale e linguistica, le sue particolari debolezze e necessità di protezione. Pertanto, permettere al bambino di entrare nel territorio è un prerequisito per questo iniziale processo di valutazione.*[192] Questa violazione di diritti è stata riportata da numerose ONG, Human Rights Watch su tutte, la quale ha riportato numerosi casi di violazione dei diritti umani, in particolare comportamenti umilianti e degradanti da parte della polizia di frontiera dell'aeroporto Charles de Gaulle di Parigi.[193]

Nonostante ai minori sia garantito il diritto di non espulsione dal territorio francese, un alto numero di MIE è stato respinto nelle zone di frontiera e transito, il 30% nei casi di ingresso per via aerea. Questa pratica costituisce una chiara violazione del principio di non respingimento e dunque andrebbe soppressa per un completo rispetto dei diritti umani.

Infine, è stato ampliamente ribadito come la mancanza di dati aggiornati e precisi sul numero dei MIE presenti sul territorio francese influenzi negativamente il trattamento di questi minori. Non essendo a conoscenza dell'ampiezza e dell'importanza del fenomeno, è difficile adottare misure adeguate all'accoglienza e al trattamento dei MIE, dunque sarebbe necessaria la creazione di un progetto nazionale per la raccolta dati più efficace di quello attualmente in vigore.

[192] CRC/GC/2005/6 del 1° settembre 2005, § 20.
[193] S. TROLLER, *Lost in transit: Insufficient Protection for Unaccompanied Migrant Children at Roissy Charles de Gaulle Airport*, Human Rights Watch, New York, 2009.

3.2 - Grecia

La Grecia rappresenta il principale punto di approdo per la maggior parte dei minori stranieri non accompagnati che decidono di raggiungere l'Unione europea via terra e via mare.[194]

Per quanto riguarda i MSNA che decidono di raggiungere la Grecia via terra, attraversando generalmente la frontiera turca, il gruppo più cospicuo di minori proviene dall'Afghanistan con l'intento di chiedere asilo in uno dei Paesi dell'Europa settentrionale, seguendo una specifica rotta intra Schengen. Il primo passo versi i paesi di ultima destinazione – Svezia e Norvegia – è quello di raggiungere l'Italia, nascosti a in auto e tir a bordo di traghetti provenienti dai principali porti greci dove i minori, rintracciati dalle autorità italiane, raccontano di aver subito violenze e maltrattamenti. Cercando di evitare di essere identificati dalle autorità i minori tentano dunque di raggiungere la Germania e i Paesi Bassi, punto ultimo di partenza per i Paesi scandinavi.[195] Uno studio Norvegese dell'EURODAC ha stimato come il 75% dei minori afghani richiedenti asilo nell'Unione europea è stato registrato per la prima volta in Grecia, dove tuttavia cercano di eludere i controlli per raggiungere la Svezia, Paese dove chiederanno asilo.[196]

I MSNA che decidono di raggiungere la Grecia via mare, provengono generalmente dal Corno d'Africa, principalmente dall'Eritrea e dalla Somalia, intenzionati anch'essi a richiedere asilo in un Paese dell'Europa settentrionale.[197]

Nonostante la Grecia rappresenti uno dei principali punti di ingresso verso l'Unione europea per migliaia di giovani migranti, Human Rights Watch riporta come le pratiche di accoglienza dei MSNA siano tra le meno avanzate nell'UE, generando situazioni di abbandono e negligenza in violazione delle principali norme di diritto internazionale ed europeo a tutela dei diritti dei minori.[198]

---

[194] EUROPEAN AGENCY FOR THE MANAGEMENT OF OPERATIONAL COOPERATION AT THE EXTERNAL BORDERS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION (FRONTEX), *Unaccompanied minors in the migration process*, FRONTEX, Warsaw, 2010, p. 5.
[195] A. ANZALDI e T. GUARNIER, *op. cit.*, p. 66.
[196] EUROPEAN AGENCY FOR THE MANAGEMENT OF OPERATIONAL COOPERATION AT THE EXTERNAL BORDERS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION (FRONTEX), *op. cit.*, pp. 18, 30.
[197] HUMAN RIGHTS WATCH, *Caught in a net. Unaccompanied migrant children in Europe*, www.hrw.org, 2012, p. 1.
[198] *Ibidem*, p. 7.

Purtroppo è difficile stimare l'ampiezza del fenomeno, in quanto non esiste un ente statistico competente alla raccolta di dati a livello nazionale, rendendo impossibile l'ottenimento di dati precisi e aggiornati sui MSNA non richiedenti asilo. Nel 2008 la Guardia costiera greca ha stimato l'ingresso di 2.648 MSNA, mentre UNHCR ne ha stimati all'incirca 6000 nello stesso anno.[199] L'European Migration Network ha invece stimato la presenza di 1.953 minori non accompagnati nel 2012, di cui soli 98 richiedenti protezione internazionale, tuttavia questi dati appaiono essere una sottostima della reale presenza di MSNA nel Paese.[200] Nel 2014 il Ministero della pubblica sicurezza e il Ministero del Lavoro hanno registrato 3.122 arresti da parte della Polizia ellenica, 453 di questi minori hanno richiesto asilo mentre 1.150 sono stati collocati in centri di accoglienza. Secondo il Centro nazionale per la solidarietà sociale, la maggior parte dei MSNA che fanno ingresso in Grecia sono giovani di sesso maschile tra i 15 e i 18 anni, mentre solo il 3% sono femmine.

Tuttavia, è giusto ribadire come i dati riguardanti i minori non richiedenti asilo non siano del tutto attendibili, valutando che il numero di richiedenti è molto più basso degli effettivi minori presenti, il quali considerano la Grecia una mera zona di transito e tentano in tutti i modi di rimanere invisibili alle autorità.[201]

Paese di origine	**Trattenimento**	**Detenzione**
Afghanistan	2502	0
Albania	1515	1093
Somalia	1071	0
Iraq	591	9
Palestina	97	0
Altri Paesi	255	51
Totale	**6031**	**1153**

Tab. 1 – Origine dei MSNA trattenuti e detenuti in Grecia nel 2008 – Fonte: European Migration Network (2009)

[199] DELBOS L., *op. cit.*.
[200] EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Country Factsheet: Greece 2013*, www.ec.europa.eu, 2014, p. 5.
[201] www.bordercriminologies.law.ox.ac.uk/unaccompanied-minors-in-greece/ - 11/1/2015.

È possibile fornire delle informazioni sull'origine di questi minori analizzando i dati relativi al trattenimento e alla detenzione dei MSNA presenti nel Paese nel 2009 (Tab. 1). Come avevo già anticipato, il maggior numero di minori presenti proviene dall'Afghanistan, seguiti dai minori albanesi, i quali per tentano di fare ingresso in Grecia sfruttando la prossimità geografica e le reti di parenti e conoscenti

3.2.1 - Le procedure di accoglienza e le garanzie dei minori non accompagnati in Grecia

Il quadro normativo a tutela dei MSNA presenti in Grecia comprende una serie di garanzie sancite dalle norme di diritto internazionale e diritto europeo in materia di minori adattate al diritto interno, oltre a una serie di limitate disposizioni dell'ordinamento giuridico nazionale a favore dei minori stranieri.

La Grecia ha ratificato importanti strumenti di diritto internazionale come la *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, firmata il 26 gennaio 1990 e ratificata l'11 maggio 1993,[202] oltre al *Protocollo opzionale riguardante il coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati*, ratificato il 22 ottobre 2003, e *il Protocollo opzionale riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile,* ratificato il 22 febbraio 2008.[203] Inoltre, l'11 settembre 1997 il Governo greco ha ratificato la *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori*, entrata in vigore il 1° luglio 2000,[204] e la *Convenzione di Ginevra sui rifugiati e apolidi*, ratificata il 5 aprile 1960.[205]

Per quanto riguarda le norme dell'ordinamento giuridico greco a tutela dei minori migranti, la principale fonte che ne regola l'ingresso, la permanenza e l'integrazione è la *L. 3386/2005*, le cui disposizioni sono state implementate dalla *L. 4018/2011* sulla riorganizzazione del sistema di rilascio dei permessi di soggiorno per gli stranieri. La normativa nazionale tutela anche i richiedenti protezione internazionale tramite la *L. 3907/2011*, che stabilisce un sistema nazionale di asilo e

[202] www.treaties.un.org – 11/1/2015.
[203] www.treaties.un.org – 28/01/2015.
[204] www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/CherchеSig.asp?NT=160&CM=&DF=&CL=ENG – 11/01/2015.
[205] www.treaties.un.org – 11/1/2015.

un servizio di prima accoglienza sulla base della *Direttiva Rimpatri*, oltre ai *Decreti Presidenziali 220/2007*, *96/2008* e *90/2008*.

Nell'ordinamento giuridico greco è presente una precisa definizione di minore straniero non accompagnato, ispirata alle definizioni delle norme di diritto europeo che ne regolano la materia; si definisce tale il minore avente la cittadinanza di un Paese terzo all'Unione europea o un apolide che non ha raggiunto i 18 anni di età, il quale fa ingresso nel territorio greco senza essere accompagnato da una persona responsabile della sua persona in base alla legge, oppure è stato trovato solo dopo l'ingresso nel Paese (L. 3386/2005, art. 1).

Gli attori interessati nel processo di accoglienza e ricezione dei MSNA presenti sul territorio greco sono diversi: il Ministero dell'Interno – Segretariato generale della popolazione e della coesione sociale –, incaricato delle politiche di immigrazione e integrazione e del rilascio di alcuni permessi di soggiorno e della cittadinanza greca; il Ministero della pubblica sicurezza e della protezione civile, il cui compito è quello di gestire le frontiere e l'immigrazione clandestina; il Ministero della Giustizia, della Trasparenza e del Diritti Umani, a cui spetta la gestione della tutela dei MSNA attraverso le Procure della Repubblica; il Ministero del Lavoro, della Sicurezza sociale e del Welfare, incaricato del collocamento presso centri di accoglienza e della gestione del fondo europeo per i rifugiati a livello nazionale; il Ministero degli Affari marittimi e del Mar Egeo, responsabile per la Polizia ellenica e per la sorveglianza delle frontiere marittime; altri organismi come UNHCR, IOM, il Consiglio greco per i rifugiati e la Commissione nazionale per i diritti umani assistono i migranti nei programmi di rimpatrio assistito e nella richiesta di protezione internazionale.[206]

La mancanza di specifiche norme che regolino l'ingresso dei minori stranieri non accompagnati in Grecia, ha reso possibile il respingimento di molti minori alla frontiera con la Turchia nella regione di Evros, oltre che a una totale mancanza di registrazione delle presenze in alcune regioni.[207] Tuttavia, l'adozione della *L.*

[206] EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *The Organisation of Asylum and Migration Policies. Factsheet: Greece*, www.ec.europa.eu, 2012, p. 1
[207] L. DELBOS, *op. cit.*, p. 24.

3386/2005 ha introdotto per la prima volta un riferimento normativo ai MSNA all'interno del quadro giuridico nazionale. In particolare, oltre alla definizione già riportata, il secondo comma dell'articolo 47 della suddetta *Legge* impone l'obbligo alle autorità di polizia e giudiziarie competenti di adottare le misure necessarie per identificare la loro identità, nazionalità e il loro effettivo status di minore non accompagnato. Le autorità devono impegnarsi a ritracciare il prima possibile i familiari dei MSNA e provvedere ad assegnare un rappresentante legale, che li rappresenti durante i procedimenti penali.

L'ingresso sul territorio greco è autorizzato solo in punti di passaggio controllati dalle autorità competenti – Guardia costiera, Polizia di confine, Polizia ellenica –, unicamente agli stranieri in possesso di validi documenti di viaggio. Gli stranieri che fanno il loro ingresso in Grecia in maniera irregolare non possono però essere soggetti all'espulsione, tranne nei casi previsti dall'articolo 76 della *L. 3386/2005*, ossia per esigenze di ordine pubblico, nel caso di condanne per gravi reati o le condizioni di salute dello straniero possano costituire un pericolo per la salute altrui.

Una volta rintracciati dalle autorità, i minori sono soggetti a procedure di accertamento dell'età. Solo nel 2013 sono state introdotto delle norme che stabiliscono le procedure di accertamento dell'età,[208] le quali prevedono controlli medici, specifiche diagnosi e supporto psicologico destinato ai minori.[209] I minori sottoposti a queste procedure possono beneficiare di una serie di garanzie procedurali in base alla *Legge*, tra cui il diritto a essere informato riguardo le procedure nella propria lingua; il diritto di acconsentire o meno all'applicazione di queste pratiche; la garanzia che una decisione negativa in merito all'accertamento dell'età non sia basata unicamente sul rifiuto di sottoporvisi; e il beneficio del dubbio in caso di esito incerto.[210] Purtroppo è prassi comune evitare di procedere con l'accertamento dell'età e considerare come minori i giovani le cui caratteristiche fisiche fanno presumere un'età inferiore ai 16 anni, mentre considerare adulti coloro che sembrano più grandi, a prescindere dalle loro affermazioni.[211]

---

[208] Decisione del Ministero della Salute (Gazzetta Ufficiale B' 2745/23-10-2013).
[209] *Ivi* 199.
[210] www.asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups-asylum-seekers/age-assessment#footnote2_2u6bp38 – 20/01/2015.
[211] *Ivi* 199.

In questa fase il trattamento riservato ai minori non richiedenti asilo si discosta nettamente da quello destinato a coloro che domandano asilo. Infatti, i minori non richiedenti asilo e ai quali non viene garantita protezione legale e sociale sono considerati immigrati clandestini. I MSNA si trovano dunque lasciati a loro stessi, senza vedersi riconoscere i diritti a loro spettanti in quanto minori.

A peggiorare la situazione, l'ordinamento greco non prevede procedure di ritorno volontario di minori stranieri non accompagnati, la cui unica opzione risulta essere il rimpatrio forzato in base alle stesse condizioni previste per gli adulti. I minori potrebbero essere soggetti anche a espulsione collettiva, poiché la Grecia non ha adottato il *Protocollo Addizionale n. 4* alla CEDU, adottato in seno al Consiglio d'Europa il 16 settembre 1963. L'articolo 4 del *Protocollo* proibisce le espulsioni collettive, pratica ancora in uso in molti Paesi, tra cui la Grecia. Generalmente la espulsioni collettive sono dirette verso la Turchia, sebbene non sia il Paese d'origine di molti MSNA e nonostante le scarse garanzie previste in materia di diritto d'asilo.[212]

La mancanza di fondi e di strutture *ad hoc* per la ricezione dei MSNA, rende difficile la presa in carico da parte dei servizi sociali. Nel 2008, il Ministero della Salute ha identificato solamente 300 posti occupati da MSNA in strutture d'accoglienza, mentre nell'anno successivo UNHCR ne ha stimati 450 presso 8 centri di accoglienza per richiedenti asilo. La stessa UNHCR ha segnalato come la scarsità di risorse disponibili renda difficile il trasferimento dai centri detentivi ai centri di accoglienza, rendendo quasi impossibile per i MSNA godere della protezione ordinaria che dovrebbe esserli garantita.[213] Al momento esistono 12 centri di accoglienza che offrono disponibilità di alloggi a circa 400 MSNA. Queste strutture sono gestite da ONG che utilizzano le risorse del Fondo europeo per i rifugiati, amministrate dal Ministero del Lavoro. Molte di queste strutture non possono permettersi di ospitare minori per lunghi periodi di tempo poiché le risorse sono assegnate solamente in base a specifici progetti. Le condizioni precarie e la mancanza di fondi disponibili fa sì che il 20% dei MSNA fugga dai centri entro le prime 24 ore dal loro collocamento, mentre il rimanente 80% vi rimane in media per

[212] L. DELBOS., *op. cit.*, 45.
[213] *Ibidem*, p. 105.

60 giorni.[214]

Una Circolare del Ministero dell'Interno prevede che il Pubblico Ministero sia il diretto incaricato a svolgere la funzione di rappresentante temporaneo di tutti i minori stranieri immigrati, rifugiati o richiedenti asilo politico.[215] Tuttavia, le norme dell'ordinamento giuridico greco che regolano l'assegnazione di un rappresentante legale ai minori privati del proprio ambiente familiare non prevedono che il Pubblico Ministero svolga questa funzione temporaneamente (Codice Civile, artt. 1592, 1600 e 1601). Infatti, l'articolo 1589 del *Codice Civile* e l'articolo 1 del *Decreto Presidenziale 220/2007* prevedono la rappresentanza da parte di un tutore legale per il minore i cui genitori non possano esercitare la patria potestà, o nel caso in cui il minore sia non accompagnato o non sia in diretta custodia di un adulto responsabile ai sensi della legge.

Il tutore legale ha l'obbligo di accompagnare il minore durante tutti i procedimenti giudiziari che lo riguardano, agendo secondo il suo superiore interesse e ascoltandone le opinioni prima di prendere decisioni in merito alla sua situazione. Il tutore legale è altresì tenuto a provvedere alla cura del minore, fornendo un supporto educativo oltre che un'abitazione (Codice Civile, artt. 1518, 1606, 1647 e 1648).[216] Tuttavia, non sono ancora state stipulate norme che regolino la rappresentanza dei minori stranieri non accompagnati, di conseguenza i Pubblici Ministeri raramente prendono in carico questi casi.

Nel 2010 il *Decreto Presidenziale 114/2010* ha introdotto delle norme a tutela dei MSNARA, creando un'ulteriore disparità di trattamento tra MSNA e MSNARA. Infatti, l'articolo 12 del *Decreto* sancisce l'assegnazione di un rappresentante legale o di un tutore designato ai minori non accompagnati di Paesi terzi che decidono di richiedere asilo in Grecia. I rappresentanti sono tenuti altresì a essere presenti durante il colloquio previsto in caso di presentazione di domanda di asilo, che per questa categoria di soggetti ha una priorità immediata rispetto alle altre.[217]

In base all'articolo 72 della *L. 3386/2005*, ogni minore straniero non

[214] www.bordercriminologies.law.ox.ac.uk/unaccompanied-minors-in-greece/ - 13/1/2015.
[215] Circolare del Ministero dell'Interno, n. 5401/1 – 261100 del 23 febbraio 2008.
[216] S. TROLLER, *op. cit.*, p.21.
[217] EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Annual Policy Report 2011. Final Report*, www.ec.europa.eu, 2012.

accompagnato residente in Grecia deve essere iscritto alla scuola dell'obbligo come i coetanei greci (c. 1). Per la sua iscrizione è necessaria la presentazione della documentazione richiesta ai compagni greci, fatti salvo casi eccezionali di minori protetti dallo Stato greco in quanto rifugiati (c. 3, lett. a) o richiedenti asilo (c. 3, lett. c). Ciononostante, per iscrivere un minore presso una scuola greca è necessaria l'approvazione di un tutore, che la maggior parte dei minori non si vede assegnato. Per sopperire a questa mancanza, molte ONG, come il Consiglio per i Rifugiati Greco, si dichiarano tutori legali del minore per poter fare godere al minore del diritto fondamentale all'istruzione.[218]

Per quanto riguarda il diritto alle cure sanitarie, tutti i MSNA presenti in Grecia hanno diritto alla protezione sanitaria, ma purtroppo solo coloro che sono ospiti di centri di accoglienza possono usufruire dell'accesso completo al sistema sanitario nazionale, mentre i restanti possono godere dell'assistenza medica in casi di emergenza o urgenza presso tutte le strutture ospedaliere. Anche in questo caso i MSNARA possono beneficiare di una maggiore protezione prevista dall'articolo 14 della *L. 3386/2005*, che prevede l'accesso completo al sistema sanitario nazionale a tutti i richiedenti asilo.[219]

3.2.2 - Difficoltà e problematiche nel processo di accoglienza greco

Il sistema di accoglienza greco presenta notevoli carenze e criticità, a partire dalla mancanza di un sistema di registrazione delle presenze di minori stranieri non accompagnati, alle massicce espulsioni di migranti dal Paese.

Nel paragrafo precedente è stata più volte sottolineata l'inadeguatezza delle procedure di accertamento delle età e in molti casi la mancata applicazione di tali procedimenti. Nel 2010, Human Rights Watch ha documentato svariati casi di registrazione di minori come adulti da parte delle autorità di polizia greche, le quali, secondo l'organizzazione, non hanno mai applicato le procedure di accertamento dell'età previste dalla Legge.[220]

Tra le criticità riportate nel paragrafo precedente ho menzionato l'uso

---

[218] S. TROLLER, *op. cit.*, p. 27
[219] L. DELBOS, *op. cit.*, p. 131.
[220] www.hrw.org/news/2012/04/25/human-rights-watchs-updated-submission-committee-rights-child-greece – 20/01/2015.

comune di strumenti quali la deportazione, l'espulsione collettiva, e i rimpatri forzati. Tra il 2007 e la seconda metà del 2008, il Ministero dell'Interno ha emanato 12.904 ordinanze di deportazione delle quali 2.599 effettuate.[221] Nel 2005, un rapporto degli *ombudsman* greci ha rilevato casi di espulsione di minori non più grandi di 12 anni, provenienti dall'Afghanistan, dall'Iraq e dalla Somalia.[222] Nel luglio 2009, 4 MSNARA curdi di nazionalità turca sono stati soggetti a espulsione collettiva verso la Turchia insieme ad altri 14 connazionali adulti richiedenti asilo. La loro deportazione derivò dal rifiuto della Polizia greca di Chania di accettare la richiesta di asilo effettuata oralmente dai MSNA, privandoli del diritto di accedere alle garanzie di questo sistema.[223]

Il problema che ha destato le maggiori preoccupazioni di importanti ONG come Human Rights Watch e Amnesty International riguarda le condizioni di detenzione dei MSNA presso i centri di permanenza temporanei greci. Nel 2008, l'attenzione dell'opinione pubblica è ricaduta sul problema, in seguito allo sciopero della fame di 100 MSNA detenuti presso un centro di accoglienza temporaneo dell'isola di Leros. Nell'agosto 2009, lo sciopero fu ripreso da 150 MSNA detenuti sull'isola di Lesvos, rendendo impossibile ignorare le proteste dei minori per il miglioramento delle loro condizioni di vita.[224] Nel 2009, un report del Comitato delle Nazioni Unite contro la Tortura ha definito *inaccettabili* le condizioni di detenzione di migliaia di migranti presso i centri di detenzione greci. In precedenza, già il Comitato sui diritti dell'Infanzia delle Nazioni Unite aveva sollevato il problema della detenzione di minori stranieri in Grecia. Nonostante le numerose condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo, le autorità greche hanno persistito nella detenzione di MSNA, in quanto, secondo le autorità di Polizia, la non detenzione porterebbe a un aumento del traffico di minori e dello sfruttamento di manodopera minorile.[225]

La Corte europea dei diritti umani ha condannato più volte la Grecia per la

---

[221] HUMAN RIGHTS WATCH, L*eft to survive. Systematic failure to protect unaccompanied migrant children in Greece*, Human Rights Watch, New York, 2008, p. 94.
[222] HUMAN RIGHTS WATCH, *World Report 2013: events of 2012*, Human Rights Watch, New York, 2013.
[223] AMNESTY INTERNATIONAL, *Greece: briefing on the draft law on asylum, migration-related detention and returns of third country nationals*, Amnesty International, 2011.
[224] www.hrw.org/en/news/2009/08/23/greece-create-open-centers-migrant-children – 20/01/2015.
[225]www.hrw.org/news/2014/03/24/greece-human-rights-watch-submission-united-nations-committee-against-torture – 20/01/2015.

violazione dell'articolo 3 della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, il quale proibisce la tortura e pene o trattamenti inumani o degradanti. Nel paragrafo 2.2.1 ho riportato la decisione della Corte del 21 gennaio 2011 in merito al caso di ricorso di un cittadino afgano entrato nel 2008 nell'UE attraverso la Grecia, poi giunto nel 2009 in Belgio, Stato dove fece domanda di asilo. In seguito alla richiesta di asilo, le autorità belghe emisero un ordine di trasferimento del ricorrente verso la Grecia, paese di primo ingresso e quindi responsabile per l'esame della sua richiesta di asilo ai sensi del *Regolamento di Dublino II*. La sentenza aveva condannato le autorità greche per la violazione dei principi della CEDU, in particolare la violazione dell'articolo 3 della *Convenzione*, a causa delle condizioni di vita degradanti a cui il ricorrente era stato sottoposto.

Il 5 aprile dello stesso anno, la Corte europea dei diritti dell'uomo si pronunciò sul caso *Rahimi c. Grecia,*[226] ritenendo illegittimo il trattamento di un quindicenne afghano, non accompagnato sul territorio ellenico, all'interno di un centro di detenzione temporaneo. Il ricorrente venne arrestato non appena fatto ingresso in Grecia il 19 luglio del 2007. Dopo l'arresto fu portato in un centro di trattenimento, dove vi fu detenuto fino al 21 luglio 2007, in attesa di una decisione in merito alla sua espulsione dalla Grecia. Il ricorrente ha sostenuto davanti alla Corte di essere stato sottoposto a condizioni di detenzione non adeguate al suo status di MSNA, in quanto trattenuto insieme ad adulti. La sua espulsione fu disposta con un provvedimento del 20 luglio 2007. Successivamente, rimesso in libertà, il minore non si vide proporre dalle autorità alcuna forma di assistenza, fino a quando alcune ONG locali si adoperarono per collocarlo presso un centro di accoglienza. Infine nel settembre del 2007 la domanda di asilo del ricorrente fu respinta dalle autorità greche. La Corte all'unanimità ha convenuto che *tanto le condizioni di detenzione alle quali il ricorrente è stato sottoposto nell'ambito del centro di trattenimento che le omissioni delle autorità nel prenderlo in carico come minore non accompagnato a seguito della sua rimessa in libertà configurano un trattamento degradante. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 3. D'altronde, tenuto conto delle considerazioni sopra svolte sulla questione dell'esaurimento delle vie interne di ricorso, lo Stato è anche venuto meno ai suoi obblighi positivi derivanti dall'articolo*

[226] Ricorso n. 8687/08.

13.[227]

La manca di strutture di accoglienza adeguate all'esigenze dei MSNA è stata più volte ribadita da un Rapporto di UNHCR, pubblicato il 16 giugno 2011, il quale riporta come la maggior parte dei MSNA presenti in Grecia sia senza tetto a causa della mancanza di posti letto presso i pochi centri di accoglienza destinati ad ospitarli. Il fatto di non possedere un fissa dimora rende questi minori più vulnerabili a subire forme di sfruttamento lavorativo, oltre a essere facili prede per le reti criminali attive nel traffico di droga e di persone.

Infine, il sistema di tutela dei MSNA presenta grosse lacune e la mancanza di risorse disponibili aggrava maggiormente la situazione. Come è già stato ribadito nel paragrafo precedente, la mancanza di norme che regolino la rappresentanza dei minori stranieri non accompagnati, fa sì che i Pubblici Ministeri raramente prendano in carico questi casi. Ad Atene, per esempio, è pratica comune che il Giudice minorile sia incaricato solamente di firmare una proposta di assegnazione di tutore, mentre il compito di cercare un tutore adeguato spetti alle ONG.[228]

[227] www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=2&id=2048 – 20/01/2015.
[228] S. TROLLER, *op. cit.*, p. 22

3.3 - Spagna

I flussi migratori diretti verso la penisola iberica costituiscono un fenomeno di formazione recente, originatosi conseguentemente ai numerosi cambiamenti socio-culturali ed economici dovuti dalla fine della dittatura franchista. Dalla fine degli anni Ottanta, la Spagna si è trasformata da Paese di transito per raggiungere altri stati dell'Unione europea, a Paese di destinazione e di insediamento di numerose comunità di immigrati. Nel decennio 1999-2008 si è registrato un incremento complessivo della popolazione straniera del 62,30%, 5.268.762 stranieri registrati, pari al 12% della popolazione totale. Nel 2008, il 17% della popolazione straniera era composta da minori di 18 anni, tra cui 6.475 minori stranieri non accompagnati.[229]

Il numero di *menores extranjeros no acompañados* (MENA) presenti in Spagna iniziò ad essere rilevante dal 1996 con l'approvazione del *Reglamento de extranjería* tramite il *Real Decreto 155/1996*.[230] La loro presenza iniziò a diffondersi uniformemente nel Paese dal 2000, crescendo da 2.000 MENA nell'anno 2003 a 6.500 nel 2005. Le cifre riportate dalle organizzazioni umanitarie appaiono tuttavia ridotte rispetto al loro numero reale, difficile da stimare a causa della carenza di dati affidabili su questa categoria di minori, lacuna denunciata anche dal Defensor del menor de la Comunidad de Madrid. Inoltre, le statistiche riguardanti il numero di MENA presenti in Spagna non sono disponibili in tutte le Comunità Autonome, e qualora disponibili, spesso sono discordanti tra loro a causa dei diversi metodi statistici utilizzati a livello locale.

Tra i dati più affidabili possiamo fare riferimento a quelli del Ministero dell'Interno e della stampa spagnola; in un anno e mezzo – tra il 1° gennaio 2004 e il 30 giugno 2005 – le Comunità Autonome spagnole hanno preso in carico 11.411 minori non accompagnati, in particolare la Comunità Autonoma di Andalucía, la Comunidad de Valenciana, Cataluña e la Comunidad de Madrid.[231] Al 31 dicembre 2013, il registro dei MENA presenti in Spagna, redatto della Direzione Generale

---

[229] UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN'S EMERGENCY FUND (UNICEF), *Ni ilegales ni invisibiles. Resumen 2009*, Etnia Comunicación, Madrid, 2009, p. 6.
[230] A. GUDE FERNÁNDEZ e B. LÓPEZ PORTAS, *La protección jurídica de los menores no acompañados en el ordenamiento jurídico autonómico. El caso de Galicia*, Comunicación presentada en el Congreso VII de la Asociación de Constitucionalistas de España, 2009, p. 3.
[231] C. GOENECHEA PERMISÁN, *Menores inmigrantes no acompañados: un estudio de su situación en la actualidad*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2009, p. 3.

della Polizia spagnola, registrava 3.770 minori stranieri, senza contare 289 minori non accompagnati comunitari, mostrando una diminuzione dei minori accolti nelle diverse Comunità Autonome spagnole.[232]

I MENA presenti sul territorio spagnolo sono per la maggioranza giovani di sesso maschile tra i 14 e i 17 anni di età, anche se si sono registrati casi di MSNA ben più giovani provenienti via mare dall'Algeria e dal Marocco, a bordo di imbarcazioni chiamate *pateras*.[233] La maggior parte dei minori che giungono in Spagna – tra il 75% e il 92% – provengono dal Marocco, Paese al cui interno si trovano due *enclaves* spagnole – Ceuta e Melilla –. Sono pochi i minori che provengono da situazioni di abbandono totale, mentre nella quasi totalità dei casi si tratta di minori marocchini che hanno deciso di raggiungere la Spagna a causa delle condizioni economiche sfavorevoli. Nella maggior parte dei casi i MENA marocchini hanno un livello di scolarizzazione molto basso e un'inadeguata formazione lavorativa.[234]

	Rintracciabili	**Non Rintracciabili**	**Totale**
Algeria	142	117	259
America del Sud	61	7	68
Asia	75	3	78
Gambia	13	0	13
Ghana	24	0	24
Guinea	37	0	37
Guinea Bissau	17	0	17
Mali	60	0	60
Marocco	2001	943	2944
Nigeria	37	0	37
Senegal	26	0	26
Altro	139	68	207
Totale	**2632**	**1138**	**3770**

Tab. 2 - Numero di MENA in Spagna al 31 dicembre 2013 – Fonte: R. FUENTES SÁNCHEZ (2014)

[232] R. FUENTES SÁNCHEZ, *Menores extranjeros no acompañados (MENA),* in "Azarabe. Revista Internacional de trabajo social y bienestar", n. 3, 2014, p. 108.
[233] EUROPEAN AGENCY FOR THE MANAGEMENT OF OPERATIONAL COOPERATION AT THE EXTERNAL BORDERS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION (FRONTEX), *op. cit.,* p. 17.
[234] C. GOENECHEA PERMISÁN, *op. cit.,* p. 4.

Sebbene la comunità marocchina sia la più estesa, la Tabella 2 mostra come nel 2013 sia stato registrato un elevato numero di MENA provenienti dai paesi dell'Africa sub-sahariana, oltre a un piccolo gruppo proveniente dall'Asia e dall'America del Sud.

3.3.1 - Le procedure di accoglienza e le garanzie dei minori non accompagnati in Spagna

Dagli anni Novanta, lo Stato spagnolo ha provveduto a consolidare un sistema di tutela adeguato per questa categoria vulnerabile di soggetti, fornendo una serie di benefici e garanzie derivanti dal diritto internazionale, dal diritto dell'Unione europea e dall'ordinamento domestico.

La Spagna ha ratificato importanti strumenti di diritto internazionale come la *Convenzione sui diritti dell'infanzia*, firmata il 26 gennaio 1990 e ratificata il 6 dicembre 1990,[235] *il Protocollo opzionale riguardante il coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati*, ratificato l'8 marzo 2002, *il Protocollo opzionale riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile,* ratificato il 18 dicembre 2001 e il *Protocollo opzionale sulla procedura di reclamo*, ratificato il 3 giugno 2013.[236] Oltre alla *Convenzione di New York*, lo Stato spagnolo ha ratificato dei Trattati per la specifica protezione dei minori, come la *Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori* del *5 ottobre 1961*, ratificata il 22 maggio 1987 ed entrata in vigore il 21 luglio dello stesso anno[237] e la *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori,* ratificata il 18 dicembre del 2014 e in procinto di entrare in vigore il 1° aprile del 2015.[238] Infine, il 14 agosto 1978 la Spagna ha ratificato la *Convenzione di Ginevra* del 1951 ai fini di tutelare i migranti richiedenti asilo.[239]

I MSNA presenti sul territorio spagnolo possono altresì godere della protezione delle norme di diritto dell'Unione europea relative ai minori stranieri non

[235] www.treaties.un.org – 24/01/2015.
[236] www.treaties.un.org – 28/01/2015.
[237] www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=39 – 24/01/2015.
[238] www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=160&CM=&DF=&CL=ITA – 24/01/2015.
[239] www.treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=V~2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en – 24/01/2015.

accompagnati presenti nell'UE.

L'ordinamento giuridico spagnolo presenta numerosi riferimenti ai minori stranieri non accompagnati, tuttavia una definizione precisa di minore straniero non accompagnato fu redatta solamente nel 2011, anno in cui entrò in vigore il *Real Decreto 557/2011*, con il quale si approvò il Regolamento della *Ley Orgánica 4/2000* in seguito alle modifiche apportate dalla *Ley Orgánica 2/2009*. L'articolo 189 del *Real Decreto* definisce *menor extranjero no acompañado* (MENA) lo straniero minore di 18 anni che ha raggiunto il territorio spagnolo senza essere accompagnato da un adulto responsabile per lui, o che non si sia preso effettivamente carico del minore in base ai termini previsti dalla legge.[240]

La protezione dei minori è un principio fondamentale consacrato dalla *Costituzione* spagnola del 27 dicembre 1978. La *Costituzione* spagnola non prevede norme fondamentali in materia di immigrazione, data la poca rilevanza del fenomeno migratorio nell'esatto momento storico della sua redazione. Un'eccezione è data dall'articolo 13, il quale riconosce un numero ristretto di diritti fondamentali agli stranieri presenti sul territorio spagnolo; il primo comma dell'articolo sancisce il riconoscimento di un'uguaglianza sostanziale tra cittadini spagnoli e cittadini di Paesi terzi, in merito al godimento dei dritti fondamentali e delle libertà costituzionali garantite dalla *Costituzione* stessa, secondo i termini stabiliti dalla legge e dai trattati internazionali. I limiti imposti dalla legge non possono comunque ledere la possibilità di godere dei diritti riconosciuti dal Titolo I, *Diritti e Doveri Fondamentali*.[241] Quando la normativa volta alla protezione dei minori stranieri non accompagnati in quanto minori si trova ad essere in contrasto con le misure di controllo derivanti dalla legislazione in materia di immigrazione, dovrebbe prevalere il primo gruppo di norme. Dunque, l'applicazione delle norme a tutela dei minori durante le varie fasi del processo di accoglienza di MENA dovrebbe avere la massima priorità, come stabilito dall'articolo 2 della *Ley Orgánica 1/1996* sulla

[240] *"lo previsto en el presente capítulo será de aplicación al extranjero menor de dieciocho años que llegue a territorio español sin venir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección del menor, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, así como a cualquier menor extranjero que una vez en España se encuentre en aquella situación."*

[241] A. VENTURI, *Il diritto dell'immigrazione in Spagna*, a cura di G. CORDINI, Mucchi Editore, Modena, 2010, p. 586.

protezione giuridica dei minori.[242]

Il processo di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Spagna può essere strutturato in quattro fasi: la fase di intervento, la fase di investigazione, la fase di decisione e la fase di esecuzione.

La prima fase, quella di intervento, inizia con il trattenimento-detenzione del minore da parte delle autorità di polizia e termina con la presa in carico da parte delle autorità di protezione minorile.[243] Il terzo comma dell'articolo 35 della *LO 4/2000* modificata dalla *LO 2/2009* prevede che al momento della localizzazione di uno straniero, privo di documenti di riconoscimento e la cui maggiore età non sia immediatamente definibile, le forze dell'ordine dello Stato siano tenute a contattare i servizi per la protezione minorile competenti sul territorio della Comunità Autonoma in cui il minore sia stato localizzato, oltre ad informare della sua presenza il Pubblico Ministero.

La determinazione dell'età del minore è svolta su iniziativa del Pubblico Ministero, il quale collabora a stretto contattato con le istituzioni sanitarie incaricate di svolgere i necessari accertamenti dell'età. Una sentenza della Corte Suprema spagnola del 23 settembre 2014 ha esteso la giurisprudenza in materia, stabilendo come l'immigrato in possesso di passaporto o di un documento d'identità equivalente che attesti la sua minore età non possa essere considerato un immigrato irregolare per essere sottoposto a procedure di accertamento dell'età. In conclusione, l'accertamento dell'età è ammissibile solamente nei casi in cui vi siano prove fondate della non validità del documento di identità. La sentenza aggiunge come in qualsiasi caso le tecniche mediche, soprattutto le tecniche invasive, non debbano essere applicate indiscriminatamente per accertare l'età dell'individuo esaminato.[244]

Le procedure di accertamento dell'età consistono generalmente in una perizia medica con esame osseo, in base al metodo di Greulich e Pyle.[245] Se l'esito dell'esame dovesse risultare incerto, le autorità sono tenute a considerare come valido il presupposto della minore età (RD 557/2011, art. 190, c. 4).

---

[242] SAVE THE CHILDREN, *La protección jurídica y social de los menores extranjeros no acompañados en Andalucía*, www.savethechildren.es, 2009, p. 8.
[243] SAVE THE CHILDREN, *op. cit.*, pp. 13-14.
[244] Sentenza del Tribunal Supremo del 23 settembre 2014, Recurso n. 1382/2013.
[245] *Ivi* 199.

I dati di identificazione del minore sono riportati nel Registro dei MENA (RMENA) della Direzione Generale della Polizia e della Guardia Civile spagnola, secondo le procedure previste dall'articolo 215 del *Real Decreto 557/2011*. Il RMENA descrive i profili dei minori non accompagnati la cui minore età risulti certa, fornendo i principali dati anagrafici del minore – nome; cognome; luogo e data di nascita; cittadinanza e ultima residenza – oltre a informazioni sui documenti d'identità; sui caratteri fisiognomici e biometrici; sulla minore età stabilita tramite Decreto del Pubblico Ministero; sugli organismi di tutela ed accoglienza a cui il minore è affidato; sulla residenza nella Comunità Autonoma competente; e infine sulla domanda di protezione internazionale, qualora sia già stata depositata.

Determinata l'età dell'individuo e constatata la sua effettiva minore età, il Pubblico Ministero affida il minore ai servizi competenti di protezione minorile della Comunità Autonoma in cui si trovava al momento della sua localizzazione (LO 4/2000, art. 35, c. 4). In seguito, i servizi sociali informeranno efficacemente il minore della normativa vigente in materia di protezione minorile e del contenuto del diritto di protezione internazionale in una lingua a lui comprensibile (RD 557/2011, art. 190, c. 5).

In questa fase la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración guiderà l'adozione di un Protocollo Quadro relativo i minori stranieri non accompagnati che coordini il coinvolgimento di tutte le istituzioni e le amministrazioni interessate dalla fase di localizzazione, alla sua identificazione e presa in carico da parte dei servizi pubblici di protezione minorile (c. 2).

La seconda fase del processo di accoglienza del MENA è la fase di identificazione, durante la quale saranno svolte indagini approfondite sull'identità del minore e sulle circostanze personali e socio familiari che lo hanno condotto in Spagna, in modo da poter adottare una decisione in merito al suo futuro.

Le autorità competenti a svolgere le indagini familiari, che potrebbero ricondurre alla famiglia di origine del minore, sono le Delegazioni del Governo spagnolo o le Prefetture del territorio in cui il minore detiene il domicilio (RD 557/2011, art. 191, c. 2). Le autorità designate a tale scopo procederanno attraverso la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, per richiedere ai rappresentanti

diplomatici del paese di origine del MENA di stilare una relazione sulla sua situazione familiare, mentre nei casi in cui il minore provenga da un paese dove non vi siano rappresentanze diplomatiche dello Stato spagnolo, le indagini saranno svolte attraverso la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios (c. 3). La richiesta di relazione sulla condizione familiare del minore, sulle sue condizioni di vita nel paese di origine e sul suo possibile ritorno seguono un modello predefinito, elaborato dalle Secretarías de Estado de Inmigración y Emigración y de Seguridad (c. 5). Inoltre le Delegazioni del Governo e le Prefetture competenti faranno sempre riferimento alle istituzioni a cui è stata attribuita la tutela, la custodia e la protezione temporanea del minore per ottenere informazioni circa la sua situazione, oltre all'Amministrazione della Comunità Autonoma del territorio in cui il MENA è domiciliato e dove sono ubicati gli organismi che ne gestiscono la tutela e la protezione (c. 4).

Durante la terza fase del processo di accoglienza, ossia la fase di decisione, le autorità competenti provvederanno ad applicare i procedimenti di rimpatrio assistito o di ricongiungimento familiare, solo nei casi in cui sia ritenuto nel superiore interesse del minore (art. 192, c. 1). L'accordo di iniziazione del procedimento verrà immediatamente notificato al minore, al Pubblico Ministero e a coloro che ne detengono la tutela legale, la custodia o la protezione temporanea.

Una volta comunicato l'accordo di iniziazione del procedimento, il minore e i propri rappresentanti legali disporranno di 10 giorni per formulare le opportune allegazioni di fatto e le prove pertinenti al caso. Nel caso di minori di età superiore ai 16 anni, essi potranno procedere senza l'intervento di una rappresentante legale. Per i MENA di età inferiore ai 16 anni è necessario l'intervento di un rappresentante legale designato, sebbene per i minori sufficientemente maturi da esprimere una volontà discordante da quella del proprio rappresentante, i procedimenti potrebbero essere temporaneamente sospesi fino alla nomina di un difensore giudiziario nominato dal Pubblico Ministero (RD 557/2011, art. 193, c. 1). Quando le allegazioni e i fatti riportati dal minore o dal proprio rappresentante siano considerati d'importanza decisiva per l'adozione di un accordo di rimpatrio, l'istruttore del procedimento concorderà, d'ufficio o su richiesta, l'apertura di un periodo di prova

per un periodo non superiore a trenta giorni né inferiore a dieci (c. 3). Successivamente il Delegato del Governo e le Prefetture competenti daranno inizio all'udienza di rimpatrio, durante la quale sarà garantita la presenza del minore sufficientemente maturo da poter esprimere la propria opinione sul procedimento. In seguito all'udienza saranno decise le modalità di rimpatrio, che potranno essere realizzate tramite ricongiungimento familiare o tramite affidamento del minore ai servizi di protezione minorile del paese di origine, e che dovranno essere applicate e notificate entro sei mesi dalla data di inizio del procedimento. Il minore può altresì impugnare la decisione facendo ricorso e potendo usufruire di assistenza giudiziaria gratuita ai sensi della normativa in materia (art. 194). I procedimenti di rimpatrio devono essere conformi alle disposizioni dell'articolo 195 del *Real Decreto 557/2011* che ne definisce le modalità e identifica gli enti incaricati a svolgere tali procedure.

Il 5 dicembre del 2006 il governo spagnolo ha firmato a Dakar un Accordo con il governo senegalese al fine di cooperare per la prevenzione dell'immigrazione di minori senegalesi, per il loro rimpatrio assistito e riabilitazione sociale. In particolare l'articolo 4 dell'accordo sottoscrive l'impegno delle autorità spagnole a fornire assistenza e protezione ai MENA senegalesi presenti sul territorio spagnolo. Inoltre le autorità spagnole sono tenute a comunicare alle autorità senegalesi competenti tutte le informazioni pertinenti la loro condizione, entro 10 giorni dall'ingresso irregolare del minore. Entro 20 giorni dalla segnalazione le autorità senegalesi si impegnano altresì a procedere all'identificazione del minore e della sua famiglia, oltre a inviare in Spagna tutta la documentazione necessaria per le pratiche di rimpatrio. Inoltre, il 23 dicembre 2004, la Spagna aveva sottoscritto un Memorandum di intenti con il Marocco per l'assistenza al rimpatrio dei minori non accompagnati marocchini, in seguito all'avvenuta identificazione e solo una volta localizzata la loro famiglia.[246] Il 6 marzo del 2007, i due Paesi hanno poi stipulato a Rabat un Accordo per aumentare gli sforzi di cooperazione in merito alla prevenzione dell'immigrazione illegale di MENA marocchini, alla loro protezione e alle misure di rimpatrio assistito che li riguardano. In molte occasioni i MENA

[246] N. M'JID, "The situation of unaccompanied minors in Morocco", Council of Europe Regional Conference on Migration of unaccompanied minors: acting in the best interests of the child, 25-27 October, MG-RCONF (2005) 3., p. 16.

marocchini sono rimpatriati in centri specializzati alla loro accoglienza in territorio marocchino, sia che le loro famiglie siano state rintracciate, sia che le indagini non abbiamo condotto a risultati concreti.[247]

Infine, l'ultima fase del processo, la fase di esecuzione, prevede l'indirizzamento dei MENA verso due percorsi distinti. Un primo gruppo di minori sarà rimpatriato nel paese di origine in base ai meccanismi precedentemente descritti, mentre un secondo gruppo di minori rimarrà in Spagna in seguito alla presa in carico dai servizi di protezione minorile.[248]

L'affidamento al sistema di protezione minorile della Comunità autonoma nella quale sono stati localizzati sarà processato tramite una Risoluzione amministrativa di dichiarazione di abbandono, la quale consiste in un'automatica assunzione della tutela da parte dell'autorità competente ai sensi dell'articolo 172 del *Código Civil*. I servizi di protezione minorile sono dunque incaricati di offrire protezione materiale e psicologica adeguata, collocando il minore in un centro di accoglienza o affidandolo ad una famiglia.

Informato della presa in carico del minore da parte delle autorità competenti, il Pubblico Ministero della Comunità Autonoma di riferimento dovrà nominare un rappresentante legale che assista il minore in tutti i procedimenti giudiziari e, se necessario, un'interprete.[249] In generale la tutela del minore viene affidata al direttore del centro di accoglienza ospitante,[250] secondo i termini stabiliti dal *Código Civil* e dalla *Ley de Enjuiciamiento Civil* (LO 4/2000, art. 35, c. 11).

In Spagna, esistono diversi tipi di centri di accoglienza a seconda del numero di minori presenti in ciascuna Comunità Autonoma. Se il numero di MENA presenti nella Comunità è basso, essi sono collocati in un unico centro di accoglienza, mentre nelle Comunità Autonome che ospitano il maggior numero di MENA esistono numerosi centri di accoglienza che si differenziano in base ai diversi servizi di

---

[247] J. KANICS, D. SENOVILLA HERNÁNDEZ e K. TOUZENIS, *Migrating alone. Unaccompanied and separated children's migration to Europe*, UNESCO Publishing, Paris, 2010, p. 16.
[248] SAVE THE CHILDREN, *La protección jurídica y social de los menores extranjeros no acompañados en Andalucía*, www.savethechildren.es, 2009, p. 24.
[249] D. SENOVILLA HERNÁNDEZ e L. TAWFIK, *Menores extranjeros no acompañados y sin protección en Europa. Proyecto PUCAFREU: resumen del informe comparativo e informe de la investigación en España*, PUCAFREU, 2013, pp. 50-51.
[250] L. DELBOS, *op. cit.*, p. 96.

assistenza e intervento destinati esclusivamente ai minori stranieri non accompagnati: centri di prima accoglienza; centri di accoglienza di medio e lungo termine; e centri di seconda accoglienza di lungo termine.[251] In Andalucía, i MENA sono inizialmente collocati presso centri specializzati nell'accoglienza di minori stranieri non accompagnati per poi essere smistati in diversi centri per l'accoglienza di minori in difficoltà, mentre nella Comunidad de Madrid i minori seguono il percorso opposto.[252]

La residenza dei MENA presi in carico dalla pubblica amministrazione spagnola o da qualsiasi altra identità individuata da una risoluzione giudiziale è da considerarsi legale ai sensi dell'articolo 35, comma 7, della *LO 4/2000*.[253] La concessione di un permesso di soggiorno – *visado de residencia* – sarà garantita una volta che sia stata accredita l'impossibilità di rimpatrio del minore e dopo 9 mesi dalla presa in carico dei servizi di protezione minorile (RD 557/2011, art. 196, c. 1). Il permesso sarà valido per un anno (c. 4) e potrà essere rinnovato per un altro anno, salvo autorizzazione a ricevere un permesso si soggiorno di lunga durata, dall'Ufficio immigrazione – *Oficina de Extranjería* – competente, entro 60 giorni dalla sua scadenza e se permarranno le circostanze che hanno condotto alla sua iniziale assegnazione (c. 5).

Al compimento della maggiore età, i giovani possono rinnovare o modificare l'autorizzazione di residenza precedentemente acquisita (art. 197 c. 1), tenendo in considerazione delle relazioni delle entità pubbliche competenti che attestino gli sforzi d'integrazione del minore, la necessità di continuità con gli studi o formazione lavorativa in corso e l'inserimento effettivo o potenziale sul mercato del lavoro (LO 4/2000, art. 35, c. 9). Per il rinnovo del permesso di soggiorno si terrà particolarmente conto del grado di inserimento sociale nella società spagnola facendo riferimento ai seguenti criteri: il rispetto delle norme di convivenza nel centro di

---

[251] *Ibidem*, p. 108.
[252] J. KANICS *et al.*,, *op. cit.*, pp. 13-14.
[253] *"Se considerará regular, a todos los efectos, la residencia de los menores que sean tutelados en España por una Administración Pública o en virtud de resolución judicial, por cualquier otra entidad. A instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, se otorgará al menor una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores. La ausencia de autorización de residencia no impedirá el reconocimiento y disfrute de todos los derechos que le correspondan por su condición de menor."*

accoglienza; la conoscenza della lingua spagnola; la presenza di legami familiari con cittadini spagnoli o stranieri legalmente residenti sul territorio spagnolo; la durata del periodo sotto tutela di un cittadino o di un'istituzione spagnola; la continuità con gli studi; la presenza di un'offerta o contratto di lavoro; e la partecipazione a corsi di formazione professionale (RD 557/2011, art. 197, c. 3). La durata del rinnovo sarà di due anni, a meno che non si tratti un'autorizzazione di residenza di lunga durata (c. 4).

Nel caso di MENA non in possesso di un permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni, essi potranno ricevere un'autorizzazione di residenza temporanea per circostanze eccezionali, tenendo in considerazione i requisiti del terzo comma dell'articolo 197 del *Real Decreto 557/2011*, oltre a verificare che il minore disponga dei mezzi economici necessari al suo sostentamento e di un contratto di lavoro valido in base ai termini dell'articolo 64 del suddetto *Decreto* (art. 198).

I MENA presenti sul territorio spagnolo possono svolgere attività lavorativa con l'approvazione dei loro tutori, secondo le disposizioni dell'articolo 6 e 7 del *Estatuto de los Trabajadores*, approvato tramite *Real Decreto Legislativo 1/1995* del 24 marzo. L'accesso al lavoro per i MENA è facilitato dall'articolo 40 della *LO 4/2000*, il quale prevede che la situazione occupazionale nazionale non sia da tenere in considerazione nella redazione di un contratto di lavoro offerto a un minore straniero maggiore di 16 anni, che sia in possesso di un permesso di soggiorno e sia sotto la supervisione di un tutore.[254]

I minori non accompagnati presenti sul territorio spagnolo posso beneficiare del diritto all'istruzione e devono essere iscritti alla scuola dell'obbligo se minori di 16 anni (Costituzione, art 27; LO 4/2000, art. 9), mentre i MENA più grandi sono ridiretti verso programmi di formazione professionale.[255]

Infine, i minori stranieri presenti sul territorio spagnolo hanno diritto a beneficiare dell'assistenza sanitaria universale riconosciuta dalla *LO 1/1996* relativa la protezione di minori.[256]

---

[254] L. DELBOS, *op. cit.*, p. 125.
[255] *Ibidem*, p. 120.
[256] *Ibidem*, p. 129.

Il numero di MENA richiedenti asilo in Spagna è piuttosto basso considerando che nel 2013 sono state registrate solamente 10 domande di asilo su 4.485[257] totali, e su 2841 MENA presenti.[258] Ciò nonostante le statistiche riguardanti i MENA richiedenti asilo non sono del tutto attendibili poiché le istituzioni incaricate della loro valutazione e registrazione spesso non fanno differenza con quelle degli adulti richiedenti.[259]

I MENA richiedenti asilo sono tutelati dalle disposizione della *Ley 12/2009* sul diritto di asilo e protezione sussidiaria, in particolare l'articolo 25 prevede un trattamento urgente per questa categoria vulnerabile di minori (c. 1, lett. b). L'articolo 48 della suddetta *Legge* prevede la presa in carico dei MENA richiedenti asilo da parte dei servizi competenti, previa comunicazione al Pubblico Ministero. Inoltre, come per i MENA non richiedenti asilo, sono stabilite le necessarie procedure di accertamento dell'età e di assegnazione di un rappresentante legale che possa assistere i minori durante i procedimenti di richiesta di protezione internazionale.

Nel 2013 la Corte Suprema spagnola, su impulso di UNHCR, ha emesso un'importante sentenza riguardo il trattamento dei MENA richiedenti asilo, che dovrebbe essere conforme alle raccomandazioni e linee guida di UNHCR in materia. Tra i punti principali della sentenza, è importante menzionare la necessità di provvedere a fornire assistenza legale ai MENA richiedenti asilo, rendendo prioritarie le informazioni contenute nei documenti di identità sui risultati dei test di accertamento dell'età privi dei requisiti scientifici necessari; l'obbligo delle autorità di riferire i casi di decisioni discostanti dalle procedure stabilite da UNHCR; e l'obbligo di giustificazione nei casi di applicazione dell'articolo 1F(a) della *Convenzione di Ginevra* che esclude la possibilità di ottenere lo status di rifugiato.[260]

3.3.2 – Difficoltà e problematiche nel processo di accoglienza spagnolo

Il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in Spagna ha

[257] EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), *op. cit.*, p. 109.
[258] EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Country Factsheet: Spain 2013*, www.ec.europa.eu, 2013, p. 6.
[259] L. DELBOS, *op. cit.*, p. 52
[260] Sentenza del Tribunal Supremo del 17 giugno 2013, Recurso n. 3186/2013.

subito importanti modifiche negli ultimi anni, tuttavia potrebbero essere apportati notevoli miglioramenti.

In primo luogo, la mancanza di dati statistici aggiornati e puntuali sui MENA presenti in Spagna crea notevoli problemi sia a livello amministrativo sia a livello giuridico. Vi sono due ragioni principali che impediscono l'ottenimento di informazioni precise su questa categoria di migranti, *in primis* la mancanza di istituzioni specializzate nella registrazione dei MENA. A causa dell'alta mobilità di questi minori, essi sono registrati da più autorità che ne gestiscono l'identificazione, a volte con falsi nominativi. Inoltre, molte ONG hanno accusato le autorità centrali e locali di riportare numeri più elevati relativi la presenza di minori stranieri nel Paese, in modo da instaurare nell'opinione pubblica l'idea di un'*invasione* di migranti, per giustificare alcune politiche migratorie restrittive.[261]

In secondo luogo, alcune organizzazioni non governative come Human Rigths Watch hanno più volte riportato l'inadeguatezza del sistema di accoglienza dei MENA nelle isole Canarie. Molti dei minori rintracciati negli aeroporti di Fuerteventura e Lazarote sono collocati in centri di permanenza temporanei, simili alle *zone d'attente* francesi (si v. par. 3.1.1). Le strutture mancano delle risorse basilari per il primo soccorso e i minori si trovano in situazione di completo isolamento dalla società, privi di qualsiasi assistenza sanitaria e rappresentanza legale. Il trattenimento presso questi centri dura in media 48 ore ma in alcuni casi può raggiungere i 40 giorni.[262] Human Rights Watch ha riportato numerosi casi di maltrattamenti nel centro di accoglienza La Esperanza, dove vengono ospitati la maggior parte dei MENA che raggiungono le isole Canarie. I minori alloggiati a La Esperanza sono spesso vittime di abusi, privati di acqua calda e riscaldamento, malnutriti e senza possibilità di rappresentanza legale.[263]

In Cataluña solo un piccolo numero di minori ha accesso ai centri di accoglienza ordinari per minori in difficoltà, tuttavia la maggior parte è sistemato presso strutture denominate *centros de noche* durante le ore notturne e in altre strutture durante il giorno. In mancanza di disponibilità di posti letto, i MENA si

[261] J. KANICS *et. al, op. cit.*, p. 10.
[262] N. M'JID, *op. cit.*, p. 22.
[263] HUMAN RIGHTS WATCH, *Eternal Emergency, No End to Unaccompanied Migrant Children's Institutionalization in Canary Islands Emergency Centers*, www.hrw.org, 2010.

trovano a dover vivere per strada o trovare soluzioni alternative presso altre Comunità Autonome.[264]

Non sono rari i casi di deportazioni, in particolare di minori marocchini di età compresa tra i 14 e i 18 anni, sebbene queste pratiche siano in continua diminuzione.[265]

Infine, per quanto riguarda il caso di MENA richiedenti asilo, nel caso in cui i minori compiano i 18 anni durante il procedimento di richiesta, è possibile che non possano ricevere un'autorizzazione di residenza, in quanto strettamente collegata all'ottenimento dell'asilo. Questo comporterebbe la permanenza illegale in Spagna, privando i minori richiedenti asilo di una serie di diritti e garanzie connessi all'ottenimento del permesso di soggiorno.[266]

[264] J. KANICS *et. al, op. cit,* p. 14.
[265] N. M'JID, *op. cit*., p. 26.
[266] L. DELBOS, *op. cit.,* p. 62.

CAPITOLO 4

I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI IN ITALIA

4.1 - Quadro normativo di riferimento

Il numero di minori stranieri non accompagnati sul territorio italiano è in costante crescita. Nel mese di dicembre, 14.243 minori stranieri non accompagnati, tra cui 3.651 irreperibili, si trovavano sul territorio nazionale. Secondo le indagini svolte dalla Direzione generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (DGIPI) del Ministero del Lavoro e delle Politiche Pubbliche, il numero di MSNA in Italia è in costante crescita (Fig. 2). Tali cifre tuttavia non tengono in considerazione il numero di minori richiedenti protezione internazionale, i minori non registrati presso le autorità per timore di non potersi spostare in altri paesi dell'Unione europea e i minori migranti e richiedenti asilo erroneamente individuati come adulti.

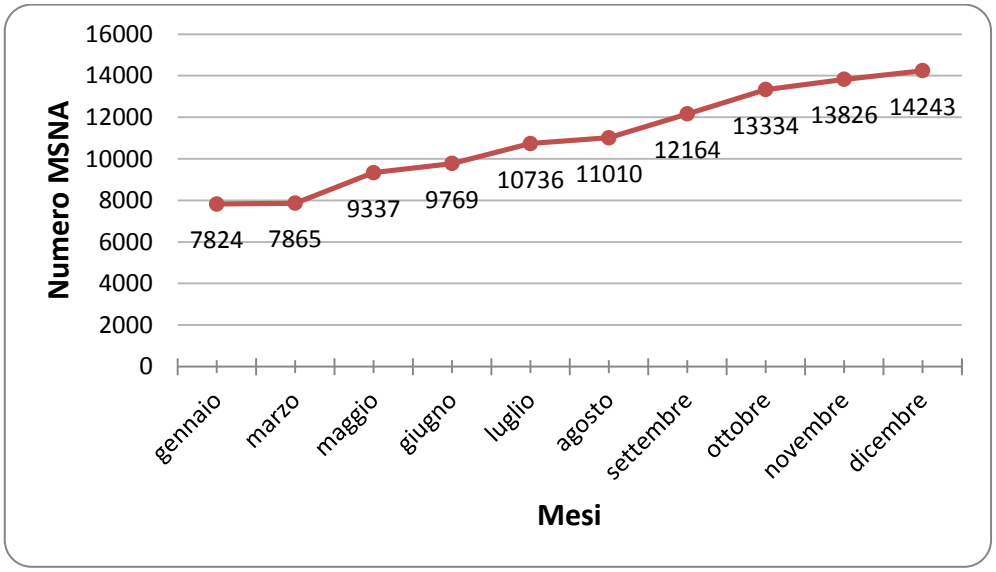

Fig. 2 - Numero MSNA presenti in Italia nel 2014 – Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche pubbliche (2014).

Il 94,5% dei minori stranieri non accompagnati registrati dalla DGIPI sono di sesso maschile, di età pari o superiore ai 16 anni, tuttavia vi sono casi di minori di età

pari e inferiore ai 6 anni. I paesi di provenienza dei MSNA presenti in Italia sono principalmente paesi del continente africano, caratterizzati da povertà diffusa e presenza di gravi conflitti interni, ma anche paesi dell'Europa orientale, dell'Asia meridionale e dell'America Latina. Il 24% dei minori di fatti proviene dall'Egitto, il 13% dall'Eritrea, mentre il 10% dall'Albania.[267]

In seguito allo sbarco di migliaia di migranti sulle coste italiane, l'opinione pubblica, organizzazioni non governative - in particolare Save the Children Italia - ed esponenti politici stanno spingendo verso una revisione e integrazione della normativa in materia. Tale sforzo è culminato nel *DDL C. 1658* per la modifica del *D.lgs. 286/98*, ossia il *Testo Unico delle Disposizioni Concernenti la Disciplina dell'Immigrazione e Norme sulla Condizione dello Straniero*. Nonostante i numerosi sforzi, il sistema normativo nazionale si dimostra inadeguato e lacunoso per l'appropriata tutela di questa categoria vulnerabile di soggetti.

Per analizzare dettagliatamente il quadro normativo italiano, è necessario fornire una definizione di minore straniero non accompagnato. Per MSNA si intendono quei minori *non aventi cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trovano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano* (d.p.c.m. 535/99, art. 1, c. 2). Questa categoria di minori ingloba diversi profili, tra i quali: i minori che giungono in Italia per ricongiungersi con i propri genitori, i quali non hanno i requisiti per avviare le procedure finalizzate ad un ricongiungimento familiare regolare; i minori sfruttati da organizzazioni criminali per traffico e trasporto di stupefacenti, prostituzione e accattonaggio; e i minori stranieri definiti emigranti economici. I minori appartenenti a quest'ultima categoria possono essere ulteriormente divisi in: minori che decidono di intraprendere un vero e proprio viaggio d'esplorazione verso l'Italia, spinti da ideali utopici creati da un immaginario falsato del nostro paese; *anchor children*, ossia i minori inviati in Italia dai propri genitori nella speranza di poter svolgere il ruolo di

[267] MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE PUBBLICHE – DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *Report nazionale minori stranieri non accompagnati*. Aggiornato al 31 dicembre 2014, www.lavoro.gov.it, 2014, p. 3.

tramite per un futuro ricongiungimento con la famiglia, rimasta nel paese d'origine; e minori in transito verso Paesi terzi di più facile accesso.[268] In relazione ai diversi gruppi di minori migranti e in particolare i MSNA, sembra possibile parlare di *specializzazione etnica*; i minori sfruttati e inseriti in reti di criminalità organizzata provengono principalmente dall'area del Maghreb, mentre i piccoli migranti economici, che decidono di intraprendere veri e propri viaggi di esplorazione, sono soprattutto di origine balcanica, in prevalenza albanesi.[269]

Non sono inclusi nella categoria MSNA, i minori stranieri non accompagnati accolti temporaneamente nel territorio dello Stato, denominati minori accolti. Il minore accolto è quel *minore non avente la cittadinanza italiana o di altri stati dell'Unione Europea, di età superiore a sei anni, entrato in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie, ancorché i minori stessi o il gruppo di cui fanno parte siano seguiti da uno o più adulti con funzioni generiche di sostegno, di guida e di accompagnamento* (d.p.c.m. 535/99, art. 1, c. 3).

Le condizioni necessarie per assumere lo status di minore straniero non accompagnato sono dunque: avere meno di 18 anni, trovarsi sul territorio italiano senza una figura genitoriale e/o parentale di riferimento, non richiedere nessuna forma di protezione internazionale, non essere cittadini comunitari. Pertanto, i minori rumeni e bulgari non vengono considerati dalla legge italiana come MSNA.

Inoltre è ancora tema di discussione se i minori conviventi con parenti entro il quarto grado, che non ne siano tutori o affidatari in base a un provvedimento formale – i c.d. affidati di fatto –, siano da considerarsi o meno minori non accompagnati. Secondo il Comitato per i minori stranieri, le cui funzioni sono state trasferite alla Direzione generale dell'Immigrazione e delle Politiche d'Integrazione (d.p.c.m. 121/14), sono da considerarsi *accompagnati* i minori affidati con provvedimento formale a parenti entro il terzo grado regolari, mentre negli altri casi sono da considerarsi *non accompagnati*.[270]

---

[268] G. MARTINI, *Il rimpatrio assistito dei minori albanesi non accompagnati. Aspetti giuridici e sociologici*, www.altrodiritto.unifi.it, 2007.

[269] CAMPANI G. e C. SILVA, *Crescere errando. Minori immigrati non accompagnati*, Franco Angeli, Milano, 2004; T. SMITH, *Minori non accompagnati in Europa*, in "Cittadini in crescita", n. 1, 2004.

[270] COMITATO PER I MINORI STRANIERI, *Minori stranieri non accompagnati. Linee guida*,

In caso di incertezza sulla minore età e assenza di un certificato di nascita che attesti la sua vera età, il minore straniero giunto in Italia potrà essere sottoposto ad accertamenti antropometrici o ad altri accertamenti previsti dalla legge (Circolare M.I. 9/7/2007; D.lgs. 25/08, art. 19, c. 2; D.P.R. 448/88, art. 8, c. 1). L'accertamento è disposto dall'autorità giudiziaria competente e l'assistenza del minore è assicurata, in ogni stato del procedimento, dai genitori o da altra persona idonea indicata dal minore e ammessa dall'autorità giudiziaria o dai servizi di assistenza degli Enti locali di cui si avvale l'autorità giudiziaria (D.P.R. 448/88, art. 12, c. 1 e 2). L'accertamento può essere effettuato previo il consenso del minore e del suo rappresentante legale e deve essere effettuato con metodi non invasivi (D.lgs. 25/08, art. 19, c. 2). Nell'attesa dei risultati vige il principio di presunzione della minore età e anche qualora, in seguito ad accertamento, vi siano ancora incertezze sull'età del soggetto, esso deve essere considerato come minore a tutti gli effetti. (Comitato per i Minori Stranieri, Linee Guida; D.lgs. 25/08, art. 19, c. 2; D.P.R. 448/88, art. 8, c. 2; Circolare M.I. 9/7/2007). La normativa italiana non prevede un unico metodo di accertamento dell'età, ma come stabilito dalle direttive dell'UNHCR è preferibile un approccio olistico che tenga in considerazione diversi fattori, dalla valutazione dello sviluppo fisico e cognitivo all'esame della maturità sociale e psicologica dell'individuo.[271]

Il sistema normativo italiano comprende un complesso di norme intricato e disomogeneo in merito alla tutela dei minori stranieri non accompagnati, a causa della giustapposizione di provvedimenti provenienti da diverse rami del diritto, che accostati definiscono l'identità giuridica dei soggetti considerati. In particolare, l' identità giuridica del MSNA si trova ad oscillare tra misure di tutela e protezione basate su una normativa volta nello specifico alla protezione dei minori stranieri non accompagnati in quanto minori, e misure di controllo derivanti invece dalla legislazione in materia di immigrazione.

Per un analisi dettagliata della normativa italiana relativa è necessario partire dalla *Costituzione*. L'articolo 10 recita al comma 1 e 2:

---

deliberate nella riunione dell'11.1.2001 aggiornate nel 2003 a seguito dell'emanazione della L. 189/02.

[271] UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia*, www.unhcr.it, 2014.

1. *L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.*
2. *La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.*

In riferimento all'articolo 10, l'Italia si impegna a riconoscere ai MSNA tutti i diritti garantiti dalla *Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia* del *20 novembre 1989*, ratificata con la *L. 176/91*, tra cui il diritto alla protezione, alla salute, all'istruzione, all'unità familiare, alla tutela dello sfruttamento e il diritto alla partecipazione, in base ai principi del superiore interesse del minore e il principio di non discriminazione (si v. par. 1.2.1). Inoltre, l'Italia ha ratificato i tre *Protocolli opzionali* alla *Convenzione* tramite la *L. 146/2006*, oltre ad aver ratificato numerosi trattati internazionali a tutela dei minori stranieri non accompagnati come la *Convenzione dell'Aia sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori* del *5 ottobre 1961*, ratificata con la *L.742/80*; la *Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozioni internazionale* del *29 maggio 1993*, ratificata con la *L. 476/98* e la più recente *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori*, ratificata con *L. 77/03*. Si può inoltre ritenere che i MSNA godano dei diritti fondamentali e di uguaglianza sanciti dall'articolo 2 e 3 della *Costituzione*, oltre che della protezione prevista dall'articolo 31.

L'articolo 2 della *L. 184/83* denominata *legge adozioni*, stabilisce il diritto del MSNA al mantenimento, all'educazione e all'istruzione. L'articolo 34 del *D.lgs. 286/98* e la *Circolare M.S. n. 5 del 24/3/2000* stabiliscono che tutti i MSNA in possesso di un permesso di soggiorno siano iscritti obbligatoriamente al Servizio Sanitario Nazionale e quindi abbiano pienamente diritto di accedere a tutte le prestazioni fornite. Per quanto riguarda i MSNA privi di un permesso di soggiorno, costoro non possono iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale, ma hanno comunque diritto alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e ai programmi di medicina preventiva. (D.lgs. 286/98, art. 35, c. 3). Questa normativa è in contrasto con l'articolo 24 della *Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia*, la quale stabilisce che tutti i

minori debbano avere accesso all'assistenza sanitaria senza discriminazioni. Alcune regioni, tra cui la Regione Lombardia, con lo scopo di attenersi al principio di non discriminazione, garantiscono l'iscrizione al Servizio Sanitario regionale a tutti i minori stranieri irregolari (Delibera 20/12/2013, Punto 2.6, Allegato 3).[272]

Tutti i MSNA sono soggetti all'obbligo scolastico e hanno diritto di essere iscritti a scuola anche se privi di permesso di soggiorno. I MSNA privi di permesso di soggiorno sono iscritti con riserva, ma possono comunque ottenere il titolo conclusivo nelle scuole di ogni ordine e grado (D.lgs. 286/98, art.38; D.P.R. 394/99, art. 45). Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali garantiscono il diritto allo studio *anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana* (D.lgs. 286/98, art. 38, c. 2).

Per i minori titolari di permesso per minore età il diritto a lavorare non è né stabilito né vietato esplicitamente dalla legge, tuttavia una *Circolare M.I. 13/11/2000* proibisce ai minori in possesso di tale tipologia di permesso di soggiorno di esercitare attività lavorativa. La suddetta circolare è da considerarsi illegittima ai sensi del superiore interesse del minore, come dichiarato dal Tribunale di Torino.[273] In alcune province come quelle di Bolzano, le istituzioni locali competenti hanno predisposto che i titolari di permesso per minore età possano svolgere attività lavorativa.[274] Secondo la *Circolare M.I. 9/4/2001*, i MSNA in possesso di permesso per affidamento, per motivi familiari, per protezione sociale o per asilo possono lavorare alle stesse condizioni dei minori italiani.

I minori stranieri non accompagnati godono inoltre del diritto di non espulsione dal territorio italiano. L' articolo 19 del *D.lgs. 286/98, Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili*, stabilisce come non sia *consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi* (lett a, c. 2). Inoltre, *il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità, degli*

[272] www.lombardia.cisl.it – 30/10/2014.
[273] Tribunale di Torino, ord. 21/11/2001 est. Dughetti; ord. 31/5/2001 est. Scarabello; ord. 12-14/9/2001 est.Beltramino.
[274] Circolare provinciale di Bolzano 17/09/2003.

anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali sono effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate.(c. 2-bis). Eccezione alla regola della non espulsione, è il caso del MSNA che debba essere allontanato dall'Italia per esigenze di ordine pubblico, ossia dopo aver commesso gravi reati o poiché la personalità del MSNA possa costituire un pericolo alla sicurezza altrui. In questi casi il Ministero dell'interno è tenuto a espellere il MSNA tramite un provvedimento di alta amministrazione, previa notizia al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro degli affari esteri (D.lgs. 286/98, art. 13, c. 1).

Ciò nonostante, il 23 febbraio 2012 la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia, nel caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*[275], per la violazione dell'articolo 3 e 13 della CEDU, nonché dell'articolo 4 del *Protocollo aggiuntivo n. 4*, che vieta le espulsioni collettive di stranieri. Il caso si inserisce nel contesto della c.d. *politica dei respingimenti*, avviata successivamente alla stipulazione nel 2009 di un accordo bilaterale tra il Ministero dell'Interno italiano e il Ministero dell'interno libico. I ricorrenti, 24 cittadini somali ed eritrei, facevano parte di un gruppo di migranti respinti il 6 maggio 2009, dopo essere stati intercettati in acque internazionali, nella zona SAR – Search and Rescue – di responsabilità maltese. In questa zona i migranti venivano poi trasferiti a bordo di navi italiane e poi riportati in Libia, Stato che non ha sottoscritto la *Convenzione di Ginevra* del 1951 e che dunque non distingue tra migranti e rifugiati, in base all'accordo bilaterale e in piena violazione del principio di non respingimento.[276]

In base all'articolo 28 del *D.lgs. 286/98*, il principio di superiore interesse del fanciullo deve avere carattere di priorità in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori. Pertanto vi è una tendenza ad autorizzare che il genitore straniero, privo del permesso di soggiorno, possa permanere in Italia per un periodo determinato quando la sua espulsione determinerebbe una lesione del diritto del minore alla bi-genitorialità e all'unità familiare. Questa nuova lettura del terzo comma dell'articolo 31 è stata supportata dal Tribunale dei Minorenni di Milano nella decisione del

[275] Ricorso n. 27765/09.
[276] www.meltingpot.org – 28/01/2015.

Decreto 27/2/2013 concernente la richiesta di autorizzazione a permanere nel nostro territorio.[277] Qualora l'espulsione venga effettuata secondo i casi previsti dall'articolo 19, il provvedimento è adottato, su richiesta del questore, dal Tribunale per i minorenni (D.lgs. 286/98, art. 31).

I minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo possono essere soggetti a rimpatrio assistito come previsto dalla *Direttiva 2008/115/EC* e dalla *Convenzione Europea sul rimpatrio dei minori* adottata all'Aia il 28 maggio 1970 e ratificata tramite la *L. 396/75*. La normativa italiana regola il rimpatrio assistito tramite l'articolo 33, comma 2-bis, *T.U. 286/98* e l'articolo 7 *d.c.p.m. 535/99*. Per rimpatrio assistito si intende *l'insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore interessato l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento coi propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese d'origine, in conformità alle convenzioni internazionali, alla legge, alle disposizioni dell'autorità giudiziaria ed al presente regolamento. Il rimpatrio assistito deve essere finalizzato a garantire il diritto all'unità familiare del minore e ad adottare le conseguenti misure di protezione* (d.p.c.m. 535/99, art. 1, c. 4).

Il rimpatrio assistito si differenzia notevolmente dall'espulsione, in quanto si tratta di un provvedimento adottato in seguito a un'indagine nel paese d'origine del minore e a un'accurata esamina della sua situazione specifica. La DGIPI in seguito alla segnalazione riguardante la presenza di un minore straniero non accompagnato, avvia entro 60 giorni le indagini nel paese d'origine, svolte da organizzazioni non governative e governative convenzionate con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. In ogni fase del processo il minore deve essere costantemente consultato riguardo la sua opinione circa la possibilità di un rimpatrio. Dopo avere consultato l'organizzazione competente e aver preso visione del piano di reinserimento predisposto da essa, la DGIPI decide se è nell'interesse del minore essere rimpatriato o restare in Italia. Nel primo caso, il Tribunale per i minorenni rilascia il nulla-osta al rimpatrio, a meno che vi siano procedimenti giurisdizionali a carico del minore e sussistano inderogabili esigenze processuali. Infine la DGIPI dispone il rimpatrio assistito, eseguito dalla Polizia - nel caso di rimpatri coattivi -,

[277] E. CININI, "No all'espulsione del genitore straniero se si lede diritto alla bi genitorialità", www.altalex.com, 24 maggio 2013.

dai servizi sociali e/o dall'organizzazione che ha svolto le indagini nel paese d'origine.[278]

[278] MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE PUBBLICHE – DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *Linee guida sui minori stranieri non accompagnati. Le competenze della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione*, www.lavoro.gov.it, 2013.

4.2 - Il minore straniero non accompagnato e l'iter di accoglienza

Nel paragrafo 4.1 è stato delineato il profilo del minore straniero non accompagnato in Italia, dunque resta comprendere il tortuoso iter di accoglienza a cui è destinato. Il percorso di accoglienza a cui sono sottoposti i MSNA in Italia è intriso di contraddizioni e scorciatoie burocratiche sulle quali cercherò di soffermarmi. Prima di analizzare nel dettaglio il periodo di prima e seconda accoglienza, oltre al periodo d'inserimento nella società del MSNA dopo il compimento della maggiore età, è necessario menzionare come l'attenzione su questa particolare categoria vulnerabile di migranti ha portato alla stipulazione di un fondo ad hoc per gestire le spese di accoglienza di questi minori.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Pubbliche ha appunto provveduto a istituire un fondo nazionale per l'accoglienza dei MSNA, stipulato ai sensi dell'articolo 23, comma 11 del *D.L. 95/12*, convertito con la *L. 135/12*. Il fine originario del fondo è quello di assicurare la continuità degli interventi a fronte della grave emergenza umanitaria dovuta agli improvvisi flussi migratori del 2011 e a consentire una gestione ordinaria dell'accoglienza dei migranti. In base al *D.M. 7/8/2014*, i beneficiari di questo fondo sono identificati come: i MSNA la cui presenza e presa in carico in tutte le regioni italiane sia stata segnalata dalle autorità competenti nel corso dell'anno 2014; e i MSNA la cui presenza sia stata segnalata per la prima volta nelle regioni Sicilia, Calabria e Puglia nel corso dell'anno 2014. Ad oggi il fondo ammonta a 30 milioni di euro previsti per l'anno 2014 - 10 milioni in più rispetto all'anno 2013 - e sono destinati agli enti locali che erogheranno per un singolo semestre almeno 10 giornate di accoglienza di MSNA (art.3).

Il 30 ottobre di quest'anno l'ANCI ha dichiarato il via libera all'erogazione di 60 milioni aggiuntivi per il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati al termine della Conferenza Unificata.[279] In parallelo al Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, il Ministero dell'Interno ha provveduto allo stanziamento di un fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, il quale verrà analizzato nel prossimo paragrafo.

[279] Si v. il Decreto del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali 12/11/2014 in www.lavoro.gov.it.

4.2.1 - Il percorso di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati provenienti dal circuito civile

In Italia, chiunque ha facoltà di segnalare alla autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età. I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità, sono tenuti a riferire al più presto al Tribunale per i minorenni competente l'avvenuta segnalazione delle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono, delle quali vengono a conoscenza in ragione del proprio ufficio (L. 184/83, art. 9). Spesso i minori si presentano spontaneamente alla Questura del comune di arrivo, in quanto precedentemente informati sulle procedure di accoglienza.[280] Come anticipato nel paragrafo 4.1, nel caso di dubbio sulla minore età e assenza di certificato di nascita del minore si può procedere all' accertamento dell'età su richiesta dell'autorità giudiziaria.

La Questura è anche l'organo incaricato dell'immediata presa in carico del minore ed è tenuta collocare il minore in un luogo sicuro sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione (C.c., art. 493). Le autorità verificano dunque la disponibilità delle strutture del distretto di appartenenza e in mancanza di una sistemazione si rivolgono alla DGIPI per individuare le possibili strutture di prima accoglienza disponibili. Le strutture di prima accoglienza, definite anche strutture ponte, sono nate dall'incalzante necessità di collocare i numerosi MSNA giunti in Italia dal 2012, e sono incaricate della prima fase di accoglienza del minore, fino al trasferimento nelle strutture di seconda accoglienza che ospiteranno i minori fino al compimento della maggiore età.[281]

Contemporaneamente è la stessa Questura a segnalare la presenza del minore al Comune di destinazione e alla DGIPI (d.p.c.m. 535/99, art. 5), la quale è responsabile del censimento dei MSNA presenti sul territorio. L'identità da censire è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, e ove necessario, attraverso la collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del paese di origine del minore. La presenza del minore deve essere inoltre segnalata simultaneamente alla

[280] A. R. CALABRÓ (a cura di), *Minori stranieri non accompagnati nel territorio pavese. Indagine in merito all'accoglienza nella provincia di Pavia dei minori stranieri non accompagnati*, Osservatorio Provinciale Immigrazione della Provincia di Pavia - Assessorato alle Politiche per la Coesione Sociale, in corso di stampa, p. 59-63.
[281] *Ivi* 280.

Procura della Repubblica, incaricata dunque di assegnare il caso a un Giudice Tutelare, e alla Procura della Repubblica per i minorenni presso il Tribunale dei Minori. Il Tribunale per i minore deve collaborare con il giudice tutelare alla nomina del tutore (C.c., art. 334), predisposta dallo stesso giudice tutelare tramite decreto (art. 343).

In Italia, nonostante sia vietata la detenzione dei MSNA, i ritardi nella procedura di accertamento anagrafico, possono determinare il trattenimento del minore straniero in centri per adulti oppure nei Centri di Identificazione ed Espulsione.

La DGIPI può comunque intraprendere indagini familiari (d.p.c.m. 535/99, art. 2) in collaborazione con le rappresentanze consolari e organizzazioni internazionali interessate e/o procedere al rimpatrio assistito volontario (D.lgs. 286/98, art.32). Nel caso in cui la DGIPI ritenga che il rimpatrio assistito non sia nel suo superiore interesse del minore, il MSNA ha diritto di presentare ricorso alla Magistratura - Tribunale ordinario o TAR - per ottenere l'annullamento del provvedimento. Per la presentazione del ricorso, il minore può essere rappresentato dal tutore o dai genitori dal paese d'origine.[282]

Una volta segnalato, il MSNA viene affidato in seconda accoglienza a una famiglia, a parenti fino al quarto grado o a una comunità, al fine di assicurare il mantenimento, l'educazione e l'istruzione del minore (L. 184/83, artt. 2 e 5). Gli istituti di assistenza pubblici o privati a cui viene affidato il MSNA esercitano i poteri tutelari sul minore, ricoverato o assistito fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore (art. 3). Il tutore rappresenta una figura di riferimento per il MSNA, in quanto si tratta del soggetto preposto all'assunzione del ruolo di legale rappresentante e di gestione del suo patrimonio (C.c., art. 357). Non potendo il minore rappresentarsi da solo per via della sua età, è il tutore che deve ricostruirne i bisogni reali e vigilare che tutte le procedure si svolgano in accorso con il principio si superiore interesse, oltre all'applicazione dell'adeguate misure di accoglienza (D.lgs. 25/08, art. 26, c. 5), cura, tutela ed educazione (art. 37). In alternativa, il Giudice Tutelare può esercitare l'istituto di tutela assistenziale ai sensi dell'articolo 354 del *Codice Civile*, ossia la facoltà di deferire la nomina del tutore a un ente di assistenza

[282] *Ivi* 277.

del Comune dove è domiciliato il minore oppure alla comunità di accoglienza.

L'ANCI riporta che nel biennio 2011-12 la modalità più diffusa di gestione dei servizi relativi ai MSNA sia l'aggregazione di Enti locali appartenenti a Comuni diversi (nel 71% dei casi), mentre tra i Comuni autosufficienti, il 5% delega il servizio all'ASL di appartenenza. Il 17,5% dei Comuni italiani hanno provveduto a stipulare protocolli d'intesa con Enti e/o istituzioni incaricati della gestione dei MSNA tra cui: il tutore, il Giudice Tutelare, Questura, Prefettura, Tribunale per i minorenni, istituti scolastici, comunità di accoglienza, altri Comuni, enti per la formazioni professionale, enti del terzo settore e servizi sanitari.[283]

Nel percorso ordinario di accoglienza, dunque escludendo l'opzione del rimpatrio assistito, terminate la raccolta di informazioni e la fase di valutazione effettuata dai Servizi Sociali in collaborazione con Questura e Tribunale per i Minorenni, il MSNA può essere affidato a parenti, connazionali o famiglie italiane. L'articolo 2 della *L. 184/83* prevede la possibilità che *il minore che sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo possa essere affidato ad un'altra famiglia, possibilmente con figli minori, o ad una persona singola, o ad una comunità di tipo familiare, al fine di assicurargli il mantenimento, l'educazione e l'istruzione*. La legge italiana riconosce la competenza dei Servizi Sociali locali e del Giudice Tutelare, in caso di affidamento consensuale, e del Tribunale per i minorenni, in caso di affidamento giudiziale, senza dover attendere la decisione della DGIPI sulla permanenza del minore in Italia. Se i minori sono affidati a un cittadino straniero regolarmente soggiornante e convivono con l'affidatario vengono iscritti nel permesso di soggiorno dell'affidatario fino al compimento dei 14 anni, e ricevono un permesso di soggiorno per motivi familiari al compimento dei 14 anni (art. 4). Il V Rapporto ANCI/Cittalia riporta come nella maggior parte dei casi, i MSNA siano affidati a parenti, sebbene le pratiche di affidamento a famiglie etero culturali o omo culturali siano in aumento; limitati sono invece gli affidi a famiglie straniere etero culturali.[284]

Si può sostenere che le norme sancite dalla *L. 184/83* dovrebbero essere applicate anche ai minori sottoposti a tutela e che convivono con il tutore, nel caso

[283] *Ivi* 11.
[284] *Ibidem* pp. 129-130.

sia un cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia; i minori affidati di fatto, ossia senza alcun provvedimento adottato ai sensi della *L. 184/83*, a un parente entro il quarto grado regolarmente soggiornante con cui convivono. Molte Questure non rilascino un permesso per motivi familiari a queste categorie di minori, ma solo un permesso per minore età, tuttavia i minori in questioni possono presentare ricorso alla Magistratura al fine di ottenere il permesso per motivi familiari.

In passato, il Tribunale dei minori apriva la pratica di presa in carico come provvedimento di affidamento per i minorenni ai sensi della *legge adozioni*, in contemporanea alla nomina del tutore da parte del Giudice Tutelare. Questo significa che la Questura poteva rilasciare al minore un permesso di soggiorno per affidamento, alla scadenza del quale il neomaggiorenne poteva ottenere con più facilità la conversione con un permesso di soggiorno per motivi lavorativi. Oggigiorno, il Tribunale dei minorenni tende a non aprire pratiche di affidamento, ma viene subordinato al Giudice Tutelare il compito di emettere la ratifica dell'affido o attribuzione della tutela, solitamente dopo che il MSNA è stato preso in carico dal Comune o dalle Comunità, in modo tale che la DGIPI possa valutarla secondo le norme previste dalla legge. L'assenza del provvedimento di affidamento conduce a una grave mancanza nel sistema di prima accoglienza del MSNA: senza il provvedimento di affidamento, i Servizi Sociali del Comune non possono fare una valutazione psicologica del minore, valutazione che viene rimandata una volta loro si sono inseriti nelle Comunità.[285]

Il passaggio alla maggiore età rappresenta una svolta per il percorso di inclusione nella società del MSNA, se effettivamente avviato durante la permanenza in Comunità con la partecipazione ad attività di inserimento lavorativo. Il minore può rimanere in Italia regolarmente al compimento della maggiore età se dimostra di trovarsi nel nostro Paese da almeno tre anni e di aver effettuato un percorso di integrazione della durata di almeno due anni (D.lgs. 286/98, art. 32, c. 1-bis). Con le modifiche introdotte dalla *L. 129/11*, il permesso di soggiorno può essere rilasciato ai minori affidati o sottoposti a tutela, anche se non sussistono i sopracitati requisiti, previo parere positivo della DGIPI, richiesto dai Comuni almeno tre mesi prima del

[285] *Ivi* 280.

compimento della maggiore età del minore.

Purtroppo l'inserimento nella società dopo il compimento della maggiore età è reso difficoltoso dalle carenze normative in materia; il permesso di soggiorno per minore età, infatti, è raramente convertito in permesso per lavoro o per attesa occupazione.[286] Nonostante ciò, si sta consolidando una la tendenza ad annullare il diniego della conversione del permesso di soggiorno per minore età a permesso di soggiorno per lavoro subordinato, come dimostrato da una sentenza del TAR del Lazio.[287] Per i minori che sono stati affidati non si verificano particolari problemi con la conversione del permesso di soggiorno al passaggio della maggiore età, come predisposto dall'articolo 32 del *T.U. 286/98.* Attualmente, molte Questure non rilasciano alcun permesso di soggiorno ai minori sottoposti a tutela o affidati di fatto a un parente entro il quarto grado, i quali abbiano compiuto 18 anni. In questi casi è possibile presentare ricorso al TAR., al fine di ottenere un permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni.

La Corte Costituzionale è stata chiamata ad esprimere un parere ai sensi degli articoli 343 e seguenti del *Codice Civile*, sull'illegittimità dell'articolo 32 del *T.U. 286/98*, in particolare sulla parte in cui non prevede che al compimento della maggiore età il permesso di soggiorno possa essere rilasciato anche ai minori stranieri sottoposti a tutela. La *sentenza n. 198 del 5 giugno 2003* emessa dalla Corte ha dunque assicurato la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per lavoro subordinato al compimento dei 18 anni per queste particolari categorie di MSNA. Precedentemente anche il T.A.R. dell'Emilia Romagna tracciava il profilo di illegittimità del suddetto articolo 32, riconoscendo l'equivalenza sostanziale tra gli istituti dell'affidamento e della tutela e la disparità di trattamento tra i minori stranieri affidati ed i minori stranieri sottoposti a tutela, sottolineando come costituisca una violazione del principio di uguaglianza sancito nell'articolo 3 della *Costituzione*.[288]

Inoltre al compimento della maggiore età il MSNA, previa approvazione della Comunità di accoglienza, può fare appello ai Servizi Sociali del Comune per poter esercitare lo strumento del prosieguo amministrativo attraverso provvedimento del Tribunale per i Minorenni. Il prosieguo amministrativo è uno strumento proprio dalla

[286] *Ivi* 280.
[287] Sentenza del TAR Lazio n. 1362 del 18 novembre 2010.
[288] Sentenza del TAR Emilia Romagna n. 3492 dell'8 luglio 2004.

materia civilistica, applicato originariamente a casi di adolescenti privi di un indirizzo educativo familiare adeguato ai sensi degli articolo 25 e seguenti del *Regio Decreto n. 1404/34* e modificati dalla *L. 888/56*. L'attivazione del prosieguo amministrativo permette al MSNA di proseguire il percorso educativo in Comunità per un periodo di durata dagli 1 ai 3 anni.[289]

4.2.2 - Il percorso di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati provenienti dal circuito penale

I minori stranieri rappresentano la maggioranza dei minori inseriti nelle strutture di giustizia minorile come i Centri di Prima Accoglienza (CPA) e gli Istituti Penali Minorili (IPM). Si tratta in gran parte di MSNA entrati in Italia clandestinamente, in alcuni casi portati da organizzazioni criminali che gestiscono il traffico di minori a scopo di sfruttamento.

Per quanto riguarda questa particolare categoria di MSNA, si delinea un diverso percorso di accoglienza; la gestione del minore straniero appartenente al circuito penale è inizialmente prerogativa dell'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni (L. 1085/62, L. 354/75, D.P.R. 448/88). L'Ufficio interviene qualora il MSNA si trovi in stato di arresto, in misura cautelare non detentiva (D.P.R. 448/88, art. 22) o durante l'applicazione della messa alla prova, ossia durante la sospensione del processo (art. 28). Il MSNA colto in flagranza di reato viene collocato in un Centro di Prima Accoglienza dal Tribunale dei Minorenni. Una volta transitati nei CPA, i minori stranieri vengono dunque rilasciati e assegnati dagli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM) alle comunità educative dedite all'accoglienza e alla rieducazione del minore, da cui spesso i MSNA scappano. Rispetto ai minori italiani inseriti nel circuito penale, nei confronti dei minori stranieri si registra un uso superiore della custodia cautelare e della detenzione in IPM. Purtroppo per quanto riguarda coloro ai quali vengono applicate misure alternative alla detenzione o che vengono inseriti in *messa alla prova*, si registra un fallimento nel percorso di reinserimento nel 50% dei casi.[290]

Un permesso di soggiorno per protezione sociale può essere emesso per i

[289] *Ivi* 280.
[290] *Ivi* 280.

MSNA che hanno terminato l'espiazione di una pena detentiva per reati commessi durante la minore età e hanno partecipato a un programma di assistenza e integrazione sociale, al momento delle dimissioni dagli istituti correttivi. In alcuni casi il permesso di soggiorno per protezione sociale può essere ottenuto anche da coloro che sono stati sottoposti a misure alternative al carcere e dai MSNA che si trovino in una situazione di violenza o grave sfruttamento, tale per cui vi siano concreti pericoli per la loro incolumità. Questo può essere rilasciato *all'atto delle dimissioni dell'istituto di pena, anche su proposta del procuratore della Repubblica o del giudice di sorveglianza presso il Tribunale per i minorenni, allo straniero che abbia terminato l'espiazione di una pena detentiva, inflitta per reati commessi durante la minore età, e abbia dato prova concreta di partecipazione a un programma di assistenza e integrazione sociale*, come stabilito dall'articolo 18 *D.lgs. 286/99.* Il permesso per protezione sociale consente di lavorare ed è rinnovabile anche dopo il compimento dei 18 anni.

Nel rilascio del permesso di soggiorno ai MSNA inseriti nel circuito penale bisogna tener conto delle prospettive di ricongiungimento familiare del minore, come previsto dall'articolo 5, comma 5, del *T.U. 286/98.* Lo stesso articolo, in combinato disposto con l'articolo 4, comma 3, stabilisce che il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno sono rifiutati se il cittadino straniero risulta condannato per reati previsti dall'articolo 380 del *Codice di Procedura Penale* o per reati inerenti agli stupefacenti. Tuttavia, la condanna per i tali reati non può comportare il rigetto automatico della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno, come ribadito dalla *Circolare del M.d.I. 9/9/2003*. La Circolare infatti stabilisce che *per quanto concerne l'ingresso nel territorio dello Stato, la legge è esplicita nel conferire all'organo amministrativo il potere di respingimento in tutti i casi di condanna per determinati reati, mentre non si riscontra un pari automatismo e perentorietà delle disposizioni legislative nel caso del rinnovo del permesso di soggiorno. In questo caso è rimesso al questore il potere-dovere di esaminare la situazione complessiva in cui versa attualmente lo straniero.* In conclusione, questa disposizione può essere applicata solamente nel caso in cui il minore sia stato *condannato* per tali reati, mentre non posso essere applicata in caso contrario, anche in caso di eventuale riconoscimento di colpevolezza del minore, come nei casi di perdono giudiziale o di proscioglimento

per esito positivo della messa alla prova

4.3 - Minori stranieri non accompagnati richiedenti protezione internazionale

La normativa italiana tutela lo *straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana* (Cost., art. 10, c. 3) e garantisce il diritto d'asilo secondo la normativa vigente, tramite la presentazione di una domanda di riconoscimento dello status di rifugiato secondo la definizione fornita dalla *Convenzione di Ginevra* del *28 luglio 1951*, ratificata in Italia con la *L. 722/54*. La *Convenzione* non si applica ai casi straordinari previsti dal *D.lgs. 85/03*, il quale attua la *Direttiva 2001/55/CE* (vedi par. 2.2.2) relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario. Per protezione temporanea si intende una misura straordinaria di accoglienza per eventi eccezionali, applicabile in occasione di rilevanti esigenze umanitarie, conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in paesi esterni all'Unione Europea (T.U. 286/98, art. 20). L'adozione e l'eventuale cessazione di misure di protezione temporanea sono rimesse al Governo italiano tramite emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Al momento non è prevista l'applicazione di misure di protezione temporanea, in quanto in data 28 febbraio 2013 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha dichiarato la cessazione delle misure umanitarie di protezione temporanea concesse ai cittadini dei Paesi del Nord Africa, affluiti nel territorio nazionale nel periodo tra 1° gennaio e il 5 aprile 2011 (d.p.c.m. 13/03/2013).

Il *D.lgs. 251/07* prevede l'ottenimento di un'ulteriore status di protezione internazionale ossia la protezione sussidiaria, riconosciuto al *cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese* (art. 2, c. 1, lett. g).

Nel 2013, l'*European Migration Network* ha registrato 805 domande di asilo

da parte di minori stranieri non accompagnati in Italia.[291] Il numero di domande presentate risulta esiguo rispetto agli 8.461 MSNA presenti in Italia lo stesso anno. La Figura 3 mostra l'andamento nel numero di domande di asilo da parte dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo dal 2008 al 2013. Nonostante le richieste siano tendenzialmente poco numerose rispetto ad altri Paesi europei, l'analisi dello status giuridico di una categoria di soggetti particolarmente vulnerabili risulta comunque di grande importanza.

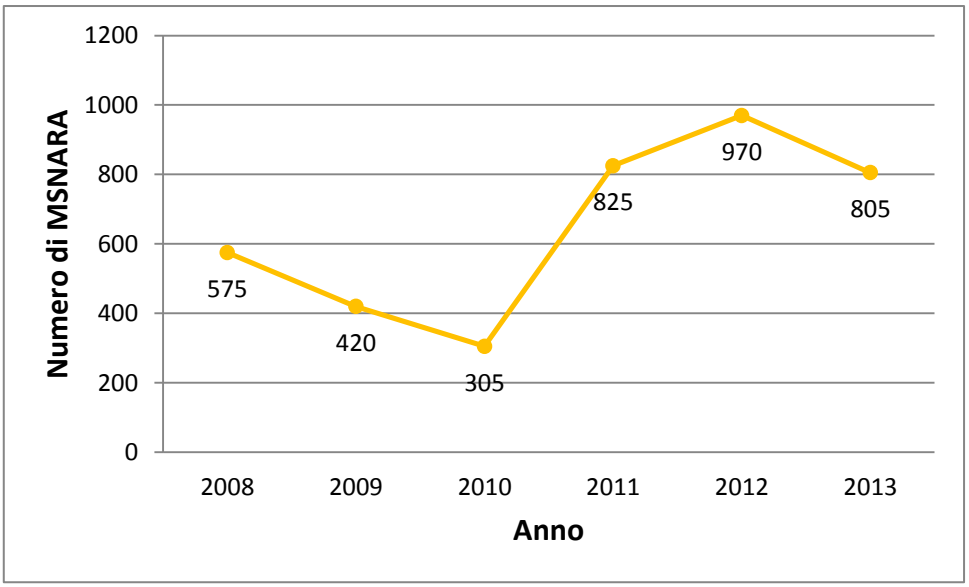

Fig. 3 - Numero MSNARA presenti in Italia nel dal 2008 al 2013 – Fonte: Tabulazione EUROSTAT (2014)

I MSNARA presenti sul territorio italiano possono beneficiare del supporto del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), costituito dalla rete di Enti locali che, per la realizzazione di progetti di accoglienza, accedono al *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo*. Il fondo, stanziato dal Ministero dell'Interno tramite *D.M. 22/7/2008*, è destinato agli Enti locali che attivano servizi di accoglienza per i richiedenti asilo in attesa della pronuncia delle Commissioni territoriali, per i titolari di status di rifugiato e per i titolari di protezione sussidiaria. Il *D.L. 119/14* ha incrementato le risorse dello SPRAR a

[291] EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Country Factsheet: Italy 2013*, www.ec.europa.eu, 2014.

50.850.570 euro per l'anno solare 2014. La *Circolare del M.d.I. 18 febbraio 2013 n. 1424* ha previsto un'ulteriore contributo a favore dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno può dunque destinare 2 milioni e mezzo di euro agli Enti locali, i quali abbiano richiesto un rimborso alla Prefettura competente delle spese sostenute per il MSNARA, solo dal momento in cui la domanda di asilo sia stata formalizzata e sino all'inserimento nelle strutture dello SPRAR. Tuttavia la *Circolare del Ministero dell'Interno del 24 aprile 2013* riporta che *per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, con nota del 18 febbraio 2013 prot. 1424, nel richiamare le previsioni contenute nella Direttiva sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo adottata in data 7 dicembre 2006 dal Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro della giustizia, ha destinato la somma di € 5.000.000,00 per i rimborsi che gli enti locali possono richiedere alle Prefetture competenti delle spese sostenute per l'accoglienza del minore straniero […]".* La *Circolare 24/4/2013* riporta dunque erroneamente l'importo spettante al fondo per i MSNARA, creando dubbi sull'effettivo importo destinato per tale scopo.

L'aumento delle risorse a favore dello SPRAR è stato sicuramente favorito dalla pronunciazione di una sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, riguardante il caso *Tarakhel c. Svizzera* del 4 novembre 2014[292], che ha reso evidente come il sistema di protezione internazionale sia ancora inadatto all'accoglienza di richiedenti asilo. Dalla sentenza emerge una chiara *discrepanza tra il numero di richieste asilo presentate nel 2013, pari a 14.184 entro il 15 giugno 2013 secondo il Governo italiano, e il numero di posti disponibili nelle strutture appartenenti alla rete SPRAR (9.630 posti), dove – sempre secondo il governo italiano – sarebbero stati ospitati i richiedenti.*[293] Inoltre, i ricorrenti avevano più volte ribadito come le condizioni di vita all'interno di un di Centro di Accoglienza per i Richiedenti Asilo (CARA) di Bari non fossero in linea con i principi della CEDU, motivo per il quale avessero richiesto asilo in Svizzera.

La *Direttiva 7/12/2006*, emanata dall'allora Ministro dell'Interno Giuliano

[292] Ricorso n. 29217/12.
[293] www.asgi.it/notizia/rischio-i-diritti-umani-dei-richiedenti-asilo-in-italia-rinvio-europeo - 28/01/2015.

Amato, rafforza la presa in carico da parte delle istituzioni dei MSNARA, delineandone l'iter di accoglienza sul territorio italiano. L'articolo 1 di tale *Direttiva* stabilisce l'obbligo da parte dei pubblici ufficiali, degli incaricati di pubblico servizio e degli Enti preposti ad attività sanitarie e di assistenza, di fornire al minore tutte le informazioni riguardanti la facoltà di chiedere asilo, invitandolo inoltre ad esprimere la sua opinione a riguardo tramite l'aiuto di un interprete e/o mediatore culturale.

Nel caso il minore decidesse di procedere con la domanda di richiesta di protezione internazionale, i Servizi Sociali del Comune di segnalazione assistono il minore nella compilazione del modello C3 e nella verbalizzazione della stessa (Direttiva 7/12/2006, art. 3). Dopo il foto segnalamento, la Questura provvede ad inviare la domanda di asilo alla Commissione Territoriale, unico organo competente a decidere in ordine al riconoscimento dello status. Per completare la richiesta è tuttavia necessario presentare all'Ufficio Immigrazione della Questura il modulo di richiesta, con le motivazioni per le quali si richiede asilo, redatto nella lingua natia dal richiedente, oltre a una copia del passaporto e ogni altra documentazione comprovante i motivi della richiesta.[294] Una volta completata la richiesta, entro 3 giorni la Questura rilascia al minore la documentazione attestante la qualità di richiedente asilo come sancito dall'articolo 4 del *D.lgs. 140/05.* Dopo 20 giorni dalla presentazione della domanda, la Questura è incaricata di rilasciare al MSNARA il permesso di soggiorno per richiesta di asilo.

In un secondo momento, la Direttiva descrive nel dettaglio le fasi successive alla prima segnalazione del minore; l'iter del MSNARA si delinea come segue:

1. la Questura affida in via temporanea il minore ai Servizi Sociali del Comune di segnalazione (Direttiva 7/12/2006, art. 2);
2. la Questura provvede a comunicare al Tribunale per i minorenni e al Giudice tutelare la presenza del minore, ai fini dell'apertura della tutela e della nomina del tutore, la quale deve avvenire entro le 48 ore (D.lgs. 25/08, art. 26, c. 5,);

[294] www.poliziadistato.it/articolo/212-Richiesta_di_Protezione_internazionale - 20/11/2014

3. il Comune comunica allo SPRAR la presenza del minore *ai fini del tempestivo avvio dell'attività di protezione nell'ambito dei servizi del Sistema di protezione* (Direttiva 7/12/2006, art. 2, c. 2);
4. il Servizio Centrale del Sistema di Protezione provvede all'inserimento del minore presso l'Ente segnalante, nel caso in cui abbia attivato un programma di accoglienza co-finanziato dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. In alternativa il minore è collocato presso l'Ente locale più vicino specializzato nell'accoglienza di minori nell'ambito SPRAR, o nel caso di mancanza di disponibilità di posti, in una struttura di accoglienza per minori, co-finanziata dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi d'asilo (art 2, c. 3);
5. l'Ente locale provvede al trasferimento materiale del minore, previa comunicazione dell'avvenuta presa in carico, al Giudice tutelare o al Tribunale per i minorenni, e al Servizio centrale;
6. consultato il minore richiedente asilo, il Giudice tutelare o il Tribunale per i minorenni, confermano il suo inserimento nella struttura d'accoglienza.

Le domande di protezione internazionale sono esaminate da una delle sette Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, istituite dalla *Legge Bossi-Fini 189/02*. La Commissione territoriale competente contatta il minore, accompagnato dal tutore, ai fini di un colloquio per la valutazione della domanda di protezione internazionale del minore. Al termine del colloquio si prospettano due scenari: nel primo caso la richiesta di protezione internazionale è riconosciuta e di conseguenza si procede al rilascio del relativo permesso di soggiorno per asilo o per protezione sussidiaria da parte della Questura; nel secondo caso la richiesta viene negata. In caso di diniego è possibile adire alla tutela giurisdizionale, presentando ricorso al Tribunale ordinario contro la decisione della Commissione, per azione del tutore. Tuttavia la Commissione può sempre invitare il Questore a rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Il *T.U. 286/98*, regola la normativa in base all'erogazione del permesso di soggiorno per asilo politico e il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria, la cui durata è di 5 anni, dopo i quali possono essere rinnovati. Tale permessi

consentono al MSNARA di usufruire del diritto allo studio; di svolgere attività lavorativa secondo i termini previsti dalla legge italiana; di accedere al pubblico impiego; di iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale; di avere diritto alle prestazioni assistenziali dell'Inps e all'assegno di maternità concesso dai Comuni. Inoltre, entrambi i permessi possono essere convertiti in permesso di soggiorno europeo di lungo periodo, ex-carta di soggiorno, alle condizioni previste dall'articolo 9 del *T.U. 286/98.*

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari presenta notevoli differenze dai precedenti; in primo luogo il permesso ha durata variabile dai 6 mesi ai 2 anni, in base alle necessità documentate al momento del rilascio. Il permesso consente di svolgere attività lavorativa secondo i termini previsti dalla legge; di iscriversi obbligatoriamente al Servizio Sanitario Nazionale; di accedere ai centri di accoglienza dei Comuni e alle misure di assistenza sociale previsti per le persone titolari di protezione internazionale; di accedere a servizi di formazione professionale; e di avere il diritto alla conversione a permesso di soggiorno per lavoro e per motivi familiari in presenza dei requisiti e di passaporto valido.[295] A seguito dell'entrata in vigore del *D.lgs. 251/07*, tutti i permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari, saranno convertiti in permessi di soggiorno per protezione sussidiaria al momento del rinnovo, previa emanazione di un nuovo provvedimento di riconoscimento dello status di protezione sussidiaria da parte della Commissione che si era espressa sulla prima domanda.

Una volta riconosciuto al minore lo status di rifugiato, questi può effettuare il ricongiungimento familiare degli ascendenti diretti di primo grado, che possono entrare e soggiornare in Italia, come previsto dall'articolo 29-bis *T.U. 286/98*. Il *D.lgs. 160/08*, integra e modifica la Direttiva europea *2003/86/CE* in relazione al diritto di ricongiungimento familiare; tale *Decreto* prevede che i genitori a carico posso essere ricongiunti solo qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza, oppure genitori ultra sessantacinquenni i quali figli siamo impossibilitati al loro mantenimento e infine genitori con gravi problemi di salute (art.1, c. 1, lett. d). Ai familiari giunti in Italia, è rilasciato un permesso di soggiorno per motivi familiari.

[295] www.meltinpot.org – 20/11/2014

Infine per la migliore tutela dei MSNARA a livello locale, è stata sottoscritta una Convenzione tra il Direttore Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo e il Segretario Generale dell'ANCI per il triennio 2014-2016. La Convenzione affida *all'ANCI, per il tramite del Servizio Centrale, le attività di monitoraggio, di informazione e di assistenza tecnica alle Province e ai Comuni che, in rete, erogano servizi di accoglienza, di tutela e di sostegno all'inserimento socio-economico di richiedenti e titolari di protezione internazionale*.[296]

[296] www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=45343 – 28/01/2015.

4.4 – Il modello mediterraneo di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

Durante gli ultimi anni, l'Europa è stata la principale meta di destinazione di ingenti flussi migratori provenienti dalle regioni più povere del mondo. In particolare, i Paesi dell'Europa mediterranea sono stati coinvolti nell'arrivo di flussi straordinari di migranti provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente. Con l'irrompere della *Primavera araba* e della guerra civile in Siria, migliaia di migranti provenienti dai Paesi del Maghreb – specialmente Egitto, Marocco e Tunisia – oltre a migliaia di rifugiati siriani, sono giunti nel nostro Continente in cerca di migliori condizioni di vita. La gravità della situazione ha condotto il governo italiano a dichiarare il 12 febbraio 2011 lo stato di emergenza umanitaria *in relazione all'eccezionale flusso di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa,*[297] la c.d. emergenza Nord Africa. Telegiornali e quotidiani hanno più volte documentato il viaggio verso la speranza di questi individui, a bordo di barconi salpati dalle coste Nordafricane in direzione della Grecia, dell'Italia e della Spagna.

Nei capitoli 3 e 4 ho provveduto a fornire un'analisi del sistema di accoglienza dei MSNA in quattro Paesi dell'Europa mediterranea: Francia, Grecia, Italia e Spagna. La scelta di esaminare il sistema di questi Paesi deriva dall'aver osservato la presenza di caratteristiche comuni nel trattamento dei MSNA, tali da far supporre la formazione di un modello mediterraneo di accoglienza.

In primo luogo, la prossimità geografica di questi Paesi con il Nord Africa e il Medio Oriente ha reso possibile l'arrivo di flussi massici di migranti, agevolati dalle frontiere facilmente valicabili e dalla mancanza di efficaci misure di controllo. I dati forniti nei capitoli precedenti rispecchiano la situazione sopracitata. Infatti, il maggior numero di MSNA presenti in questi Paesi proviene dal Marocco – tra il 75% e 92% in Spagna –, dall'Egitto – il 24% solo in Italia –, dall'Afghanistan – circa il 41% in Grecia – dall'Africa sub-Sahariana – il 57% in Francia – e dai Paesi del Corno d'Africa – in particolare in Italia e in Grecia è presente un alto numero di MSNA provenienti dall'Eritrea e dalla Somalia. La maggioranza di questi minori è di

[297] Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 luglio 2011 n. 3956.

sesso maschile e di età compresa tra i 16 e i 18 anni, sebbene ultimamente si siano verificati casi di MSNA di età ben inferiori.

In secondo luogo, i Paesi dell'area mediterranea registrano un basso numero di richieste di protezione internazionale da parte di MSNARA. Come mostrato nella Tabella sottostante, Svezia, Germania e Regno Unito sono i tre Paesi che hanno accolto il maggior numero di richieste di asilo da parte di MSNARA nell'anno 2013.

Paese	**Numero di UAMAS**	**Percentuale sul totale**
Francia	365	2,9%
Germania	2485	20%
Grecia	325	2,6%
Italia	805	6,5%
Regno Unito	1175	9,5%
Spagna	10	0,1%
Svezia	3850	31%
Totale	**12425**	100,0%

Tab. 3 – Numero di UAMAS nel 2013 – Fonte: European Asylum Support Office (2014).

La Svezia registra il primato di richieste di asilo da parte di MSNARA provenienti dall'Afghanistan, Somalia, Siria ed Eritrea, le principali nazionalità di richiedenti nell'UE. La Germania, è il secondo Paese per numero di richieste di asilo da parte di MSNARA, mentre dal 2012 mantiene il primato per numero di richieste di protezione internazionale su tutto il continente europeo.

Francia e Italia, rispettivamente il secondo e quinto Paese dell'UE per numero di richieste di asilo ricevute, mostrano percentuali insolitamente basse di richieste da parte di MSNARA.[298] La Spagna registra invece il numero più basso di domande, solo 10 su 2.841 MSNA presenti sul suo territorio hanno richiesto asilo nell'anno 2013. Inoltre, Spagna e Grecia sono i Paesi che registrano il tasso più basso di decisioni positive in merito alla concessione di protezione internazionale a MSNARA, rispettivamente il 4,6% e l'1,3% dei casi nel 2008 contro una media europea del 48%.[299]

La differenza nei profili dei minori che decidono di emigrare in questi Paesi è

[298] *Ivi* 124.
[299] L. DELBOS, op. cit., p. 53.

principalmente determinata dalle diverse politiche d'immigrazione e dalle garanzie riconosciute dai diversi sistemi giuridici. Mentre Francia, Italia, e Spagna garantiscono maggiori garanzie ai MSNA in virtù del loro status di minori, Germania, Regno Unito e Svezia offrono maggiori garanzie ai richiedenti asilo, indiscriminatamente ad adulti e minori, incentivando così i MSNA a domandare asilo una volta fatto ingresso in questi Paesi.

La richiesta di un permesso di asilo risulta essere la modalità più semplice per poter soggiornare regolarmente in Germania; al richiedente asilo viene concesso immediatamente un permesso temporaneo di permanenza, il quale si convertirà in permesso di soggiorno valido per 3 anni, una volta riconosciuto il diritto di asilo o lo status di rifugiato.[300] Nel Regno Unito i MSNA sono spesso incoraggiati a richiedere asilo, e coloro a cui viene garantito lo status di rifugiato possono beneficiare di un permesso di soggiorno di durata quinquennale. Nel caso in cui la richiesta di asilo dovesse essere respinta, il MSNA può comunque rimanere nel Regno Unito senza un titolo di soggiorno, oppure può ottenere un permesso di soggiorno discrezionale o godere della tutela umanitaria. Come nel Regno Unito, la condizione di minore non risulta essere il fattore determinante per l'ottenimento di un permesso di soggiorno in Svezia. La richiesta di protezione internazionale costituisce il modo più semplice per ottenere una serie di diritti e garanzie come il permesso di soggiornare nel Paese. I MSNARA richiedenti protezione internazionale in Svezia possono ricevere un permesso di soggiorno permanente successivamente al riconoscimento dello status di rifugiato, di individuo diversamente bisognoso di protezione, oppure di individuo sotto circostanze di particolare emergenza.[301]

In Francia, Italia e Spagna, la necessità di richiedere asilo è ridotta, poiché i MSNA possono godere di una serie di diritti riconosciuti dagli ordinamenti giuridici dei tre Paesi in virtù del loro status di minori. In Francia, i MSNA beneficiano delle garanzie attribuite in quanto *mineur en danger* ai sensi dell'articolo 375 del *Code Civil*. In Italia, i MSNA possono ottenere un regolare permesso di soggiorno per minore età, valido fino al compimento dei 18 anni. Infine, in Spagna i MSNA godono della protezione giuridica riconosciuta dalla *LO 1/1996* e possono ottenere

[300] P. PASSAGLIA (a cura di), *La presenza del minore straniero sul territorio nazionale*, www.cortecostituzionale.it, giugno 2011.
[301] L. DELBOS, *op. cit.*, pp. 31-34.

un permesso di soggiorno in quanto minori ai sensi dell'articolo 35 *LO 4/2000.*

Un altro aspetto importante che sottolinea la differenza tra il sistema nordico e il sistema mediterraneo di accoglienza riguarda la particolarità dei profili socio-antropologici dei MSNA presenti nei diversi Paesi. I profili dei MSNA possono essere raggruppati in base alle categorie di Angélina Etiemble, espresse nel paragrafo 3.1.1.[302] Nei Paesi dell'Europa settentrionale prevalgono i minori esiliati – *exilés* –, i quali fuggono da persecuzioni o guerre, mentre un cospicuo numero di MSNA presenti in Francia, Italia e Spagna appartiene alla categoria dei minori erranti – *errants* – termine coniato alla fine degli anni '90 in Francia per identificare quei minori che nel loro Paese di origine vivevano per strada e si recavano in Europa per cercare via alternative alla loro sopravvivenza.[303]

Un'ulteriore caratteristica che accomuna i Paesi dell'area mediterranea riguarda l'utilizzo di pratiche illegittime come i respingimenti e le deportazioni. Nonostante questi quattro Paesi abbiano ratificato la *Convenzione di Ginevra*, la quale vieta il respingimento all'articolo 33, oltre ad aver adottato specifiche norme a tutela di questo principio, nella pratica si sono verificati numerosi casi di respingimenti e deportazioni. Ciò nonostante, il 23 febbraio 2012 l'Italia è stata condannata dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, per aver violato l'articolo 4 del *Protocollo aggiuntivo n. 4* che vieta le espulsioni collettive di stranieri. Il caso si inserisce nel contesto della c.d. politica dei respingimenti, avviata successivamente alla stipulazione nel 2009 di un accordo bilaterale tra il Ministero dell'Interno italiano e il Ministero dell'interno libico. In Francia, nonostante ai minori sia garantito il diritto di non espulsione dal territorio francese, un alto numero di MIE è stato respinto nelle zone di frontiera e transito, il 30% nei casi di ingresso per via aerea.[304] In Grecia, tra il 2007 e la seconda metà del 2008 il Ministero dell'Interno ha emanato 12.904 ordinanze di deportazione delle quali 2.599 effettuate. Nel 2005, un rapporto degli *ombudsman* greci ha rilevato casi di espulsione di minori non più grandi di 12 anni, provenienti

[302] SAVE THE CHILDREN, La protección jurídica y social de los menores extranjeros no acompañados en Andalucía, www.savethechildren.es, 2009, p. 8; pp. 53-54.
[303] J. KANICS *et. al*, op. *cit.*, p. 90.
[304] CONSIGLIO D'EUROPA – ASSEMBLEA PARLAMENTARE, *Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return*, Doc. 12539, 21 March 2011, p. 10.

dall'Afghanistan, dall'Iraq e dalla Somalia.

Tuttavia, all'interno dello stesso modello mediterraneo possiamo individuare tre diversi approcci rispetto al rimpatrio volontario o meno dal Paese di accoglienza. L'Italia applica un modello di rimpatrio basato sulla valutazione delle condizioni del Paese di origine, accertate in seguito a indagini approfondite svolte da organizzazioni internazionali come l'International Organization for Migration (IOM), o dalle rappresentanze consolari e ambasciate italiane nei Paesi interessati. Francia e Spagna adottano entrambe un modello basato unicamente sull'esplicita volontà del minore di fare ritorno al proprio Paese di origine. Infine, la Grecia, in piena violazione delle norme di diritto internazionale e di diritto dell'Union europea che stabiliscono la prevalenza del rispetto del superiore interesse del minore, esegue indiscriminatamente rimozioni forzate di minori e adulti dal territorio ellenico.

Anche per quanto riguarda le pratiche dell'accertamento dell'età è possibile rilevare delle caratteristiche comuni ai quattro Paesi. Le pratiche di accertamento dell'età applicate in questi Paesi comprendono principalmente test medici, utilizzando come riferimento il metodo di Greulich e Pyle, che consiste nel comparare le diverse radiografie del polso e della mano sinistra con un campione di riferimento. Il campione raccolto dai due scienziati americani Greulich e Pyle è stato ottenuto esaminando minori di origine caucasica tra il 1931 e il 1942. A causa del ristretto spettro di paragone, il metodo utilizzato non sembra adatto per determinare l'età di minori provenienti da diverse aree geografiche e con differenti patrimoni genetici.[305] L'inadeguatezza di questa pratiche ha portato numerosi esponenti di organizzazioni internazionali e ONG operative nella protezione minorile a denunciare tali procedimenti. Il 17 gennaio 2015 esponenti di UNICEF France, Médecins sans frontières e Bureau international des droits de l'enfant hanno sottoscritto una petizione per abolire le pratiche di accertamento dell'età che concernono l'esame osseo o degli organi genitali.[306]

Altra problematica comune ai Paesi dell'Europa mediterranea riguarda la gestione dei centri di accoglienza e delle sparizioni di MSNA dalle strutture. In

[305] L. DELBOS, *op. cit.*, p. 88.
[306] www.educationsansfrontieres.org/spip.php?article52122#Aussi – 31/01/2015.

Francia, i minori scomparsi dai centri di accoglienza superano il 60% in alcune strutture, raggiungendo il 99% nel *département* di Pas-de-Calais, punto di passaggio per raggiungere il Regno Unito, paese di ultima destinazione per molti MSNARA. In Grecia, l'inadeguatezza dei centri di accoglienza è dimostrata dalle numerose fughe di MSNA; il 20% dei minori accolti fugge dai centri entro le prime 24 ore dal loro collocamento, mentre il rimanente 80% vi rimane in media per 60 giorni. In Italia, 3.707 minori su 14.243 rilevati sul territorio italiano nel dicembre del 2013 risultavano irreperibili alle autorità dopo essere fuggiti dai centri di accoglienza nel tentativo di raggiungere nuove destinazioni. In Spagna, centinaia di MSNA fuggono continuamente dai centri di accoglienza gestiti dalle Comunità Autonome nelle quali sono stati localizzati, per raggiungere altre Comunità in cerca di migliori condizioni di vita.

Infine, per quanto riguarda le vittime di tratta possiamo individuare un approccio comune nella gestione della protezione di queste vittime in Francia, Grecia e Spagna. In Grecia e Spagna, i minori vittime di tratta ricevono la stessa protezione degli altri MSNA, sebbene in Grecia possono usufruire di un permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base della loro cooperazione con le autorità giudiziarie nelle indagini riguardanti gli specifici casi di sfruttamento subiti. Nonostante ciò, tra il 2001 e il 2007 sono stati assegnati unicamente 3 permessi di soggiorno per motivi umanitari a minori vittime di tratta. In Francia, non è previsto un specifico sistema di accoglienza di questa categoria di minori, mentre è previsto per gli adulti. Il *Code Civil* sancisce l'unica disposizione *ad hoc* riguardante il trattamento dei minori vittime di tratta; l'articolo 375, comma 7, prevede dunque l'anonimato del centro di accoglienza dove è collocato il minore che si trova in condizione di pericolo. Purtroppo si sono comunque registrati numerosi casi di fuga di MSNA vittime di tratta dai centri di accoglienza, dovuti dalla paura di essere rintracciati dai propri aguzzini.[307]

L'ordinamento giuridico italiano costituisce un'eccezione nel modello mediterraneo di accoglienza, prevedendo misure specifiche al trattamento di questa categoria vulnerabile di persone. L'articolo 18 del *T.U. 286/98* prevede la possibilità

[307] *Ibidem*, pp. 82-82.

di ottenere un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, valido per 6 mesi e rinnovabile, al fine di *consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale* (c. 1). Inoltre, i minori possono rinnovare questo permesso di soggiorno con un permesso di soggiorno permanente al compimento della maggiore età.[308] Sebbene lo Stato italiano si sia adoperato per l'istituzione di programmi specifici per la salvaguardia di questi minori, Save the Children Italia ha spesso manifestato una particolare preoccupazione in merito al rischio elevato a cui sono sottoposti i MSNA che sbarcano sulle coste italiane, soprattutto giovani nigeriane vittime di sfruttamento sessuale e minori egiziani con onerosi debiti di viaggio da pagare.[309]

In conclusione, appara evidente come i sistemi di accoglienza di questi quattro Paesi mostrino numerose caratteristiche comuni, dovute principalmente dalla condivisione di emergenze comuni e dalla particolare strutturazione dell'ordinamento giuridico interno. Se i Paesi dell'Europa settentrionale prediligono l'applicazione di provvedimenti derivanti dalla legislazione in materia di immigrazione in relazione alla tutela dei MSNA, i Paesi dell'Europa mediterranea tendono ad adottare strumenti di tutela derivanti dalla normativa internazionale, dal diritto dell'Unione europea e dal proprio ordinamento giuridico in materia di protezione minorile. Purtroppo quanto detto può ritenersi parzialmente vero nel caso della Grecia, il cui sistema di accoglienza appare ancora profondamente inadeguato alla ricezione di minori stranieri non accompagnati. L'applicazione da parte delle autorità elleniche della lacunosa legislazione in materia di immigrazione e di protezione minorile non può ancora del tutto soddisfare gli standard europei, come è stato frequentemente denunciato da organizzazioni non governative che operano nel campo della salvaguardia dei diritti umani.

[308] E. ROZZI, "Vademecum sui diritti dei minori stranieri non accompagnati", www.meltingpot.org, 25 febbraio 2004.
[309] http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Press/Single?id_press=501&year=2012 – 29/01/2015.

CONCLUSIONI

Nell'ultimo decennio, il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nell'Unione europea è migliorato notevolmente, tuttavia nella prassi si riscontrano ancora numerosi casi di pratiche inadeguate al trattamento di questa categoria particolarmente vulnerabile di migranti.

In seguito a ricerche approfondite in materia, ho potuto osservare come a livello europeo vi siano delle profonde differenze per quanto riguarda la tutela e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, nello specifico tra i Paesi dell'Europa mediterranea – Francia, Grecia, Italia e Spagna – e i Paesi dell'Europa settentrionale – Germania, Regno Unito e Svezia –. La scelta di esaminare i sistemi dei Paesi dell'Europa mediterranea deriva dalla necessità di identificare un modello mediterraneo di accoglienza, fondamentale per poter poi comprendere i principali punti di forza e debolezza della tutela dei MSNA a livello europeo.

L'elaborato è stato strutturato cercando di fornire un ampio spettro del quadro normativo internazionale, europeo e domestico a tutela dei MSNA. In primo luogo, ho provveduto ad analizzare le norme di diritto internazionale a tutela dei minori migranti, porgendo particolare attenzione alla categoria dei minori stranieri non accompagnati e dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MSNARA). Un'attenzione specifica è stata prestata alla *Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia* e alla *Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati*, oltre che ai principali strumenti giuridici adottati dal Consiglio d'Europa in materia di protezione minorile.

In un secondo momento, l'elaborato si focalizza sul quadro legislativo europeo a tutela dei MSNA. Dopo un'analisi delle norme vincolanti di diritto dell'Unione europea, il capitolo prosegue con una descrizione delle *soft law* di diritto europeo, oltre a un esame delle principali norme a tutela dei MSNARA, in particolare il *Regolamento di Dublino*.

Nel terzo capitolo ho poi descritto le norme dell'ordinamento giuridico francese, greco e spagnolo in materia di minori stranieri non accompagnati, evidenziando le principali criticità dei tre sistemi.

Nell'ultima fase dell'elaborato mi sono concentrata sul percorso di accoglienza dei MSNA presenti sul territorio italiano, facendo particolare distinzione tra i minori provenienti dal circuito civile, i minori provenienti dal circuito penale e i minori richiedenti asilo. Infine, ho identificato le principali caratteristiche che accomunano i sistemi dei paesi che costituiscono il modello mediterraneo di accoglienza, comparandole con i tratti distintivi del sistema nordico di accoglienza.

In quest'ultima fase ho potuto definire le caratteristiche del modello mediterraneo di accoglienza, osservando come i sistemi dei quattro paesi esaminati condividano caratteristiche comuni che li differenziano dai sistemi di accoglienza dei paesi dell'Europa settentrionale. Mentre i Paesi dell'Europa settentrionale prediligono l'applicazione di provvedimenti derivanti dalla legislazione in materia di immigrazione in relazione alla tutela dei MSNA, i Paesi dell'Europa mediterranea tendono ad adottare strumenti di tutela derivanti dalla normativa internazionale, dal diritto dell'Unione europea e dall'ordinamento domestico in materia di protezione minorile.

Nel corso dell'elaborato ho potuto constatare come i profili dei MSNA presenti in Francia, Grecia, Italia e Spagna siano generalmente consistenti tra loro. La maggior parte dei minori stranieri non accompagnati che raggiungono i Paesi dell'Europa mediterranea sono di sesso maschile, di età compresa tra i 14 e i 18 anni, provenienti dal continente africano e dal Medio Oriente – nello specifico in Italia e Spagna dai Paesi del Maghreb, in Francia dall'Africa sub-sahariana e in Grecia dal Medio Oriente o dal Corno d'Africa –.

Inoltre, le differenze tra le politiche d'immigrazione e le diverse garanzie riconosciute dai distinti sistemi giuridici, determinano una sostanziale divergenza nei profili dei MSNA presenti nei Paesi dell'Europa settentrionale e dell'Europa mediterranea. Offrendo maggiori garanzie ai minori richiedenti asilo, il numero di MSNARA presenti in Germania, Regno Unito e Svezia è decisamente più alto rispetto a quello di Francia, Grecia, Italia e Spagna, paesi che garantiscono maggiori garanzie ai MSNA in virtù del loro status di minori, più che al loro status di migranti.

I Paesi dell'Europa mediterranea oltre a presentare caratteristiche comuni, condividono anche sfide e criticità relative al trattamento e all'accoglienza di MSNA e MSNARA. A causa della specifica collocazione geografica e della prossimità con il

continente africano; questi Paesi si trovano infatti a dover affrontare situazioni di emergenza e soccorso, oltre che a fornire una prima accoglienza a migliaia di migranti. Non di rado, le autorità competenti all'accoglienza dei migranti sono colte impreparate nella gestione di flussi migratori di grande portata come quelli sperimentati nel 2011, commettendo spesso gravi violazioni dei diritti umani. Ad esempio, le autorità di polizia greche e italiane sono spesso coinvolte nel respingimento di centinaia di migranti, in piena violazione del principio di non respingimento dei migranti. Oltre a ciò, a causa delle scarsità di risorse, i MSNA sono collocati presso strutture inadeguate alla loro accoglienza dove non possono godere appieno dei loro diritti fondamentali.

Nel corso della trattazione ho evidenziato come a livello europeo, salvo rare eccezioni, vi sia una mancanza di dati affidabili riguardanti i minori stranieri non accompagnati, mentre sia più facile reperire informazioni sui minori non accompagnati richiedenti asilo. In molti Paesi, come ad esempio la Grecia, l'accoglienza di queste due categorie di minori è altresì differente, assicurando ai MSNARA un trattamento più favorevole rispetto ai MSNA non richiedenti asilo.

Nonostante l'elaborato abbia il merito di sottolineare i principali punti di forza e debolezza del sistema di accoglienza dei MSNA a livello europeo, soprattutto dell'Europa mediterranea, in molti casi è stato difficile reperire dati e informazioni precise su questa categoria di soggetti. Dunque suggerisco un maggiore approfondimento della materia da parte delle istituzioni nazionali e internazionali competenti, in particolare per quanto riguarda la raccolta di dati affidabili.

Infine, mi auguro che l'elaborato possa essere utilizzato come uno spunto per riflettere sull'esistenza di una categoria semi-invisibile di persone, tuttavia sempre più presente nelle nostra società e bisognosa di cure e attenzioni specifiche in virtù della loro condizione vulnerabile.

BIBLIOGRAFIA

AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI (FRA), *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2013, p. 229.

ALBRECHT B., CLERIN N., KLEPKOVA K., OWCZAREK J., PAUN C. e SHILEGOVA V., *Exchange of information and best practices on first reception, protection and treatment of unaccompanied minors. Manual of Best Practices and Recommendations*, International Organization for Migration, Brussels, 2008, pp. 43-46.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Greece: briefing on the draft law on asylum, migration-related detention and returns of third country nationals*, www.amnesty.org, 2011.

— *Invisibili. Minori migranti detenuti all'arrivo in Italia*, EGA Editore, Torino, 2006.

ANDREEVA M. e LÈGAUT P., *Mineurs isolés étrangers et sans protection en Europe. Recherche conduite en France dans le cadre du project PUCAFREU*, PUCAFREU, 2013.

ANZALDI A. e GUARNIER T., *Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: Un'analisi giuridico-fattuale. Volume I. Il sistema dell'accoglienza*, Edizioni Fondazione Basso, Roma, 2014, pp. 16-66.

BENEDETTI E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, CEDAM, Padova, 2010, pp. 138-210.

BORGHI P. e SANTAROSSA C., *Protecting children on the move. Addressing protection needs through reception, counselling and referral, and enhancing cooperation in Greece, Italy and France*, UNHCR, Geneva, 2012, pp. 30-31.

BOVA M., CARLETTI C., FURIA A., CERVINI LE FEVRE E. M. e ZAMBRANO V., *Promozione, protezione ed attuazione dei diritti dei minori. Strumenti normativi, politiche e strategie a livello internazionale ed europeo. Seconda edizione riveduta e aggiornata*, Giappichelli Editore, Torino, 2014, pp. 169-184.

CALABRÓ A. R. (a cura di), *Minori stranieri non accompagnati nel territorio pavese. Indagine in merito all'accoglienza nella provincia di Pavia dei minori stranieri non accompagnati*, Osservatorio Provinciale Immigrazione della Provincia di Pavia - Assessorato alle Politiche per la Coesione Sociale, in corso di stampa, p. 59-63.

CAMPANI G. e SALIMBENI O., *La fortezza e i ragazzini. La situazione dei minori stranieri in Europa*, Franco Angeli, Milano, 2006.

CAMPANI G. e SILVA C., *Crescere errando. Minori immigrati non accompagnati*, Franco Angeli, Milano, 2004

CAMPIGLIO C., *Disciplina delle migrazioni: limiti internazionali*, a cura di CORDINI G., Mucchi Editore, Modena, 2010, pp. 23-39.

CASSESE A. e GAETA P., *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2008.

CASSESE A., *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 75-76; pp. 109-115.

CENTRO DI ATENEO PER I DIRITTI UMANI DELL'UNIVERSITÀ DI PADOVA, "Convenzione sui diritti del bambino: il 14 aprile 2014 entra in vigore il terzo Protocollo opzionale sulla procedura delle comunicazioni", www.unipd-centrodirittiumani.it, 13 aprile 2014.

CHIRWA D. M., *The merits and demerits of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, "The International Journal of Chilren's Rights" vol. 10 n. 2, 2002, p. 157-177.

CHISHTI M. e HIPSMAN F., "Dramatic Surge in the Arrival of Unaccompanied Children Has Deep Roots and No Simple Solutions", *Migration Policy Institute*, 13 June 2014.

CININI E., "No all'espulsione del genitore straniero se si lede diritto alla bi genitorialità", www.altalex.com, 24 maggio 2013.

COMITATO PER I DIRITTI DELL'INFANZIA, *Commento Generale n.6. Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati*, www.unicef.it, 2005.

COMMISSIONE EUROPEA, *Le politiche dell'Unione Europea. Migrazione e asilo*, Pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo, 2013.

— *Mid-term report on the implementation of the Action Plan on Unaccompanied Minors, Report from the European Commission to the Council and the European Parliament*, COM (2012) 554, 28 September 2012.

CONSIGLIO D'EUROPA – ASSEMBLEA PARLAMENTARE, *Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return*, Doc. 12539, 21 March 2011, p. 10.

CONSIGLIO D'EUROPA, *Linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore*, Pubblicazioni del Consiglio d'Europa, Strasburgo, 2012, pp. 13-15.

CORTESE GERMANO E., RATTI G., VEGLIO M. e VITRÒ S., *Lo straniero e il giudice civile. Aspetti sostanziali e procedurali di diritto dell'immigrazione*, UTET Giuridica, Milano, 2014, pp. 523-530.

CULLEN H., *The role of international law in the elimination of child labor*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2007.

DE BON F., *La tratta di persone nel protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazione Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, Mimeo, Università degli studi di Trento, 2004.

DEL VECCHIO I., FAGNONI G., POLAKOVIC P. e STELZIG M., *On the move. Unaccompanied foreign minors in the European Union*, Spanda Publishing, The Hague, 2014, pp. 7-19.

DELBOS L. (a cura di), *The reception and care of unaccompanied minors in eight countries of the EU. Comparative study and harmonization prospects*, Institute for Rights, Equality and Diversity; France Terre d'Asile; Consiglio Italiano per I Rifugiati, 2010, pp. 24-131.

DRAMMEH L., *Progetti di vita per minori stranieri non accompagnati. Manuale per gli operatori sociali attivi sul territorio*, Collana Migration, Edizioni del Consiglio d'Europa, Strasburgo, 2010, pp. 9-73.

ÉTIEMBLE A., *Quelle protection pour les mineurs isolés en France?*, Enfants sans frontières, n. 1251, sept.-oct. 2004, p. 9.

EUROPEAN AGENCY FOR THE MANAGEMENT OF OPERATIONAL COOPERATION AT THE EXTERNAL BORDERS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION (FRONTEX), *Unaccompanied minors in the migration process*, FRONTEX, Warsaw, 2010, pp. 5-30.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), *Annual Report on asylum in the European Union 2013*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014, p. 109-122.

EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE (ECRI), *Rapporto dell'ECRI sull'Italia – quarto ciclo di monitoraggio*, www.coe.it/ecri, 2012.

EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Ad-Hoc Query on admission/residence and guardianship related provisions for unaccompanied foreign and/or EU minors in vulnerable situations*, www.ec.europa.eu, 2014, p. 5.

— *Country Factsheet: Greece 2013*, www.ec.europa.eu, 2014, p. 5.

— *Country Factsheet: Italy 2013*, www.ec.europa.eu, 2014.

— *Country Factsheet: Spain 2013*, www.ec.europa.eu , 2013, p. 6.

— *The Organisation of Asylum and Migration Policies. Fact Sheet: France*, www.ec.europa.eu, 2012.

— *The Organisation of Asylum and Migration Policies. Factsheet: Greece*, www.ec.europa.eu, 2012, p. 1.

FERRARI G., *L'asilo nel diritto internazionale*, www.unhcr.org, 2005.

— *La Convenzione sullo status dei rifugiati. Aspetti storici*, Centro italiano studi per la pace, 2009, pp. 12-16.

FERRI E., "Regolamento (UE) N. 603/2013 del 26 giugno 2013 che istituisce l'Eurodac per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013", www.meltingpot.org, 17 luglio 2013.

— “Asilo - Ecco il nuovo Regolamento Dublino III. Sarà applicato dal 1 gennaio 2014 dagli Stati Membri”, www.meltingpot.org, 19 luglio 2013.

FIORINI A., “Regolamento Dublino: il "no" della Corte di Giustizia dell’UE a presunzioni assolute in materia di rispetto dei diritti fondamentali”, www.meltingpot.org, 27 dicembre 2011.

— “Asilo in Europa - Il Regolamento Dublino III articolo per articolo. La guida sul Regolamento 604 del 26 giugno 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio”, www.meltingpot.org, 25 luglio 2013.

FUENTES SÁNCHEZ R., *Menores extranjeros no acompañados (MENA),* in “Azarabe. Revista Internacional de trabajo social y bienestar”, n. 3, 2014, p. 108.

GAI R., *Il garante dell’infanzia e dell’adolescenza e la tutela dei diritti dei minori*, Università degli studi di Genova, Tesi di Laurea, 2009/2010.

GAUDENZI A. S., *I ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo: formulario e giurisprudenza. Guida pratica alla tutela dei diritti umani in Europa*, Maggioli Editore, Rimini, 2007, p. 287.

GESTRI M., *Immigrazione e asilo nel diritto dell’Unione Europea*, a cura di CORDINI G., Mucchi Editore, Modena, 2010, pp. 45-70.

GIOVANNETTI M. (a cura di), *V rapporto ANCI/Cittalia. I minori stranieri non accompagnati in Italia*, Tipografia Grasso, Roma, 2014.

GOENECHEA PERMISÁN G., *Menores inmigrantes no acompañados: un estudio de su situación en la actualidad*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2009, pp. 3-4.

GUDE FERNÁNDEZ A. e LÓPEZ PORTAS B., *La protección jurídica de los menores no acompañados en el ordenamiento jurídico autonómico. El caso de Galicia*, Comunicación presentada en el Congreso VII de la Asociación de Constitucionalistas de España, 2009, p. 3.

HERNANDEZ SENOVILLA D. e TAWFIK L., *Menores extranjeros no acompañados y sin protección en Europa. Proyecto PUCAFREU: resumen del informe comparativo e informe de la investigación en España*, PUCAFREU, 2013, pp. 50-51.

— *Minori stranieri non accompagnati privi di protezione in Europa. Progetto PUCAFREU. Sintesi del rapporto comparativo*, PUCAFREU, 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Left to survive. Systematic failure to protect unaccompanied migrant children in Greece*, Human Rights Watch, New York, 2008, p. 94.

— *Eternal Emergency, No End to Unaccompanied Migrant Children's Institutionalization in Canary Islands Emergency Centers*, www.hrw.org, 2010.

— *Caught in a net. Unaccompanied migrant children in Europe*, www.hrw.org, 2012, pp. 1-7.

— *World Report 2013: events of 2012*, Human Rights Watch, New York, 2013.

INTERNATIONAL JUVINILE JUSTICE OBSERVATORY (IJJO), *Children on the move, family tracing and needs assessment*, IJJO, Brussels, 2014.

INTERNATIONAL SOCIAL SERVICE (ISS), *Unaccompanied children. What happens once they are back home? Project Report*, www.iss-ssi.org, , June 2010, pp. 22- 30.

JASTRAM K. E ACHIRON M., *Protezione dei rifugiati. Guida al diritto internazionale del rifugiato*, www.unhcr.it, 2003.

KANICS J., SENOVILLA HERNÁNDEZ D. e TOUZENIS K., *Migrating alone. Unaccompanied and separated children's migration to Europe*, UNESCO Publishing, Paris, 2010, pp. 10-90.

K. A. LEES, "Unaccompanied Minors? Blame a Century of U.S. Central American Foreign Policy", *The Huffington Post*, 28 July 2014

LONG J., *Il diritto italiano della famiglia alla prova delle fonti internazionali*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, p.115.

M'JID N., "The situation of unaccompanied minors in Morocco", Council of Europe Regional Conference on Migration of unaccompanied minors: acting in the best interests of the child, 25-27 October, MG-RCONF (2005) 3., pp. 16-26.

MARTINI G., “Il rimpatrio assistito dei minori albanesi non accompagnati. Aspetti giuridici e sociologici”, www.altrodiritto.unifi.it, 2007.

MASCIA M., *I diritti dell’infanzia dalla Dichiarazione al progetto di convenzione internazionale: contributo italiano*, “Pace, diritti dell’uomo, diritti dei popoli”, anno I, n.1, 1987, pp. 121-138.

MIAZZI L., *La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia*, in “Minori Giustizia” n. 3, 1999, p. 119.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE PUBBLICHE – DIREZIONE GENERALE DELL’IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE, *Linee guida sui minori stranieri non accompagnati. Le competenze della Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione*, www.lavoro.gov.it, 2013.

— *Report nazionale minori stranieri non accompagnati. Aggiornato al 31 dicembre 2014*, www.lavoro.gov.it, 2014, p. 3.

MINISTRY OF IMMIGRATION, INTEGRATION, NATIONAL IDENTITY AND CO-DEVELOPMENT, *Policies relating to the reception, integration and return of unaccompanied minors*, www.ec.europa.eu, 2010, pp. 6-15.

NICOLINI F., *La competenza dell’Unione europea in materia di immigrazione,* Università degli studi di Trieste, Tesi di Laurea, 2007/2008.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing, Paris, 2013, p. 59.

PASSAGLIA P. (a cura di), *La presenza del minore straniero sul territorio nazionale*, www.cortecostituzionale.it, giugno 2011.

PERRINO M. P., “Cittadini in miniatura. L’intervento pubblico a tutela dei minori”, www.altalex.com, 14 aprile 2010.

PIVIDORI C., “La CEDU stabilisce che il trasferimento di richiedenti asilo in Grecia in applicazione del regolamento Dublino II viola la Convenzione europea sui diritti umani (MSS c. Belgio e Grecia, 2011)”, www.unipd-centrodirittiumani.it, 4 febbraio 2011.

RANDAZZO B., *Lo straniero nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, Madrid, 25-26 settembre 2008.

RINOLDI D., *Il Consiglio d'Europa*, a cura di DRAETTA U. e FUMAGALLI MERAVIGLIA M., Giuffrè Editore, Milano, 2011.

RONZITTI N., I*ntroduzione al Diritto Internazionale (Terza Edizione)*, Giappichelli Editore, Torino, 2009, p. 177.

ROZZI E., "Vademecum sui diritti dei minori stranieri non accompagnati", www.meltingpot.org, 25 febbraio 2004.

SALA CHIRI G., *Il diritto dell'immigrazione in Francia*, "Il diritto dell'immigrazione. Profili di diritto Italiano, Comunitario e Internazionale", n. 5, 2010, pp. 456-471.

SAVE THE CHILDREN, L*a posizione di Save the Children sul lavoro minorile*, www.savethechildren.it, 2007.

— *La protección jurídica y social de los menores extranjeros no acompañados en Andalucía*, www.savethechildren.es, 2009, pp. 8-54.

— *I minori stranieri in Italia. L'esperienza e le raccomandazioni di Save the Children*, www.savethechildren.it, 2010.

SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAMME (SCEP), *Statement for good practice. Third Edition*, www.unhcr.org, 2004.

SHERWOOD H., "Global refugee figure passes 50m for first time since second world war", *The Guardian*, 20 June 2014.

SMITH T., *Minori non accompagnati in Europa*, in "Cittadini in crescita", n. 1, 2004.

TROLLER S., *Lost in transit: Insufficient Protection for Unaccompanied Migrant Children at Roissy Charles de Gaulle Airport*, Human Rights Watch, New York, 2009, pp. 21-27.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN'S EMERGENCY FUND (UNICEF), *Ni ilegales ni invisibiles. Resumen 2009*, Etnia Comunicación, Madrid, 2009, p. 6.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA), *International Migration Report 2013*, United Nations Publications, 2013.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Refugee Children: guidelines on protection and care*, UNHCR, Geneva, 1994.

— T*he 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol*, www.unhcr.org, 2011.

— *Asylum trends. First half 2014*, www.unhcr.org, 2014.

— *Global Report 2013*, www.unhcr.org, 2014.

— *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia*, www.unhcr.it, 2014.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *Global Report on Trafficking in person 2014*, UNODC, Vienna, 2014.

VAN BUEREN G., *International documents on children. Second edition*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 1998, p. 51-54.

VENTURI A., *Il diritto dell'immigrazione in Spagna*, a cura di G. CORDINI, Mucchi Editore, Modena, 2010, p. 586.

ZACHEO E., *Il secolo della democrazia. Politica e diritti nel Novecento*, Manni Editore, Lecce, 2004, p. 107.

SITOGRAFIA

www.africa-union.org

www.amministrativamente.com

www.anci.it

www.asgi.it

www.asiloineuropa.it

www.asylumineurope.org

www.bordercriminologies.law.ox.ac.uk

www.ceflonline.net

www.cipsi.it

www.coe.int

www.conventions.coe.int

www.diplomatie.gouv.fr

www.echr.coe.int

www.educationsansfrontieres.org

www.europa.eu

www.europarl.europa.eu

www.europeanrights.eu

www.giustizia.it

www.hcch.net

www.hrw.org

www.ilo.org

www.infomie.net

www.italialavoro.it

www.libertaciviliimmigrazione.interno.it

www.lombardia.cisl.it

www.meltingpot.org

www.oas.org

www.ohchr.org

www.poliziadistato.it

www.savethechildren.it

www.treaties.un.org

www.unicef.it

www.volint.it

FIGURE E TABELLE

Indice delle Figure

Figura 1 – Numero di MSNARA presenti sul territorio francese dal 2003 al 2013
Figura 2 – Numero MSNA presenti in Italia nel 2014
Figura 3 – Numero MSNARA presenti in Italia nel dal 2008 al 2013

Indice delle Tabelle

Tabella 1 – Origine dei MSNA trattenuti e detenuti in Grecia nel 2008
Tabella 2 – Numero di MENA in Spagna al 31 dicembre 2013
Tabella 3 – Numero di UAMAS nel 2013