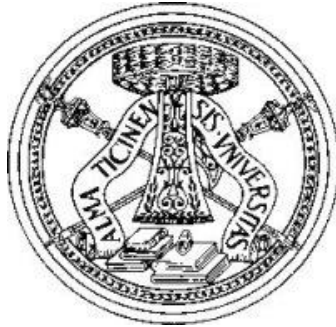


# **UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI**

**Corso di Laurea Magistrale in Economia, Politica e Istituzioni  
Internazionali**



**Minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale:  
legislazioni comparate e modelli di accoglienza in quattro Paesi  
dell'Unione Europea  
(Germania, Italia, Regno Unito e Svezia)**

Relatore:

Chiar.mo Prof. Giovanni Cordini

Correlatore:

Chiar.mo Prof. Jacques Ziller

Tesi di Laurea Magistrale di  
Giulia Fagnoni

Anno Accademico 2013-2014

*Il bambino è il padre dell'uomo*

(William Wordsworth – L'arcobaleno)

## **Indice**

Introduzione.....	4
Capitolo 1 – La protezione dei minori in ambito internazionale.....	8
1.1 La Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e il Protocollo aggiuntivo del 1967 .....	9
1.2 Il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 .....	11
1.3 La Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989.....	12
1.4 Le Convenzioni dell’Aia sulla protezione dei minori.....	15
1.5 Il commento generale n. 6 del Comitato dei diritti dell’infanzia.....	18
1.6 Le linee guida prodotte dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite .....	20
Capitolo 2 – Normativa europea.....	24
2.1 La prima fase di costituzione del sistema Comune Europeo di Asilo .....	25
2.1.1 La Direttiva 2001/55/CE	
2.1.2 La Direttiva 2003/9/CE	
2.1.3 Il Regolamento CE 343/2003	
2.1.4 La Direttiva 2003/86/CE	
2.1.5 La Direttiva 2004/81/CE	
2.1.6 La Direttiva 2004/83/CE	
2.1.7 La Direttiva 2005/85/CE	
2.2 La seconda fase di costituzione del sistema Comune Europeo di Asilo ....	35
2.2.1 La Direttiva 2008/115/CE	
2.2.2 La Direttiva 2011/36/UE	
2.2.3 La Direttiva 2011/95/UE	
2.2.4 Evoluzione recente: il cosiddetto “pacchetto asilo”	
2.2.4.1 La Direttiva 2013/32/UE	
2.2.4.2 La Direttiva 2013/33/UE	
2.2.4.3 Il Regolamento UE 603/2013	
2.2.4.4 Il Regolamento UE 604/2013	

2.3 Considerazioni conclusive.....	47
Capitolo 3 – Il modello di accoglienza in quattro Paesi dell’Unione Europea.....	50
3.1 Germania.....	54
3.1.1 Definizione di minore non accompagnato ed entità del fenomeno.....	54
3.1.2 Adesione ai principi internazionali .....	58
3.1.3 La Costituzione tedesca – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1949) .....	59
3.1.4 Le fonti primarie che regolano la condizione del minore richiedente asilo .....	61
3.1.5 L’accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo .....	66
3.2 Italia .....	72
3.2.1 Definizione di minore non accompagnato ed entità del fenomeno.....	72
3.2.2 Quadro normativo sul trattamento dei minori non accompagnati richiedenti asilo.....	76
3.2.3 L’accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo .....	82
3.3 Regno Unito.....	88
3.3.1 Definizione di minore non accompagnato ed entità del fenomeno.....	88
3.3.2 Conformità ai principi internazionali .....	90
3.3.3 Applicabilità dei Regolamenti e delle Direttive europee .....	91
3.3.4 Il corpus normativo sull’asilo nel Regno Unito .....	92
3.3.5 L’accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo .....	97

3.4 Svezia.....	103
3.4.1 Adulti e minori non accompagnati: entità del fenomeno.....	103
3.4.2 Il corpus normativo sull'asilo in Svezia.....	108
3.4.3 L'accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo .....	114
 Capitolo 4 – I modelli a confronto.....	 119
4.1 L'influenza europea .....	119
4.2 La dialettica tra le Direttive europee e le peculiarità degli ordinamenti nazionali .....	121
4.3 L'importanza dei dati.....	124
4.4 L'accertamento dell'età .....	126
4.5 I modelli di accoglienza.....	127
 Bibliografia.....	 130

## Introduzione

L'argomento dell'elaborato: “i minori non accompagnati richiedenti asilo”, prende spunto da due esperienze svolte nell'ambito del corso di studi in Economia, Politica e Istituzioni Internazionali.

La prima si riferisce ai quattro mesi di tirocinio Erasmus Placement, trascorsi all'Aia presso Spanda Foundation, una ONG con status consultativo al Comitato Economico e Sociale delle Nazioni Unite. Nei mesi di stage ho avuto modo di approfondire questo specifico aspetto di un argomento attualissimo quale è l'immigrazione e di realizzare, insieme ad altri colleghi, un report sui minori non accompagnati che giungono nei Paesi dell'Unione Europea<sup>1</sup>.

La seconda esperienza è stata la partecipazione alla ricerca e alla redazione del report di un report, commissionato dalla Provincia di Pavia, dal titolo “Minori Stranieri Non Accompagnati nel territorio pavese” redatto nell'ambito del Master in Immigrazione e Genere dell'Università di Pavia<sup>2</sup>.

Mentre il primo avvicinamento al tema affrontato in Olanda è stato esclusivamente di tipo “accademico”, la ricerca sul campo mi ha permesso di avere una visione ravvicinata ed esaustiva del sistema di accoglienza dei minori nella Provincia di Pavia. Lo studio, infatti, si è basato anche su interviste realizzate nelle comunità educative del territorio – a responsabili ed educatori – e su colloqui con i rappresentanti delle istituzioni coinvolte nel complesso sistema di attori che delineano l'iter di accoglienza dei minori non accompagnati.

L'oggetto della tesi risponde dunque alla volontà di indagare, alla luce delle competenze acquisite, il modello di accoglienza dei Paesi più interessati a livello europeo dal fenomeno dei minori non accompagnati richiedenti asilo: Germania, Regno Unito e Svezia.

---

<sup>1</sup> Del Vecchio I., Fagnoni G., Polakovic P., Selzig M. (2014). On the Move. Unaccompanied Foreign Minors in the European Union, (a cura di) Momo S., Spanda Publishing - The Hague, disponibile sul sito: [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=42544](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=42544)

<sup>2</sup> Cohal A., Fagnoni G., Frattini, Minetti M., Stelzig M.. (2014). *Minori stranieri non accompagnati nel territorio pavese*, (a cura di) Calabrò A.R, Osservatorio Provinciale Immigrazione della Provincia di Pavia, Università degli studi di Pavia, *in stampa*

Quando si parla di minori non accompagnati, si intende una categoria di migranti, le cui caratteristiche sono descritte nel Commento Generale n. 6 del Comitato sui diritti dell'infanzia:

*«7. Bambini non accompagnati (anche chiamati minori non accompagnati). Sono bambini (come definiti dall'articolo 1 della Convenzione) 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.*

*8. Bambini separati dalla propria famiglia. Sono bambini (come definiti dall'articolo 1 della Convenzione) 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.*

*9. Un bambino, secondo l'articolo 1 della Convenzione, è “ogni essere umano avente un'età inferiore a diciotto anni, salvo se abbia raggiunto prima la maggiore età in virtù della legislazione applicabile”. Ciò significa che all'interno del territorio statale, qualunque attività di governo riguardante i bambini, non può definire il bambino in modo da discostarsi dalle norme che determinano la maggiore età nello Stato medesimo».*

I motivi che spingono bambini e ragazzi a emigrare sono vari e non sempre indagabili. Vi è tuttavia una differenza tra coloro definiti “minori non accompagnati”, per i quali talvolta si può applicare il concetto di “migrazione economica”, e coloro, invece, che fuggono da territori in conflitto, da crisi umanitarie o da persecuzioni. Questi ultimi giungono in un Paese “altro” rispetto a quello di origine e cercano protezione internazionale, presentando domanda di asilo; costituiscono dunque un segmento più ristretto rispetto ai minori non accompagnati *tout court*. Purtroppo, come evidenziato dall'UNHCR, il numero di rifugiati bambini è aumentato in modo drammatico negli ultimi anni, tanto che la metà di tutti i rifugiati del mondo è costituita da persone al di

sotto dei 18 anni di età. Mai prima d'oggi si erano registrate nel mondo così tante domande di asilo da parte di minori non accompagnati<sup>3</sup>.

Sotto diversi aspetti i minori non accompagnati richiedenti asilo sono da considerare la figura più vulnerabile e fragile della migrazione. Due caratteristiche li rendono tali: il fatto di essere minori e il fatto di essere (potenziali) rifugiati.

A partire da questa descrizione si delinea il primo capitolo dell'elaborato che indaga la protezione dei minori in ambito internazionale. I due principali pilastri del diritto internazionale sui quali si poggia tale protezione sono: la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e la Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo. Proprio quest'ultima è divenuto il trattato in materia di diritti umani con il maggior numero di ratifiche (195) da parte degli Stati ONU; è considerato inoltre lo strumento fondamentale a protezione dei diritti dei minori, riconosciuti effettivamente ed esplicitamente per la prima volta in tale documento. È da segnalare inoltre che proprio nel 2014 si sia festeggiato il 25° anniversario dall'approvazione della Convenzione di New York, che ha riconosciuto i minori come titolari di diritti umani.

Il secondo capitolo prosegue sul *fil rouge* dei diritti dei minori considerando la normativa europea che si è delineata al fianco del Sistema Europeo Comune di Asilo, *unicum* nel suo genere in tutto il mondo. L'estendersi delle garanzie a protezione dei diritti dei minori non accompagnati richiedenti asilo e non è tracciata attraverso l'analisi degli atti legislativi adottati in seno all'Unione. A ciascuna delle Direttive e dei Regolamenti è dedicato un breve commento.

Approfondito dunque il quadro normativo europeo si è considerato, nel terzo capitolo, come gli Stati esaminati abbiano trasposto le Direttive nel proprio ordinamento giuridico, attraverso un'analisi del principale corpus normativo di ciascuno di essi in merito a immigrazione, asilo e protezione dei minori. All'insieme di leggi segue il modello di accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo per ogni Stato, illustrato con l'obiettivo di far emergere l'iter e le condizioni di accoglienza, i punti deboli e le *best practices* dei sistemi. Si è scelto di approfondire uno dei temi più attuali e dibattuti: le procedure di accertamento dell'età, attraverso le quali gli Stati verificano se il migrante sia effettivamente minore e destinatario di diritti in quanto tale.

---

<sup>3</sup> Dichiarazione di António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, Third Committee of the General Assembly, 69th Session, 5 November 2014, disponibile sul sito: [www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=545b36759&query=unaccompanied%20minors](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=545b36759&query=unaccompanied%20minors)



Nel corso della stesura dell'elaborato, su sollecitazione di più voci, ho deciso di valorizzare le conoscenze pregresse su legislazione e modello di accoglienza in Italia, inserendo un paragrafo dedicato, costruito sullo stesso schema degli altri Paesi. Pur non essendo l'Italia uno degli Stati membri con il più alto numero di minori richiedenti asilo, è tra i Paesi UE più interessati dal fenomeno dell'immigrazione, primeggiando per numero di minori non accompagnati che scelgono di non presentare istanza di asilo ma rientrano nel sistema di accoglienza.

L'aver considerato anche l'Italia rende proficuo il confronto delle legislazioni, ma soprattutto dei modelli di accoglienza dei quattro Paesi, oggetto del quarto capitolo, che cerca di tracciare delle conclusioni riguardo all'influenza del diritto eurocomunitario sulle legislazioni nazionali, muovendosi, in un secondo momento, verso le differenze nell'iter di accoglienza e nel trattamento dei minori nei Paesi esaminati.

## Capitolo 1 – La protezione dei minori in ambito internazionale

Il capitolo si propone di tracciare le tappe fondamentali che segnano la formazione di standard internazionali per la protezione dei minori non accompagnati richiedenti asilo. La creazione di riferimenti normativi internazionali passa attraverso una serie di momenti storici, che delineano l'affermazione dei diritti dell'uomo a livello universale, l'attenzione crescente rivolta ai bambini come soggetti attivi di diritto e che necessitano una speciale protezione, e infine, l'ampliarsi di una disciplina internazionale a protezione dei rifugiati.

Una completa disciplina della migrazione, infatti, non trova spazio nella normativa internazionale. Con il trattato istitutivo delle Nazioni Unite, è elevato a principio generale il limite della competenza domestica o dominio riservato dello Stato, attraverso l'articolo 2 paragrafo 7 della Carta, che limita l'attività delle Nazioni Unite «*ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato*», riaffermando dunque la sovranità statale. La materia della migrazione rientra esattamente nella *domestic jurisdiction* di ciascuno Stato, che è libero di autorizzare o meno l'ingresso di stranieri sul proprio territorio attraverso disposizioni di legge. Tuttavia in ambito ONU sono stati stipulati alcuni trattati facenti parte di un "altro settore"<sup>4</sup>, ossia la protezione dei diritti fondamentali dell'uomo, che ha influenzato, seppur non direttamente, la materia dell'immigrazione e di riflesso la condizione della particolare categoria dei minori non accompagnati richiedenti asilo.

Il primo documento promosso dalle Nazioni Unite che sancisce universalmente i diritti che spettano all'essere umano è la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948. Pur trattandosi, «*dal punto di vista formale di un documento giuridicamente non vincolante, dotato solo di forza morale e politica*»<sup>5</sup>, la Dichiarazione si configura come impulso per la protezione dei diritti umani a livello internazionale. Questa sancisce, tra i diritti, la libertà di movimento: «*Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di*

---

<sup>4</sup> Campiglio C. (2010). *Disciplina delle migrazioni: limiti internazionali*, in Gasparini Casari V. *Il diritto dell'immigrazione*. V quaderno de «Il diritto dell'economia», vol. I. Mucchi Editore – Modena

<sup>5</sup> Cassese A., Gaeta P. (2008). *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Collana "Itinerari", ed. Il Mulino – Bologna, pag. 146

*residenza entro i confini di ogni Stato»<sup>6</sup> e il diritto di ciascun individuo «di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese»<sup>7</sup>. Nella Carta un importante riferimento è rivolto ai minori – per i quali la necessità di protezione era già stata affermata nella Dichiarazione di Ginevra del 1924 nell’ambito della Società delle Nazioni – ; attraverso l’articolo 25 la Dichiarazione del 1948 stabilisce che «la maternità e l’infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale»<sup>8</sup>. Questo articolo segna parte del percorso che ha portato nel 1959 all’adozione della Dichiarazione dei diritti del fanciullo, revisionata nel 1989; così come l’articolo 14 della Dichiarazione, «Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni», qui affermato come diritto dell’uomo, è oggetto di approfondimento nella Convenzione di Ginevra del 1951.*

### **1.1 La Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e il Protocollo aggiuntivo del 1967**

La Convenzione adottata a Ginevra nel 1951 corrisponde al primo sforzo internazionale di codifica dei diritti dei rifugiati. Destinataria del testo è ogni persona che *«temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad 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 una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra»<sup>9</sup>. Questa definizione di rifugiato, per la prima volta di carattere generale, si sviluppa come conseguenza degli sconvolgimenti delle guerre mondiali, motivo per il quale nel 1951 la Convenzione prevedeva una limitazione temporale: il timore della persona doveva trarre spunto «a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951»<sup>10</sup>, limitazione alla quale gli Stati erano liberi di aggiungere anche un limite geografico, ossia restringere*

---

<sup>6</sup> Art. 13, par. 1 Dichiarazione Universale dei diritti umani

<sup>7</sup> Art. 13, par. 2 Dichiarazione Universale dei diritti umani

<sup>8</sup> Art. 25, par. 2. Dichiarazione Universale dei diritti umani

<sup>9</sup> Art. 1 A n. 2 Convenzione di Ginevra

<sup>10</sup> Art. 1 A n. 2 Convenzione di Ginevra

l'applicazione della Convenzione ad avvenimenti verificatisi «*in Europa*»<sup>11</sup>. Il Protocollo del 1967 amplia il raggio di azione temporale e geografico della Convenzione del 1951, eliminando le due limitazioni.

La Convenzione regola lo status giuridico dei rifugiati e stabilisce le norme essenziali per il loro trattamento, incluse misure amministrative per l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, lasciando agli Stati ogni discrezione di accordare un trattamento più favorevole.

A fondamento del diritto dei rifugiati vi è il principio di *non-refoulement* affermato nella Convenzione; esso prevede che nessuno degli Stati contraenti possa espellere o rimandare<sup>12</sup> (*refouler*) in nessun modo un rifugiato, contro la sua volontà, verso un territorio dove teme di essere perseguitato, come sancito dall'articolo 33:

*«Nessuno Stato contraente potrà espellere o respingere (refouler) - in nessun modo - un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche»*<sup>13</sup>.

L'unica eccezione prevista per l'applicazione del divieto può essere invocata dallo Stato qualora vi siano gravi motivi di sicurezza per il Paese, o se il rifugiato sia stato condannato in via definitiva per un crimine grave<sup>14</sup>. Per quanto riguarda i diritti connessi allo status di rifugiato, gli Stati si impegnano a garantire lo stesso trattamento riservato ai cittadini per quel che concerne l'istruzione elementare (art. 22), l'assistenza pubblica (art. 23) e il lavoro e la sicurezza sociale (art. 24).

Nella Convenzione è inoltre riaffermato il diritto che stabilisce la libertà di circolazione, al quale si aggiunge il diritto di residenza per i rifugiati «*che si trovano regolarmente sul suo territorio*»<sup>15</sup>. Se, come normalmente accade, il rifugiato entra illegalmente nel territorio di uno Stato contraente la Convenzione, quest'ultimo non potrà applicare

---

<sup>11</sup> Art. 1 B, n. 1 Convenzione di Ginevra

<sup>12</sup> Si veda anche UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (26 January 2007), *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, disponibile sul sito: [www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html](http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html)

<sup>13</sup> Art. 33 n. 1 Convenzione di Ginevra

<sup>14</sup> Si veda art. 33 n. 2 Convenzione di Ginevra

<sup>15</sup> Art. 26 Convenzione di Ginevra

sanzioni penali per il solo fatto che il rifugiato, proveniente da un Paese in cui la sua vita è in pericolo, è entrato irregolarmente nel territorio dello Stato, a patto che le persone in tale situazione si presentino «*senza indugio alle autorità ed espongano ragioni ritenute valide per il loro ingresso o la loro presenza irregolari*»<sup>16</sup>.

Infine, la Convenzione raccomanda ai Governi degli Stati nei confronti dei rifugiati minorenni, inclusi i minori non accompagnati: «*Garantire la protezione dei rifugiati minorenni, in modo particolare dei bambini non accompagnati e delle giovanette, con speciale riferimento alla tutela ed alla adozione*»<sup>17</sup>. A corollario del rispetto della vita familiare vi è anche la raccomandazione «*di garantire l'unità del nucleo familiare del rifugiato, soprattutto nel caso in cui il capofamiglia posseda i requisiti necessari per l'ammissione in un Paese*»<sup>18</sup>.

## **1.2 Il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966**

Gli Stati delle Nazioni Unite erano spinti dalla necessità di tradurre i principi generali espressi nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 in strumenti giuridicamente vincolanti, già contestualmente all'adozione della Dichiarazione Universale. Tuttavia gli ostacoli posti dalla guerra fredda hanno portato a lunghe contrattazioni e solo nel 1966 sono stati adottati dall'Assemblea Generale ONU due *Covenants* di carattere universale<sup>19</sup>: il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Entrambi tutelano sia i diritti individuali che quelli collettivi. Tuttavia, il primo dei Patti contiene diritti di «*carattere precettivo*», ossia suscettibili di immediata applicazione all'interno degli ordinamenti statali, mentre il secondo prevede diritti di «*carattere programmatico*»<sup>20</sup>, poiché non possono essere attuati immediatamente, dato che richiedono l'eventuale adozione e attuazione di politiche *ad hoc* da parte degli Stati contraenti. Di riflesso sono diversi anche gli strumenti di controllo creati per vigilare sui due patti. Ai fini della trattazione è il Patto sui diritti civili e politici a contenere disposizioni rilevanti che

---

<sup>16</sup> Art. 31 n. 1 Convenzione di Ginevra

<sup>17</sup> Raccomandazione B n. 2 Convenzione di Ginevra

<sup>18</sup> Raccomandazione B n. 1 Convenzione di Ginevra

<sup>19</sup> Adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966

<sup>20</sup> Cassese A., (2012). *I diritti umani oggi*, Ed. Laterza – Bari pag. 43

garantiscono i diritti individuali. Esso riprende, infatti, ancora una volta il diritto alla libertà di movimento (art. 12) e il divieto di espulsione per lo «*straniero che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato*», se non «*in base a una decisione presa in conformità della legge*» fatta salva l'eccezione per motivi di sicurezza nazionale (art. 13).

In aggiunta, nel Patto sono sanciti il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona: «*nessuno può esser privato della propria libertà, se non per i motivi e secondo la procedura previsti dalla legge*» (art. 9 n. 1) e il fondamentale diritto alla vita come «*inerente alla persona umana*» (art. 6 n. 1) che deve essere protetto dalla legge.

Infine l'articolo 2: «*Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto, senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione*»<sup>21</sup> deve essere letto congiuntamente alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965.

Lo strumento adottato per vigilare sull'attuazione del Patto è il Comitato dei diritti dell'uomo, istituito dall'articolo 28, le cui funzioni sono stabilite nel Protocollo facoltativo relativo al patto sui diritti civili e politici; tra queste vi è l'esame di comunicazioni individuali da parte di cittadini.

### **1.3 La Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989**

Visti gli strumenti di protezione internazionale e i diritti fondamentali dell'uomo e quelli garantiti ai rifugiati, è necessario fare un passo avanti e vedere quali garanzie specifiche sono predisposte in favore dei minori, per poi tentare di proseguire nell'individuazione degli strumenti a protezione dei minori rifugiati.

Avendo come oggetto i minori, la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo è il primo strumento di tutela internazionale dei diritti fondamentali riconosciuti ai minori. È stata

---

<sup>21</sup> Art. 2 n. 1 Patto internazionale sui diritti civili e politici

adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre del 1989<sup>22</sup> e si configura come un documento omnicomprensivo, che sistematizza un'ampia rosa di diritti a protezione dell'infanzia e pone in capo agli Stati una serie di obblighi per proteggerla. La Convenzione è a oggi il trattato in materia di diritti umani che ha ricevuto il maggior numero di ratifiche da parte degli Stati ONU<sup>23</sup>.

Si parte dall'assunto che il bambino, proprio per la sua giovane età e la conseguente vulnerabilità cui è soggetto, ha bisogno di specifica protezione.

Sono 4 i principi fondamentali<sup>24</sup> dei diritti dell'infanzia riconosciuti nei 54 articoli che compongono la Convenzione. Il primo è il principio di non discriminazione sancito dall'articolo 2, che estende ciascuno dei diritti stabiliti nella Convenzione ad ogni minore, a prescindere dalla razza, dal colore, dal sesso, dalla lingua, dalla religione, opinione politica da lui/lei o dai suoi genitori professata. Il secondo principio è quello di superiore interesse del minore; si tratta di un principio di grande portata, poiché prevede che ciascuno Stato nel proprio ordinamento ne integri il contenuto: *«in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente»*<sup>25</sup>. Terzo principio basilare è il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo del minore per il quale gli Stati devono impegnare il massimo delle risorse (art. 6). Infine, il quarto principio enuncia il diritto del minore a esprimere la propria opinione e a essere ascoltato; quest'ultimo è da considerarsi di duplice portata poiché prevede il diritto del bambino ad essere ascoltato e il dovere per chi lo ascolta di tenere debitamente conto della sua opinione:

*«1. Gli Stati parti garantiscono 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.*

---

<sup>22</sup> Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989

<sup>23</sup> Mancano gli Stati Uniti che sono solo firmatari della Convenzione ma non la hanno ratificata, il Sud Sudan; mentre la Somalia ha ratificato la Convenzione con il plauso delle Nazioni Unite il 20 gennaio 2015

<sup>24</sup> Cfr. [www.unicef.it](http://www.unicef.it), la Convenzione sui diritti dell'infanzia

<sup>25</sup> Art. 3 n. 1 Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989

2. *A tal fine, 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*<sup>26</sup>.

Quest'ultimo principio è stato anche oggetto di approfondimento del commento generale n. 12 del 2009 «*sul diritto del bambino e dell'adolescente di essere ascoltato*»<sup>27</sup>.

Trattandosi di bambini, nella Convenzione, speciale attenzione è riservata al diritto all'istruzione e all'educazione garantito nell'articolo 28 a partire dall'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti. Di altrettanta importanza è il diritto alla salute riconosciuto dall'articolo 24, trattandosi di un "diritto di base" su cui si possono costruire tutti gli altri diritti proclamati dalla Convenzione in una logica di interdipendenza. Anche in questo caso attraverso il commento generale n. 15 del 2013<sup>28</sup>, ne viene data una interpretazione olistica, affinché il bambino cresca «*within the context of physical, emotional and social well-being, to each child's full potential*»<sup>29</sup>. Altro diritto per il quale ogni minore deve essere tutelato, tenendo conto della sua vulnerabilità, e quello di essere protetto contro ogni forma di violenza «*di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro, o a entrambi, i genitori, al suo tutore legale (o tutori legali), oppure a ogni altra persona che abbia il suo affidamento*»<sup>30</sup>; ulteriore riferimento alla violenza di carattere sessuale si ritrova anche nell'articolo 34. Strettamente connesso a questo tema, l'articolo 11 dà il compito agli Stati di provvedere contro la tratta di esseri umani e ogni spostamento illecito di minori all'estero. Il diritto a una protezione speciale, come quello ad avere una famiglia, deve essere garantito a tutti i fanciulli, ivi incluso il minore non accompagnato privo di ambiente familiare: «*gli Stati parti prevedono per*

---

<sup>26</sup> Art. 16 Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989

<sup>27</sup> Cfr. Comitato dei diritti dell'infanzia (2009). "Commento Generale n. 12. Il diritto del bambino e dell'adolescente di essere ascoltato", CRC/C/GC/12, disponibile sul sito: [www.infanziaediritti.net/web/pdf/commentogenerale/Commento%20n.12](http://www.infanziaediritti.net/web/pdf/commentogenerale/Commento%20n.12)

<sup>28</sup> Committee on the Rights of the Child (2013). "General Comment no. 15 on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health", CRC/C/GC/15, disponibile sul sito: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsqIkirKQZLK2M58RF%2F5F0vHCIs1B9k1r3x0aA7FYrehlNUfw4dHmlOxmFtmhaiMOKH80ywS3uq6Q3bqZ3A3yQ0%2B4u6214CSatnrBIZT8nZmj>

<sup>29</sup> ivi

<sup>30</sup> Art. 19 Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989



*questo fanciullo una protezione sostitutiva, in conformità con la loro legislazione nazionale»<sup>31</sup>.*

Nella Convenzione, infine, vi sono obblighi di protezione per gli Stati firmatari nei confronti di minori che richiedono protezione internazionale oppure che hanno già ricevuto lo *status* di rifugiato. Per tale minore «*solo o accompagnato dal padre o dalla madre o da ogni altra persona*» è disposto che «*possa beneficiare della protezione e della assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti della presente Convenzione e dagli altri strumenti internazionali relativi ai diritti dell'uomo o di natura umanitaria di cui detti Stati sono parti*»<sup>32</sup>. Oltre a ciò, gli Stati sono tenuti a collaborare con le Organizzazioni Internazionali e non, per proteggere i minori, anche nell'ottica di ricongiungerli alla famiglia. Il suddetto articolo è fondamentale come riferimento normativo per i minori non accompagnati richiedenti asilo ed è tuttora la base giuridica sulla quale si sviluppano norme regionali e nazionali. Anche per la Convenzione sui diritti del fanciullo è stato creato uno strumento di controllo per l'attuazione dei diritti in essa contenuti: il Comitato dei diritti dell'infanzia. Istituito attraverso l'articolo 43, il Comitato esamina i rapporti degli Stati e gli sforzi messi in atto per adempiere agli obblighi della Convenzione<sup>33</sup> e a quelli che scaturiscono dai tre protocolli opzionali adottati. Essi sono il protocollo sui bambini in guerra e quello sullo sfruttamento sessuale del 2000 e il protocollo sulla procedura reclami del 2011. Il Comitato dei diritti dell'infanzia produce anche “commenti generali”: strumenti che hanno il compito di fornire le direttrici per l'applicazione dei diritti contenuti nella Convenzione e di approfondire alcuni particolari temi al fine di guidare l'azione degli Stati e renderla più efficiente. Essi fungono da interpretazione degli articoli e scaturiscono dall'esperienza del Comitato nel monitorare l'applicazione della Convenzione. Nel paragrafo 1.5 sono esaminati i contenuti del commento generale n. 6.

#### **1.4 Le Convenzioni dell'Aia sulla protezione dei minori**

Sono almeno due le Convenzioni internazionali firmate a L'Aia in materia di protezione dei minori, meritevoli di un breve approfondimento, pur tralasciando i trattati

---

<sup>31</sup> Art. 11 n. 2 Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989

<sup>32</sup> Art. 22 Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989

<sup>33</sup> A norma dell'articolo 44 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989

internazionali che disciplinano gli aspetti relativi alla cooperazione internazionale in materia di adozione.

Il primo testo è stato adottato nel 1961<sup>34</sup> e costituiva fonte normativa di riferimento, stabilendo disposizioni comuni in merito alla competenza delle autorità per la protezione dei minori, aggiornando la normativa internazionale risalente al 1902<sup>35</sup>. Due sono i criteri da tenere in considerazione per stabilire la legge applicabile e l'autorità competente che deve garantire la cura del minore: il criterio di nazionalità e quello di residenza abituale. Per i provvedimenti di protezione dei minori è, primo su tutti, competente lo Stato di cui essi hanno la cittadinanza; tuttavia, se il minore risiede abitualmente fuori dallo Stato di cui è cittadino, subentrano in qualità di autorità competenti quelle dello Stato di residenza del minore, così come disposto dall'articolo 1: «Le autorità, sia giudiziarie che amministrative, dello Stato di residenza abituale di un minore sono competenti, salve le disposizioni degli artt. 3, 4 e 5, terzo capoverso, della presente Convenzione, ad adottare misure tendenti alla protezione della sua persona o dei suoi beni»<sup>36</sup>. La Convenzione prevede un'efficacia *erga omnes*, nonostante sia stata introdotta una riserva facoltativa che prevede sia applicabile solo ai minori cittadini di uno Stato contraente la Convenzione a norma dell'articolo 13. Essa anticipa in parte la Convenzione del 1989 intuendo la necessità di protezione da garantire a tutti i minori al di là della cittadinanza, insieme all'«l'interesse del minore» (art. 4) e realizza la coincidenza tra *forum* e *ius*, volta a rendere effettive e veloci le misure di protezione. Per i rapporti di tutela vige invece il «rapporto di autorità» a cui il minore è sottoposto dalla legge dello Stato di cui è cittadino, principio riconosciuto da tutti gli Stati contraenti.

Il secondo testo – evoluzione della Convenzione del 1961 – è la Convenzione adottata nel 1996 relativa alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento, all'esecuzione e alla cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e protezione

---

<sup>34</sup> Convenzione adottata a L'Aia il 5 ottobre 1961 sulla competenza delle autorità e sulla legge applicabile in materia di protezione dei minori

<sup>35</sup> Convenzione di diritto internazionale privato dell'Aia, per regolare la tutela dei minori, 12 giugno 1902. L'articolo 18 della Convenzione del 1961 infatti dispone: «nei rapporti fra gli Stati contraenti la presente Convenzione sostituisce la Convenzione per regolamentare la tutela dei minori firmata a L'Aia il 12 giugno 1902»

<sup>36</sup> Art. 1 Convenzione dell'Aia del 1961

dei minori<sup>37</sup>. Il trattato tiene conto della Convenzione del fanciullo di New York e cerca di superare le difficoltà applicative poste dalla precedente Convenzione. Forte dell'evoluzione normativa, si applica ai minori, ossia i bambini «*dal momento della loro nascita al compimento dei 18 anni*»<sup>38</sup>, a differenza della precedente che intendeva minore qualsiasi persona in base alla legislazione interna dello Stato di cui era cittadino. È diretta, questa volta, solo alle autorità competenti dello Stato di residenza abituale del minore (mettendo in secondo piano il criterio di nazionalità): «*le autorità, sia giudiziarie che amministrative, dello Stato contraente di residenza abituale del minore sono competenti ad adottare misure tendenti alla protezione della sua persona o dei suoi beni*»<sup>39</sup> (articolo 5). È importante porre in evidenza che, oltre alla competenza prevista da questo articolo, le autorità sono competenti per la protezione dei minori rifugiati o sfollati, anche senza che sia presente il criterio di residenza abituale, così come stipulato dall'articolo 6:

*«per i minori rifugiati e i minori che, a seguito di gravi disordini nel proprio Paese, siano trasferiti a livello internazionale, le autorità dello Stato contraente sul cui territorio tali minori si verranno a trovare a causa del loro trasferimento eserciteranno la competenza prevista nell'articolo 5 paragrafo 1»*<sup>40</sup>.

La Convenzione offre così preponderanza al principio di superiore interesse del minore, che prevale sia rispetto all'appartenenza a una data nazionalità, sia rispetto all'applicazione rigida della legislazione dello Stato contraente. La Convenzione, inoltre, dà una veste giuridica all'istituto della *kafala*, istituto analogo all'affidamento familiare negli ordinamenti islamici, previsto come unico strumento di protezione del minore in stato di abbandono<sup>41</sup>. Infine, riguardo al riconoscimento e all'esecuzione delle disposizioni previste dalla Convenzione, le misure adottate da uno Stato contraente devono essere riconosciute di pieno diritto dagli altri Stati come recita l'articolo 28:

*«le misure adottate in uno Stato contraente e dichiarate esecutive, o registrate ai fini dell'esecuzione, in un altro Stato contraente, sono eseguite in quest'ultimo come se*

---

<sup>37</sup> Convenzione adottata a L'Aia il 19 ottobre 1996 concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori (Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori)

<sup>38</sup> Art. 2 Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori

<sup>39</sup> Art. 5, par. 1 Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori

<sup>40</sup> Art. 6, par. 1 Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori

<sup>41</sup> Artt. 3 e 33 Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori

*fossero state adottate dalle proprie autorità. L'esecuzione delle misure avviene conformemente alla legge dello Stato richiesto nei limiti che vi sono previsti, tenuto conto del superiore interesse del minore»<sup>42</sup>.*

### **1.5 Il commento generale n. 6 del Comitato dei diritti dell'infanzia**

Il commento generale numero 6 del Comitato dei diritti dell'infanzia del 2005<sup>43</sup> approfondisce il tema del trattamento dei minori non accompagnati e separati dalle loro famiglie, che si trovano al di fuori del loro paese d'origine, alla luce degli articoli della Convenzione del 1989 e interpretando gli stessi e tutte le norme di diritti umani applicabili. L'adozione del Commento nasce dalle lacune negli interventi di protezione dei bambini attuati dagli Stati e specifica come gli obblighi legali derivanti dalla Convenzione siano di natura sia positiva che negativa, ossia prevedono che gli Stati non adottino misure che violino i diritti dei fanciulli e allo stesso tempo che provvedano affinché i bambini possano godere di questi diritti senza discriminazioni<sup>44</sup>. Lo stesso principio fondamentale di non discriminazione da applicarsi indistintamente a ogni bambino è oggetto di analisi nel commento, dove si precisa che l'interpretazione del principio non esclude, ma all'opposto sta spingendo per una differenziazione della protezione da offrire al minore a seconda dei suoi bisogni, siano essi motivati dal genere o dall'età.

Un altro principio fondamentale specificato nel commento è quello della vita e dello sviluppo del minore; un'attenzione speciale va riservata ai minori separati e non accompagnati, poiché, considerata la loro particolare fragilità, essi potrebbero essere in maggiore misura vittime dello sfruttamento sessuale e della criminalità. Il Comitato precisa che lo Stato in cui è presente il fanciullo ha il compito di vigilare affinché queste situazioni non si verifichino, prendendo tutte le misure adeguate per allontanarne anche i rischi, a partire per esempio dall'immediata assegnazione del tutore<sup>45</sup>. Sempre attinente al trattamento dei minori non accompagnati, una fase cruciale è l'identificazione; seguendo i precetti dell'articolo 8 della Convenzione: «*gli Stati parti*

---

<sup>42</sup> Art. 28 Convenzione dell'Aia sulla protezione dei minori

<sup>43</sup> Comitato dei diritti dell'infanzia (2005). “*Commento generale n. 6 Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine*”, CRC/GC/2005/6

<sup>44</sup> Si veda par. 13 Commento generale n. 6

<sup>45</sup> Si vedano paragrafi 23 e 24 Commento generale n. 6

*si impegnano a rispettare il diritto del fanciullo a preservare la propria identità, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari»<sup>46</sup>. Nel commento generale è ribadita come prioritaria l'identificazione del minore. L'identificazione può prevedere una valutazione dell'età da svolgersi seguendo degli specifici indirizzi e garantendo, laddove non avesse un esito sicuro, il principio di presunzione della minore età, così come specificato nel testo del commento: «(...) la valutazione deve essere svolta in modo scientifico, sicuro e rispettoso dell'età e del sesso; in modo garbato, cercando di evitare ogni rischio di violazione dell'integrità fisica del bambino; nel pieno rispetto della dignità umana, e nei casi incerti in cui c'è la possibilità che si tratti di un minore, si dovrebbe accordare comunque alla persona il beneficio del dubbio, trattandola come se fosse un bambino»<sup>47</sup>. Inoltre durante il processo di registrazione del minore dovranno essere raccolte informazioni a lui/lei collegate, inclusa "la potenziale sussistenza di bisogni di protezione internazionale". Nel caso in cui questa ipotesi si verificasse, viene in aiuto degli Stati la parte VI del commento che chiarisce l'accesso alla procedura di asilo e i diritti a essa connessi, ai sensi del sopracitato articolo 22 della Convenzione del 1989. In primis, è dello Stato la responsabilità di disporre di un sistema di asilo funzionante e di una legislazione *ad hoc* per il trattamento dei minori che richiedono protezione internazionale. Come ribadito, la nomina del tutore o di un consulente o di un rappresentante legale è di fondamentale importanza in vista della presentazione della domanda. Inoltre, la stessa domanda del minore non accompagnato dovrebbe avere una corsia privilegiata di esame in termini di tempistiche, così che si possa giungere «rapidamente e correttamente»<sup>48</sup> a una decisione. Il processo di valutazione che segue la presentazione della domanda, infine, «comprende un esame condotto per ogni singolo caso e tenendo conto della combinazione unica di fattori personali, familiari e culturali presenti nella vita del bambino, compreso il background personale, familiare e culturale del bambino. Il tutore e il rappresentante legale dovrebbero essere presenti durante tutti i colloqui»<sup>49</sup>.*

Il commento generale n. 6 non è l'unico che è stato prodotto dal Comitato dei diritti dell'infanzia, tuttavia è quello che tratta in modo comprensivo il caso specifico dei

---

<sup>46</sup> Art. 8, par. 1 Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989

<sup>47</sup> Paragrafo 31 A Commento generale n. 6

<sup>48</sup> Paragrafo 70 Commento generale n. 6

<sup>49</sup> Paragrafo 72 Commento generale n. 6

minori non accompagnati, richiedenti asilo e non. Esso andrà in ogni modo letto insieme alle altre precisazioni del Comitato (un esempio è il commento n. 14 sul diritto del minore a che il suo interesse sia di considerazione primaria)<sup>50</sup>, e congiuntamente all'evoluzione della normativa internazionale. In ultimo, diverse linee guida per il trattamento dei minori non accompagnati sono state proposte sui tre livelli: internazionale, regionale e nazionale; di seguito si farà riferimento al primo di questi livelli a partire dai documenti prodotti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

### **1.6 Le linee guida prodotte dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite**

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (d'ora in poi UNHCR) ha prodotto molto materiale sui minori non accompagnati o separati, richiedenti asilo e non; ha infatti tra i suoi compiti quello di sorvegliare sull'applicazione delle Convenzioni internazionali che provvedono alla protezione dei rifugiati e di pubblicare linee guida, in conformità con il suo Statuto, con la Convenzione di Ginevra (art. 35) e con il Protocollo del 1967 (art. II). In particolare, le linee guida vanno a completare il Manuale sulle procedure di asilo del 1992<sup>51</sup>, che racchiude in sé anche indicazioni per gli Stati che si trovano davanti al problema di giudicare se la paura del bambino di persecuzione sia fondata, quando questi non abbia raggiunto un grado di maturità sufficiente. In tale situazione, il fatto che il minore si trovi all'interno di un gruppo di persone rifugiate potrebbe indicare che anch'egli abbia i requisiti necessari per ottenerne lo *status*<sup>52</sup>. Tra i motivi che hanno portato l'UNHCR a elaborare le linee guida sui minori non accompagnati vi è il fatto che la definizione di richiedente asilo/rifugiato contenuta nella Convenzione di Ginevra è stata costruita sulla base delle esperienze di persecuzione sofferte dagli adulti. Ne deriva che, a parere dell'Alto Commissariato, molte delle richieste di protezione avanzate da minori non sono state adeguatamente prese in

---

<sup>50</sup> Comitato dei diritti dell'infanzia (2013). *“Commento generale n. 14 sul diritto del minore a che il suo interesse sia di considerazione primaria”*, CRC/C/GC/14

<sup>51</sup> Si veda UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 1979, Geneva, (reedited 1992)

<sup>52</sup> Si vedano paragrafi 213-219 UNHCR, *ivi*

considerazione o addirittura sono state trascurate<sup>53</sup>. A riguardo, seguendo le linee guida sulla protezione internazionale del 2009, si precisa che si potrebbe considerare persecuzione dei minori il tipo maltrattamento che nel caso degli adulti non potrebbe essere considerato tale, seguendo il principio di superiore interesse dei minori e considerando la vulnerabilità di cui minori sono soggetti<sup>54</sup>. È proprio in questo recente documento che si riafferma la convinzione che un vero approccio basato sui diritti deve riconoscere i bambini «*as active subjects of rights*»<sup>55</sup>, motivo per il quale la valutazione della domanda di asilo comporta un'analisi accurata: «*Una comprensione del fenomeno persecutorio che sia attuale e sensibile al minore deve tener conto di molti tipi di violazioni dei diritti umani, tra cui le violazioni dei diritti specifici dell'infanzia*»<sup>56</sup>. L'evoluzione della normativa ha portato nel 2009 ad affermare che è indispensabile per lo sviluppo del minore, che egli sia destinatario di diritti civili e politici e di diritti sociali, economici e culturali. Come evidenziato dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali e altresì riportato nelle linee guida UNHCR 2009: «*the lack of educational opportunities for children often reinforces their subjection to various other human rights violations*»<sup>57</sup>. È riconosciuta, infatti, la logica di interdipendenza dei diritti. Inoltre, l'UNHCR specifica l'importanza della nomina di un tutore a titolo gratuito per il minore non accompagnato e di un rappresentante legale per il minore richiedente asilo<sup>58</sup>; le fasi della procedura, a loro volta, possono essere facilitate dall'utilizzo di modi comunicativi non verbali (gioco, disegno, scrittura...) . Infine, riguardo al tema dell'accertamento dell'età, oltre a essere ribadita la presunzione di minore età in caso di dubbio, viene sottolineato come la procedura per accertarla vari da paese a paese, fatto che richiede ulteriore cautela nel giungere a conclusioni

---

<sup>53</sup> Cfr. Introduzione UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (Dicembre 2009), *Linee guida sulla protezione internazionale. Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati*

<sup>54</sup> Cfr. par. 10 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (Dicembre 2009), ivi D'ora in poi "*Linee guida UNHCR 2009*". Si ricorda inoltre che tra le forme di persecuzione riconosciute nei confronti dei minori vi sono anche, e non solo, l'arruolamento minorile, la tratta infantile e la mutilazione genitale femminile, così come riconosciuto nel commento n. 107: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Conclusion on Children at Risk, 5 October 2007, No. 107 (LVIII) – 2007*. Disponibile sul sito: [www.refworld.org/docid/471897232.html](http://www.refworld.org/docid/471897232.html)

<sup>55</sup> Executive Committee, *Conclusion on children at risk, 5 ottobre 2007, N. 107 (LVIII) - 2007*, disponibile sul sito [www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html)

<sup>56</sup> Par. 13 *Linee guida UNHCR 2009*

<sup>57</sup> Par. 4 Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali. *Commento generale N. 11: Piani di azione per l'educazione primaria (Art. 14 del Patto), E/1992/23, 10 maggio 1999*. Disponibile sul sito: [www.unhcr.org/refworld/docid/4538838c0.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538838c0.html)

<sup>58</sup> Par. 69 *Linee guida UNHCR 2009*

definitive. L'esame del DNA può essere scelto come opzione, laddove gli altri mezzi a disposizione per vagliare l'età siano esauriti e ci sia il sospetto che il minore sia vittima di tratta e i suoi presunti trafficanti si spaccino per genitori e parenti<sup>59</sup>.

Le linee guida sulla protezione internazionale offrono, come esemplificato, importanti indicazioni agli Stati affinché sia riconosciuto al minore il diritto di richiedere protezione internazionale come soggetto a sé; tuttavia per ottenere un disegno esaustivo del sistema di protezione dei minori è necessario considerare anche, tra le altre, le linee guida sulla determinazione del superiore interesse del minore del 2008<sup>60</sup>. Il documento ha lo scopo di rendere operativo il tanto dibattuto tema della determinazione del superiore interesse del minore. La cosiddetta "Best Interests Determination" (BID) si applica quando l'UNHCR è coinvolto nell'assistenza del minore e in tre specifiche circostanze: (1) al fine di trovare soluzioni durature per minori non accompagnati e minori separati rifugiati, (2) per la ricerca di una soluzione temporanea da offrire a minori separati e non accompagnati in casi eccezionali, (3) per il possibile allontanamento di un minore dai suoi genitori contro il suo volere. È importante specificare che la procedura BID, per le tre situazioni specificate, va a completare la procedura del "best interests assessment", ossia la valutazione del superiore interesse del minore che trova spazio nella maggior parte dei casi che interessano i minori<sup>61</sup>. Nella situazione dei minori non accompagnati rifugiati, la ricerca della famiglia (*family tracing*) – con lo scopo di vagliare la fattibilità del ricongiungimento familiare – deve iniziare non appena il minore sia stato identificato come non accompagnato<sup>62</sup>; segue dunque la procedura BID che deve tener conto dell'opinione del minore, dell'importanza della famiglia, della sicurezza del minore come priorità e di una serie di altri rilevanti fattori (come per esempio l'età del minore, la possibilità di accesso all'area di origine, la qualità delle informazioni relative alla famiglia).

---

<sup>59</sup> Paragrafi 75-77 *Linee guida UNHCR 2009*

<sup>60</sup> UNHCR (2008). *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, Maggio 2008. Disponibile sul sito: [www.unhcr-centraleurope.org/pdf/who-we-help/children/unhcr-guidelines-on-the-best-interest-of-the-child.html](http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/who-we-help/children/unhcr-guidelines-on-the-best-interest-of-the-child.html)

<sup>61</sup> Si vedano pp. 20-23 UNHCR (2008), *ivi*

<sup>62</sup> UNHCR (2008), *ivi* pag. 32



Parallelamente allo sviluppo di una normativa internazionale in ambito ONU, che come visto ha portato al raggiungimento di importanti traguardi a garanzia dei diritti universali, si è sviluppata una altrettanto importante normativa a livello regionale attraverso la stipula di trattati. Questi sono ispirati dall'impulso dell'attività dell'ONU e mirano a tutelare specifici diritti e a garantirne il rispetto tramite relativi organi di controllo. È indubbio che la più rilevante normativa regionale in merito ai diritti umani sia quella adottata nell'ambito dell'organizzazione internazionale del Consiglio d'Europa, si pensi in special modo alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo del 1950, istitutiva sia di una Commissione che di una Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Nel prossimo capitolo sarà invece indagato come la normativa dell'Unione Europea ha influenzato la progressiva tutela dei diritti, e, nello specifico, i diritti dei rifugiati e dei minori non accompagnati richiedenti asilo, nei 28 Stati membri.

## Capitolo 2 – Normativa europea

Il capitolo si propone una visione d'insieme dei passaggi che hanno dato forma a una normativa condivisa a livello di Unione Europea in materia di asilo.

Si è scelto di offrire una sequenza storica attraverso i principali Regolamenti e Direttive, ossia atti legislativi principali adottati dal legislatore affinché si affermi in tutti gli Stati membri una normativa comune. Nella trattazione, uno specifico approfondimento è rivolto ai minori non accompagnati. La definizione scelta a livello europeo per questa vulnerabile categoria di soggetti è offerta dalla Direttiva 2003/86/CE che considera

*«“minore non accompagnato”: il cittadino di paesi terzi o l'apolide d'età inferiore ai diciotto anni che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla legge o agli usi, fino a quando non sia effettivamente affidato ad un tale adulto, o il minore che viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri»<sup>63</sup>.*

Si può ritenere che la Direttiva tratti per la prima volta in modo comprensivo il concetto di minore non accompagnato, considerando con ciò il minore di un paese extra-UE sprovvisto di una figura adulta che sia per lui responsabile oppure il minore che si trova sul territorio dell'UE in stato di abbandono (che ha perso quindi questa figura di riferimento e tutela). Questa definizione è ancora attuale in quanto a contenuti ed è stata ripresa, talvolta con sfumature solo di livello linguistico, a capo di ognuna delle Direttive di seguito esaminate. Un altro importante riferimento normativo che tratta la protezione dei minori all'interno dell'UE è la Carta europea dei diritti del fanciullo<sup>64</sup> che si ispira alla Convenzione di New York, ribadendo i principi di non discriminazione e di superiore interesse del bambino.

L'exkursus che segue si propone di porre in evidenza l'evoluzione nell'armonizzazione della legislazione europea verso la creazione del Common European Asylum System (CEAS) e gli sviluppi in fatto di disposizioni che riguardano direttamente i minori non

---

<sup>63</sup> Art. 2, lettera f Direttiva 2003/86/CE

<sup>64</sup> Adottata dal Parlamento europeo l'8 luglio 1992. Si veda in particolare l'art. 8, par. 8 che dà responsabilità agli stati membri per la protezione e le cure necessarie che assicurino la sopravvivenza e lo sviluppo del bambino qualora i genitori siano impossibilitati a farlo

accompagnati. Non potendo trattare separatamente l'aspetto dei minori dalla normativa in materia di asilo poiché per i minori stranieri non accompagnati non esiste un'unica disposizione cui fare riferimento, sono di seguito menzionate le principali novità introdotte da Direttive e Regolamenti. Laddove necessario, sono stati toccati alcuni temi trasversali al diritto di asilo, proprio perché prevedono garanzie specifiche per i minori, come le misure adottate per la protezione di vittime della tratta di esseri umani o la concessione della protezione temporanea che gli Stati membri possono offrire in caso di massiccio afflusso di sfollati. L'*acquis* dell'UE in tema di asilo, gestione delle frontiere e immigrazione è lungi dall'essere uniforme; in parte questo è dovuto a "fattori centrifughi" propri dell'UE, come la libertà di forma e mezzi degli Stati membri nel trasporre le Direttive (fermo restando scopi e limite temporale). A questo si aggiungano le battute d'arresto del percorso di armonizzazione causate dal prevalere di altri temi di discussione nell'arena comunitaria, la poca audacia dell'Unione nell'adeguarsi agli atti normativi alle più incisive dichiarazioni di principio e programmatiche nonché la poca disponibilità degli Stati membri a limitare le proprie competenze in una materia così sensibile come la politica di asilo. Il percorso è ancora in itinere e necessita continui progressi.

## **2.1 La prima fase di costituzione del sistema Comune Europeo di Asilo**

A partire dagli anni '90 si manifesta la necessità di armonizzare la normativa degli Stati membri in materia di asilo, a seguito degli ingenti flussi di persone in fuga da zone instabili o in conflitto e in cerca di protezione internazionale.

La scelta iniziale degli Stati membri in materia di asilo, adottata attraverso il Trattato di Maastricht del 1992, è stata quella di affrontare il tema come "settore di interesse comune"<sup>65</sup> attraverso gli strumenti tradizionali di cooperazione intergovernativa, senza attribuire una competenza *ad hoc* alla Comunità Europea.

È solo con il trattato di Amsterdam del 1997 che è attribuito al Consiglio il compito di adottare misure per la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e

---

<sup>65</sup> Art. K 1, Titolo VI: *Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni*, Trattato sull'Unione europea, del 7 febbraio 1992. È bene sottolineare che l'articolo K 2, facendo riferimento al Trattato di Roma e alla Convenzione di Ginevra, richiama i temi trattati dall'articolo K 1, "tenendo conto della protezione che gli Stati membri concedono alle persone perseguitate per motivi politici"

“misure in materia di controlli alle frontiere esterne, asilo e immigrazione”<sup>66</sup>. La materia di asilo è divenuta quindi oggetto di una politica comunitaria.

Il processo di costituzione del Sistema Comune Europeo di Asilo si articola in due fasi, volte a un graduale avvicinamento di vedute degli Stati dell’Unione. La prima fase muove dalla Conferenza di Tampere, Finlandia, tenutasi il 15 e 16 ottobre 1999, nella quale il Consiglio Europeo ha riconosciuto il principio di *non-refoulement* della Convenzione di Ginevra, la necessità di un accordo basato sulla solidarietà tra gli Stati membri sulla questione della protezione da assicurare agli sfollati, gli strumenti internazionali per i diritti dell’uomo e l’obiettivo di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà<sup>67</sup>. È in occasione del Consiglio europeo di Tampere che viene annunciato l’obiettivo della creazione del CEAS, avvalendosi delle possibilità offerte dal Trattato di Amsterdam del 1997<sup>68</sup>. Iniziano, dunque, i lavori volti a raggiungere politiche di asilo e immigrazione condivise, ivi incluso un controllo delle frontiere esterne per arrestare l’immigrazione clandestina. Emerge una serie di elementi necessari a definire una politica comune, quali la gestione dei flussi migratori e la necessità di instaurare un partenariato con i paesi d’origine dei richiedenti protezione, aspetto quest’ultimo che influenza non solo le politiche interne dell’Unione ma anche quelle esterne. Elemento indispensabile è stato riconosciuto, dunque, nella creazione di un regime europeo in materia di asilo sulla base di *norme minime* comuni agli Stati, in modo tale da garantire un equo trattamento ai cittadini dei paesi terzi, orientato all’integrazione di coloro che soggiornano legalmente in Europa.

Nonostante lo slancio iniziale impartito dalla Conferenza di Tampere, due fattori che si intrecciano hanno influenzato negativamente l’esito di questa fase, che si è dimostrato al di sotto delle attese. Da una parte, il meccanismo decisionale del Consiglio si atteneva al principio di unanimità, con potere di iniziativa legislativa di Commissione e Stati membri e ruolo consultivo del Parlamento<sup>69</sup>. Configurando un chiaro rallentamento dei lavori, questo ostacolo fu soltanto attenuato dalle modifiche introdotte dal Trattato di Nizza, firmato nel 2001 ed entrato in vigore due anni dopo, che prevedeva il passaggio

---

<sup>66</sup> Art. 73 lettera I, Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull’Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, del 2 ottobre 1997

<sup>67</sup> Consiglio Europeo di Tampere – conclusioni della presidenza n. 200/1/99 del 16 ottobre 1999

<sup>68</sup> Bisogna tuttavia rimarcare che è ancora prevalentemente il principio di unanimità con il quale si adottano le decisioni in materia, in conformità al Trattato di Amsterdam

<sup>69</sup> Si veda art. 67, Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull’Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, del 2 ottobre 1997

al meccanismo della maggioranza qualificata, ma solo una volta che il Consiglio avesse adottato una normativa comune che definisse la materia dell'asilo<sup>70</sup>. D'altra parte, le preoccupazioni concernenti la sicurezza, post attentati dell'11/9/2001, spostarono il focus di attenzione dai diritti fondamentali e asilo al contrasto dell'immigrazione clandestina, al controllo delle frontiere esterne e alla lotta al terrorismo e irrigidirono le posizioni degli Stati membri in fatto di cooperazione. Ha inizio un ripensamento dei diritti e delle libertà in accordo con le necessità di "sicurezza" e, a dimostrazione delle nuove apprensioni in prima linea nell'agenda comunitaria, vi sono (tra l'altro) le conclusioni del Consiglio Europeo di Laeken che segnano la necessità di un meccanismo di controllo delle frontiere:

*«Una gestione più efficace del controllo alle frontiere esterne dell'Unione contribuirà alla lotta contro il terrorismo, le organizzazioni d'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani. Il Consiglio europeo chiede al Consiglio e alla Commissione di definire i meccanismi di cooperazione tra i servizi incaricati dei controlli alle frontiere esterne e di studiare le condizioni per la creazione di un meccanismo o di servizi comuni di controllo delle frontiere esterne»*<sup>71</sup>

e l'istituzionalizzazione dello stesso, nel 2004, attraverso la creazione di Frontex: Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea<sup>72</sup>.

La Commissione Europea, nella comunicazione del 2003 *«relativa alla politica comune in materia di asilo e all'Agenda per la protezione»*<sup>73</sup>, considera globalmente il primo periodo di attuazione del regime europeo in materia di asilo come significativo; tuttavia segnala che il livello di norme concordate è ancora molto basso a causa (1) del meccanismo decisionale previsto a livello comunitario per questa materia e (2) della *«difficoltà degli Stati membri ad allontanarsi dai loro programmi nazionali»*<sup>74</sup>, entrambi fattori che vanno a scapito dell'effettiva armonizzazione auspicata.

---

<sup>70</sup> Art. 67 par. 1, Trattato di Nizza, che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi del 26 febbraio 2001

<sup>71</sup> Par. 42, Consiglio Europeo di Laeken – conclusioni della presidenza n. 300/1/01 del 14 dicembre 2001

<sup>72</sup> Si veda Neal W. A. (gennaio 2009). "Securization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX", in Journal of Common Market Studies (JCMS), Volume 47 (2), pp. 333-356

<sup>73</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa alla politica comune in materia di asilo e all'Agenda di protezione. COM(2003) 152 del 26 marzo 2003

<sup>74</sup> Ivi.

Di fatto la prima fase di costruzione del CEAS si chiude con l'adozione nell'arco temporale che va dal 1999 al 2005 dei seguenti atti, trattati approfonditamente di seguito, in rispetto alla protezione dei minori non accompagnati richiedenti asilo: la Direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea, la Direttiva 2003/9/CE sulle condizioni di accoglienza, la Direttiva 2004/83/CE sulle qualifiche, la Direttiva 2005/85/CE e i Regolamenti che compongono il sistema di Dublino, il cui atto principale è il Regolamento 343/2003. Gli atti legislativi trasversali al tema dell'asilo nonché di rilievo per la protezione dei minori, ai quali è fatto cenno, sono la Direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare e la Direttiva 2004/81/CE sul titolo di soggiorno da rilasciare alle vittime di tratta.

### **2.1.1 La Direttiva 2001/55/CE**

*«del Consiglio del 20 luglio 2001 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 ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi».*

L'obiettivo con cui è nata la Direttiva era di offrire protezione temporanea, in un contesto di afflusso di sfollati di carattere eccezionale, nel caso in cui il sistema di asilo non fosse riuscito a far fronte alla situazione, senza pregiudicare la possibilità per gli immigrati di sottoporre la domanda di protezione internazionale e di vedersi successivamente riconosciuto lo *status* di rifugiati. Quello di protezione temporanea, parafrasando le considerazioni a capo della Direttiva, è un dispositivo eccezionale che ha il fine di garantire tutela immediata e transitoria – di un anno, eventualmente prorogabile – agli sfollati. Si tiene conto dell'aggravarsi e dell'aumentare di proporzione di situazioni di sfollati di paesi terzi che hanno cercato protezione in uno degli Stati Membri; i riferimenti sono in particolare al conflitto nella ex-Jugoslavia e agli anni della crisi del kosovara. Era necessario, inoltre, disporre di un meccanismo che garantisse un equilibrio di sforzi tra gli Stati membri, il cosiddetto *burden sharing*, sia a livello di sforzi finanziari che a livello di accoglienza effettiva delle persone nei vari Stati<sup>75</sup>.

Tra i potenziali beneficiari di protezione temporanea vi sono anche i minori non accompagnati, per i quali l'articolo 16 presenta alcune disposizioni: i minori devono

---

<sup>75</sup> Si veda Capo VI "Solidarietà" Direttiva 2001/55/CE

essere rappresentati mediante tutela legale e sono collocati secondo una delle seguenti alternative, tenendo conto del loro parere:

- «a) presso componenti adulti della loro famiglia;*
- b) presso una famiglia ospitante;*
- c) in centri d'accoglienza per minori o in altri alloggi confacenti ai minori;*
- d) presso la persona che si è presa cura del minore durante la fuga»<sup>76</sup>.*

È bene segnalare che, nonostante la Direttiva si configuri come un buono strumento per fronteggiare situazioni di “afflusso massiccio”, non fosse ancora stata “applicata” al termine della prima fase di costituzione del CEAS<sup>77</sup>.

### **2.1.2 La Direttiva 2003/9/CE**

*«del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri».*

La Direttiva rappresenta uno dei primi passi dell'UE per la creazione del CEAS. Il punto di partenza della Direttiva si ritrova nei lavori della riunione straordinaria del Consiglio Europeo tenutasi a Tampere di cui sopra, sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione Europea. Tra gli obiettivi della Direttiva, c.d. “Direttiva Accoglienza”, emergono: migliorare le condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e armonizzarle tra gli Stati membri, anche al fine di limitare gli spostamenti di richiedenti protezione tra paesi dell'Unione tesi a ricercare le condizioni di accoglienza più favorevoli. Gli Stati devono anche provvedere ad adottare misure per mantenere l'unità del nucleo familiare.

Speciali disposizioni sono rivolte ai minori non accompagnati, richiedenti asilo e non. Gli Stati devono garantire l'accesso ai servizi di riabilitazione per i minori

*«che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato e assicurano che siano predisposte, ove necessario, appropriate misure di assistenza psichica e una consulenza qualificata»<sup>78</sup>.*

---

<sup>76</sup> Art. 16, par. 2 Direttiva 2001/55/CE

<sup>77</sup> Si veda art. 5 Direttiva 2001/55/CE per le procedure di attivazione della Direttiva

<sup>78</sup> Art. 18, par. 2 Direttiva 2003/9/CE

Sono inoltre garantiti il diritto di scolarizzazione e istruzione<sup>79</sup> del minore, al quale, se non accompagnato, deve essere assegnato un tutore legale o un'altra forma di rappresentanza adeguata (per la quale le autorità competenti effettuano periodiche verifiche); sono espresse indicazioni per la sistemazione di minori non accompagnati richiedenti asilo: nel caso siano fratelli devono essere alloggiati insieme per quanto possibile; infine, sono gli Stati ad adoperarsi affinché siano rintracciati i familiari del minore, a tutela del suo prevalente interesse e in forma confidenziale e sicura<sup>80</sup>. Le persone che si occupano di minori devono ricevere una specifica formazione.

### 2.1.3 Il Regolamento CE 343/2003

*«del Consiglio del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i 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».*

Il regolamento di Dublino II, integrando la Convenzione di Dublino del 1990<sup>81</sup>, determina lo Stato membro competente a esaminare una domanda di protezione internazionale, richiamando il principio di *non-refoulement* della Convenzione di Ginevra e i principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Carta di Nizza)<sup>82</sup>. I criteri per la determinazione dello Stato competente a esaminare la domanda di un richiedente asilo prevedono una gerarchia e sono elencati nel Capo III del Regolamento. Tra i criteri è previsto che sia di competenza del primo Stato di ingresso l'esame della domanda di asilo. Al fine di stabilire lo Stato di ingresso di una persona, le sue impronte digitali sono prelevate all'arrivo e inserite nel sistema di banca dati "Eurodac". Disposizioni particolari sono definite per i minori non accompagnati nell'articolo 6, il quale definisce chiaramente che lo Stato competente a considerare la domanda di asilo di un minore non accompagnato è quello nel quale è presente un familiare del minore:

---

<sup>79</sup> Art. 10 Direttiva 2003/9/CE

<sup>80</sup> Art. 19 Direttiva 2003/9/CE

<sup>81</sup> *Convenzione di Dublino, del 15 giugno 1990, sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee*

<sup>82</sup> Facente parte ormai a tutti gli effetti del Trattato di Lisbona con il valore giuridico vincolante che ne deriva



«Se il richiedente asilo è un minore non accompagnato, è competente per l'esame della domanda di asilo lo Stato membro nel quale si trova legalmente un suo familiare, purché ciò sia nel miglior interesse del minore.

*In mancanza di un familiare, è competente per l'esame della domanda lo Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo»<sup>83</sup>.*

Ad attenuare le rigidità del Regolamento è prevista una clausola umanitaria<sup>84</sup>, che permette a qualsiasi Stato UE di procedere al ricongiungimento dei membri della famiglia del richiedente protezione internazionale per motivi umanitari, a patto che le persone interessate acconsentano.

Nonostante le possibili situazioni previste dal Regolamento, è grazie all'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione europea che sono stati risolti alcuni problemi di competenza rispetto all'esame della domanda di asilo. Un caso specifico di sentenza, a seguito di domanda di pronuncia pregiudiziale, riguarda quale Stato membro è competente per esaminare la domanda di un minore non accompagnato che abbia presentato domanda di asilo in più di uno Stato membro. Nella sentenza numero C-648/11 del 6 giugno 2013, la Corte di Giustizia ha stabilito che, al fine di riservare ogni possibile attenzione alla categoria vulnerabile dei minori non accompagnati, lo Stato competente ad analizzare la domanda di asilo è quello «*nel quale si trova tale minore dopo avervi presentato una domanda di asilo*»<sup>85</sup>.

Al Regolamento di Dublino II si affianca, infine, il Regolamento CE numero 1560/2003.<sup>86</sup> Questo prevede cooperazione tra autorità competenti di stati membri (ed eventualmente anche cooperazione giudiziaria civile) per l'affidamento di un minore non accompagnato a un familiare che non sia il padre, la madre o il tutore<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> Art. 6 Regolamento CE 343/2003

<sup>84</sup> Capo IV Regolamento CE 343/2003

<sup>85</sup> Corte di giustizia dell'Unione Europea (2013). *Sentenza su causa n. C-648/11, MA, BT, DA contro Secretary of State for the Home Department*, disponibile sul sito: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=138088&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=IT&cid=240285>

<sup>86</sup> Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione del 2 settembre 2003 recante modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i 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

<sup>87</sup> Il Regolamento (CE) n. 1560/2003 è stato in seguito modificato dal Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 e dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014 della Commissione del 30 gennaio 2014

#### **2.1.4 La Direttiva 2003/86/CE**

*«del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto di ricongiungimento familiare».*

Il fine della Direttiva è stabilire le condizioni per l'esercizio del ricongiungimento familiare da parte dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente in uno degli Stati membri, a corollario del diritto alla vita familiare sancito nella CEDU<sup>88</sup>. La Direttiva, come specificato in precedenza, approfondisce un tema trasversale all'evoluzione del sistema di asilo, ma con notevoli implicazioni rispetto alla condizione di vita di coloro che hanno ottenuto lo *status* di rifugiato.

Il capo V della Direttiva si occupa del ricongiungimento familiare dei rifugiati; al suo interno si prevede che gli Stati membri autorizzino l'ingresso e il soggiorno degli ascendenti diretti di primo grado del minore ai fini del ricongiungimento familiare, mentre, nel caso in cui il ragazzo non abbia ascendenti diretti, gli Stati membri possono autorizzare l'ingresso e il soggiorno del suo tutore legale o di un altro familiare.

#### **2.1.5 La Direttiva 2004/81/CE**

*«del Consiglio del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti».*

La Direttiva consente un periodo di riflessione durante il quale la vittima di tratta non può essere espulsa, in modo tale da permetterle di decidere se cooperare o no con le autorità di competenza contro la criminalità organizzata. Impone agli Stati membri di rilasciare alla vittima di tratta un permesso di soggiorno e di assicurarle un'assistenza adeguata, in considerazione della sua particolare vulnerabilità, ivi inclusa, se necessario, l'assistenza psicologica<sup>89</sup>. La Direttiva, pur essendo destinata ai cittadini di paesi terzi che abbiano raggiunto la maggiore età, amplia il proprio raggio d'azione, tramite la deroga prevista dall'articolo 3 paragrafo 3, anche ai minorenni (lo Stato membro deve avvalersi di sua iniziativa di questa possibilità). In tal caso lo Stato membro è tenuto a stabilire l'identità del minore, a rintracciarne la famiglia e ad assicurarne la

---

<sup>88</sup> Art. 8 Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali del 1950

<sup>89</sup> Artt. 5 – 6 – 7 – 8 Direttiva 2004/81/CE

rappresentanza legale, eventualmente anche nell'ambito del procedimento penale, secondo il proprio ordinamento giuridico<sup>90</sup>.

### **2.1.6 La Direttiva 2004/83/CE**

*«del 29 Aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato o persona altrimenti bisognosa, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta».*

La cosiddetta “Direttiva qualifiche” si pone l’obiettivo di assicurare un livello di standard minimo di prestazioni per le persone che hanno bisogno di protezione internazionale. Introduce, inoltre, negli ordinamenti europei nei quali non fosse già presente la protezione sussidiaria: protezione di carattere complementare e supplementare rispetto allo *status* di rifugiato. Infatti, qualora il richiedente protezione non possa dimostrare una persecuzione personale ai sensi della Convenzione di Ginevra, ma ci sia il timore fondato che possa subire un grave danno se tornasse nel Paese d’origine, questi potrà vedersi riconosciuta la protezione sussidiaria. La Direttiva chiarisce così la portata di “danno grave”:

- «a) la condanna a morte o all'esecuzione; o*
- b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; o*
- c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale»<sup>91</sup>.*

L’allineamento delle normative nazionali degli Stati membri si prefigge lo scopo, come definito nell’incipit della Direttiva,

*«(...) [di] contribuire a limitare i movimenti secondari dei richiedenti asilo tra gli Stati membri, nei casi in cui tali movimenti siano dovuti esclusivamente alla diversità delle normative»<sup>92</sup>.*

Nel Capo VII che affronta il contenuto della protezione internazionale, tra le disposizioni generali il paragrafo 3 dell’articolo 20 richiama gli Stati Membri a riservare

---

<sup>90</sup> Art. 10 par. 3 Direttiva 2004/81/CE

<sup>91</sup> Art. 15 Direttiva 2004/83/CE

<sup>92</sup> Consideranda n. 7 Direttiva 2004/83/CE

particolare attenzione alle persone vulnerabili. La Direttiva prevede dunque un articolo distinto sugli standard di trattamento da applicare per i minori non accompagnati che ricevono lo *status* di protezione internazionale o sussidiaria; questi includono misure atte alla rappresentanza del minore, controlli delle autorità competenti sulla soddisfazione delle esigenze del minore, previsioni riguardo alla sistemazione (non differiscono dalle precedenti direttive), considerazione del parere del minore. Inoltre i fratelli, per quanto possibile, devono essere alloggiati insieme, gli Stati membri si adoperano per rintracciare la famiglia, e infine, le persone che lavorano con i minori devono aver ricevuto preventivamente una formazione adeguata<sup>93</sup>.

### **2.1.7 La Direttiva 2005/85/CE**

*«del Consiglio del 1° dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato».*

Questa Direttiva, definita anche “Direttiva sulle procedure di asilo”, segna la conclusione della prima fase di costruzione di un sistema europeo comune in materia di asilo. Tra le garanzie per il richiedente asilo, la Direttiva prevede che la domanda d’asilo non possa essere respinta per il solo fatto di non essere stata presentata tempestivamente, poiché le decisioni devono essere prese sulla base di un esame individuale obiettivo e imparziale<sup>94</sup>. Per quel che concerne nello specifico le garanzie rivolte ai minori, tra le definizioni contenute nelle disposizioni generali della Direttiva, vi è finalmente quella di rappresentante, ossia,

*«la persona che agisca per conto di un’organizzazione che rappresenta il minore non accompagnato in qualità di tutore, la persona che agisca per conto di un’organizzazione nazionale responsabile dell’assistenza ai minori e del loro benessere, o qualunque altro idoneo rappresentante, nominato nell’interesse superiore del minore»<sup>95</sup>.*

---

<sup>93</sup> Art 30 Direttiva 2004/83/CE

<sup>94</sup> Art. 8 Direttiva 2005/85/CE

<sup>95</sup> Art. 2, lettera i Direttiva 2005/85/CE

La figura del rappresentante ha la facoltà di assistere il minore nella preparazione del colloquio personale ed è tenuto a informarlo sul significato e sulle eventuali conseguenze dello stesso<sup>96</sup>.

L'articolo 17 della Direttiva introduce un'importante novità riguardo alla procedura d'asilo dei minori non accompagnati: gli Stati membri possono effettuare visite mediche per accertare l'età del minore. L'introduzione di questa possibilità ha lo scopo verificare se un individuo abbia meno di 18 anni e, di conseguenza, possa godere della particolare protezione garantita ai minori. Qualora lo Stato optasse per l'accertamento dell'età, dovrà rispettare le seguenti condizioni:

- il minore deve essere informato sul tipo di visita a cui verrà sottoposto e alle implicazioni che ne possono derivare;
- il minore deve essere d'accordo a sottoporsi alla visita, ed eventualmente può anche rifiutare. In quest'ultimo caso la sua domanda di asilo non potrà essere respinta unicamente per il rifiuto a sottoporsi alla visita<sup>97</sup>.

È importante sottolineare come, nonostante i risultati dell'accertamento abbiano un impatto significativo sulla domanda di asilo, non ci siano, nella Direttiva, indicazioni sulle visite mediche alle quali il minore può essere sottoposto.

## **2.2 La seconda fase di costituzione del sistema Comune Europeo di Asilo**

Nel 2004 la Commissione ha adottato il c.d. Programma dell'Aia<sup>98</sup>, che è subentrato al programma emerso dalla Conferenza di Tampere, segnando 10 ambiziose priorità sulle quali concentrare l'attenzione e gli sforzi per le politiche europee relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il quinquennio 2005-2010. Le azioni individuate toccano diversi temi tra i quali la lotta antiterrorismo, il contrasto alla criminalità organizzata, uno spazio europeo di giustizia. Ai fini della trattazione è significativo riportare i seguenti punti del Programma:

*«(3) Regime comune di asilo: istituire un'efficace procedura armonizzata, conforme ai valori e alla tradizione umanitaria dell'Unione;*

---

<sup>96</sup> Art. 17 Direttiva 2005/85/CE

<sup>97</sup> Art. 17, par. 5 Direttiva 2005/85/CE

<sup>98</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, COM (2005) 184 del 10 maggio 2005

- (4) *Gestione dell'immigrazione: definire un'impostazione equilibrata;*
- (5) *Integrazione: massimizzare le ricadute positive della migrazione sulla nostra società e sulla nostra economia;*
- (6) *Frontiere interne, frontiere esterne e politica dei visti: definire una gestione integrata delle frontiere esterne per rendere più sicura l'Unione»<sup>99</sup>.*

A partire da questi indirizzi, si apre nel 2007 la seconda fase di costituzione del CEAS con l'adozione del "Libro Verde sul futuro Sistema Comune Europeo di Asilo"<sup>100</sup>. L'obiettivo previsto per questo stadio è l'adozione di un approccio integrato e olistico che porti al miglioramento di tutti gli aspetti connessi al processo di asilo, così come stabilito nella comunicazione della Commissione:

*«the goals in the second stage should be to achieve both a higher common standard of protection and greater equality in protection across the EU and to ensure a higher degree of solidarity between EU Member States»<sup>101</sup>.*

Nel testo indicazioni sono rivolte a categorie di persone vulnerabili che, pur non essendo idonee per richiedere protezione internazionale (e non rispondenti nemmeno ai criteri di concessione di protezione sussidiaria), sono protette dall'allontanamento grazie agli strumenti internazionali a protezione dei diritti umani e dei diritti dei rifugiati. Nella categoria di persone vulnerabili rientrano i minori non accompagnati; il monito della Commissione è di armonizzare il loro *status* a partire dalle pronunce della Corte Europea per i diritti dell'uomo e di stabilire procedure per la loro identificazione e per dare risposta ai loro specifici bisogni<sup>102</sup>. È infine lanciata una consultazione aperta a tutti gli attori e interlocutori coinvolti, istituzionali e non, compresa la società civile, che porta all'adozione nel 2008 di un Piano Strategico sull'asilo<sup>103</sup>. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (firmato nel 2007) il 1° dicembre 2009 non apporta modifiche al processo decisionale in materia di asilo, mantenendo la codecisione e la procedura

---

<sup>99</sup> *ivi*

<sup>100</sup> Commissione Europea (6 giugno 2007). *Green Paper on the future Common European Asylum System*, COM(2007) 301

<sup>101</sup> *ivi*

<sup>102</sup> Si vedano parti 2.3 "Granting Protection" e 2.4 "Cross-cutting issues" *ivi*

<sup>103</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione Europea*, COM(2008) 360 del 17 giugno 2008

legislativa ordinaria<sup>104</sup>; tuttavia prevede nuove disposizioni nel Titolo V Parte III del TFUE. L'articolo 78 (TFUE) afferma che l'Unione deve sviluppare una politica comune in materia di asilo e codifica gli *status* di protezione internazionale già presenti nelle Direttive della prima fase del CEAS, ossia protezione internazionale, protezione sussidiaria e protezione temporanea. La struttura di asilo europea garantisce il rispetto del principio di *non-refoulement* e prevede un sistema comune in caso di afflusso massiccio di persone. Infine, un merito fondamentale introdotto dal Trattato di Lisbona è l'aver attribuito alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>105</sup> lo stesso valore giuridico dei trattati, ivi inclusi gli articoli 18 e 19 della stessa che affermano il diritto di asilo e il divieto di respingimento.

In ragione dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ne cambia parzialmente la base giuridica, la scadenza per il completamento della seconda fase del CEAS era posticipata al 2012.

Nel 2008 è stato adottato dal Consiglio Europeo un altro atto rilevante: il Patto europeo sull'immigrazione e sull'asilo<sup>106</sup> che è proiettato già oltre il Programma dell'Aia, definendo 5 nuovi "impegni fondamentali", quali l'immigrazione legale, migliorare l'efficacia dei controlli alle frontiere e creare «*un'Europa dell'asilo*», tenendo conto del partenariato con i paesi di origine e di transito, combattere l'immigrazione clandestina «*in particolare assicurando il ritorno nel loro paese d'origine o in un paese di transito degli stranieri in posizione irregolare*»<sup>107</sup>. Strettamente correlata a quest'ultimo tema nel dicembre 2008 è stata approvata la Direttiva rimpatri (2008/115/CE).

Un passo avanti nella seconda fase è dato dal Programma di Stoccolma del 2009<sup>108</sup> che, oltre a riaffermare il CEAS come obiettivo politico chiave dell'Unione e a rimarcare che situazioni analoghe, indipendentemente dallo Stato membro in cui è presentata la domanda di protezione internazionale, devono essere trattate in modo equivalente (ossia garantire un equo trattamento di accoglienza per i richiedenti asilo), accoglie con favore la proposta della Commissione di produrre un piano d'azione sui minori non

---

<sup>104</sup> Secondo l'art. 294 TFUE

<sup>105</sup> La Carta dei diritti fondamentali è stata proclamata a Nizza dal Parlamento europeo, Consiglio e Commissione il 7 dicembre 2000. La nuova proclamazione è avvenuta a Strasburgo il 12 dicembre 2007

<sup>106</sup> Consiglio Europeo. *Patto europeo sull'immigrazione e sull'asilo* del 24 settembre 2008

<sup>107</sup> *ivi*.

<sup>108</sup> Consiglio Europeo. Programma di Stoccolma. *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, Documento n. ST 17024 2009 COR 1, disponibile sul sito: [www.consilium.europa.eu/register/en/content/out?&DOC\\_LANCD=IT&typ=ENTRY&i=ADV&DOC\\_ID=ST-17024-2009-COR-1](http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out?&DOC_LANCD=IT&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-17024-2009-COR-1)

accompagnati. Il Consiglio sceglie di dettare direttrici sul piano d'azione della Commissione, mettendo in luce la possibilità di rimpatrio per il minore:

«[il piano] (...) *consolida e completa gli strumenti legislativi e finanziari applicabili e combina misure di prevenzione, protezione e assistenza al rimpatrio. Il piano d'azione dovrebbe sottolineare l'esigenza di cooperazione con i paesi d'origine, anche per quanto riguarda la facilitazione del rimpatrio dei minori nonché la prevenzione di nuove partenze*»<sup>109</sup>.

Sembra quasi una risposta diretta rivolta al Consiglio, l'adozione, da parte della Commissione, del Piano di azione sui minori non accompagnati (2010-2014)<sup>110</sup>. Esso, infatti, chiarisce che il rimpatrio dei minori è solo una delle possibili soluzioni, dato che gli Stati membri devono trattare il delicato tema in modo pluridimensionale, tenendo conto dei vincoli imposti dalle Convenzioni internazionali. La Commissione coglie l'occasione della stesura del piano di azione per evidenziare l'assenza di statistiche adeguate, specialmente per i minori che non richiedono asilo. Valido per tutti i minori è invece l'impegno che si assume nel formulare orientamenti sulle *best practices* riguardo alla questione, tanto cruciale quanto dibattuta, dell'accertamento dell'età<sup>111</sup>. Un altro punto su cui si sofferma la Commissione è la necessità di colmare le lacune nel campo della protezione dei minori, innanzitutto attraverso la revisione dell'*acquis* sull'asilo prevista nella seconda fase del CEAS e, secondariamente attraverso l'adozione di una normativa più esauriente sulla tratta di esseri umani, nella quale confluiscono gli strumenti per contrastare le organizzazioni criminali. La Direttiva 2011/36/UE sulla tratta prevede effettivamente garanzie indirizzate ai minori e per questo motivo è analizzata di seguito, nonostante si discosti dal *fil rouge* dell'evoluzione del CEAS.

A supporto del nuovo sistema, nello stesso anno in cui è stato adottato il Programma di Stoccolma, è stato istituito l'Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo (UESA)<sup>112</sup> che contribuisce al rafforzamento della cooperazione pratica tra Stati membri e all'attuazione del CEAS, oltre a produrre interessanti documenti su legislazione in fatto di asilo e stato dell'applicazione delle norme europee negli Stati membri.

---

<sup>109</sup> Consiglio Europeo. Programma di Stoccolma. Parte 6.1.7, ivi

<sup>110</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. *Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)*, COM(2010) 213 del 6 maggio 2010

<sup>111</sup> Si veda punto 4.2, ivi

<sup>112</sup> Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. (L'acronimo inglese è EASO)



Il quadro normativo che compone l'attuale (e in parte ancora potenziale) sistema di asilo è costituito da una serie di atti normativi che lo hanno modellato: la nuova Direttiva qualifiche 2011/95/UE e il c.d. "pacchetto asilo". Quest'ultimo è stato adottato il 26 giugno 2013 ed è composto da due Direttive, una sulle procedure 2013/32/UE e una sull'accoglienza 2013/33/UE e due Regolamenti, il Regolamento 603/2013 che istituisce l'Eurodac e il Regolamento 604/2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide. Le nuove norme ambiscono a definire *standard comuni* elevati che potenzino la cooperazione e non più *norme minime comuni*; i Regolamenti sono entrati in vigore a partire dal 1° gennaio 2014, mentre per le Direttive, gli Stati avranno il tempo e l'obbligo di adeguarsi entro luglio 2015 (eccetto la Direttiva qualifiche che è già applicabile da dicembre 2013). Di seguito si analizzano nel dettaglio, con un *focus* sui minori, le norme adottate in questa seconda fase di costituzione del CEAS.

### **2.2.1 La Direttiva 2008/115/CE**

*«del Parlamento Europeo e del Consiglio 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" attiene a standard e procedure comuni negli Stati membri riguardo al rimpatrio di cittadini illegalmente presenti nel territorio UE e ha la finalità di garantire l'effettività delle procedure di allontanamento degli stessi; fatti salvi il rispetto del diritto di asilo e il principio di non respingimento. Essa impone agli organi competenti di ciascuno Stato di preferire il rimpatrio volontario al rimpatrio forzato e ne determina le tempistiche. Il rimpatrio e l'allontanamento di minori non accompagnati è un argomento particolarmente sensibile. La Direttiva non esclude che possa verificarsi, tuttavia pone delle specifiche limitazioni:

*«1. 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.*

2. *Prima di allontanare un minore non accompagnato dal territorio di uno Stato membro, le autorità di tale Stato membro si accertano che questi sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio»<sup>113</sup>.*

Altro argomento oggetto della Direttiva è la detenzione amministrativa di migranti che rimane a livello europeo di carattere residuale, specialmente nei confronti dei minori non accompagnati. Il trattenimento di minori deve, infatti, essere adottato solo in mancanza di una, non meglio precisata, “altra soluzione” e per il periodo più breve possibile, considerando sempre l’interesse superiore del minore stesso<sup>114</sup>.

### **2.2.2 La Direttiva 2011/36/UE**

*«del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI».*

Nonostante la Direttiva non attenga direttamente al tema dell’asilo, si considera di rilievo, specialmente nelle disposizioni rivolte ai minori. Essa si prefigge di riordinare la materia della tratta in maniera più organica rispetto alla disciplina precedente e completarla rispetto alla precedente Direttiva 2004/81/CE sui titoli di soggiorno per le vittime di tratta. Essa stabilisce norme minime che definiscano i reati<sup>115</sup> e le sanzioni nell’ambito della tratta e tiene conto della prospettiva di genere e della necessità di protezione delle vittime<sup>116</sup>. Precise disposizioni sono rivolte ai minori e, ulteriore attenzione, data la situazione di “particolare vulnerabilità”, è attribuita ai minori non accompagnati vittime della tratta di esseri umani.

L’articolo 16 richiama gli Stati membri all’«assistenza, sostegno e protezione» per questa categoria di persone. Leggendo le considerazioni espresse nella Direttiva si comprende l’enfasi di attenzione a loro riservata, dato che

*«(...)i minori costituiscono una categoria più vulnerabile rispetto agli adulti e corrono quindi maggiori rischi di divenire vittime della tratta di esseri umani, è necessario che la presente direttiva sia applicata tenendo conto dell’interesse superiore del minore*

---

<sup>113</sup> Art. 10 Direttiva 2008/115/CE

<sup>114</sup> Art. 17 Direttiva 2008/115/CE

<sup>115</sup> Si veda art. 2, par. 1 Direttiva 2011/36/UE

<sup>116</sup> Art. 1 Direttiva 2011/36/UE

*conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alla Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo»<sup>117</sup>.*

Gli articoli 14, 15 e 16, da leggersi in modo combinato, vincolano gli Stati ad adottare misure per il recupero fisico e psico-sociale dei minori nell'ottica di una soluzione duratura nel tempo, a nominare un tutore o un rappresentante, che rappresenti il minore eventualmente anche nei procedimenti penali. Indicazioni per soluzioni di lungo periodo sono previste per i minori non accompagnati da prendersi "il più rapidamente possibile"<sup>118</sup>, tra le quali:

*«(...) vi potrebbe essere il rimpatrio e la reintegrazione nel paese d'origine o di rimpatrio, l'integrazione nella società ospitante, il rilascio di uno status di protezione internazionale o di altro tipo in conformità alla legislazione nazionale degli Stati membri»<sup>119</sup>.*

### **2.2.3 La Direttiva 2011/95/UE**

*«del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)».*

La presente "nuova Direttiva qualifiche" è sostitutiva della Direttiva 2004/83/CE, configurandosi come passo avanti per la creazione del Sistema europeo comune di asilo, recepisce, almeno parzialmente, la giurisprudenza della Corte di Giustizia. Essa armonizza i diritti concessi a tutti i beneficiari di protezione internazionale, considerando i due tipi di protezione: *status* di rifugiato e protezione sussidiaria. Viene estesa la definizione di persecuzione e viene dato maggiore rilievo all'interesse superiore del minore, al quale deve essere garantita l'istruzione e l'assistenza sanitaria a norma degli articoli 19 e 30. Disposizioni nei confronti dei minori non accompagnati sono ribadite nella Direttiva riguardo a rappresentanza, svolgimento di periodiche

---

<sup>117</sup> Consideranda n. 8 Direttiva 2011/36/UE

<sup>118</sup> Consideranda n. 23 Direttiva 2011/36/UE

<sup>119</sup> Consideranda n. 23 Direttiva 2011/36/UE

verifiche da parte delle autorità competenti e alloggio<sup>120</sup>; particolare enfasi è riservata alla ricerca dei familiari, come si evince dal seguente paragrafo:

*«5. se a un minore non accompagnato è concessa la protezione internazionale e la ricerca dei suoi familiari non è ancora stata avviata, gli Stati membri procedono a rintracciarli quanto prima a seguito del riconoscimento della protezione internazionale, tutelando l'interesse superiore del minore non accompagnato. Se la ricerca è già stata avviata, gli Stati membri ove opportuno continuano la procedura di ricerca. Nei casi in cui sussistano rischi per la vita o l'integrità del minore o dei suoi parenti stretti, in particolare se questi sono rimasti nel paese di origine, la raccolta, il trattamento e la diffusione delle informazioni relative a queste persone sono effettuate in via confidenziale»<sup>121</sup>.*

Infine, uno degli elementi più apprezzabili della direttiva qualifiche è l'aver fornito una definizione di "appartenenza ad un determinato gruppo sociale" e l'aver previsto in capo alle autorità statali l'obbligo di tenere conto, al fine di determinare l'appartenenza del richiedente a un determinato gruppo sociale, dell'orientamento sessuale e delle considerazioni di genere (art. 10, par. 1, lett. d)<sup>122</sup>. È bene segnalare tuttavia che il Regno Unito e l'Irlanda non sono vincolate a questa Direttiva e continuano ad applicare la precedente: 2004/83/CE.

## **2.2.4 Evoluzione recente: il cosiddetto "pacchetto asilo"**

### **2.2.4.1 La Direttiva 2013/32/UE**

*«del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)».*

La nuova Direttiva sulle Procedure di Asilo introduce delle importanti innovazioni, cercando di creare un sistema coerente in tutti gli Stati membri riguardo alle decisioni in materia di asilo. Non si tratta più di *norme minime* (come previsto nella Direttiva 2005/85/CE), bensì di *norme comuni* agli Stati membri, che comprendono termini

---

<sup>120</sup> Art. 31 Direttiva 2011/95/UE

<sup>121</sup> Art. 31, par. 5 Direttiva 2011/95/UE

<sup>122</sup> Del Guercio A., (2014). *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune di asilo*, in Osservatorio Costituzionale, Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC), settembre 2014

temporali per le procedure di asilo. Il nuovo scadenziario fissato prevede un periodo di massimo 10 giorni per la registrazione della domanda, ossia l'effettivo accesso alla procedura<sup>123</sup>, la quale dovrebbe avere un tempo standard per essere espletata pari a 6 mesi<sup>124</sup>. Tra gli obblighi che sono confermati rispetto alle precedenti Direttive, vi è quello di offrire le informazioni sulle modalità di presentazione della domanda anche non propriamente sul territorio dello Stato, cioè «*nelle acque territoriali o nelle zone di transito degli Stati membri*»<sup>125</sup>, così come ai valichi di frontiera e nei centri di trattenimento<sup>126</sup>, incorporando le pronunce della Corte europea dei diritti umani.

La Direttiva prevede, inoltre, particolari attenzioni per i gruppi vulnerabili, dei quali fanno parte i minori non accompagnati:

*«Taluni richiedenti possono necessitare di garanzie procedurali particolari, tra l'altro, per motivi di età, genere, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità, grave malattia psichica o in conseguenza di torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per individuare i richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari prima che sia presa una decisione in primo grado. A tali richiedenti è opportuno fornire un sostegno adeguato, compreso tempo sufficiente, così da creare i presupposti necessari affinché accedano effettivamente alle procedure e presentino gli elementi richiesti per istruire la loro domanda di protezione internazionale»*<sup>127</sup>.

Riguardo ai minori non accompagnati, gli Stati provvedono, a norma della Direttiva, affinché essi abbiano il diritto presentare domanda di asilo per proprio conto oppure tramite un rappresentante<sup>128</sup> e affinché i colloqui con i minori siano fatti con modalità consone alla loro età<sup>129</sup>. Il colloquio deve essere condotto da una persona a conoscenza delle necessità particolari dei minori e non deve essere previsto alcun onere per il minore; sono previste anche disposizioni sull'accertamento dell'età, attestato tramite

---

<sup>123</sup> Si applica il “tempo massimo” qualora le domande simultanee di protezione internazionale da parte di un numero elevato di cittadini di paesi terzi o apolidi rendano difficile all'atto pratico rispettare il termine di cui al paragrafo I, come prevede l'Art. 6 Direttiva 2013/32/UE.

<sup>124</sup> Art. 31 Direttiva 2013/32/UE

<sup>125</sup> Consideranda n. 26 Direttiva 2013/32/UE

<sup>126</sup> Consideranda n. 28 Direttiva 2013/32/UE

<sup>127</sup> Consideranda n. 29 Direttiva 2013/32/UE

<sup>128</sup> Art. 7, par. 3 Direttiva 2013/32/UE

<sup>129</sup> Art. 15, par. 3, lettera e Direttiva 2013/32/UE

visita medica<sup>130</sup>. Nonostante le garanzie riaffermate, confutabili disposizioni possono essere adottate dagli Stati membri anche per i minori non accompagnati riguardo alla procedure accelerata e di frontiera (che attiene all'ammissibilità e al merito della domanda di protezione). Se il minore proviene da un paese d'origine "sicuro", se ha introdotto una domanda reiterata o può essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, oppure se in malafede ha fatto sparire un documento di identità, in tali casi, da esaminare singolarmente, la domanda può essere ritenuta inammissibile, anche direttamente nelle zone di frontiera<sup>131</sup>. Ciò potrebbe essere considerato in contrasto con il superiore interesse del minore, considerato anche che la nozione stessa di *paese sicuro* è dibattuta sia in letteratura che dinnanzi alle Corti.

#### **2.2.4.2 La Direttiva 2013/33/UE**

*«del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)».*

La nuova Direttiva sulle condizioni di accoglienza sostituisce la Direttiva 2003/9/CE e riguarda le condizioni materiali di accoglienza per i richiedenti asilo. Per la prima volta sono disciplinate in modo organico le condizioni per il trattenimento, che assicurano il rispetto dei diritti fondamentali e sono volte ad arginare le pratiche arbitrarie poste in essere dagli Stati membri. Riguardo ai minori non accompagnati tuttavia la criticabile pratica trattenimento, ossia la privazione della libertà, non è del tutto esclusa ma solo ridotta. Sebbene,

*«(...) Gli Stati membri assicurano un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore»<sup>132</sup>*

e considerino il suo superiore interesse, la Direttiva riafferma la possibilità di trattenimento:

*«I minori sono trattenuti solo come ultima risorsa e dopo aver accertato che misure alternative meno coercitive non possono essere applicate in maniera efficace. A tale trattenimento deve farsi ricorso per un periodo di durata più breve possibile ed è fatto il possibile perché siano rilasciati e ospitati in alloggi idonei per i minori.*

---

<sup>130</sup> Art. 25 Direttiva 2013/32/UE

<sup>131</sup> Si veda art. 25, par. 7 Direttiva 2013/32/UE

<sup>132</sup> Art. 23, par. 1 Direttiva 2013/33/UE

*(...) I minori trattenuti devono potere avere la possibilità di svolgere attività di tempo libero, compresi il gioco e attività ricreative consone alla loro età»<sup>133</sup>.*

L'articolo prevede però che i minori non accompagnati non possano essere trattenuti in istituti penitenziari e nemmeno insieme ad adulti. Altro aspetto che è bene evidenziare è l'accesso al sistema educativo da garantirsi ai minori, che possono beneficiare di corsi di lingua per agevolare il loro ingresso nel sistema educativo. Infine, gli Stati membri devono assicurarsi che non sia revocata loro la possibilità di accedere o proseguire il percorso scolastico secondario, per il solo fatto di aver compiuto 18 anni<sup>134</sup>.

#### **2.2.4.3 Il Regolamento UE 603/2013**

*«del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione)».*

Il Regolamento prevede nuove tempistiche – più brevi – per trasmettere le impronte digitali tra unità centrale e paesi. Eurodac era nato come sistema di raccolta di impronte solo per le procedure di asilo, d'ora in avanti sarà invece consultabile anche da forze di polizia nazionali per investigazioni riguardo a indagini penali, prevedendo specifiche garanzie per la riservatezza delle informazioni, incluso il divieto di scambio con paesi terzi.

#### **2.2.4.4 Il Regolamento UE 604/2013**

*«del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per*

---

<sup>133</sup> Art. 11, par. 2 e 3 Direttiva 2013/33/UE

<sup>134</sup> Art. 14 Direttiva 2013/33/UE

*l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)».*

Il c.d. Regolamento di Dublino III ha sostituito a partire dal 1° gennaio 2014 il Regolamento numero 343 del 2003. La nuova normativa ha come scopo primario migliorare l'efficienza del sistema di Dublino e la protezione offerta ai richiedenti asilo, nell'ambito del CEAS<sup>135</sup>. In primis, il Regolamento richiama nei *Consideranda* la necessità di creare un meccanismo

*«(...) di allerta rapido, di preparazione e di gestione in caso di crisi nel settore dell'asilo atto a prevenire un deterioramento o il collasso dei sistemi di asilo, in cui l'EASO svolga un ruolo determinante avvalendosi delle sue competenze ai sensi del regolamento (UE) n. 439/2010. Tale meccanismo dovrebbe assicurare che l'Unione sia avvisata il prima possibile qualora si tema che sia messo a repentaglio il corretto funzionamento del sistema istituito dal presente regolamento a causa di una particolare pressione sui sistemi di asilo di uno o più Stati membri e/o di loro carenze»<sup>136</sup>.*

Al fine di rendere le procedure di domanda di asilo più efficaci e di offrire garanzie in tema di diritti ai richiedenti, il Regolamento prevede: un rapido espletamento delle domande, l'obbligo di considerare domande presentate sul territorio dello stato, incluse zone di frontiera e di transito<sup>137</sup>; la possibilità per i richiedenti asilo di essere trattati ai sensi del Regolamento di Dublino – più favorevole – piuttosto che della Direttiva rimpatri. Inoltre sono disciplinati in modo più specifico i trasferimenti di richiedenti all'interno degli Stati membri, secondo il principio di Stato competente a esaminare la domanda. Al proposito continua a vivere il principio generale secondo il quale la competenza per esaminare una domanda di asilo è del primo Stato nel quale il potenziale rifugiato ha fatto ingresso – principio che rischierà di continuare a causare ingenti problemi per i paesi di frontiera.

Nell'ottica del superiore interesse del minore e dell'unità familiare, lo Stato competente per l'esame della domanda di asilo di un minore non accompagnato è quello nel quale si trova, legalmente, un familiare o un fratello del minore, come già sancito nel precedente Regolamento.

---

<sup>135</sup> Si veda Consideranda n. 9 Regolamento 604/2013

<sup>136</sup> Consideranda n. 22 Regolamento 604/2013

<sup>137</sup> Art. 3, par. 1 Regolamento 604/2013



Dublino III, tuttavia, prevede una possibilità aggiuntiva:

*«laddove il richiedente sia un minore non accompagnato che ha un parente presente legalmente in un altro Stato membro e qualora sia accertato in base a un esame individuale che il parente può occuparsi di lui/lei, detto Stato membro provvede al ricongiungimento del minore con il(i) parente(i) ed è lo Stato membro competente, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore»<sup>138</sup>.*

Laddove è importante chiarire che per “parente” si intende la zia, lo zio, il nonno e la nonna del richiedente<sup>139</sup>. Il legislatore demanda alla Commissione Europea il potere di adottare atti delegati, conformemente all'articolo 290 TFUE per l'identificazione dei familiari dei minori non accompagnati, per stabilire i criteri che valutino la capacità di un parente di prendersi cura del minore, anche quando i familiari soggiornano in più di uno stato membro<sup>140</sup>.

Nella Direttiva non è stato invece definito lo Stato competente per la domanda, nel caso in cui il minore non accompagnato presenti più domande di protezione in diversi Stati membri e non abbia alcun familiare in Unione Europea, situazione su cui si era pronunciata la Corte di Giustizia (*cf. paragrafo 2.1.3*). Al fine di ridurre l'ambiguità dello specifico caso, la Commissione Europea ha proposto in data 26 giugno 2014 un emendamento all'articolo 8 del Regolamento di Dublino III<sup>141</sup>.

### **2.3 Considerazioni conclusive**

Il ripensamento dell'impianto del CEAS, così come realizzato dai nuovi atti normativi adottati a partire dal 2011, porterà a un miglioramento nell'accesso alla procedura di asilo e dovrà offrire condizioni adeguate di accoglienza a coloro ai quali è riconosciuta la protezione internazionale all'interno dell'Unione Europea, realizzando quel “trattamento di livello equivalente” prefigurato nel Programma di Stoccolma. Riprendendo le parole dell'ex-commissario europeo per gli affari interni Cecilia Malmström: *«il cammino verso questo risultato è stato arduo, ma non abbiamo ancora*

---

<sup>138</sup> Art. 8, paragrafo 2 Regolamento 604/2013

<sup>139</sup> Art. 2, lettera h Regolamento 604/2013

<sup>140</sup> Si veda Consideranda n. 35; art. 8 e art. 45 Regolamento 604/2013

<sup>141</sup> Si veda Communication (2014) 382 final, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 604/2013 as regards determining the Member State responsible for examining the application for international protection of unaccompanied minors with no family member, sibling or relative legally present in a Member State*, Brussels, COM(2014)382 final 26 giugno 2014

*raggiunto la nostra destinazione finale. Ora occorre dare il massimo per attuare la normativa e garantire che il sistema comune funzioni correttamente e in maniera uniforme. Solo allora avremo uno spazio di protezione e solidarietà degno di questo nome e potremo andare fieri del nostro successo»<sup>142</sup>.*

Vi sono ancora dubbi, tuttavia, sull'effettivo futuro funzionamento del sistema relativamente a più aspetti; di seguito un accenno ai principali. Prima di tutto, è stato finalmente definito lo *status* di protezione sussidiaria, sullo stesso piano di quello di rifugiato, eppure rimangono differenze di trattamento per quel che riguarda la durata del permesso, l'accesso al welfare e il ricongiungimento familiare<sup>143</sup>. Incongruenze rimangono anche per l'accesso al lavoro dei richiedenti protezione che deve essere garantito dagli Stati membri entro 9 mesi dalla presentazione della domanda<sup>144</sup>, laddove il tempo standard di espletamento della domanda è stabilito in 6 mesi dalla presentazione. Inoltre, le nuove Direttive non considerano in profondità il tema dell'accesso al territorio UE; in particolare, i minori non accompagnati che attraversano illegalmente una frontiera corrono il rischio di non poter accedere in prima istanza alla protezione internazionale e possono essere sottoposti a procedure accelerate di rigetto della domanda, nonostante gli Stati siano tenuti a rispettare i principi delle norme internazionali. Già la Commissione, nel Piano d'azione per i minori non accompagnati, aveva raccomandato che "la situazione" sarebbe dovuta essere oggetto di ulteriori analisi; infatti, allorché si verifici una decisione di rimpatrio nel Paese d'origine sarebbe necessario attuare delle misure di monitoraggio del reinserimento, che potrebbero includere anche sostegno alle famiglie<sup>145</sup>. Invero, le proposte della Commissione e del Parlamento, che avevano come oggetto i gruppi vulnerabili, non sono approvate in toto nel corso del processo di adozione degli atti normativi; ne è esempio il mancato annullamento della possibilità di detenzione per i minori. Infine, discutibili disposizioni sono previste dal Regolamento Eurodac, sia in merito alla

---

<sup>142</sup> Unione Europea (2014). *Un sistema europeo comune di asilo*. Commissione Europea, Affari Interni. Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

<sup>143</sup> A riguardo si vedano anche Statewatch (2013). *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Brave New World* *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Brave New World – Or Lipstick on a Pig?* e Del Guercio A., (2014).op.cit.

<sup>144</sup> Art. 15 Direttiva 2013/33/UE

<sup>145</sup> Si veda paragrafo 5.1 Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014).

capacità degli Stati di rispettarne gli obblighi, sia riguardo all'accesso ai database da parte delle forze di polizia nazionale<sup>146</sup>.

Per quanto concerne l'aspetto dei minori, la Commissione dovrebbe, entro il 2015, procedere a una revisione del Piano d'azione sui minori non accompagnati, in tal caso ci si augura che saranno evidenziate le lacune, ancora esistenti, in questa seconda fase del CEAS e saranno fatte delle proposte per un eventuale programma d'azione futuro. Analoga è la situazione riguardo a un giudizio complessivo sul nuovo sistema di asilo: bisognerà aspettare il 2015 e vedere come e “con quale spirito”, considerato il margine di discrezionalità a disposizione, gli Stati trasporranno le Direttive del pacchetto asilo.

---

<sup>146</sup> A riguardo si veda Statewatch (2014). *Analysis 11 years of Eurodac*, disponibile sul sito: [www.statewatch.org/analyses/no-235-eurodac.pdf](http://www.statewatch.org/analyses/no-235-eurodac.pdf)

### Capitolo 3 – Il modello di accoglienza in quattro Paesi dell’Unione Europea

Concluso l’excursus sugli strumenti internazionali ed europei a protezione dei minori non accompagnati richiedenti asilo, in questo capitolo si illustra una panoramica della situazione in quattro Stati europei: Germania, Italia, Regno Unito e Svezia. I numeri della tabella sottostante mostrano l’entità del fenomeno negli Stati membri dell’UE.

<b>Paesi UE</b>	<b>Domande di asilo nel 2013</b>
Austria	935
Belgio	420
Bulgaria	185
Cipro	55
Croazia	55
Danimarca	350
Estonia	5
Finlandia	160
Francia	365
<b>Germania</b>	<b>2485</b>
Grecia	325
Irlanda	20
<b>Italia</b>	<b>805</b>
Lettonia	5
Lituania	0
Lussemburgo	45
Malta	335
Paesi Bassi	310
Polonia	255
Portogallo	55
<b>Regno Unito</b>	<b>1265</b>
Rep. Ceca	0
Romania	15
Slovacchia	5
Slovenia	30
Spagna	10
<b>Svezia</b>	<b>3850</b>
Ungheria	380
<b>Totale delle domande</b>	<b>12725</b>

**Tabella 1:** Domande di asilo presentate da minori non accompagnati nei 28 Stati membri UE nel 2013 (dati rielaborati da fonte Eurostat).

Tre dei quattro Paesi sono stati scelti poiché sono i primi Stati dell'Unione Europea per domande di asilo presentate da minori non accompagnati nell'anno 2013; a questi si aggiunge l'Italia, Stato, che pur avendo un numero ridotto di minori richiedenti asilo, è tra i primi Paesi europei per presenza di minori non accompagnati. Si ipotizza dunque, che dato l'alto numero di richieste, i Paesi considerati, oltre ad avere una lunga tradizione di accoglienza di profughi, siano anche preparati ad affrontare la grande affluenza di questa sottocategoria di migranti. Tuttavia, prima di proseguire, è bene ricordare che i richiedenti asilo sono solo una parte dei minori non accompagnati che arrivano in Europa, generalmente quella per cui sono disponibili i dati più accurati, in quanto seguono un percorso spesso lungo ma più facilmente tracciabile attraverso il conteggio delle richieste di asilo che in ciascuno Stato sono presentate. Molto meno affidabili sono invece le statistiche che completano la fotografia generale dei minori non accompagnati in Europa, ossia i dati riguardo coloro che non presentano domanda di asilo. Spesso questi minori non sono messi nelle condizioni di fare domanda per lo *status* di rifugiato oppure non hanno i requisiti per ottenerlo. L'Eurostat<sup>147</sup> stima che nel 2013 siano stati 12.770 i minori giunti in Europa senza fare richiesta di asilo; risulta quanto mai anomalo il fatto che nei principali Paesi di arrivo affacciati sul Mediterraneo la quantità di domande di asilo presentata sia così ridotta, a fronte del numero di arrivi di minori non accompagnati. La realtà di due Paesi in particolare rende consapevole chi si interessa del fenomeno della singolarità della situazione: nel 2013 in Italia si contano 8.641 minori non accompagnati presenti nel Paese contro gli 805 che hanno presentato richiesta di protezione, mentre in Spagna si contano 2.165 presenti sul territorio a fronte dei 10 che hanno presentato domanda di asilo. Anche in Belgio il numero di minori presenti è alto: ammonta, infatti, a 1.682 contro i 420 che hanno scelto di presentare domanda di asilo. Non si possono tracciare delle conclusioni automatiche sui motivi che portano a differenze così elevate tra le domande di asilo presentate e non. Parte del numero è sicuramente ascrivibile al fatto che non tutti i minori provengono da Stati in situazioni di conflitto o di disastro umanitario; un'altra percentuale non definibile è, però, da rintracciare nelle condizioni dei Paesi di accoglienza nei quali giungono i minori. Distaccandosi dalla normativa dettata dalle Direttive europee che mira a

---

<sup>147</sup> Dove non specificato, i dati considerati in questa parte introduttiva sono ricavati da fonte Eurostat, che arrotonda i valori al 5 e ai suoi multipli; per questo motivo possono differire dalle statistiche presentate nel prosieguo

uniformare la situazione in tutti i Paesi europei, alcuni Stati hanno effettivamente un sistema di asilo più efficiente rispetto ad altri. Taluni, inoltre, sono più permissivi per quanto riguarda la permanenza del minore, il quale può facilmente ottenere un permesso di soggiorno anche senza che gli sia riconosciuto lo *status* di rifugiato; altri Stati si sono adeguati in misura maggiore alle Direttive europee in fatto di protezione alternativa rispetto all'asilo, quale la protezione umanitaria o sussidiaria. A questo si aggiunga che spesso i migranti sono poco informati rispetto alla possibilità di chiedere asilo, si pensi nello specifico a un ragazzo minorenni che, proprio per l'età, può non avere chiara la stessa opportunità di fare domanda; altri invece, una volta sbarcati in un Paese Mediterraneo, hanno l'intenzione di raggiungere famigliari, amici o la propria cerchia di conoscenti in un altro Stato membro dove è presente una comunità proveniente dal proprio Paese d'origine e, proprio per questo motivo, non hanno alcuna intenzione di fermarsi nello Stato di ingresso. I movimenti di migranti che si spostano da uno Stato a un altro, o addirittura che non vengono mai conteggiati nelle statistiche di un Paese poiché non entrano in contatto con le forze dell'ordine contribuiscono del resto alla difficoltà per gli Stati membri di presentare a livello europeo dati precisi sul numero di persone straniere presenti nello Stato, inclusi fra tutti i minori non accompagnati.

Il capitolo mira ad analizzare il sistema di asilo degli Stati considerati e l'accoglienza offerta ai minori non accompagnati richiedenti asilo. Si è scelto di indagare inizialmente, e fin dove possibile, il complesso normativo sul quale poggia il sistema di asilo di ciascuno Stato per arrivare, in un secondo momento, a osservare come si realizza di fatto l'accoglienza dei minori non accompagnati che abbiano presentato la domanda di asilo. La trattazione non si pone l'obiettivo di essere esaustiva della situazione di ciascuno Stato: si pensi ad esempio alla Germania, Stato federale, nel quale le pratiche di accoglienza dei minori variano nei 16 *Länder*, e, a ben guardare, anche all'interno di ciascuno Stato federato in base alla città considerata; piuttosto, laddove siano presenti fonti più dettagliate, se ne fa rimando e nel capitolo successivo si tenterà di comparare le legislazioni e il modello di accoglienza degli Stati considerati.

Così come all'inizio della trattazione di ciascuno Stato viene presentato qualche dato più specifico che offre le dimensioni del fenomeno dei minori non accompagnati richiedenti asilo, allo stesso modo si ritiene utile al confronto un breve focus sui dati complessivi a livello europeo.

Il numero totale delle domande di asilo presentate nell'Unione Europea è cresciuto in modo costante negli ultimi tre anni, attestandosi nel 2013 a 435.760<sup>148</sup>. È da rilevare però che l'incremento delle domande nel 2013 ha segnato la più alta percentuale di aumento degli ultimi anni; rispetto al 2012, infatti, le persone in cerca di protezione internazionale nella zona EU-28 sono state il 30% in più. In base alle situazioni di instabilità e conflitto nel mondo è cambiata anche la composizione di coloro che hanno presentato domanda, un dato su tutti è quello dei siriani, le cui domande presentate sono più che duplicate nel 2013 rispetto all'anno precedente. La Siria è il primo paese di origine di coloro che cercano protezione in Europa ed è seguita al secondo posto dalla Russia che precede Afghanistan e Pakistan (sempre nel 2013). Proseguendo nella considerazione delle domande complessive di asilo, ossia presentate da minori e adulti indistintamente, l'ordine degli Stati membri per ricezione vede al primo posto la Germania, seguita da Francia – Paese escluso dai primi posti della classifica delle domande presentate da minori non accompagnati – Svezia, Regno Unito e Italia. Tra le forme di protezione accordate ai migranti, la protezione sussidiaria, normalmente convenuta nel caso di violenza generalizzata, ha segnato un aumento notevole negli ultimi due anni: +57 % dal 2011 al 2012 e +45 % dal 2012 al 2013<sup>149</sup>, segno anche dell'implementazione negli Stati membri delle Direttive europee.

Anche le domande di asilo dei minori non accompagnati sono aumentate negli ultimi anni, tuttavia il trend di crescita non è così marcato come per le domande complessive di asilo, come si evince dalla tabella sottostante.

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Paesi UE</b>	11700	12225	10620	11695	12475	12725

**Tabella 2:** Evoluzione delle domande di asilo presentate da minori non accompagnati nei 28 Stati membri UE dal 2008 al 2013 (dati rielaborati da fonte Eurostat).

Oltre l'80% dei minori non accompagnati che arriva in Europa a presentare la domanda di asilo è di sesso maschile. L'Eurostat stima che nel 2013 solo 1.285 minori avessero

<sup>148</sup> European Asylum Support Office (2014). *Annual Report. Situation of Asylum in the European Union 2013*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, pag. 13

<sup>149</sup> European Asylum Support Office (2014), pag. 22 *ivi*

meno di 14 anni nel momento dell'ingresso in uno Stato membro, mentre un numero molto più esiguo, 130 persone fossero di età indefinita.

In tutta l'UE il gruppo nazionale più grande di richiedenti asilo tra i minori non accompagnati nel 2013 è stato quello dei cittadini dell'Afghanistan con oltre 3.900 domande; seguono la Somalia con 1.580 domande e la Siria con 1.020. Rispetto al 2011 sono cambiati drasticamente i Paesi di provenienza dei minori non accompagnati, a esclusione dell'Afghanistan, sempre primo in classifica, con 5.655 istanze di asilo nel 2011, numero più alto rispetto al 2013. Stupisce infine l'aumento del numero di domande presentate da minori siriani che nel 2011 erano pari solo a 155.

### 3.1 Germania

#### 3.1.1 Definizione di minore non accompagnato ed entità del fenomeno<sup>150</sup>

Il termine comunemente utilizzato in Germania per descrivere sia il minore che entra da solo nel territorio tedesco – senza un genitore né un tutore responsabile –, sia colui che è separato dal genitore o dal tutore una volta entrato nel territorio (a patto che questa separazione si presuma duri un periodo di tempo sostanziale e che i genitori siano impossibilitati a prendersi cura del minore) è *unbegleitete minderjährige Flüchtlinge*<sup>151</sup>. Questa definizione si riferisce indistintamente sia ai minori che richiedono una forma di protezione internazionale, sia a coloro che rimangono nel territorio senza che venga loro riconosciuto lo status di rifugiato nel senso legale del termine ma che aspirano a una forma di residenza legale nel territorio. Le motivazioni che spingono i minori a emigrare in Germania sono varie e non sempre indagabili, tuttavia, nell'immaginario di chi parte, adulti e bambini, il Paese è una delle destinazioni di migrazione più ambite, insieme ad altri Stati nord-europei. Con 109.580 nuove domande di asilo registrate nel 2013, la Germania è, infatti, il primo Paese al mondo per domande di protezione internazionale, di queste 2.486 sono state presentate da minori non accompagnati. Il numero totale di

---

<sup>150</sup> Dati Eurostat e BAMF

<sup>151</sup> Parusel B. (2009). *Unaccompanied minors in Germany. Reception, return and integration arrangements*. Working paper 26, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge



domande segna un incremento del 70% rispetto all'anno precedente, durante il quale sono state presentate 64.540 richieste di asilo. Lo stesso trend di crescita si è verificato anche per le domande sottoposte da minori non accompagnati, per le quali si registra un forte incremento: sono passate dalle 763 del 2008, alle 1.948 del 2010 per arrivare al dato attuale che supera le 2.400 unità. Bisogna sottolineare che statistiche complessive riguardo alle domande di asilo presentate da minori di 18 anni sono disponibili solo a partire dal 2008 poiché in precedenza erano raccolti dati solo per i minori che non avessero compiuto i 16 anni al momento della presentazione della domanda.

Spesso i minori partono insieme ai genitori nella speranza di trovare rifugio in Germania ma capita che, nel corso del viaggio, per qualche motivo si separino dai genitori, diventando vittime del traffico di esseri umani<sup>152</sup>.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Nuove domande di asilo individuali</b>	22.085	27.649	41.332	45.741	64.539	109.580
<b>Minori non accompagnati &lt; 16 anni</b>	324	405	535	714	598	638
<b>Minori non accompagnati ≥ 16 anni</b>	439	899	1.413	1.412	1.498	1.848
<b>Numero totale di minori non accompagnati</b>	<b>763</b>	<b>1.304</b>	<b>1.948</b>	<b>2.126</b>	<b>2.096</b>	<b>2.486</b>

**Tabella 3:** Numero di domande di asilo da parte di minori non accompagnati suddivisi per età dal 2008 al 2013 in Germania (dati rielaborati da fonte BAMF).

Le destinazioni tedesche predilette dai minori, anche a causa della loro posizione geografica e della prossimità con gli aeroporti internazionali, sono le grandi città quali Berlino, Amburgo, Francoforte e Monaco. È facile che proprio in questi luoghi si creino delle vere e proprie comunità di migranti che diventano reti di appoggio o luoghi nei quali crearsi contatti anche per i minori. I principali Paesi di provenienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo sono invece Afghanistan, Somalia e Siria.

<sup>152</sup> European Migration Network (2009). *Unaccompanied Minors – an EU comparative study*. Directorate General Justice, Freedom and Security, European Commission

<b>Paese di origine</b>	<b>Numero di domande di asilo</b>
Afghanistan	691
Somalia	354
Siria	287
Eritrea	138
Egitto	119
Pakistan	88
Iraq	86
Guinea	73
Etiopia	53
Russia	47
Altri Paesi	550
<b>Totale</b>	<b>2.486</b>

**Tabella 4:** Numero di domande di asilo presentate da minori non accompagnati per Paese di origine nel 2013 in Germania (dati rielaborati da fonte BAMF).

Come emerge dalla tabella sottostante, quasi il 75% dei minori che hanno chiesto asilo in Germania nel 2013 ha tra i 16 e i 17 anni di età. Solo il 23% delle richieste sono state presentate da femmine, anche in questo caso principalmente da sedicenni e diciassetenni. Tra le nazionalità di provenienza per le quali si registrano domande di asilo presentate da minori di sesso femminile (sempre nel 2013) spiccano in ordine Siria (95), Afghanistan (55) ed Etiopia (35). Quest'ultimo Paese rappresenta un'eccezione poiché le richieste di asilo da parte di femmine sono di gran lunga superiori a quelle dei maschi; le motivazioni addotte dalle ragazze per la protezione internazionale, condivise anche dall'UNHCR, sono di essere state vittime di mutilazioni genitali femminili o violenze sessuali<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> Müller A. (2014). *Unaccompanied Minors in Germany. Focus-Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN)*, Working paper 60, Federal Office for Migration and Refugees, pag. 24

Paese di origine	Maschi		Femmine		n° di domande di asilo
	<16 anni	≥16 anni	<16 anni	≥16 anni	
Afghanistan	195	435	25	30	690
Somalia	65	240	15	35	355
Siria	70	120	55	40	285
Eritrea	25	85	5	20	140
Egitto	15	105	0	0	120
Pakistan	5	75	0	5	90
Iraq	20	40	5	20	85
Guinea	10	45	5	25	75
Etiopia	10	15	15	20	55
Russia	5	25	0	15	45
Altri Paesi	60	350	30	100	545
<b>Totale</b>	<b>480</b>	<b>1.535</b>	<b>155</b>	<b>310</b>	<b>2.485</b>

**Tabella 5:** Numero di domande di asilo da parte di minori non accompagnati nel 2013 in Germania suddivisi per genere, età e paese di provenienza (dati rielaborati da fonte BAMF e Eurostat)<sup>154</sup>.

La speranza di molti migranti è quella di trovare un lavoro e di ricongiungersi con parenti e amici; vedono inoltre il territorio tedesco come un luogo sicuro sia dal punto di vista politico che sociale e caratterizzato da ampia libertà religiosa ed efficace assistenza sanitaria. Per realizzare il sogno, molti sono disposti ad affrontare un altro viaggio, dopo la traversata del Mediterraneo, spesso nelle mani di trafficanti, che chiedono loro fino a 700 euro ciascuno per essere trasportati dall'Italia alla Germania<sup>155</sup>. È il caso soprattutto dei siriani, prima nazionalità per domande di asilo nel 2013, per i quali la Germania è “la terra promessa”<sup>156</sup>; è da porre in evidenza, a riguardo, il trattamento particolare loro riservato, come per esempio la sospensione delle espulsioni applicata da tutti gli Stati federali da aprile 2011<sup>157</sup> e l’incremento da 10.000 a 20.000 persone accolte nel Paese a

<sup>154</sup> I dati Eurostat sono arrotondati alle 5 unità, per questo motivo sono diversi da quelli forniti nella tabella precedente. Inoltre il numero totale di domande di asilo è maggiore della somma delle domande poiché comprende anche i minori dall’età incerta che non rientrano in nessun parziale

<sup>155</sup> ANCI, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR 2014.

*Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, Digitalia Lab, Roma, pag. 45

<sup>156</sup> *ivi*

<sup>157</sup> German National Contact Point for the EMN (2014). *Annual Policy Report 2013*. Federal Office for Migration and Refugees, pag. 43

partire dal giugno 2014<sup>158</sup>. Normalmente, laddove non venga garantito l'asilo politico, viene concesso loro il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria o umanitaria. A prescindere dalla nazionalità, non tutti i minori non accompagnati che entrano o risiedono in Germania decidono di presentare domanda di asilo. Nel 2013 i minorenni stranieri presi in carico nel sistema tedesco sono stati 6.584. Sono dunque 4.098 coloro che non hanno seguito il percorso più visibile e del quale si hanno dati approfonditi, ossia la domanda di asilo. Nel sopraccitato dato sono inclusi anche i minori non accompagnati con nazionalità di uno Stato membro UE per i quali vige un'altra procedura per ottenere la residenza legale, dato che si tratta di cittadini comunitari. Non sono dunque presenti dati aggregati a livello nazionale sui minori stranieri (extra-UE) che rientrano nel sistema di welfare tedesco, senza aver presentato domanda; così come sono diverse le procedure alle quali sono sottoposti per rimanere legalmente nel territorio, variando queste da *Länder* a *Länder*.

### 3.1.2 Adesione ai principi internazionali

Riguardo all'adesione agli strumenti internazionali di protezione dei minori, l'unica segnalazione rilevante in riferimento alla Germania attiene alla Convenzione dei diritti del fanciullo del 1989. Lo Stato ha ratificato la Convenzione il 6 luglio del 1992, tuttavia, all'atto della ratifica, aveva espresso una riserva:

*«Nothing in the Convention may be interpreted as implying that unlawful entry by an alien into the territory of the Federal Republic of Germany or his unlawful stay there is permitted; nor may any provision be interpreted to mean that it restricts the right of the Federal Republic of Germany to pass laws and regulations concerning the entry of aliens and the conditions of their stay or to make a distinction between nationals and aliens»*<sup>159</sup>

La riserva era motivata dal rischio di incorretta interpretazione della Convenzione: *«to avoid incorrect or over-interpretation»*<sup>160</sup> ed è rimasta a lungo aspramente criticata

---

<sup>158</sup> Fonte: [www.bamf.de/EN/Migration/AufnahmeSyrien/aufnahmeverfahren-syrien-node.html](http://www.bamf.de/EN/Migration/AufnahmeSyrien/aufnahmeverfahren-syrien-node.html)

<sup>159</sup> Il testo della riserva è disponibile in inglese sul sito:

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg\\_no=IV-11&chapter=4&lang=en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en#EndDec)

<sup>160</sup> Come giustificato sul sito dell'ufficio del Ministero degli Esteri: [www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Menschenrechte/KinderrechteVN\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Menschenrechte/KinderrechteVN_node.html)

dalle organizzazioni non governative attive sul territorio in tema di migrazione e di diritti dei rifugiati. Esse, infatti, ritenevano che la riserva stabilisse che nessuna protezione potesse essere accordata al minore per il solo fatto di essere minore, senza che vi fosse un atto legislativo approvato dal Parlamento tedesco a concedere tale protezione. Il sospetto che rimane è che la Germania volesse assicurarsi che nel mondo non si creasse la percezione o falso mito del territorio di accoglienza dei minori, nel quale essi avrebbero potuto risiedere facilmente, piuttosto che una possibile mal interpretazione del testo. Il 15 luglio 2010 il governo della Repubblica Federale Tedesca, dopo le numerose raccomandazioni anche da parte del ramo federale del Parlamento (*Bundestag*), ha finalmente notificato il ritiro della riserva<sup>161</sup> con effetto dall'anno successivo, rendendo la Convenzione pienamente applicabile e valida in Germania. Nello stesso anno (2010), la Germania ha ratificato anche la Convenzione dell'Aia del 1996 concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori.

### **3.1.3 La Costituzione tedesca – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1949)**

La costituzione tedesca garantisce una serie di diritti fondamentali, “diritti umani”, riconosciuti a tutti gli esseri umani e ne distingue altri che sono goduti invece dai soli cittadini tedeschi.

Esplicativo dei diritti goduti da chiunque è l'articolo 2, che assicura il diritto allo sviluppo della personalità e all'integrità fisica:

Article 2 (Personal freedoms):

*«(1) Every person shall have the right to free development of his personality insofar as he does not violate the rights of others or offend against the constitutional order or the moral law.»*

---

<sup>161</sup> Possibilità prevista dall'articolo 51 comma 3 della Convenzione: *«Le riserve possono essere ritirate in ogni tempo per mezzo di notifica indirizzata in tal senso al Segretario generale delle Nazioni Unite il quale ne informerà quindi tutti gli Stati. Tale notifica avrà effetto alla data in cui è ricevuta dal Segretario generale»*

*(2) Every person shall have the right to life and physical integrity. Freedom of the person shall be inviolable. These rights may be interfered with only pursuant to a law».*

L'articolo 6 sancisce diritti fondamentali diretti a tutti gli esseri umani, stabilendo anche specifiche garanzie rivolte ai minori. In merito sono particolarmente rilevanti i comma 3 e 5, che definiscono la possibilità di situazione di pericolo per il minore e la conseguente necessità di separazione dalla famiglia, e, secondariamente, che tutti bambini nati all'interno o fuori dal matrimonio debbano godere delle stesse opportunità:

Article 6 (Marriage – Family – Children)

*«(3) Children may be separated from their families against the will of their parents or guardians only pursuant to a law, and only if the parents or guardians fail in their duties or the children are otherwise in danger of serious neglect.*

*(5) Children born outside of marriage shall be provided by legislation with the same opportunities for physical and mental development and for their position in society as are enjoyed by those born within marriage».*

Il diritto all'asilo è espressamente previsto dalla Costituzione. La legge fondamentale tedesca è stata modificata nel 1993 proprio in questa materia: la riforma costituzionale ha voluto dare una risposta chiara all'aumento considerevole di domande di asilo degli anni precedenti, mantenendo ferma la logica umanitaria da un lato e introducendo forti restrizioni alla possibilità di presentare domanda di asilo, dall'altro. Se da una parte, l'articolo 16a assicura il diritto di asilo anche ai perseguitati politici il cui *status* è riconosciuto sulla base delle Convenzioni internazionali a protezione dei diritti dei rifugiati e dei diritti fondamentali,

*«Persons persecuted on political grounds shall have the right of asylum»<sup>162</sup>.*

Dall'altra parte, ampie restrizioni al diritto di asilo sono state introdotte attraverso i comma successivi. A norma del secondo comma, infatti, non può fare richiesta di asilo in Germania una persona entrata nello Stato da uno Stato membro dell'UE o da uno Stato terzo nel quale è assicurato il rispetto della Convenzione di Ginevra. L'articolo così specifica che non può appellarsi al diritto di asilo:

---

<sup>162</sup> Art. 16a, par. 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

«(...) a person who enters the federal territory from a member state of the European Communities or from another third state in which application of the Convention Relating to the Status of Refugees and of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is assured. The states outside the European Communities to which the criteria of the first sentence of this paragraph apply shall be specified by a law requiring the consent of the Bundesrat.(...)»<sup>163</sup>.

Anche il minore intercettato all'ingresso in Germania, e proveniente da un paese terzo sicuro – come può essere uno degli Stati UE confinanti con la Germania –, seppur richiedente asilo, potrà dunque vedersi negato l'ingresso nel territorio dalla Polizia Federale tedesca<sup>164</sup>, qualora non riesca a esibire il visto necessario per entrare nel Paese. Le autorità di frontiera, in presenza di minori non accompagnati che esprimono la volontà di fare domanda di asilo, sono però obbligate a darne notizia all'ufficio della Gioventù<sup>165</sup>.

### **3.1.4 Le fonti primarie che regolano la condizione del minore richiedente asilo**

A livello di fonti primarie il corpus normativo più rilevante per comprendere il trattamento dei minori non accompagnati richiedenti asilo, si rifà a un insieme di leggi che disciplinano sia la protezione dei minori che le migrazioni. Occorre premettere che l'insieme di leggi<sup>166</sup> costituisce un disegno non sempre univoco, nel quale diversi interessi si bilanciano e i poteri conferiti ai *Länder* possono modificare l'implementazione delle leggi a livello federale. Qui di seguito si esplicita la normativa con un riguardo particolare alle misure nei confronti dei minori.

---

<sup>163</sup> Art. 16a, par. 2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

<sup>164</sup> Parusel B. (2009). op.cit. pag. 23

<sup>165</sup> Müller A. (2014). *Unaccompanied Minors in Germany. Focus-Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN)*, Working paper 60, Federal Office for Migration and Refugees, pag 15

<sup>166</sup> Per un quadro complessivo delle leggi sull'immigrazione in Germania:  
Violini L. (2010). *Disciplina delle migrazioni: limiti internazionali*, in Gasparini V. e Cordini G. (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione*. V quaderno de «Il diritto dell'economia», vol. II  
Mucchi Editore – Modena

Nell'ottavo libro del codice sociale (*Sozialgesetzbuch: SGB*) si trova la legge federale tedesca per la protezione dei bambini "Kindern und Jugendhilfe" del 1990<sup>167</sup>. Nel testo è presente una sezione dedicata alla presa a carico dei minori (*cap 3, parte 1, sez. 42*) che affida al *Jugendamt* (d'ora in poi: ufficio della Gioventù) l'obbligo di custodia nel caso di arrivo in Germania di un minore straniero non accompagnato:

*«Das Jugendamt ist berechtigt und verpflichtet, ein Kind oder einen Jugendlichen in seine Obhut zu nehmen, wenn (...) ein ausländisches Kind oder ein ausländischer Jugendlicher unbegleitet nach Deutschland kommt und sich weder Personensorge- noch Erziehungsberechtigte im Inland aufhalten».* [...the Youth Welfare Office is both entitled and obliged to take a child or a young person into its care if (...) a foreign child or a foreign young person shall come to Germany unaccompanied and there shall be neither persons entitled to care for the said child or young person nor legal guardians resident within the country] <sup>168</sup>.

La stessa legge dispone che la nomina di un rappresentante legale per il minore da parte dell'ufficio della Gioventù debba avvenire nel minor tempo possibile<sup>169</sup>, mentre per il minore che abbia compiuto 16 o 17 anni, il rappresentante legale non è necessario<sup>170</sup>.

La legge sul soggiorno del 2007, "Aufenthaltsgesetz", promulgata nel 2008 ed emendata nel 2013<sup>171</sup>, provvede a regolamentare l'immigrazione, in conformità con gli obblighi derivanti dalle Convenzioni internazionali nei confronti di profughi e rifugiati politici, e, allo stesso tempo, mira a controllare l'accesso di stranieri sul territorio tedesco, sulla base della capacità di assorbimento dell'economia e del mercato del lavoro<sup>172</sup>.

Due riferimenti sono esplicitamente diretti ai minori non accompagnati. Il primo, contenuto nella sezione 58 della legge, chiarisce che, prima dell'espulsione verso un altro Paese, l'autorità deve assicurarsi che il minore sarà affidato a un membro della famiglia, a un tutore in affidamento o sarà collocato in un appropriato centro di

---

<sup>167</sup> Versione emendata nel 2013 disponibile su: [www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/sgb\\_8/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/sgb_8/gesamt.pdf)

<sup>168</sup> cap 3, parte 1, sez. 42, par. 1, Sozialgesetzbuch (SGB) - Ahtes Buch (VIII). La traduzione inglese del testo è stata estratta da Müller A. (2014). op.cit.

<sup>169</sup> Cap. 4, sez. 42, par. 3 Sozialgesetzbuch (SGB) - Ahtes Buch (VIII)

<sup>170</sup> Si veda in seguito età minima per la capacità legale

<sup>171</sup> Disponibile in inglese sul sito: [www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_aufenthg/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/index.html)

<sup>172</sup> Cap. 1, sez 1, par. 1 Aufenthaltsgesetz (Purpose of the Act)



accoglienza (*cap. 5 “termination of stay”, parte 2, sez. 58, par. 1a*). Il secondo riferimento ai minori non accompagnati è presente nelle regolazioni dei “vecchi” casi (*cap. 10 “Authorisation to issue statutory instruments; transitional and final provisions”, sez. 104a, par. 2*), dove, in deroga alla sezione 5, sono elencati i requisiti affinché uno straniero possa ricevere il permesso di soggiorno entro il 1° gennaio 2007: il minore entrato e vissuto nel territorio federale per almeno 6 anni può ricevere un permesso di soggiorno, una volta valutata positivamente la sua capacità di integrarsi nella società tedesca in base all’educazione e allo stile di vita acquisiti.

La sezione 25, dal titolo eloquente: “*Granting of residence in the case of well integrated young people and adolescents*”, stipula le condizioni perché a un minore sia garantito il permesso di residenza. Sebbene non sia specificato, la disposizione è applicabile anche a un minore non accompagnato, a patto che siano soddisfatte le seguenti condizioni: egli deve essere entrato nel territorio tedesco prima di aver compiuto i 14 anni di età, deve aver vissuto in Germania almeno sei anni senza interruzioni, deve frequentare con profitto la scuola e presentare la domanda per il permesso di residenza in un arco di tempo che va dai 14 e 21 anni di età. Viene indicato, inoltre, che, finché il minore è inserito in un percorso formativo, il fatto di godere di benefici assistenziali, non possa precludergli in alcun modo la possibilità di richiedere il permesso di residenza<sup>173</sup>. Altre situazioni nelle quali può essere concesso il permesso di residenza, in conformità con il diritto internazionale o con il diritto umanitario o con gli interessi della Repubblica Federale Tedesca, richiedono una decisione delle autorità supreme dei *Länder* o, in alternativa, del Ministro dell’Interno. Anche nel caso in cui a uno straniero sia garantito il permesso per protezione temporanea sulla base della risoluzione del Consiglio dell’Unione Europea (*cf. Direttiva 2001/55/EC*), egli ha la possibilità di ottenere un permesso di residenza per tutta la durata del periodo di protezione<sup>174</sup>.

In riferimento alla possibilità di detenzione, la legge tedesca si rifà alle direttive europee, considerando questa situazione come ultima chance e applicabile per un arco di tempo il più breve possibile. Nel caso di misura cautelare il minore dovrà essere separato dagli adulti e, se necessario, dovrà essere assistito da persone formate sulle esigenze dei minori (*cap. 5, parte 2, sez. 62a, par. 3*). In alcuni Stati federali è esclusa la possibilità di detenzione per minori con età inferiore ai 16 anni, nello specifico sono l’Assia, lo

---

<sup>173</sup> Cap. 2, parte 5, sez. 25a par. 1, Aufenthaltsgesetz

<sup>174</sup> Cap. 2, parte 5, sez. 22, 23, 24 Aufenthaltsgesetz

Stato di Berlino, la Sassonia, lo Schleswig-Holstein e la Turingia che hanno adottato disposizioni che impediscono questa pratica, sebbene alcuni casi continuino a verificarsi<sup>175</sup>.

A queste disposizioni si aggiunge una norma indicante il fatto che nei casi eccezionali, i minori siano separati dai loro genitori, la loro cura e il loro benessere devono essere garantiti (*cap. 10, sez. 104a, par. 3*). La sezione 80 della legge sul soggiorno (*cap. 7 “procedural provisions”, parte 3, sez 80*), inoltre, pone le basi per determinare la “capacità giuridica” di un minore; essa è data per acquisita in Germania a partire dai 16 anni. Un minore straniero a tale età deve essere dunque in grado di portare a termine le procedure per l’ottenimento del permesso di soggiorno autonomamente (*par. 1*); mentre per il minore che non abbia ancora raggiunto i 16 anni, deve essere garantito un rappresentante legale che svolgerà le procedure per suo conto (*par. 4*).

Infine, sono demandati al Codice Civile i criteri per determinare se lo straniero dovrà essere considerato minore o adulto (*par. 3*), *i.e.* le procedure di accertamento dell’età.

La legge sul soggiorno, così come la legge sull’asilo (si veda in seguito), regola anche i requisiti per ottenere la protezione sussidiaria; sulla base della Convenzione di Ginevra, infatti, non si può espellere uno straniero verso uno Stato nel quale potrebbe incorrere in «*serious harm*», ossia dove la sua vita è a rischio o dove potrebbe subire torture, trattamenti o pene inumane, nemmeno nel caso in cui sia stata richiesta l’extradizione della persona da parte dello Stato di origine, (*come specificato nei par. 2, 3, 5 e 7 sez. 60*)<sup>176</sup>.

La legge sull’asilo del 2008, “*Asylverfahrensgesetz*”, emendata nel 2011<sup>177</sup> disciplina le condizioni d’ingresso dei richiedenti asilo e i loro diritti, secondo quanto disposto dalla Costituzione federale; è possibile considerare questa norma come la trasposizione nazionale dei principi contenuti nella Convenzione di Ginevra e nelle Direttive europee adottate in materia.

Come nella legge sul soggiorno, anche in questa norma (*cap 2, sez. 12, par. 1, 2 e 3*) è stabilito a 16 anni il raggiungimento della capacità legale del minore per svolgere in autonomia le procedure della domanda di asilo:

---

<sup>175</sup> Müller A. (2014), *op.cit.* pag. 46

<sup>176</sup> Sezione 60: “Prohibition of deportation”

<sup>177</sup> Disponibile in inglese su:

[www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_asylvfg/asylum\\_procedure\\_act\\_\(asylvfg\).pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_asylvfg/asylum_procedure_act_(asylvfg).pdf)

«a foreigner who is at least 16 years of age shall be capable of performing procedural acts in accordance with this Act, unless he has no legal capacity according to the terms of the Civil Code or unless he would have to be offered assistance or be subject to a reservation of consent in this matter if he had reached the age of full legal accountability»<sup>178</sup>.

È probabile che questa controversa distinzione tra minori che hanno compiuto i 16 anni e minori più giovani, come visto presente anche nelle legge sul soggiorno e nel codice sociale, verrà meno nel corso del processo legislativo futuro, come auspica l'ultimo report redatto in collaborazione con l'European Migration Network:

«It is likely that these provisions set forth in the Residence Act and in the Asylum Procedure Act will be amended during the current legislative term to the effect that persons will become capable of performing procedural acts once they reach the age of 18»<sup>179</sup>.

Di regola la domanda di asilo di un minore non accompagnato è compilata di persona dall'adolescente in un ufficio dell'Ente Federale per l'immigrazione e i rifugiati<sup>180</sup> (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge- BAMF*)<sup>181</sup>. Tuttavia, nel caso in cui il minore sia stato accolto in un centro dedicato, la domanda di asilo sarà trasmessa al BAMF in forma scritta<sup>182</sup>. Per quanto riguarda le disposizioni relative ai requisiti per ottenere lo *status* di rifugiato (*sez. 3*), quello di protezione sussidiaria e per il divieto di espulsione (*sez. 60, para. 5 e 7 della legge sul soggiorno*), queste si applicano indistintamente a minori e adulti. La legge sull'asilo disciplina anche le procedure di ingresso e di rifiuto all'ingresso a seguito di decisione delle autorità, applicabili agli stranieri che entrano nel territorio passando per uno degli aeroporti internazionali tedeschi. Infine, gli stranieri richiedenti protezione internazionale sono divisi tra i vari *Länder* in base a quote stabilite<sup>183</sup>.

---

<sup>178</sup> Cap. 2, sez 12, par. 1 Asylverfahrensgesetz

<sup>179</sup> Müller A. (2014). op. cit. pag. 34, e Deutschlands Zukunft gestalten Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 18. Legislaturperiode pag. 77 disponibile sul sito: [www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf](http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf)

<sup>180</sup> Cap. 2, sez. 14, par. 1 Asylverfahrensgesetz

<sup>181</sup> Il Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) è la struttura amministrativa che, nell'ambito del Ministero dell'Interno, ha la competenza per tutte le questioni relative all'immigrazione e al diritto di asilo. D'ora in poi BAMF

<sup>182</sup> Müller A. (2014). op.cit.

<sup>183</sup> Come definito nella sez. 45 Asylverfahrensgesetz.

L'Asylum Seekers Benefits Act, "Asylbewerberleistungsgesetz", completa il quadro normativo sull'asilo, regolando tramite legge il soddisfacimento delle necessità primarie (e non) di coloro che si trovano in Germania e presentano la domanda di asilo oppure degli stranieri che si fermano nel Paese solo per un periodo di tempo definito. In linea di massima, i benefici garantiti sono erogati in forma di servizi (*non-cash benefits*), specie per coloro alloggiati in un centro di accoglienza e prevedono: vitto, alloggio, riscaldamento, vestiario, assistenza sanitaria in caso di malattia e gravidanza, articoli per l'igiene personale, un pocket-money per i bisogni giornalieri. Oltre a questi servizi di base, sono previsti addizionali benefici per particolari categorie di soggetti, tra i quali accanto alle persone che hanno subito torture, figurano i minori non accompagnati. La sesta sezione dell'Asylum Seekers Benefits Act prevede la possibilità di fornire altri servizi per il sostentamento e la salute dei minori<sup>184</sup>.

### **3.1.5 L'accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo**

Una volta che il minore è preso in custodia dall'ufficio della Gioventù, viene nominato un tutore dal Tribunale (*Family Court*) a norma della *sezione 1779* del Codice Civile tedesco; egli svolgerà anche il ruolo di rappresentante legale del minore che non abbia ancora compiuto i 16 anni sia per l'eventuale procedura di asilo che per la domanda di residenza. Dopo un primo colloquio, minorenni e tutore valuteranno l'opportunità di presentare domanda di protezione internazionale in Germania. Non sempre per il minore è facile affrontare la procedura della domanda di asilo, poiché essa implica spesso situazioni di forte tensione, oltre al fatto che per un ragazzo può essere difficile raccontare in modo comprensibile ed efficace le persecuzioni subite. Nel passato la procedura di asilo era l'unica possibilità per i minori di risiedere in Germania legalmente; a oggi è invece possibile invocare solamente il divieto di espulsione come condizione per rimanere nel Paese, almeno per un periodo di tempo, evitando così la prassi della domanda di asilo<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> Sez. 6, Asylbewerberleistungsgesetz disponibile sul sito: [www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/asylblg/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/asylblg/gesamt.pdf) e informazioni riguardo alla legge: [www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Asylbewerberleistungen/asylbewerberleistungen-node.html](http://www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Asylbewerberleistungen/asylbewerberleistungen-node.html)

<sup>185</sup> Anche per questo motivo è possibile che le domande di asilo di minori non siano cresciute agli stessi ritmi di quelle degli adulti

I richiedenti protezione adulti sono suddivisi nei *Länder* a seconda della disponibilità al momento di arrivo e secondariamente anche in base al Paese di provenienza. Infatti, il BAMF è presente con uffici in tutti gli Stati federali e ciascuno di essi è “specializzato” nel trattare con persone provenienti da diverse aree. Ci sono delle quote stabilite di anno in anno per l'accettazione di rifugiati in ciascuno Stato federato, calcolate sulla base delle imposte e dell'ammontare della popolazione di ciascun *Länder*<sup>186</sup>. Situazione diversa è invece quella dei minori che *de facto* non sono ridistribuiti tra gli Stati federali poiché la loro cura è direttamente affidata all'ufficio della Gioventù locale<sup>187</sup>.

Al di là dell'ufficio secondario BAMF (decentrato sul territorio di ciascuno Stato federale) nel quale il minore presenta la domanda, la procedura di asilo è da considerarsi standard su tutto il territorio nazionale e consta, come precedentemente visto, di un colloquio alla presenza del rappresentante legale.

Parallelamente alla domanda di asilo, una volta che il minore è preso in custodia si svolge anche la c.d. *clearing procedure*, si tratta di una fase di approfondimento della conoscenza del minore che è mirata a vedere quali bisogni egli abbia attraverso un'analisi individuale e a determinare, di conseguenza, quali misure saranno prese nei suoi confronti, con un riguardo particolare al suo superiore interesse; la suddetta procedura è condotta dall'ufficio della Gioventù in collaborazione con altre organizzazioni indipendenti. Mentre si svolge questa indagine, il minore è solitamente alloggiato in strutture apposite dette *clearing houses*<sup>188</sup>; tra le informazioni raccolte ci sono quelle relative ai famigliari del minore, eventualmente presenti in Germania, e alla possibilità di riunificazione con la famiglia di origine; qualora queste opzioni non fossero percorribili si valuta in quale struttura sia meglio alloggiare il ragazzo, se egli possa aver bisogno di assistenza psicologica, quale percorso formativo possa essergli confacente ecc. Può accadere che la domanda di asilo venga posticipata alla fine della

---

<sup>186</sup> Al 1° gennaio 2014 le quote di distribuzione tra gli Stati Federali hanno visto come *Länder* con più richiedenti accolti la Renania Settentrionale-Vestfalia (21,2% ), la Baviera (15,22%) e il Baden-Württemberg (12,93%), fonte:

[www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html](http://www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html)

<sup>187</sup> Müller A. (2013). *The organisation of reception facilities for asylum seekers in Germany. Focused Study of the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN)*, Working paper 55, Federal Office for Migration and Refugees, disponibile sul sito:

[www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp55-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp55-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>188</sup> Müller A. (2014). op.cit. pag. 37. Qualora non fosse presente una *clearing house* nei pressi dell'ufficio della Gioventù competente, il minore può essere alloggiato in un'altra struttura oppure, temporaneamente, presso una famiglia

*clearing procedure*, fase dalla durata variabile tra i 3 e i 6 mesi<sup>189</sup>, durante la quale è offerto al minore anche un supporto educativo. È in questa fase che, non appena presentata la domanda di asilo e nel caso in cui mancassero indicazioni precise sull'età del minore, possono avere luogo le procedure di accertamento dell'età, trattate nel paragrafo seguente.

**L'accertamento dell'età.** Nel caso in cui sorgessero dubbi in merito all'età del minore, l'ufficio della Gioventù è immediatamente informato; tuttavia non c'è una direzione univoca seguita dai *Länder* in merito all'accertamento dell'età. La procedura, su indicazione del BAMF, viene condotta normalmente dal rispettivo ufficio della Gioventù, attraverso un'intervista e la decisione viene presa anche in base all'aspetto fisico del minore. La base giuridica per la quale si procede alla verifica dell'età si trova nella sezione 49 della legge sul soggiorno, dove è chiarito che, nel caso di dubbio riguardo all'identità, all'età o alla nazionalità di uno straniero, si debba procedere ad accertamenti (*par. 3*), ivi inclusi quelli a opera di un medico, ma tutto ciò è permesso solo nel caso in cui il minore abbia più di 14 anni e siano stati esauriti gli altri mezzi disponibili per determinarne l'identità (*par. 6*). Non è specificato per legge quali siano precisamente i modi per indagare l'età del minore, né la legge sul soggiorno prevede un espresso riferimento al superiore interesse del minore; quel che è certo è che ci sono differenze nelle procedure adottate dai vari *Länder*, come è stato evidenziato nel Report per l'implementazione della Convenzione sui diritti del fanciullo: «*In practice, the process of age assessment varies considerably in different regions*»<sup>190</sup>. I minori sono informati riguardo alle procedure di valutazione dell'età, devono esprimere il loro consenso prima di sottoporvisi e sono accompagnati nel processo da una persona terza; nel caso di rifiuto delle procedure il minore non è considerato automaticamente adulto, bensì minorenne,

---

<sup>189</sup> Secondo uno studio della Caritas tedesca

<sup>190</sup> National Coalition for the Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child in Germany (2013). *Supplementary Report of the National Coalition to the Third and Fourth Report of the Federal Republic of Germany to the United Nations pursuant to Article 44, para. 1 (b) of the Convention on the Rights of the Child*, pag. 44, disponibile sul sito: [www.crin.org/docs/Germany\\_National%20Coalition%20for%20the%20Implementation%20of%20the%20UNCRC%20in%20Germany\\_CRC%20Report.pdf](http://www.crin.org/docs/Germany_National%20Coalition%20for%20the%20Implementation%20of%20the%20UNCRC%20in%20Germany_CRC%20Report.pdf)

così come fino a quando non sono disponibili i risultati dell'indagine<sup>191</sup>. Oltre all'intervista mirata a stimare l'età, tra gli esami medici condotti in Germania vi sono: i raggi X della mano sinistra, della clavicola e dei denti, l'osservazione dentale (che non prevede i raggi X) e l'osservazione della maturità sessuale attraverso una visita medica<sup>192</sup>.

Terminata la *clearing procedure*, per la vera e propria accoglienza del minore non vi è un percorso univoco; infatti sono i 16 Stati federali che hanno responsabilità per l'accoglienza dei minori non accompagnati e che, a loro volta, delegano alcune funzioni ai *Landkreise*, ossia i distretti amministrativi. La stessa situazione si verifica per i minori richiedenti asilo come emerge nel report della Coalizione per l'implementazione della Convenzione dei diritti del fanciullo in Germania: «*The living conditions of minor refugees in Germany vary considerably from federal state to federal state*»<sup>193</sup>. Anche la seconda fase di accoglienza non è univoca, vari fattori contribuiscono alla soluzione scelta.

Le possibili strutture dove sono alloggiati i minori non accompagnati richiedenti asilo sono quelle dedicate alle persone che rientrano nella categoria di gruppi vulnerabili, che comprende anche coloro che sono traumatizzati o che hanno subito violenze sessuali<sup>194</sup>. Provvisoriamente nella prima fase, i richiedenti asilo, seppur minori, possono essere collocati in una struttura di ricezione per rifugiati, dove è più difficile che siano assistiti adeguatamente nel corso della procedura di asilo. Sebbene possa sembrare una questione secondaria, l'assistenza legale prima e durante la procedura di asilo può essere di vitale importanza per il minore poiché, qualora la sua domanda venga considerata infondata, egli avrà delle serie difficoltà a chiedere il permesso di residenza o un altro titolo di soggiorno.

In un secondo momento spetta ai *Länder* decidere su ogni caso individuale: se collocare il minore non accompagnato in una struttura di accoglienza o in una struttura

---

<sup>191</sup> European Asylum Support Office (2013). op.cit. Annesso n. 5 pag. 86

<sup>192</sup> European Asylum Support Office (2013). op. cit. n. 6 pag. 89

<sup>193</sup> Payandeh M. (2014). *The individual complaints procedure under the United Nations Convention on the right of the child*, National Coalition for the Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child in Germany, disponibile sul sito: [www.eurochild.org/fileadmin/public/04\\_News/42948\\_AGJ\\_1\\_sito\\_KRK-Individualbeschwerde\\_ENG.pdf](http://www.eurochild.org/fileadmin/public/04_News/42948_AGJ_1_sito_KRK-Individualbeschwerde_ENG.pdf)

<sup>194</sup> Per un esame più approfondito delle strutture di accoglienza dei rifugiati si veda: Müller A. (2013). op.cit.

residenziale o in una struttura di accoglienza con intensiva assistenza socio-educativa. Alternativa a queste opzioni è il collocamento presso una famiglia affidataria o presso una persona singola che si prenda cura del minore. Le strutture residenziali di cui sopra variano da Stato a Stato come anche per caratteristiche, ci sono alcune di esse che sono controllate giorno e notte e dove sono presenti educatori, mentre altre nelle quali il controllo è meno intenso a favore di un maggiore avviamento all'autonomia del ragazzo. Il minore ha il diritto di frequentare un percorso educativo oppure un tirocinio professionale, anche in base alle attitudini personali. Talvolta si presentano delle difficoltà, poiché la scarsa preparazione dei minori può precludere loro di iscriversi all'anno di scuola corrispondente all'età anagrafica<sup>195</sup>, tuttavia, in alcune città progetti sperimentali ovviano a questo problema, creando dei corsi appositi per rifugiati. L'obiettivo dell'ufficio della Gioventù è far crescere i ragazzi di modo che diventino adulti responsabili e indipendenti, così da farli rientrare anche nei requisiti di legge per ottenere il permesso di soggiorno a lungo termine. Tuttavia, emerge un aspetto problematico in relazione ai benefici offerti al ragazzo, inclusa l'assistenza finanziaria; questi variano in base alle necessità del ragazzo e al suo *status* di residenza<sup>196</sup> e sono decisi in ultima istanza dall'ufficio della Gioventù su domanda del tutore. Sembra esserci un conflitto di interessi laddove il tutore spesso è un dipendente dell'ufficio della Gioventù, che ha in carico nello stesso periodo un gran numero di minori, spesso sia minori non accompagnati che ragazzi tedeschi con problemi familiari, risulta impegnativo dunque seguire ciascun ragazzo con la debita attenzione e cura<sup>197</sup>.

Al di là del percorso scolastico, anche l'inserimento lavorativo presenta delle difficoltà: durante la procedura di asilo infatti qualsiasi aspirante rifugiato non può per legge ottenere un lavoro nel primo anno di permanenza in Germania (*cap. 4, sez. 61, par. 1 e 2* legge sull'asilo) e deve in ogni caso ricevere il via libera da parte dell'Agenzia federale per il lavoro. A ciò si aggiunga che i minori non accompagnati spesso hanno un livello di istruzione più basso, che li pone in una posizione di svantaggio quando la

---

<sup>195</sup> Fino al 2010 l'obbligo scolastico era presente in 13 Stati federali, mentre i minori non accompagnati richiedenti asilo e non che vivevano negli altri 3 Stati: in Assia, Baden-Württemberg e Saarland, non erano tenuti a frequentare il percorso scolastico in quanto non avevano un permesso di residenza ordinario

<sup>196</sup> Müller A. (2014). *op.cit.* pag. 39

<sup>197</sup> Per un esame più approfondito della situazione, differenziata anche in relazione allo Stato federale si veda Noske B. (2010). *Herausforderungen und Chancen. Vormundschaften für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland*. Bundesfachverband Unbegleitete Minderjährige Flüchtlinge (Berlin)



competizione per il posto di lavoro è alta e i loro documenti, compreso il permesso di soggiorno sono ancora provvisori<sup>198</sup>.

Una volta ottenuto lo *status* di rifugiato o un'altra forma di protezione e qualora non sia inserito in un percorso formativo, il minore potrà partecipare all'*integration course*<sup>199</sup>, strumento fondamentale nell'ottica dell'apprendimento della lingua, utile anche per i rifugiati adulti.

Un momento fondamentale e carico di significato è il passaggio alla maggiore età, questo momento può portare a situazioni diverse tra loro in base al risultato della domanda di asilo. Come detto è la *sezione 25* della legge sul soggiorno a determinare il permesso di residenza per coloro a cui viene garantita una forma di protezione. Questo avrà durata di tre anni per il minore a cui è riconosciuto lo *status* di rifugiato, di un anno per lo *status* di protezione sussidiaria, a sua volta estendibile per altri due anni e, infine, sempre di un anno nel caso in cui sia proibita l'espulsione a norma della legge sul soggiorno *sezione 60*.

La media delle domande di protezione accolte positivamente in Germania è di circa una su due: questa statistica raffigura i minori ai quali è garantita una qualche forma di protezione sia essa l'attribuzione dello status di rifugiato, quella di protezione sussidiaria o il divieto di espulsione dallo Stato<sup>200</sup>. Il tasso di protezione garantito ai minori non accompagnati è stato più alto rispetto al trend nazionale generale nel 2013, attestandosi sul 56,5% secondo i dati forniti dal BAMF. Invero è da segnalare una forte crescita della protezione garantita ai minori, dovuta probabilmente anche a un drastico cambiamento dei Paesi di origine dei minori, che nel 2002 era pari solo al 3,5%<sup>201</sup>.

Nell'ipotesi in cui, passati tre anni dal riconoscimento dello *status* di asilante, non intervenga un parere negativo da parte del BAMF in base alla *sezione 73 par. 2* della legge sull'asilo, il minore o lo straniero ormai maggiorenne, potrà ottenere un permesso di insediamento permanente (*settlement permit*) in Germania. Nel caso in cui il minore abbia ottenuto un permesso di residenza (legge sul soggiorno) per cinque anni consecutivi, potrà avere lo stesso permesso di insediamento, sempre che sia entrato nel territorio tedesco prima di aver compiuto i 18 anni.

---

<sup>198</sup> European Migration Network (2009). op. cit. pag. 64

<sup>199</sup> Müller A. (2014), op. cit. pag. 41

<sup>200</sup> ANCI, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR 2014, op. cit. pag. 226. La stessa quantità di decisioni positive si riscontra in altri due Paesi europei: Svezia e Francia

<sup>201</sup> Müller A. (2014). op. cit. pag. 26

Visti i due casi dall'esito positivo, si considera ora la possibilità di rigetto della domanda di asilo. Qualora, infatti, la domanda venga rifiutata, il minore può ottenere una sospensione dell'espulsione se nel Paese di origine non vi è una persona che possa prendersi cura di lui (come già visto in base alla sez. 58 della legge sul soggiorno); tuttavia, questa sospensione termina quando il ragazzo diventa maggiorenne. Soluzioni alternative all'espulsione occorrono se il ragazzo è ancora inserito in un percorso formativo, oppure, in via straordinaria, attraverso una decisione presa sul singolo caso, se l'espulsione non è una soluzione praticabile, il ragazzo potrà ottenere un permesso di residenza per un periodo di tempo limitato<sup>202</sup>. Le ultime presentate sono soluzioni marginali che prevedono un buon livello di integrazione del ragazzo nella società tedesca. Riguardo dunque alla possibilità di permanenza in Germania oltre la soglia dei 18 anni, normalmente non si verifica un abbandono del giovane. A differenza di quanto accade in Italia, non sembra sia necessaria una decisione presa dal giudice perché il neomaggiorenne sia accompagnato verso l'autonomia. Spetta invece all'ufficio della Gioventù che aveva in carico il minore scegliere sulla base della possibilità offerta dal codice sociale (libro VIII) se proseguire a offrire dei servizi al ragazzo. Questi possono identificarsi in supporto educativo, gruppi sociali di lavoro, alloggio in una struttura residenziale supervisionata o no e assistenza socio-educativa intensiva; normalmente qualsiasi tipo di aiuto termina al raggiungimento dei 21 anni di età<sup>203</sup>.

## **3.2 Italia**

### **3.2.1 Definizione di minore non accompagnato ed entità del fenomeno**

Secondo la legislazione italiana “i minori stranieri non accompagnati”, in quanto soggetto giuridico, sono 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*

---

<sup>202</sup> Müller A. (2014), op. cit. pag.44.

<sup>203</sup> *ivi*

*dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano»<sup>204</sup>. All'interno di tale definizione non sono compresi né i minori cittadini comunitari (in particolare il riferimento è a cittadini bulgari e romeni che spesso si presentano in Italia come minori non accompagnati), né i minori non accompagnati richiedenti asilo. Per questi ultimi, oggetto dell'elaborato, non è presente una definizione chiara nel corpus normativo italiano, tuttavia è garantita la possibilità di presentare domanda di asilo e vi sono disposizioni riguardo al loro trattamento e accoglienza, come è esaminato nei paragrafi successivi.*

Dal 1 gennaio al 31 agosto 2014 sono arrivati via mare sulle coste italiane 112.689 migranti, di questi 17.982 sono minori, per la maggior parte non accompagnati. A metà dell'anno considerato si è già verificato un incremento del 100% rispetto agli arrivi dell'intero 2011 che sono stati pari a 62.692, anno nel quale, per il notevole afflusso, era stato dichiarato lo stato di emergenza: c.d. Emergenza Nord Africa (chiusa il 28 dicembre 2012). Su tutti stupisce l'impressionante aumento di migranti siriani che giungono sul territorio italiano, definito come "esodo umanitario": il numero di profughi di tale nazionalità arrivati in Italia tra il 1/1 e il 31/5 del 2014 è pari a 6.620<sup>205</sup>. Non tutti i migranti hanno l'obiettivo di fermarsi nel Paese mediterraneo, ne sono dimostrazione il numero limitato di domande di asilo presentate rispetto agli sbarchi. Il sistema di asilo italiano ha comunque subito nel 2013 una forte pressione come emerge dalla tabella sottostante che rappresenta le domande di asilo complessive ricevute, rispetto al numero di persone arrivate sulle coste, purtroppo non sono disponibili i dati ufficiali sugli sbarchi del 2012 e del 2013, sicuramente di entità superiore rispetto agli anni precedenti:

<b>Anno</b>	<b>Persone sbarcate</b>	<b>Domande di asilo</b>	<b>Principali nazionalità</b>
2008	36951	31723	Nigeria, Somalia, Eritrea
2009	9573	19090	Nigeria, Altre Naz, Somalia

<sup>204</sup> Art. 1, comma 2, D.P.C.M. n. 535/99.

<sup>205</sup> Fonte Save the Children, disponibile sul sito:

[www.savethechildren.it/IT/Tool/Press/All/IT/Tool/Press/Single?id\\_press=748&year=2014](http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Press/All/IT/Tool/Press/Single?id_press=748&year=2014)

2010	4406	12121	Ex Jugoslavia, Nigeria, Altre Naz
2011	60656	37350	Nigeria, Tunisia, Ghana
2012	n.d.	17352	Pakistan, Nigeria, Afghanistan
<b>2013</b>	<b>n.d.</b> (circa 43.000) <sup>206</sup>	<b>26620</b>	Nigeria, Pakistan, Somalia

**Tabella 6:** Numero di persone sbarcate e di domande di asilo in Italia dal 2008 al 2013 (da rielaborati da fonte: Quaderno statistico 1990/2013 – Dipartimento Libertà civili e immigrazione Ministero Interno e Rapporto Protezione internazionale – 2014).

Nei primi sei mesi del 2014 sono state presentate invece oltre 25.000 domande di protezione internazionale<sup>207</sup>, segnando una forte crescita rispetto agli anni precedenti.

Se l'Italia non è in prima linea tra i Paesi europei per quel che concerne il numero delle domande di asilo, lo è sicuramente per il numero di arrivi e per l'esito positivo delle domande ricevute. È infatti stato del 73,5% l'esito positivo delle domande presentate alle Commissioni territoriali nel 2012: delle 29.969 domande esaminate<sup>208</sup> nel corso dell'anno (2012), al 6,8% è stato riconosciuto lo status di rifugiato, al 15% la protezione sussidiaria e per il 51,6% è stato proposto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari<sup>209</sup>.

A conferma dell'alta percentuale di domande di protezione che si risolvono con esiti positivi è stato anche il tasso riscontrato nel 2013. Considerando la somma di coloro che hanno ottenuto lo *status* di rifugiato (13%), di coloro che hanno ottenuto la protezione sussidiaria (24%) e di coloro che hanno ottenuto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (24%), il tasso di chi ha ottenuto una forma di protezione rispetto alle 23.643 istanze esaminate dalle Commissioni territoriali<sup>210</sup> è pari al 61%.

<sup>206</sup> Nel Rapporto sulla protezione internazionale 2014 è stimato che nel 2013 gli sbarchi sulle coste italiane siano stati di circa 43.000 persone, provenienti principalmente da Siria, Eritrea e Somali: ANCI, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (2014). *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, Digitalia Lab, Roma, pag. 52, disponibile sul sito: [viedifuga.org/wp-content/uploads/2014/11/00\\_Ind\\_pref\\_introd\\_racc.pdf](http://viedifuga.org/wp-content/uploads/2014/11/00_Ind_pref_introd_racc.pdf)

<sup>207</sup> ANCI, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (2014), op. cit. pag. 53.

<sup>208</sup> Il numero è diverso da quello presentato nella tabella per lo stesso anno, poiché in considerazione ci sono le tutte le domande esaminate nel corso del 2012 (che possono essere state presentate dunque negli anni precedenti).

<sup>209</sup> Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) (2013). *Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Atlante SPRAR 2012/2013*, pag. 7, disponibile sul sito: [www.serviziocentrale.it/?Documenti&i=7](http://www.serviziocentrale.it/?Documenti&i=7)

<sup>210</sup> ANCI, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (2014), op. cit., pag. 66.

L'Italia è anche il primo Paese europeo per presenza di minori stranieri non accompagnati che scelgono di non presentare domanda di asilo. I dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>211</sup> vedono presenti sul territorio italiano, al 31/12/2014, 10.536 minori non accompagnati e 3.707 minori irreperibili. Tra i minori irreperibili i principali Paesi di origine sono Eritrea, Somalia ed Egitto. La regione con il più alto numero di minori non accompagnati irreperibili (1.882) è la Sicilia. Questo dimostra, come riscontrato nei *Dossier Statistico sull'Immigrazione* del 2013 e del 2014, che la maggior parte dei minori non accompagnati non solo non rimane nella regione di arrivo, ma, nel caso di eritrei, egiziani e somali, neanche in Italia. Molti dei minori sono, infatti, intenzionati a raggiungere parenti o amici in altri Paesi europei, specialmente negli altri tre Stati membri considerati in questo capitolo. In alternativa essi ritengono di poter avere altrove migliori opportunità di lavoro e studio. A riguardo è bene ritornare sulla novità introdotta dal Regolamento di Dublino III: se un minore non accompagnato ha un familiare che si trova legalmente in uno degli Stati membri UE diverso da quello nel quale il minore ha presentato domanda e che si può occupare di lui, il ragazzo potrà essere ricongiunto a tale parente. Tuttavia, come riportato nel *Dossier 2014*, non risultano ancora casi di applicazione del Regolamento<sup>212</sup> e spesso i minori, come anche gli adulti, preferiscono affidarsi nelle mani di trafficanti per trasferirsi in un altro Paese europeo, motivo per cui risultano irrintracciabili.

Riguardo alla presenza di minori non accompagnati di sesso femminile, l'Italia si caratterizza, in linea con gli altri Paesi UE, per una bassa percentuale, pari a circa il 5,5% delle presenze totali sul territorio, sempre secondo i dati del Ministero aggiornati a fine 2014. Per quanto concerne invece le principali fasce di età rappresentate, vi è quasi il 50% dei minori di 17 anni, circa il 30% di 16 anni e le età inferiori sono rappresentate a seguire decrescendo. Riguardo infine ai principali Paesi di origine i primi 5 in riferimento ai minori non accompagnati presenti sul territorio sono: Egitto (23,3%), Eritrea (12,4%), Gambia (10,5%), Somalia (10,4%) e Albania (9,9%).

Dell'alto numero di minori presenti, come anticipato, solo una parte decide di fare domanda di asilo in Italia, si presentano dunque i dati delle domande di asilo dal 2008 al 2013:

---

<sup>211</sup> Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione Divisione IV

<sup>212</sup> Valastro S. (2014), op. cit. pag. 158

Anno	Numero di domande di asilo
2008	575
2009	420
2010	305
2011	825
2012	970
<b>2013</b>	<b>805</b>

**Tabella 7:** Domande di asilo minori non accompagnati dal 2008 al 2013 (dati rielaborati da fonte Eurostat).

ANCI sottolinea come, nonostante rappresentino un segmento ridotto dell'universo complessivo, i minori non accompagnati richiedenti asilo, che sono stati presi in carico dai servizi sociali, siano in aumento e rappresentino «*la figura più vulnerabile e fragile dei minori in movimento*»<sup>213</sup>.

### 3.2.2 Quadro normativo sul trattamento dei minori non accompagnati richiedenti asilo

La costituzione italiana racchiude in sé i principi delle norme a protezione dei minori non accompagnati richiedenti asilo che giungono nel Paese. L'articolo 10 comma 3 salvaguarda e riconosce il diritto di asilo, elevandolo a principio costituzionale e rimandando alla legge il compito di regolamentarlo:

*«L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.*

*La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.*

*Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.*

*Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici»*<sup>214</sup>.

<sup>213</sup> ANCI/Cittalia (2014), op. cit., pag. 35

<sup>214</sup> Art. 10 Costituzione della Repubblica italiana

Secondo l'articolo dunque può presentare domanda di asilo qualsiasi persona a cui sia impedito, nel Paese di origine, l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

Oltre a tale articolo, si può ritenere che i minori non accompagnati che arrivano in Italia (richiedenti asilo e non) godano anche di altri principi costituzionali, quali i diritti fondamentali sanciti dall'articolo 2 e il principio di non discriminazione sancito dall'articolo 3. A questi si aggiunge l'articolo 31, che chiarisce che la Repubblica «*protegge l'infanzia e la gioventù*»<sup>215</sup>.

L'Italia è nel passato è stato un Paese caratterizzato da forte emigrazione, fattore questo che ha sempre condizionato l'incompletezza e frammentarietà della legislazione in materia. Negli anni '70 si è verificata una storica inversione di tendenza: da Paese di emigrazione, l'Italia è diventato un Paese di immigrazione; la legislazione si è di conseguenza dovuta adeguare, non senza problemi. Il primo tentativo effettivo di riforma della materia si è avuto con la c.d. legge Martelli (legge 39/1990), che ha definito e ampliato lo *status* di rifugiato, disciplinandone la relativa procedura di riconoscimento. Tuttavia bisogna aspettare fino al 1998 per la modifica della legislazione e la creazione di un testo organico che disciplinasse il fenomeno della migrazione e la materia di asilo: la legge Turco-Napolitano sull'immigrazione. Tale norma è poi confluita nel Testo Unico sull'Immigrazione, ancora oggi in vigore (d.lgs. n. 286 del 1998).

Il Testo Unico, delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, ha avuto il merito di configurarsi come una regolamentazione organica e complessiva della materia dell'immigrazione, che ha portato a un adeguamento delle strutture amministrative del settore; si può affermare che, non a caso, è, nonostante le modifiche ed integrazioni, la struttura portante di legge di riferimento. Infatti, con la legge n.189 del 2002, c.d. "legge Bossi Fini" è stato sottoposto a una riforma di carattere incisivo in tema di prevenzione e repressione dell'immigrazione clandestina.

Nel Testo Unico sono presenti importanti disposizioni in riferimento ai minori non accompagnati e alcune più specifiche riguardo i minori che hanno ottenuto lo *status* di

---

<sup>215</sup> Art. 31 Costituzione della Repubblica italiana

rifugiato nel Paese. Esse vanno lette in congiunto a due ordini di legislazioni che forniscono un quadro normativo sui minori stranieri non accompagnati in Italia: le leggi a protezione dei minori e quelle più restrittive che attengono l'immigrazione<sup>216</sup>.

Si considerano di seguito le più rilevanti disposizioni, a partire dall'articolo 19 comma 2 del Testo Unico sull'immigrazione:

*«Non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti:*

- a) degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi (...)*»<sup>217</sup>.

Il comma 2-bis dello stesso articolo inoltre specifica:

*«Il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità, degli 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»*<sup>218</sup>.

Oltre al diritto di non espulsione, il Testo Unico tratta, nel Titolo IV, il diritto all'unità familiare e la tutela dei minori. L'articolo 28, comma 3, esplicita che nei procedimenti amministrativi o giurisdizionali che concernono l'unità familiare nel caso dei minori, sia preso in considerazione *«con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo»*<sup>219</sup> in conformità con la Convenzione sui diritti del fanciullo. È poi l'articolo 29-bis a precisare ulteriormente che *«se il rifugiato è un minore non accompagnato, è consentito l'ingresso ed il soggiorno, ai fini del ricongiungimento, degli ascendenti diretti di primo grado»*<sup>220</sup>.

In virtù del principio di non espulsione, i minori non accompagnati presenti sul territorio hanno diritto a ottenere un permesso di soggiorno; i tipi di permesso di

---

<sup>216</sup> Salimbeni O. (2011). *Storie minori. Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia*, ed. ETS – Pisa, p. 43

<sup>217</sup> Art. 19, comma 2 D.lgs. 286/98

<sup>218</sup> Art. 19, comma 2-bis D.lgs. 286/98. Il comma è stato inserito dalla legge 2 agosto 2011, n.129, conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 23 giugno 2011, n.89, Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari

<sup>219</sup> Art. 28, comma 3 D.lgs. 286/98

<sup>220</sup> Art. 29-bis, comma 3 D.lgs. 286/98. L'articolo è stato aggiunto dal D. Lgs. 8 gennaio 2007 n.5, art. 2, comma 1, lettera f), Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare



soggiorno disponibili sono: per minore età, per motivi familiari, per cure mediche, per motivi umanitari, per affidamento<sup>221</sup>.

Al compimento dei 18 anni, può essere rilasciato un permesso di soggiorno «(...) *per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura. Il permesso di soggiorno per accesso al lavoro prescinde dal possesso dei requisiti di cui all'articolo 23*»<sup>222</sup>; tale permesso a norma dell'art. 1-bis dell'articolo 32 può essere rilasciato ai minori stranieri non accompagnati «(...) *affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ovvero sottoposti a tutela, previo parere positivo del Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33 del presente testo unico, ovvero ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394*»<sup>223</sup>. In realtà è bene specificare che il Comitato per i minori stranieri è stato sostituito dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (DGIPI) attraverso il D.P.C.M 14 febbraio 2014 n.121, il cui articolo 12 esplicita che tra i vari compiti, la Direzione «*coordina le attività relative alle politiche di tutela dei minori stranieri, vigila sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio dello Stato italiano e dei minori stranieri accolti temporaneamente*»<sup>224</sup>.

I minori stranieri non accompagnati per i quali si teme possano subire e persecuzioni nel loro Paese, per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche, invece, hanno diritto di presentare con il supporto del tutore, domanda di asilo. Inizialmente sarà rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale con validità temporanea, rinnovabile per tutta la durata della procedura; se la domanda viene accolta positivamente il permesso di soggiorno rilasciato al minore sarà quello afferente, ossia permesso di soggiorno per asilo politico che ha la durata di 5 anni ed è rinnovabile (art.

---

<sup>221</sup> Cohal A., Fagnoni G., Frattini M., Minetti M., Stelzig M. (2014), op. cit.

<sup>222</sup> Art. 32, comma 1 D.lgs. 286/98

<sup>223</sup> Art. 32, comma 1-bis D.lgs. 286/98. Il Comma è stato aggiunto dall'art. 25, comma 1, legge 30 luglio 2002, n. 189

<sup>224</sup> Art. 12, comma 1, punto g D.P.C.M 121/2014

23 legge 251/2007). Coloro che non hanno i requisiti per ottenere lo *status* di rifugiato, possono ottenere un permesso per protezione sussidiaria «(...) *con validità triennale rinnovabile previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione sussidiaria. Tale permesso di soggiorno consente l'accesso al lavoro e allo studio ed è convertibile per motivi di lavoro, sussistendone i requisiti*»<sup>225</sup>.

La stessa legge n. 251 del 2007 chiarisce inoltre la procedura da seguire quando è accertata la presenza di un minore non accompagnato richiedente protezione internazionale, per il quale si applicano le disposizioni contenute nel Codice Civile: articoli 343 e seguenti<sup>226</sup> (art. 28, comma 1 l. legge 251/2007). Il minore che ha espresso la volontà di porre istanza di asilo può beneficiare dei servizi erogati dal Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), del quale si tratterà in seguito; egli inoltre dovrà essere affidato: «*il minore non accompagnato richiedente la protezione internazionale è affidato dalla competente autorità giudiziaria a un familiare, adulto e regolarmente soggiornante, qualora questi sia stato rintracciato sul territorio nazionale (...) I provvedimenti di cui al presente comma sono adottati nell'interesse prevalente del minore, avendo comunque cura di non separare il medesimo dai fratelli, eventualmente presenti sul territorio nazionale, e di limitarne al minimo gli spostamenti sul territorio stesso*»<sup>227</sup>. L'affidamento del minore è del resto previsto anche dalla già citata Legge 184/1983 (art. 2), la quale dispone questa misura per tutti coloro che sono da considerarsi privi di un ambiente familiare idoneo.

A chiudere l'esame dei permessi di soggiorno che possono essere rilasciati a un minore non accompagnato, vi è il permesso di soggiorno per motivi umanitari; esso è rilasciato dalla questura su istanza della Commissione territoriale<sup>228</sup>, qualora il richiedente non abbia i requisiti per ottenere il riconoscimento della protezione internazionale. Tale permesso di soggiorno è rilasciato se ricorrono seri motivi, specialmente di carattere umanitario o derivanti da obblighi costituzionali o internazionali (art. 5, comma 6 D.lgs. 286/98<sup>229</sup>).

---

<sup>225</sup> Art. 23, comma 2 L. 251/2007

<sup>226</sup> Si veda: Codice Civile, Libro I, Titolo X, Capo I - Della tutela dei minori

<sup>227</sup> Art. 28, comma 2 L. 251/2007

<sup>228</sup> Ci sono normalmente 10 Commissioni Territoriali attive sull'intero territorio nazionale

<sup>229</sup> Articolo modificato dalla legge 2 agosto 2011, n.129, conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 23 giugno 2011, n.89, art.3, co.1, lett. a), Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della

Il Testo Unico inoltre disciplina anche le questioni inerenti la sanità, chiarendo che gli stranieri presenti sul territorio hanno l'obbligo di iscriversi al Servizio sanitario nazionale e hanno diritto a parità di trattamento dei cittadini italiani (art. 34 e art. 35 comma 3 punto b).

Sono presenti anche disposizioni che riguardano l'educazione: i minori non accompagnati, che abbiano, o non abbiano, ottenuto lo *status* di rifugiato, sono soggetti all'obbligo scolastico dai 6 ai 18 anni e sono pieni destinatari delle disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione (art. 28 Legge 251/2007 e art. 38 D.lgs. 286/98). I minori non accompagnati possono essere iscritti a scuola anche quando sono privi di regolare permesso di soggiorno, e possono ottenere comunque il titolo conclusivo delle scuole di ogni ordine e grado (art. 45 D.P.R. n. 394/1999).

Infine, è importante segnalare la Proposta di Legge n. 1658 di modifica al Testo Unico, che al momento della stesura del presente report si trova in esame presso la Commissione Affari Costituzionali. Il suo obiettivo è stabilire una disciplina organica sui minori stranieri non accompagnati da applicare su tutto il territorio nazionale. Tra gli articoli in discussione, le principali novità in materia sono: l'applicazione della legge ai minori non accompagnati presenti sul territorio, compresi i cittadini di paesi UE (eccetto applicazione di disposizioni più favorevoli); l'ampliamento della nozione di minori stranieri non accompagnati anche al minore non accompagnato richiedente asilo; la disposizione di indagini familiari in Italia, in altri paesi europei e in paesi terzi con il fine dell'affido a familiari idonei, da preferire al collocamento in Comunità; la previsione di un sistema nazionale di accoglienza che garantisca la soluzione di lungo periodo migliore nel superiore interesse del minore. Un gruppo di organizzazioni non governative ha, infatti, chiesto al governo italiano di assumersi piena responsabilità del sistema di accoglienza (prima e seconda) dei minori non accompagnati presenti sul territorio, creando standard omogenei di qualità, di modo che non si verificano situazioni di sovraffollamento, specialmente nei centri di prima accoglienza. L'accoglienza di secondo livello invece, dovrebbe rientrare sia per i minori non accompagnati sia per i minori non accompagnati richiedenti asilo all'interno dello SPRAR, adeguatamente finanziato e potenziato, anche al fine di evitare domande di

---

direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari

asilo “di carattere strumentale”<sup>230</sup>, volte a garantire al minore un posto nel sistema di accoglienza. In risposta a tali richieste ad oggi è stato stabilito nella Conferenza Unificata Stato-Regioni il “Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati”, confluito per ora solo nella Circolare del Ministero dell’Interno, Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione n. 143 del 25 luglio 2014. Al momento in cui si scrive, è in atto una fase di ricognizione della disponibilità dei posti, oltre a un controllo della disponibilità degli Enti, già parte della rete SPRAR, ad accrescere i posti per l’accoglienza di minori.

### **3.2.3 L’accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo**

L’accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo in Italia è gestita dallo SPRAR: Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Esso costituisce una rete di centri di seconda accoglienza che mirano a realizzare interventi di "accoglienza integrata", i cui beneficiari sono i richiedenti e i titolari di una forma di protezione internazionale, siano essi minori o adulti. Lo SPRAR è stato istituito ai sensi della legge 189 del 2002; a coordinamento dell'intera rete vi è il Servizio Centrale, istituito dal Ministero dell'Interno e affidato, tramite convenzione, all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI)<sup>231</sup>.

Accertati i compiti di tale soggetto si passa ora a esaminare il percorso che effettuano i minori non accompagnati richiedenti asilo.

La Direttiva del Ministero dell’Interno del 7 dicembre 2006 (entrata in vigore il 7 marzo 2007) rafforza la presa a carico dei minori non accompagnati richiedenti asilo da parte delle istituzioni, specificandone l’iter.

È compito dei pubblici ufficiali, degli incaricati di pubblico servizio, degli enti che svolgono attività di assistenza fornire al minore non accompagnato tutte le informazioni sui suoi diritti, inclusa la possibilità di richiedere protezione internazionale garantendo, dove necessaria, l’assistenza di un mediatore culturale o di un interprete.

A sua volta, sebbene sia incoraggiato a farlo all’ingresso nel territorio italiano, il minore può far presente la sua richiesta di protezione internazionale in qualsiasi fase dell’iter di

---

<sup>230</sup> Valastro S. (2014), op. cit., pag. 156

<sup>231</sup> Per approfondimenti si veda: [www.serviziocentrale.it](http://www.serviziocentrale.it)

accoglienza egli si trovi: davanti all'Ufficiale di Polizia, davanti ai Servizi Sociali o nella Comunità.

Nel caso in cui il minore esprima la volontà di chiedere asilo, è necessario darne immediata notizia al Questore, tramite apposito verbale<sup>232</sup>.

In seguito, nella direttiva è stabilita la procedura di accoglienza di seguito illustrata:

- la Questura affida temporaneamente il minore non accompagnato richiedente asilo ai Servizi Sociali del Comune in cui egli si trova;
- la Questura avvia la procedura per l'identificazione (rilievi dattiloscopici, presenza nel database Eurodac);
- la Questura dà comunicazione al Tribunale per i minorenni e al Giudice tutelare, ai fini dell'apertura della tutela e della nomina del tutore (che deve avvenire entro 48 ore secondo l'art. 26, c. 5 D.lgs n.25/2008: si veda in seguito);
- il Comune sul quale si trova il minore dà comunicazione della presenza del minore non accompagnato al Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati *«ai fini del tempestivo avvio dell'attività di protezione nell'ambito dei servizi del Sistema di protezione»*<sup>233</sup>;
- il Servizio Centrale del Sistema di protezione provvede per l'inserimento del minore, presso l'Ente segnalante (se questo ha attivato un progetto di accoglienza cofinanziato dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo), o l'Ente locale più vicino, in una struttura specifica per minori nell'ambito del Sistema di protezione o, in subordine, *«di posti di accoglienza nell'ambito di strutture per minori, cofinanziate dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi d'asilo»*<sup>234</sup>;
- l'Ente locale, parte del Sistema di protezione, provvede al trasferimento del minore richiedente protezione e informa il Giudice tutelare o il Tribunale per i minorenni, e, per conoscenza il Servizio centrale dell'avvenuta presa in carico del minore stesso;
- una volta che il minore ha formalizzato la sua richiesta d'asilo, il Giudice tutelare o il Tribunale per i minorenni confermano il suo inserimento in una delle strutture appositamente dedicate all'interno del Sistema di Protezione.

---

<sup>232</sup> Art. 1 Direttiva 7/12/2006

<sup>233</sup> Art. 2, comma 2 Direttiva 7/12/2006

<sup>234</sup> Art. 2, comma 3 Direttiva 7/12/2006

L'assistenza al minore per quel che riguarda la presentazione della domanda di protezione e la compilazione del modello C3 (verbalizzazione della stessa) è fornita dai Servizi Sociali del Comune, che sono tenuti, come anche il Tutore, « (...) *ad ascoltare e tenere in considerazione l'opinione del minore*»<sup>235</sup>.

La procedura della domanda di asilo, a norma del Decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008 che dà attuazione alla Direttiva 2005/85/CE, consta di un'intervista/colloquio alla presenza di colui che esercita la potestà per il minore, ossia il tutore (art. 13, comma 3).

Una volta presentata la domanda, al minore, viene rilasciata dalla Questura entro 3 giorni la documentazione attestante la qualità di richiedente asilo come previsto dal D.lgs del 30 maggio 2005, n. 140 (art. 4), nonché, entro 20 giorni dalla presentazione della domanda, il permesso di soggiorno per richiesta di asilo.

La domanda di protezione viene esaminata dalla Commissione territoriale che sente il minore, accompagnato dal tutore. Vi sono due possibili esiti del colloquio:

Il primo è il riconoscimento della protezione internazionale e rilascio del relativo permesso di soggiorno per status di rifugiato o per protezione sussidiaria di cui si è specificato sopra;

La seconda possibilità è il diniego: in tal caso è possibile adire alla tutela giurisdizionale, presentando ricorso al Tribunale ordinario contro la decisione della Commissione, solitamente attraverso il tutore. Nondimeno la Commissione può sempre invitare il Questore a rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

**Accertamento dell'età.** In qualsiasi momento della procedura di asilo, nel caso sorgessero dubbi in merito alla minore età del richiedente, le autorità competenti possono chiedere che egli venga sottoposto a procedure non invasive finalizzate a stabilirne l'età. Il decreto legislativo n. 25 del 2008 specifica che il minore, o in alternativa il suo rappresentante legale, deve aver dato il consenso prima che il ragazzo sia sottoposto alla procedura di accertamento (art 19, comma 2). Lo stesso articolo recita inoltre:

*«Il minore deve essere informato della possibilità che la sua età può essere determinata attraverso visita medica, sul tipo di visita e sulle conseguenze della*

---

<sup>235</sup> Art. 3, comma 1 Direttiva 7/12/2006

*visita ai fini dell'esame della domanda. Il rifiuto, da parte del minore, di sottoporsi alla visita medica, non costituisce motivo di impedimento all'accoglimento della domanda, ne' all'adozione della decisione»<sup>236</sup>.*

La circolare 17272/7 del Ministero dell'Interno appunta che, per eseguire l'accertamento, si debbano prediligere le strutture sanitarie pubbliche, dotate di reparti pediatrici e sottolinea che secondo la prassi non è sempre possibile arrivare a un risultato certo; infatti «*tali accertamenti non forniscono, di regola, risultati esatti, limitandosi ad indicare la fascia d'età compatibile con i risultati ottenuti, può accadere che il margine di errore comprenda al suo interno sia la minore che la maggiore età*»<sup>237</sup>. Nel caso si verificasse una situazione di incertezza, si deve optare per la presunzione della minore età (c.d. *favor minoris*)<sup>238</sup>. Lo stesso principio di presunzione della minore età è menzionato anche nelle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, qualora dopo la perizia finalizzata a individuare l'età dell'imputato, permanessero dubbi sulla sua minore età<sup>239</sup>.

Il principio di presunzione della minore età e le procedure di accertamento dell'età sono molto importanti affinché siano attuate le misure di assistenza, accoglienza e protezione nei confronti dei ragazzi non accompagnati che giungono nel Paese. Il riferimento è su tutti ai principi generali di non espulsione e di non trattenimento<sup>240</sup>, che sono riservati ai minorenni dall'ordinamento italiano. Anche per questi motivi, i giudici italiani hanno annullato diversi decreti di espulsione emessi senza che fosse stata predisposta la procedura di accertamento dell'età<sup>241</sup>.

Nonostante i principi internazionali siano richiamati dalla normativa italiana, essa risulta ancora oggi frammentaria e disorganica con garanzie disciplinate, come visto, da fonti di natura diversa, principalmente secondarie. Tra le maggiori critiche evidenziate nel report dell'UNHCR sull'accertamento dell'età

---

<sup>236</sup> Art. 19, comma 3 D.lgs. 25/2008

<sup>237</sup> Circolare 17272/7 del Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007

<sup>238</sup> La raccomandazione espressa nella Circolare del 9 luglio 2007 acquista rango di norma primaria tramite l'inserimento nel D.lgs. 25/2008. È bene ricordare come tale principio sia stato sancito anche nel Commento Generale n. 6 del Comitato sui diritti dell'Infanzia (cfr. cap. 1)

<sup>239</sup> Art. 8, comma 2 D.P.R. 448/1998

<sup>240</sup> Combinato disposto artt. 14 e 19 D.lgs 286/1998

<sup>241</sup> Per le pronunce si veda il sito di Save the Children al seguente indirizzo:

<http://legale.savethechildren.it/Operatori/Tag/Details/eb460689-d6da-4ff8-9650-328442802c18>

dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia risultano: *«accertamenti effettuati in maniera sistematica senza la valutazione dell'esistenza di un dubbio fondato; accertamenti effettuati in prima istanza e prevalentemente con metodi medici, senza esaurire prima altre possibilità di stimare l'età con metodi non invasivi e senza l'applicazione di metodi multidisciplinari; accertamenti effettuati su disposizione di una pluralità di soggetti; minori sottoposti ad accertamenti multipli, con la ripetuta messa in discussione della loro identità ed esposizione ad esami medici anche invasivi; insufficiente informativa e partecipazione del minore nella procedura; assenza del consenso informato del minore; accertamenti effettuati da personale non specializzato; referti approssimativi e privi dell'indicazione del margine d'errore; insufficiente applicazione del beneficio del dubbio e della presunzione della minore età, privando potenziali minori della protezione di cui necessitano fino all'espletamento dell'intera procedura; insufficiente informativa circa la possibilità di contestare la decisione ed i mezzi per farlo»<sup>242</sup>.*

Tra gli esami medici ai quali i minori sono sottoposti ci sono le radiografie di mano/polso, della clavicola, dei denti e l'osservazione dentale. Sul territorio nazionale non risulta avvengano, invece, né la visita di un pediatra sullo sviluppo fisico, né l'osservazione della maturità sessuale<sup>243</sup>.

Infine, sia in vista dell'esito dell'accertamento dell'età, sia nel caso di assenza di documenti di un minore non accompagnato per il quale non sorgano dubbi in merito alla sua minore età, un'altra buona prassi da osservare attiene all'attribuzione al minore come data di nascita il 31 dicembre dell'anno presunto, come è sottolineato dalle Linee Guida del Comitato Minori Stranieri<sup>244</sup>.

Una volta inserito in una struttura di accoglienza appositamente dedicata all'interno del Sistema SPRAR, dopo una prima fase di osservazione, sarà creato per lui un progetto

---

<sup>242</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2014). *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia*, pag. 3, disponibile sul sito: [www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164330b80eeaac7000149/accertamento.pdf](http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164330b80eeaac7000149/accertamento.pdf)

<sup>243</sup> European Asylum Support Office (2013), op. cit., Annesso n. 6 p. 89

<sup>244</sup> Comitato Minori Stranieri. *Linee guida*, disponibili sul sito: [www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2003/marzo/comit-minori-str-linee.html](http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2003/marzo/comit-minori-str-linee.html)



educativo individualizzato (PEI)<sup>245</sup>, ossia, come riportato nel Manuale operativo SPRAR, «l'insieme delle azioni e degli obiettivi educativi con cui si favorisce un percorso di crescita personale armonico»<sup>246</sup>. Il piano educativo deve necessariamente tenere in considerazione le possibilità offerte dalla struttura di accoglienza e dal territorio nel quale la struttura è sita; tuttavia è anche determinante la storia pregressa del minore attraverso la quale l'educatore della struttura di accoglienza considererà il suo livello di istruzione raggiunto e le sue potenzialità, aspettative e desideri. Il piano è stabilito da ragazzo e educatore – dotato di competenze specifiche in materia – insieme e prevede degli obiettivi da raggiungere insieme a periodi di verifica dell'avanzamento, il tutto nel rispetto dell'obbligo scolastico stabilito per legge. Al programma concordato si affiancano normalmente le attività ludiche e di svago quali sport ecc. I centri educativi-comunità per ragazzi devono rispettare dei requisiti a norma di legge per numero di posti, numero di educatori specializzati presenti 24 ore. Uno degli aspetti rilevanti al fine della buona riuscita del progetto di ciascun minore è la rete territoriale alla quale le comunità si appoggia attraverso contatti formali (nel caso di istituzioni) o informali (come nel caso di organizzazioni di volontariato, associazioni sportive...).

È necessario sottolineare che il sistema SPRAR, il quale accoglie sia i minori che gli adulti richiedenti asilo e rifugiati, si trova oggi “alla prova dell'ampliamento”<sup>247</sup>. Dei minori non accompagnati richiedenti asilo presentati nei dati iniziali, solo una parte trova accoglienza all'interno del Sistema. I potenziamenti attuati nel 2013 hanno ampliato i posti di accoglienza che nel triennio 2014-2016 sono 13.020 (posti finanziati), di questi 691 sono stati destinati per l'accoglienza dei minori non accompagnati, a fronte degli 805 minori che hanno presentato domanda di asilo nel 2013.

---

<sup>245</sup> Lo stesso avviene per i minori non accompagnati che non fanno domanda di asilo e sono ospitati nelle comunità di accoglienza

<sup>246</sup> Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, p. 83, disponibile sul sito: [www.serviziocentrale.it/file/pdf/manuale.pdf](http://www.serviziocentrale.it/file/pdf/manuale.pdf)

<sup>247</sup> Per informazioni più approfondite si veda: Di Capua D., Martini S. (2014). *Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati alla prova dell'ampliamento*, in Dossier Statistico Immigrazione 2014, rapporto UNAR, a cura di Centro Studi e Ricerche IDOS, pag. 147-149

### 3.3 Regno Unito

#### 3.3.1 Definizione di minore non accompagnato ed entità del fenomeno

Il minore non accompagnato richiedente asilo nel Regno Unito, in base alle *Immigration Rules*, è definito in base a tre criteri:

«a) *is under 18 years of age when the asylum application is submitted.*

*b) is applying for asylum in their own right; and*

*c) is separated from both parents and is not being cared for by an adult who in law or by custom has responsibility to do so»<sup>248</sup>.*

Secondo i dati forniti da Eurostat delle 30.820 domande totali di asilo presentate nel Regno Unito nel 2013, le prime tre nazionalità di origine sono state: Pakistan (circa 16%), Iran (circa 10%) e Sri Lanka (circa 8%)<sup>249</sup>. Del totale delle domande presentate, 13.400 hanno avuto esito positivo, ovvero sia i richiedenti hanno ottenuto una delle forme di protezione disponibili (rifugiato, protezione sussidiaria e protezione umanitaria)<sup>250</sup>.

Il 4%, ossia 1.265 domande sono state presentate da minori non accompagnati.

Anno	Numero di domande di asilo
2008	4285
2009	2990
2010	1715
2011	1400
2012	1125
<b>2013</b>	<b>1265</b>

**Tabella 8:** Numero di domande di asilo da parte di minori non accompagnati dal 2008 al 2013 nel Regno Unito (dati rielaborati da fonte eurostat).

<sup>248</sup> Par. 352ZD, parte 11 Immigration rules – asylum

<sup>249</sup> Bitoulas A. (2014). *Eurostat data in focus 15/2014. Population and social conditions*, Eurostat, pag. 8

<sup>250</sup> ANCI, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (2014), op. cit. pag. 226

Per molti dei minori che giungono nel Paese, il Regno Unito, al pari della Germania, è considerato la “terra promessa”, dove poter trovare opportunità di lavoro ben pagato, accesso alla sanità e migliori condizioni sociali, anche rispetto ad altri Stati membri UE; a ciò si aggiungano le comunità di immigrati già presenti sul territorio che richiamano i familiari rimasti in patria<sup>251</sup>. Tuttavia, da una ricerca effettuata tra richiedenti asilo nel Regno Unito che indaga se l’aspetto prevalente che porta i migranti ad arrivare nel Paese sia la scelta o il caso, emerge che i minori non accompagnati intervistati non avessero conoscenza del Paese prima dell’arrivo, né avessero programmato il viaggio con anticipo.

È presente una discrepanza dei dati Eurostat (riportati nella tabella 8) rispetto ai dati forniti dal *Home Office*, secondo cui il totale delle domande presentate da *Unaccompanied Asylum-Seeking Children* (UASC) nel 2013 sono state 1.174. L’*Home Office* rileva inoltre un incremento delle domande presentate nel 2013 rispetto a quelle del 2012 (per le quali il valore con i dati Eurostat corrisponde) del 4%; riscontra che ci sono state 1.013 risposte alle domande di asilo nel 2013, di queste il 69% ha avuto esito positivo (rispetto al 79% del 2012). L’*Home Office* offre inoltre dati riguardo all’accertamento dell’età, specificando che nel 2013, 324 richiedenti sono stati sottoposti alla procedura e di questi solo il 35% è stato considerato minorenne<sup>252</sup>.

Non sono purtroppo disponibili né nei report, né sul sito ufficiale del governo dati riguardo al genere e all’età dei minori che giungono nel Regno Unito, il che rende complicate le comparazioni con gli altri Paesi europei.

Il “migrante tipo” è solo descritto nel *Comparative Report* redatto dell’*European Migration Network* come di sesso maschile, di età compresa tra i 15 e i 18 anni proveniente dall’Asia o da un Paese dell’est europeo<sup>253</sup>.

In ultimo, il Regno Unito aderisce al Progetto ERPUM– European Return Platform for Unaccompanied Minors – nato nel 2011 e già finanziato una seconda volta nel progetto ERPUM II, che mira a considerare la singola situazione del minore per scegliere se rimpatriarlo e ricongiungerlo alla famiglia oppure inserirlo in un’altra struttura di

---

<sup>251</sup> European Migration Network (2009). op. cit. pag. 26

<sup>252</sup> Home Office (2014). *Immigration Statistics, October to December 2013*, disponibile sul sito: [www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-october-to-december-2013/immigration-statistics-october-to-december-2013](http://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-october-to-december-2013/immigration-statistics-october-to-december-2013)

<sup>253</sup> European Migration Network (2009). op. cit. pag. 26

accoglienza nel Paese d'origine<sup>254</sup>. Ha, infatti, partecipato alla seconda fase dello stesso a partire da gennaio 2013 con l'obiettivo di iniziare una partnership con strutture di accoglienza per minori in Iraq e Afghanistan in modo tale da poter ricondurli al Paese di origine.

### 3.3.2 Conformità ai principi internazionali

Nel 2008 il Regno Unito ha ritirato due riserve apposte alla Convenzione sui diritti del fanciullo, dando prova degli sforzi perseguiti per il miglioramento delle condizioni dei minori presenti nel Paese. La prima delle riserve atteneva all'articolo 22, norma portante a livello internazionale sui diritti dei minori richiedenti asilo (cfr. primo capitolo) e non permetteva di garantire un'adeguata protezione dei minori su più fronti: ingresso, permanenza e uscita dal Paese. Il Regno Unito giustificava la riserva in virtù della volontà di non avere interferenze da parte della Convenzione sullo *status* dei minori immigrati<sup>255</sup>. La decisione di ritirare la riserva<sup>256</sup> è stata accolta con favore anche dal Comitato dei diritti dell'infanzia che ha apprezzato altresì i progressi raggiunti nello sviluppo della procedura di asilo, secondo la quale le interviste con i minori devono essere condotte da personale qualificato. Nello stesso documento del Comitato sono tuttavia presenti critiche riguardo alla pratica della detenzione di minori richiedenti asilo e alla mancanza di dati che forniscano informazioni sull'entità del fenomeno<sup>257</sup>. La seconda riserva riguardava proprio la detenzione: minori (stranieri e non) potevano essere detenuti insieme agli adulti.

Nel 2012 il Regno Unito, inoltre, ha ratificato la Convenzione dell'Aia del 1996.

---

<sup>254</sup> Tuttavia secondo fonte ECRE (European Council on Refugees and Exiles) a giugno 2014 nessun minore era ancora stato rimpatriato con questo programma disponibile sul sito: [www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/393-would-returning-children-to-afghanistan-under-the-european-return-platform-for-unaccompanied-minors-erpum-be-compatible-with-the-best-interests-of-the-child.html](http://www.ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/393-would-returning-children-to-afghanistan-under-the-european-return-platform-for-unaccompanied-minors-erpum-be-compatible-with-the-best-interests-of-the-child.html)). Un possibile motivo del mancato funzionamento del programma per il momento potrebbe essere l'assenza di comunità adatte ad accogliere i minori nei Paesi di origine.

<sup>255</sup> Si veda [www.publications.parliament.uk/pa/jt200405/jtselect/jtrights/99/9907.htm#n53](http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200405/jtselect/jtrights/99/9907.htm#n53) per un approfondimento

<sup>256</sup> Cfr. Human Rights Council (2012). *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Working Group on the Universal Periodic Review, Thirteenth session, A/HRC7WG.6/13/GBR/1*

<sup>257</sup> Committee on the Rights of the Child (2008). *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, forty-ninth session, CRC/C/GBR/CO/4*

### 3.3.3 Applicabilità dei Regolamenti e delle Direttive europee

Non tutti gli Stati sono vincolati agli atti legislativi adottati in seno all'Unione Europea relativamente all'asilo; in particolare Danimarca, Irlanda e Regno Unito hanno scelto di non attuare parte degli strumenti adottati in materia: l'*opting out* si verifica sull'asilo e l'immigrazione.

Per quanto riguarda il Regno Unito, la base giuridica della possibilità di cui sopra è da rintracciare nel Protocollo n. 21 allegato al Trattato di Lisbona «*sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*»; l'articolo 2 di tale Protocollo infatti stabilisce che «*(...) nessuna disposizione della parte terza, titolo V del trattato sul funzionamento dell'Unione europea [incluso l'articolo 78 sulla politica comune in materia di asilo], nessuna misura adottata a norma di detto titolo, nessuna disposizione di accordi internazionali conclusi dall'Unione a norma di detto titolo e nessuna decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'interpretazione di tali disposizioni o misure è vincolante o applicabile nel Regno Unito o in Irlanda; nessuna di tali disposizioni, misure o decisioni pregiudica in alcun modo le competenze, i diritti e gli obblighi di tali Stati; e nessuna di tali disposizioni, misure o decisioni pregiudica in alcun modo l'acquis comunitario e dell'Unione né costituisce parte del diritto dell'Unione, quali applicabili al Regno Unito o all'Irlanda*»<sup>258</sup>. I due Paesi hanno comunque la possibilità di adottare ed applicare le misure proposte in questo ambito, notificando per iscritto al Presidente del Consiglio, che desiderano partecipare, tre mesi prima della presentazione di una proposta o di un'iniziativa del Consiglio<sup>259</sup>. In alternativa possono, in qualsiasi momento dopo l'adozione della misura da parte del Consiglio, notificare al Consiglio e alla Commissione la volontà di accettarla<sup>260</sup>.

Per questo motivo è bene riassumere a quali tra le Direttive europee trattate nel secondo capitolo di questo elaborato, il Regno Unito abbia deciso di adeguarsi. Nella tabella sottostante è rappresentata in versione schematica lo stato di applicabilità dei Regolamenti e delle Direttive nel Regno Unito.

---

<sup>258</sup> Art. 2 Protocollo n. 21 Trattato di Lisbona.

<sup>259</sup> Art. 3, par. 1 Protocollo n. 21 Trattato di Lisbona.

<sup>260</sup> Art. 4 Protocollo n. 21 Trattato di Lisbona.

Direttiva 2001/55/CE (protezione temporanea)	sì
Direttiva 2003/9/CE (accoglienza)	sì
Regolamento CE 343/2003 (Dublino II)	sì
Direttiva 2003/86/CE (ricongiungimento familiare)	no
Direttiva 2004/81/CE (tratta)	no
Direttiva 2004/83/CE (qualifiche)	sì
Direttiva 2005/85/CE (procedure di asilo)	sì
Direttiva 2008/115/CE (rimpatri)	no
Direttiva 2011/36/UE (tratta)	sì
Direttiva 2011/95/UE (nuova Direttiva qualifiche)	no (vale Direttiva 2004/83/CE)
Direttiva 2013/32/UE (nuova Direttiva procedure di asilo)	no (vale Direttiva 2005/85/CE)
Direttiva 2013/33/UE (nuova Direttiva accoglienza)	no (vale Direttiva 2003/9/CE)
Regolamento UE 603/2013 (Eurodac)	sì
Regolamento UE 604/2013 (Dublino III)	sì

**Tabella 9:** Applicabilità del diritto UE in materia di asilo/immigrazione nel Regno Unito.

### 3.3.4 Il corpus normativo sull'asilo nel Regno Unito

La prima legge che ha riformato in modo complessivo la materia dell'immigrazione nel Regno Unito è stato l'Immigration Act del 1971. Essa costituisce ancora oggi, a seguito delle numerose modifiche adottate, “la struttura portante del diritto dell'immigrazione britannico”<sup>261</sup>, poiché dispone riguardo all'ingresso, all'allontanamento e all'espulsione degli immigrati, in base alle regole poste in essere dal *Home Office*. La quarta sezione dell'atto affida il potere di favorire o rifiutare l'ingresso degli stranieri agli *immigration officers* e quello di regolamentare la permanenza nel Paese al *Secretary of State*. Tradizionalmente il Segretario di Stato incaricato è l'*Home Secretary*.

L'atto stabiliva inoltre chi poteva godere del diritto di circolare e risiedere nel Paese.

Le riforme che si sono succedute negli anni '70 e '80 si sono concentrate in particolare sulle limitazioni degli ingressi di stranieri; negli anni '90, invece, sono state adottate in

<sup>261</sup> Vanoni P.L. (2010). *Il Diritto dell'immigrazione nel Regno Unito*, in *Disciplina delle migrazioni: limiti internazionali*, in Gasparini V. e Cordini G. (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione*. V quaderno de «Il diritto dell'economia», vol. II. Mucchi Editore – Modena

successione una serie di leggi<sup>262</sup> volte a disciplinare il diritto di asilo. Di queste, “Immigration and Asylum Act” del 1999 è ancora oggi, sebbene in modo limitato, parte del corpus normativo britannico sull’asilo. La legge disciplinava che una persona, alla quale fosse stato negato l’ingresso a norma dell’Immigration Act del 1971, potesse fare appello contro il rifiuto in virtù della Convenzione di Ginevra del 1951 (*parte IV, sez. 69*); stabiliva inoltre – attraverso una parte dedicata – il supporto dovuto ai richiedenti asilo (*parte VI*). In generale, gli atti degli anni ’90 avevano lo scopo di definire delle procedure chiare per ottenere lo *status* di rifugiato, anche come risposta al crescente afflusso di migranti: il Paese era stato infatti fino agli inizi del 1990 uno Stato di netta emigrazione<sup>263</sup>.

Gli anni 2000 segnano anch’essi l’evolversi della normativa in materia di asilo e sono scanditi dall’adozione di tre importanti atti, da leggersi alla luce dei timori sollevati dalle minacce degli attacchi terroristici.

Il primo: “Nationality Immigration and Asylum Act” del 2002, è la principale legge di riforma del diritto dell’immigrazione. Essa impone dei nuovi requisiti per la naturalizzazione degli stranieri (*sez. 1*), con lo scopo di accertarne la volontà di integrazione; così come regole severe per il ritiro della cittadinanza, nel caso in cui il processo per ottenerla sia stato inficiato da frode, occultamento delle prove o falsa descrizione dei fatti (*sez. 4*). L’atto inoltre dedica un’intera parte alla creazione e regolamentazione degli *accommodation centres* per i richiedenti asilo; l’accoglienza all’interno delle strutture è offerta a coloro che sono richiedenti asilo e indigenti o che rischiano di diventarlo (*sez. 17, par. 1*). Per coloro che risiedono nel centro sono offerti, tra gli altri, cibo e articoli di prima necessità, *pocket-money*, spostamenti e trasporti inerenti alla procedura per la domanda di asilo, attività educative (*sez. 29, par. 1*), potrà infine essere presente un consulente legale a disposizione dei richiedenti (*sez. 29, par. 3*).

Per quel che attiene all’educazione, ulteriori specifiche sono fornite per i minori che risiedono in un centro di accoglienza: essi hanno la possibilità di iscriversi a scuola (con l’eccezione delle *maintained school* o *maintained nursery*); qualora avessero “speciali

---

<sup>262</sup> Asylum and Immigration Appeal (1993), Asylum and Immigration Act (1996) e Immigration and Asylum Act (1999)

<sup>263</sup> Vanoni P.L. (2010). op. cit. pag. 496

bisogni educativi”, potranno ricevere il supporto necessario (sez. 36). Legato all’aspetto dei minori è anche la sezione 48: «*Young asylum-seekers*», che specifica che due sezioni (sez. 110 e 111) della legge del 1999 di cui sopra, sono applicabili anche ai richiedenti asilo minori di 18 anni. La prima attiene al rimborso alle autorità locali dei costi affrontati nell’offrire servizi ai richiedenti asilo; la seconda riguarda invece donazioni che le organizzazioni di volontariato possono ricevere dallo Stato per il supporto di qualsiasi natura offerto ai rifugiati ed eventuali persone a carico.

La seconda legge di ampia portata adottata dal Parlamento è stata “Asylum and Immigration (Treatment of Claimants etc) Act” del 2004: riforma il sistema giudiziario che si occupa di immigrazione e istituisce l’*Asylum and Immigration Tribunal*. Se la legge viene letta insieme alle regole di funzionamento di tale tribunale, si ottiene un quadro del funzionamento del sistema di cui è bene sottolineare un aspetto rilevato da Vanoni ne “Il diritto dell’Immigrazione”:

«(...) nel decidere concretamente i ricorsi a loro sottoposti, i giudici dell’immigrazione hanno contribuito e contribuiranno sempre più, a modificare l’interpretazione e l’evoluzione delle fonti del diritto dell’immigrazione britannico»<sup>264</sup>.

L’atto rafforza il potere degli *immigration officers*, i quali possono arrestare, senza la necessità di un mandato, gli stranieri che arrivano sul territorio britannico sulle basi di un sospetto tra quelli elencati nella sezione 14. A ciò si aggiunga che lo straniero commette reato quando è intercettato all’ingresso nel Paese e non è in grado di fornire un documento, compreso quello di eventuale figlio a carico, che ne stabilisca l’identità e la nazionalità; egli può d’altro canto offrire una «*reasonable excuse for not being in possession of a document*» (sez. 2).

Il terzo atto di riforma è il “Borders Citizenship and Immigration Act” del 2009. Esso va a modificare ancora una volta i requisiti necessari per la naturalizzazione, specificando che la persona in vista dell’acquisizione della cittadinanza deve (tra gli altri requisiti) avere una buona conoscenza della lingua inglese, scozzese o gaelica, della vita britannica e deve essere di *good character* (sez.40).

Di rilievo maggiore rispetto al tema in esame è invece la sezione 55 dell’atto: «*Duty regarding the welfare of children*». L’obbligo legale al quale è sottoposto il *Secretary of*

---

<sup>264</sup> Vanoni P.L. (2010), op. cit. pag. 526



*State* (e di conseguenza l'*Home Office*) rispetto al trattamento dei minori presenti nel Regno Unito prevede che tutte le azioni intraprese salvaguardino e promuovano il benessere dei minori; più precisamente si tratta delle seguenti funzioni:

«(...) (a) *any function of the Secretary of State in relation to immigration, asylum or nationality*;

(b) *any function conferred by or by virtue of the Immigration Acts on an immigration officer*;

(c) *any general customs function of the Secretary of State*;

(d) *any customs function conferred on a designated customs official*»<sup>265</sup>.

Inoltre ogni persona che esercita tali funzioni deve osservare le linee guida/indicazioni fornite in merito ai minori, che sono definiti, nello stesso atto, come persone al di sotto dei 18 anni (*par. 6, sez. 55*). Uno dei documenti più completi che forniscono delle linee guida in merito è “Processing an asylum application from a child: instruction”, redatta dalla divisione del *Home Office* responsabile per i visti e l’immigrazione (*UK Visas and Immigration – UKVI*). La sezione 55 del *Borders Citizenship and Immigration Act* costituisce una forte base giuridica per la stesura di atti di rango inferiore; il superiore interesse del minore è da tenere in considerazione primaria (ma non unica<sup>266</sup>) per tutto quel che concerne il minore stesso.

Il diritto dell’immigrazione è composto, oltre alle leggi del Parlamento (le più importanti delle quali sono state citate fin ad ora), anche da disposizioni che provengono da fonti secondarie, che ne costituiscono “il corpo sostanziale”<sup>267</sup>, la cui approvazione è competenza dell’*Home Secretary*. Si tratta delle c.d. *immigration rules*, regolamentate dalla sezione 3 dell’*Immigration Act* del 1971, che predispone che siano presentate al Parlamento.

---

<sup>265</sup> Par. 2, sez. 55 *Borders Citizenship and Immigration Act* del 2009

<sup>266</sup> Come specificato a pag. 47 di *UK Visas and Immigration* (2013). *Processing an asylum application from a child: instruction*, parte di “Children (asylum instructions) and Securing borders and reducing immigration”, disponibile sul sito: [www.gov.uk/government/publications/processing-an-asylum-application-from-a-child-instruction](http://www.gov.uk/government/publications/processing-an-asylum-application-from-a-child-instruction)

<sup>267</sup> Vanoni P.L. (2010). op. cit. pag. 510

Nelle “Immigration Rules”, la Parte 11<sup>268</sup> si focalizza sul tema dell’asilo; in base a tali regole un richiedente asilo è definito come colui che:

«(a) makes a request to be recognised as a refugee under the Geneva Convention on the basis that it would be contrary to the United Kingdom's obligations under the Geneva Convention for him to be removed from or required to leave the United Kingdom, or (b) otherwise makes a request for international protection. "Application for asylum" shall be construed accordingly»<sup>269</sup>.

Ogni domanda di asilo sarà determinata dal *Secretary of State* a norma della Convenzione di Ginevra<sup>270</sup> e, finché non sarà espletata, il richiedente, e le eventuali persone a suo carico, non saranno allontanate dal Regno Unito. Al richiedente sarà garantito lo *status* di asilo se il *Secretary of State* accerta le seguenti condizioni: la persona si trova nel Paese, è un rifugiato in base alla sezione 2 del *The Refugee or Person in Need of International Protection (Qualification) Regulations* del 2006, non è un pericolo alla sicurezza del Paese, non è stato giudicato colpevole di un crimine serio e non costituisce un pericolo per la comunità e, qualora venisse negata la sua richiesta, sarebbe obbligato a ritornare in un Paese nel quale la sua vita o la sua libertà è minacciata sulla base della sua razza, religione, nazionalità, opinione politica o perché parte di un particolare gruppo sociale<sup>271</sup>.

La sua domanda sarà invece respinta se non sussistono i citati requisiti e ne sarà data motivazione scritta al richiedente con informazioni sulle modalità per appellarsi alla decisione<sup>272</sup>.

Se il richiedente ottiene lo *status* di rifugiato, gli sarà concesso il permesso di residenza nel Regno Unito (*United Kingdom Residence Permit – UKRP*), valido per una durata di 5 anni e rinnovabile, lo stesso permesso sarà concesso anche per la protezione umanitaria<sup>273</sup>. A questo permesso può fare seguito permesso di residenza indefinito (*indefinite leave to remain*), i cui requisiti sono stabiliti nella paragrafo 339R. Coloro ai

---

<sup>268</sup> Nel capitolo si considerano le Immigration Rules aggiornate ad ottobre 2014: “Statement of changes to the Immigration Rules: HC693, 16 October 2014”, disponibili su l sito: [www.gov.uk/government/publications/statement-of-changes-to-the-immigration-rules-hc693-16-october-2014](http://www.gov.uk/government/publications/statement-of-changes-to-the-immigration-rules-hc693-16-october-2014)

<sup>269</sup> Par. 327, parte 11 Immigration rules – asylum.

<sup>270</sup> Par. 328, parte 11 Immigration rules – asylum

<sup>271</sup> Par. 334, parte 11 Immigration rules – asylum

<sup>272</sup> Par. 336, parte 11 Immigration rules – asylum

<sup>273</sup> Par. 339Q, parte 11 Immigration rules – asylum

quali viene garantito lo *status* di protezione sussidiaria godono degli stessi diritti dei rifugiati<sup>274</sup>.

Nella parte 11 delle Immigration Rules sono presenti anche disposizioni che riguardano i minori non accompagnati che si trovano nel Paese. Il paragrafo 350 chiarisce che, data la vulnerabilità di questa categoria di migranti, priorità e cura devono essere impiegate nella gestione dei casi che li riguardano<sup>275</sup>. È stabilito inoltre che bisogna prestare attenzione al grado di maturità del richiedente nel considerare la domanda e dare peso al fattore di rischio nel quale egli può incorrere<sup>276</sup>. L'intervista alla quale il minore è sottoposto, premesso che abbia raggiunto i 12 anni di età, deve essere condotta alla presenza di un tutore, un rappresentante legale o un altro adulto indipendente rispetto al *Secretary of State*, che abbia responsabilità per il minore stesso. L'intervistatore, a sua volta, deve aver ricevuto una formazione specifica e può posporre il colloquio nel caso in cui il minore incontri difficoltà e stress<sup>277</sup>. Il *Secretary of State* ha il compito di prendere le misure necessarie affinché il minore non accompagnato abbia il prima possibile un rappresentante che lo assista per tutto quel che riguarda la domanda di asilo, lo informi sulle possibili conseguenze dell'intervista e su come prepararsi a dovere per il colloquio<sup>278</sup>. Dei permessi di soggiorno che possono essere rilasciati ai minori non accompagnati richiedenti asilo si approfondirà nel paragrafo seguente.

### **3.3.5 L'accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo**

Un minore non accompagnato nel Regno Unito può fare domanda di asilo al momento dell'ingresso nel Paese (porto o aeroporto), comunicandolo direttamente all'*Immigration Officer*; tuttavia, accade in realtà che la maggior parte delle domande siano presentate solo dopo l'ingresso sul territorio britannico presso l'*Asylum Screening Unit* (ASU) che ha sede a Croydon<sup>279</sup>. In questo primo momento, alla presenza di un

---

<sup>274</sup> Asylum Information Database (AIDA) (2014). *National Country Report. The United Kingdom*, disponibile su [www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom](http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom), pag 49

<sup>275</sup> Par. 350, parte 11 Immigration rules – asylum

<sup>276</sup> Par. 351, parte 11 Immigration rules – asylum

<sup>277</sup> Par. 352, parte 11 Immigration rules – asylum

<sup>278</sup> Par. 352ZA, parte 11 Immigration rules – asylum

<sup>279</sup> Nel 2008, l'80% delle domande di asilo da parte di minori non accompagnati sono state fatte in questa sede come riporta il documento: European Migration Network (2009). *op. cit.* pag. 33; tra aprile 2011 e marzo 2012 delle 1.402 domande, 102 sono state presentate nei porti di arrivo nel Paese, mentre le restanti 1.300 sono state presentate direttamente sul territorio, come riporta il documento: Vine J. (2013). *An Inspection into the Handling of Asylum Applications Made by Unaccompanied Children*, Independent

interprete quando necessario, viene svolta un'indagine che mira a definire l'identità e la nazionalità del ragazzo. A questo punto i minori sono affidati ai servizi sociali e al *Children's Panel of the Refugee Council*, che si prendono cura del minore<sup>280</sup>. Nello specifico la presenza del minore deve essere comunicata entro 24 h al *Refugee Council*, in vista della nomina di un rappresentante legale, tuttavia, l'*Independent Chief Inspector* ha rilevato che la tempistica viene rispettata solo nel 39% dei casi esaminati<sup>281</sup>.

Dopo alcuni giorni prende avvio un'indagine più approfondita, c.d. *screening*, che è svolta alla presenza dell'assistente legale del minore. Il processo di *screening* indaga dettagli riguardo all'identità, al Paese di origine, alla famiglia del minore, come anche le modalità di arrivo nel Regno Unito: se sia presente un'eventuale precedente domanda di asilo, se il minore abbia specifici bisogni, soprattutto dal punto di vista medico e, infine, nel caso ci fosse, è approfondita l'identità dell'accompagnatore del minore<sup>282</sup>. Una volta compilato e ricevuto lo *Statement of Evidence Form* (SEF), ossia il risultato dello *screening*, il minore viene intervistato circa le motivazioni sostanziali della sua richiesta di asilo. In questa fase il minore è accompagnato da un *Responsible Adult* (impersonificato nella figura dell'assistente sociale) e normalmente anche dal suo rappresentante legale. Nonostante le indicazioni delle sopracitate *Immigration Rules* e la buona condotta rilevata dall'*Independent Chief Inspector*, alcuni minori hanno segnalato che le interviste sono stressanti e pervase da un'attitudine di discredito da parte del responsabile del colloquio<sup>283</sup>.

Si ricorda in questa sede la già citata (cfr. primo capitolo) pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 2013, riguardo al quesito sull'applicazione del Regolamento di Dublino II ai minori non accompagnati richiedenti asilo, inviato alla

---

Chief Inspector of Borders and Immigration, London, pag. 15. Le altre autorità locali, oltre a *Croydon Borough Council*, note come «*Gateway Authorities*», che ricevono in questa prima fase i minori non accompagnati e hanno il compito di offrire loro i primi servizi sono: *Hillingdon Borough Council*, *Kent County Council* e *Solihull Metropolitan Borough Council*

<sup>280</sup> Vine J. (2013). *An Inspection into the Handling of Asylum Applications Made by Unaccompanied Children*, Independent Chief Inspector of Borders and Immigration, London, pag. 12; nel caso ci sia il sospetto di minori vittime di traffico di esseri umani, si allertano anche altre istituzioni

<sup>281</sup> Vine J. (2013). op. cit. pag. 18

<sup>282</sup> UK Visas and Immigration (2013). *Processing an asylum application from a child: instruction*, parte di "Children (asylum instructions) and Securing borders and reducing immigration", disponibile sul sito: [www.gov.uk/government/publications/processing-an-asylum-application-from-a-child-instruction](http://www.gov.uk/government/publications/processing-an-asylum-application-from-a-child-instruction).

<sup>283</sup> Office of the Children's Commissioner (2014). *"What's going to happen tomorrow?" Unaccompanied children refused asylum*, London: Office of the Children's Commissioner, pag. 11

Corte di Giustizia da una Corte britannica in seguito a sospensione del giudizio<sup>284</sup>. I minori non accompagnati in questione avevano presentato domanda di asilo in un diverso Paese europeo prima di presentare domanda nel Regno Unito e nessuno dei loro familiari si trovava legalmente in uno Stato membro dell'Unione. Pertanto è stato deciso di trasferire i minori verso tali Stati (Italia e Paesi Bassi), dal momento che questi ultimi erano considerati competenti per l'esame delle loro domande di asilo. La Corte ha dichiarato in merito che, qualora un minore non accompagnato abbia presentato domande di asilo in più di uno Stato dell'Unione Europea, è competente ad esaminare la domanda lo Stato membro nel quale il minore si trova (dopo avervi presentato la richiesta di asilo)<sup>285</sup>.

**L'accertamento dell'età.** Qualora sorgesse il dubbio sull'età del richiedente asilo e fosse fortemente sospetta la sua maggiore età, la persona verrà trattata come se fosse adulta. A supporto di tale pratica vi è anche la sentenza della Suprema Corte SSHD(2013)UKSC49 che ha confermato la legittimità della detenzione di un minore, la cui apparenza suggeriva essere adulto, come del resto affermato nelle istruzioni governative a riguardo: «*The applicant should be treated as an adult if their physical appearance /demeanour very strongly suggests that they are significantly over 18 years of age*»<sup>286</sup>.

A tutti gli altri richiedenti con dubbia età, sarà accordato il beneficio del dubbio e di conseguenza saranno trattati come minori, fino all'espletamento della procedura di accertamento dell'età<sup>287</sup>. I responsabili dello *screening* devono completare le apposite schede (IS.97M e BP7 *disputed age contention*) il prima possibile in modo tale che la procedura possa partire. L'accertamento dell'età è svolto dalle autorità locali che devono contemplare gli eventuali punti di vista di persone adulte che hanno avuto contatto con il minore e gli elementi significativi della storia del minore stesso. Infatti, ai fini della valutazione sono utilizzati

---

<sup>284</sup> A norma dell'art. 267 TFUE

<sup>285</sup> CJEU C-648/11 M.A. and Others and the recast Dublin III Regulation no. 604/2013 whereby unaccompanied children shall only be sent to other Member States under the Dublin system in situations where a family member or relative are present following a best interests of the child assessment and determination

<sup>286</sup> The Asylum Instruction on Assessing Age, parte 2.1

<sup>287</sup> The Asylum Instruction on Assessing Age, disponibile sul sito:

[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/257462/assessing-age.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/257462/assessing-age.pdf)

colloqui condotti da assistenti sociali<sup>288</sup> e si tiene in considerazione in modo particolare la decisione dell'Alta Corte dell'Inghilterra e del Galles *B v London Borough of Merton* del 2003. Tutti gli accertamenti dell'età sono infatti aderenti alla decisione sul caso Merton (c.d. *Merton-compliant*<sup>289</sup>). Una volta terminati i colloqui, è possibile, in casi limite, che l'autorità locale stabilisca la necessità di una verifica medica, per effettuare la quale occorre il consenso del presunto minore, che è a conoscenza anche delle conseguenze dei risultati degli esami. Il medico incaricato, a sua volta, dovrà avere particolari competenze nel settore<sup>290</sup>. Delle 1.402 domande di asilo ricevute da persone che sostenevano di essere minorenni, l'Home Office ne ha accettate 1.085 come valide (75,5%)<sup>291</sup>. Se vi fosse disaccordo tra richiedente asilo e l'autorità locale circa il risultato dell'accertamento dell'età, sarà una l'Alta Corte a dirimere il caso.

Il minore al di sotto dei 16 anni, nella fase di esame della domanda, è accomodato presso una famiglia affidataria. Coloro che invece hanno raggiunto i 16 o 17 anni di età, sono alloggiati in appartamenti semi-indipendenti, insieme ad altri ragazzi che si trovano nella stessa situazione<sup>292</sup>.

Se il tempo per l'espletamento della domanda di asilo per gli adulti è nel 60% dei casi contenuto nell'arco di un anno, per le domande dei minori non accompagnati il tempo impiegato è decisamente inferiore: oscilla tra i 64 giorni di Londra e i 141 giorni dei Midlands, secondo il report redatto dal *Chief Inspector*. La discrepanza temporale è dovuta ai differenti standard utilizzati da ciascun ufficio locale.

Per ricevere lo *status* di rifugiato a norma della Convenzione di Ginevra e il conseguente permesso di soggiorno: *Refugee Leave*, il minore deve soddisfare gli stessi criteri di un adulto; tuttavia, le richieste di adulti e minorenni non sono considerate alla stessa maniera, in quanto vengono applicati dei criteri di salvaguardia più ampi nel caso di minori. Il risultato delle istanze di asilo varia da regione a regione, secondo le evidenze del *Chief Inspector*, gli *officers* dei Midlands sono più atti a garantire lo *status*

---

<sup>288</sup> European Asylum Support Office (2013). *Age assessment practice in Europe*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, pag. 25

<sup>289</sup> Vine J. (2013). op. cit. pag. 25

<sup>290</sup> Si veda: [www.childrenslegalcentre.com/userfiles/file/agedisputes\\_nov\\_10%20edit.pdf](http://www.childrenslegalcentre.com/userfiles/file/agedisputes_nov_10%20edit.pdf)

<sup>291</sup> Vine J. (2013). op. cit. pag. 26

<sup>292</sup> Office of the Children's Commissioner (2014). op. cit. pag. 20

di rifugiato (37,5%) rispetto a quelli di Londra (15,3%)<sup>293</sup>. Il minore che non si qualifica come rifugiato, può vedersi garantita comunque la possibilità di restare nel Regno Unito con la protezione umanitaria o il permesso di permanenza (*limited leave to remain – UASC-leave*).

Quest'ultimo ha sostituito il *Discretionary Leave* (DL) a partire da Aprile 2013 e i requisiti per ottenerlo sono stati inclusi nelle *Immigration Rules* (par. 352ZC e seguenti)<sup>294</sup>. Essi prevedono che il minore non abbia compiuto i 17 anni e mezzo durante la durata del permesso di permanenza, abbia fatto domanda di asilo senza ricevere lo *status* di rifugiato né quello di protezione umanitaria, non ci siano le condizioni perché possa tornare nel Paese di origine, non ci siano dubbi che la sua presenza sia un rischio per il Regno Unito e, in ultimo, non sia stato soggetto ad espulsione<sup>295</sup>. Il *limited leave to remain* può essere garantito per un periodo di 30 mesi o fino al compimento dei 17 anni e mezzo del minore<sup>296</sup>. Il permesso di permanenza può essere rinnovato fino al compimento dei 17 anni e mezzo<sup>297</sup>, oltre a questa età deve esserci una revisione delle condizioni in base alle quali è stato garantito per essere prolungato ulteriormente; tuttavia, qualora non ci fossero le condizioni per il rinnovo il ragazzo, ormai prossimo alla maggiore età, rischia di essere espulso<sup>298</sup>.

Nel Regno Unito l'istruzione obbligatoria va dai 5 ai 16 anni di età, la regola vale di conseguenza anche per i minori non accompagnati richiedenti asilo, che sono soggetti alle stesse condizioni dei minori inglesi. Tuttavia, non vi sono corsi preparatori in vista dell'inserimento scolastico, l'aspetto finanziario è vincolante per accedere a scuole di

---

<sup>293</sup> Vine J. (2013 op. cit. pag. 43

<sup>294</sup> L'introduzione di tale permesso ha fatto seguito alla sentenza della Corte Suprema *R. (Munir) v. Secretary of State for the Home Department (2012) and R. (Alvi) v. Secretary of State for the Home Department (2012)*. Si veda a riguardo: Home Office (2013). *United Kingdom. Annual Policy Report 2013, prepared for the European Migration Network*. Kankulu B., Broomfield L., Thorpe K., pag. 22, disponibile sul sito: [www.emnukncp.org/uploads/UK\\_EMNAPR2013\\_WEB.pdf](http://www.emnukncp.org/uploads/UK_EMNAPR2013_WEB.pdf).

<sup>295</sup> Par. 352ZC, parte 11 Immigration rules – asylum.

<sup>296</sup> Par. 352ZE, parte 11 Immigration rules – asylum.

<sup>297</sup> Al riguardo, si esprime con la raccomandazione n. 20 il Comitato sui diritti umani che esorta il governo inglese ad estendere il *limited leave to remain* fino al compimento dei 18 anni del minore, dando piena attuazione alla Convenzione di New York. Tuttavia il governo risponde negativamente alla raccomandazione come si può vedere in: The Government response to the first report from the Joint Committee on Human Rights, session 2013-2014 HL Paper 9 / HC196 (2014). *Human Rights of unaccompanied migrant children and young people in the UK*

<sup>298</sup> Asylum Information Database (AIDA) (2014 op. cit. pag. 46

qualità, problema questo a cui si aggiungono le difficoltà di lingua e l'interruzione dell'educazione dovuta allo *status* di rifugiato<sup>299</sup>.

Non è esclusa comunque la possibilità che i minori possano continuare gli studi superiori una volta raggiunti i 18 anni di età, premesso però che abbiano chiesto un prolungamento del permesso di soggiorno (*limited leave to remain*), qualora non avessero ottenuto lo *status* di rifugiato; la barriera rimane normalmente anche in questo caso l'aspetto finanziario<sup>300</sup>. Il Comitato sui diritti umani raccomanda (raccomandazione n. 34) che i minori non accompagnati siano supportati nel passaggio alla maggiore età affinché possano avere un progetto a lungo termine superati i 18 anni. Tale piano, a parere del Comitato, può includere il ricongiungimento familiare, la reintegrazione nel Paese di origine o l'integrazione nel Regno Unito, con possibilità di assistenza sociale fino ai 25 anni, nel caso di prolungamento degli studi. Il governo risponde che le autorità territoriali continuano a fornire supporto a molti dei minori soli sul territorio fino all'età di 21 anni, incluso l'alloggio e il supporto educativo; tuttavia sottolinea la necessità di tagli sul fronte della spesa sociale in questo settore, suggerendo la possibilità di discutere con il minore prima della maggiore età una soluzione di lungo termine. Nel caso fosse necessario, rimarrebbe comunque la possibilità di valutare l'estensione del sostegno in circostanze valutate singolarmente<sup>301</sup>.

Per quel che concerne la sanità, i trattamenti ospedalieri sono garantiti ai minori non accompagnati, nel caso di servizi di emergenza. L'accesso ai servizi di salute mentale invece non è garantito, ma spesso le ONG specializzate in materia si occupano delle vittime di tortura e traumi. Il livello di assistenza sanitaria varia a seconda della nazione costitutiva considerata, ad esempio in Scozia tutti i richiedenti asilo hanno accesso ai servizi sanitari gratuitamente<sup>302</sup>. Infine, riguardo alla possibilità di impiego il giovane deve essere autorizzato dal *Home Office* per poter intraprendere un tirocinio formativo<sup>303</sup>.

---

<sup>299</sup> Asylum Information Database (AIDA) (2014). op. cit. pp. 63-64

<sup>300</sup> Asylum Information Database (AIDA) (2014). op. cit. pag. 63

<sup>301</sup> Raccomandazione n. 34 e conseguente risposta del governo, disponibile in: The Government response to the first report from the Joint Committee on Human Rights, session 2013-2014 HL Paper 9 / HC196 (2014). *Human Rights of unaccompanied migrant children and young people in the UK*

<sup>302</sup> Per approfondimenti riguardo ai differenti livelli di assistenza sanitaria si veda: Asylum Information Database (AIDA) (2014). op. cit. pag. 65

<sup>303</sup> Delbos L. (2010). "*The reception and the care of unaccompanied minors in eight countries of the EU, comparative study and harmonisation prospects*", Institute for Rights, Equality and Diversity; France terre d'asile; Consiglio Italiano per i Rifugiati, pag. 127



Un aspetto ancora da migliorare secondo il report del *Chief Inspector* attiene alla pratica della detenzione dei minori che può verificarsi al momento dell'arrivo sul suolo britannico nel caso in cui il minore sia considerato (erroneamente) maggiorenne ma, soprattutto, nell'ambito delle autorità locali, durante la procedura di accertamento dell'età. Nonostante la politica governativa esprima parere negativo sulla detenzione dei minori e inviti gli ufficiali in carico a minimizzarne il rischio di verifica<sup>304</sup>, non sono disponibili dati accurati riguardo al fenomeno<sup>305</sup>. Inoltre, nel caso in cui il minore sia detenuto, si rileva la difficoltà di trovare un assistente legale poiché la richiesta deve partire dallo stesso centro di detenzione<sup>306</sup>.

### **3.4 Svezia**

#### **3.4.1 Adulti e minori non accompagnati: entità del fenomeno**

La Svezia è uno degli Stati membri europei con lunga tradizione in fatto di asilo politico. Con un trend sempre in crescita negli ultimi anni (almeno dal 2008), nonostante la posizione geografica che non facilita l'afflusso di migranti, riceve ogni anno un numero notevole di domande di asilo. Nel 2013 le istanze di protezione hanno toccato quota 54.350, numero significativo se rapportato alla popolazione complessiva del Paese, che non raggiunge i 10 milioni di abitanti. La Svezia ha, infatti, il primato europeo per il tasso più elevato di domande di asilo in rapporto alla popolazione.

---

<sup>304</sup> I dati riguardo alla detenzione di minori, forniti dal *Refugee Council* attestano 26 casi nel 2010, 22 nel 2011 e 22 nel 2012, si veda a riguardo [www.asylumineurope.org](http://www.asylumineurope.org), sezione UK, "detention of Asylum Seekers"

<sup>305</sup> Vine J. (2013). op. cit. pag. 30

<sup>306</sup> European Council of Refugee and Exiles (2014). *Right to Justice: Quality Legal Assistance for Unaccompanied Children. Comparative Report*, disponibile sul sito: <http://ecre.org/component/content/article/63-projects/325-right-to-justice.html>, pag. 68

Anno	Domande di asilo
2009	23680
2010	31870
2011	29690
2012	43930
<b>2013</b>	<b>54350</b>

**Tabella 10:** Numero totale di nuove domande di asilo presentate in Svezia dal 2009 al 2013 (dati rielaborati da fonte: Eurostat).

Rispetto al 2012, nel 2013 le domande di asilo sono aumentate del 24% (10.420 unità in più), valore trainato dall'ascesa delle domande presentate da siriani, apolidi ed eritrei<sup>307</sup>. A causa del numero considerevole di domande che riceve, la Svezia si è dotata anche di un sistema di controllo qualità della procedura di asilo, tale che le domande siano considerate in modo trasparente, equo e soprattutto in linea con le disposizioni europee. Lo Swedish Migration Board (*Migrationsverket* in lingua svedese), agenzia governativa che fa capo al Ministero della giustizia, è responsabile per la creazione degli indicatori di qualità come per tutte le questioni inerenti gli stranieri, questioni, che spaziano dal permesso di residenza alle domande di asilo e all'eventuale espulsione. È presente sull'intero territorio svedese con 40 uffici decentrati e si pone l'obiettivo di fare della Svezia un Paese aperto e trasparente che trae vantaggio dalle numerose opportunità offerte dalla migrazione globale, perseguendo politiche di lungo termine che salvaguardano in particolare il diritto di asilo<sup>308</sup>. Delle oltre 54.000 domande di asilo ricevute nel 2013, il 45,4% ha avuto esito positivo, includendo ognuna delle forme di protezione accordate; analizzando i dati più da vicino, circa il 65% delle persone ha ottenuto lo *status* di protezione sussidiaria, il 28% si è visto riconosciuto lo *status* di rifugiato e il restante 7% ha ottenuto la protezione umanitaria<sup>309</sup>. È da menzionare il fatto che lo Stato è divenuto la destinazione prediletta dei siriani, ricevendo oltre il doppio delle richieste dei migranti di questa nazionalità nel 2013 rispetto all'anno precedente (ai migranti siriani è concesso per lo più lo *status* di protezione sussidiaria).

<sup>307</sup> European Asylum Support Office (2014). op. cit. pag. 17

<sup>308</sup> [www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Board/Our-mission.html](http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Board/Our-mission.html)

<sup>309</sup> Dati Eurostat

Oltre all'Italia (con il 61%), la Svezia è l'unico lo Stato membro a superare la media europea (pari al 29,5%) delle domande di asilo accolte positivamente<sup>310</sup>.

Come detto, la Svezia è il principale Paese europeo per numero di domande di asilo presentate da minori non accompagnati. Dal 2005 il trend è stato di crescita continua, motivo per il quale il Migration Board ha aperto nel 2013 un'altra unità amministrativa a Malmö per meglio gestire l'afflusso e ha dovuto, a più riprese, ampliare i posti a disposizione per questa categoria di migranti.

Nonostante gli sforzi per mantenere il sistema di accoglienza funzionante, c'è un costante e continuo bisogno di nuove strutture nelle municipalità per accogliere i minori durante il periodo di presentazione della domanda di asilo e nel momento immediatamente successivo<sup>311</sup>.

<b>Anno</b>	<b>Numero di domande di asilo</b>
2005	398
2006	820
2007	1264
2008	1510
2009	2250
2010	2393
2011	2657
2012	3578
<b>2013</b>	<b>3852</b>

**Tabella 11:** Numero di domande di asilo da parte di minori non accompagnati dal 2005 al 2013 in Svezia. (dati rielaborati da fonte: Government Office of Sweden).

La pressione dovuta alla crescita del numero di minori non accompagnati continua, infatti, a mettere alla prova il sistema svedese che dal 2006 è basato sulla divisione delle responsabilità tra due attori: il Migration Board, che indirizza i minori nelle municipalità ed esamina ciascuna delle domande di asilo, e le municipalità che hanno il

---

<sup>310</sup> ANCI, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (2014), op. cit. pag. 67

<sup>311</sup> European Migration Network (2013). *The organisation of reception facilities for asylum seekers in Sweden*, Migrationsverket, pag. 7

compito di offrire alloggio e prendersi in carico il minore nell'ambito educativo, sanitario e sociale. Il Migration Board ha previsto che nel 2014 i minori non accompagnati richiedenti asilo sarebbero aumentati fino a raggiungere il picco di 6.500 nuovi arrivi<sup>312</sup>.

Tra i motivi che spingono i migranti a scegliere la Svezia vi è il desiderio di riunirsi alle comunità di stranieri che vivono già da tempo nel Paese; vi è inoltre un passaggio di informazioni tra cittadini della stessa nazionalità riguardo alle politiche di asilo accoglienti e ai vantaggi di vivere in uno Stato noto per favorire politiche di integrazione. Tra i migranti minorenni, un esempio sono gli afghani che sono spinti dalle famiglie stesse a emigrare alla ricerca di una vita migliore, con la speranza che, in un futuro, possano mandare delle rimesse a casa<sup>313</sup>. Fattori influenti che conducono i minori a scegliere la Svezia sono: fuggire da guerre, persecuzioni e violenze, evitare il servizio militare ma, soprattutto, avere la possibilità di frequentare una scuola e migliorare il proprio tenore di vita in un Paese democratico<sup>314</sup>.

L'Afghanistan è da anni uno dei principali Paesi di origine dei minori non accompagnati, insieme alla Somalia e all'Iran<sup>315</sup>; tuttavia negli ultimi anni gli stravolgimenti causati dalla cosiddetta primavera araba e dalla guerra in Siria hanno influito sull'aumento delle domande di minori e adulti provenienti da queste aree geografiche, mentre si è registrato un calo di minori provenienti dall'Iraq. L'incremento dei minori somali sembra essere dovuto, come riportato in uno studio condotto da Frontex, a due ragioni; la prima è inerente alla decisione dello Swedish Migration Board che nel 2008 ha giudicato tutti i minori provenienti da questo Paese come bisognosi di protezione; la seconda spiegazione è da ricercare nel fatto che famiglie di origine somala che vivono in Svezia, quando accolgono un minore nel nucleo familiare, ricevono un incentivo finanziario<sup>316</sup>.

---

<sup>312</sup> Tuttavia le statistiche dell'anno appena trascorso non sono ancora state pubblicate

<sup>313</sup> Frontex (2010). *Unaccompanied minors in the migration process*. Risk analysis unit, Warsaw, pag. 26

<sup>314</sup> European Migration Network (2014). *Policies, practices and data on unaccompanied minors in 2014 – Sweden*. Migrationsverket, pag. 5

<sup>315</sup> ANCI/Cittalia, (2014). *V Rapporto: I minori stranieri non accompagnati in Italia*, p.158.

<sup>316</sup> Frontex (2010). *Unaccompanied minors in the migration process*. Risk analysis unit, Warsaw, p. 25.

<b>Paese di origine</b>	<b>Numero di domande di asilo</b>
Afghanistan	1247
Somalia	576
Siria	364
Eritrea	345
Marocco	315
Apolidi	303
Iraq	48
Altri Paesi	654
<b>Totale</b>	<b>3852</b>

**Tabella 12:** Numero di domande di asilo presentate da minori non accompagnati per Paese di origine nel 2013 in Svezia (dati rielaborati da fonte: Government office of Sweden).

Approssimativamente un sesto delle domande presentate, secondo i dati forniti dal governo svedese, proviene da minori di sesso femminile<sup>317</sup>. Pur non essendo presenti dati disaggregati per sesso e Paese di provenienza, è riportato che, nel 2010, il 49% degli eritrei non accompagnati erano bambine, normalmente al di sotto dei 15 anni; casi di minori al di sotto dei 15 anni si sono registrati anche tra gli etiopi<sup>318</sup>. Secondo i dati del governo il 90% dei minori non accompagnati ha un'età compresa tra i 13 e 17 anni; come emerge dalla tabella sottostante il numero di coloro che hanno 16 e 17 anni supera per ogni periodo di riferimento il numero dei minori più giovani.

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>minori non accompagnati &lt; 16 anni</b>	994	1031	1081	1527	1642
<b>minori non accompagnati ≥ 16 anni</b>	1256	1362	1576	2051	2210
<b>numero totale di minori non accompagnati</b>	<b>2250</b>	<b>2393</b>	<b>2657</b>	<b>3578</b>	<b>3852</b>

**Tabella 13:** Numero di domande di asilo da parte di minori non accompagnati in Svezia suddivisi per età dal 2009 al 2013 (Dati rielaborati da fonte: Swedish Migration Board).

Delle domande di asilo presentate nel 2013, 2.044 hanno avuto esito positivo (in prima e seconda istanza), pari al 53%. Sul totale di 2.044 di cui sopra, 408 minori hanno

<sup>317</sup> Stime governative: [www.government.se/sb/d/11901/a/125270](http://www.government.se/sb/d/11901/a/125270)

<sup>318</sup> Frontex (2010). *Unaccompanied minors in the migration process*. Risk analysis unit, Warsaw, p. 17

ottenuto lo *status* di rifugiato, 969 la protezione sussidiaria e 489 la protezione umanitaria, mentre i restanti 178 hanno ottenuto un'altra forma di protezione<sup>319</sup>.

A causa dell'alto afflusso di minori non accompagnati nel Paese, le autorità svedesi hanno deciso di prendere parte con Regno Unito, Paesi Bassi e Norvegia al progetto ERPUM<sup>320</sup> europeo di rimpatrio per i minori, le cui domande di asilo abbiano ricevuto esito negativo. Altri sforzi, sempre al fine di contenere gli ingressi di minori non accompagnati nel Paese, sono le relazioni bilaterali con Afghanistan e Iraq<sup>321</sup>.

### 3.4.2 Il corpus normativo sull'asilo in Svezia

Riguardo la conformità del Paese agli strumenti internazionali non si rilevano punti da approfondire; la Svezia ha infatti ratificato la Convenzione sui diritti del fanciullo senza alcuna riserva e non è stato ritenuto necessario adottare atti legislativi affinché il Paese si conformasse agli standard internazionali<sup>322</sup>. Ha inoltre ratificato anche la Convenzione dell'Aia del 1996 sulla protezione dei bambini.

Il corpus normativo sul quale poggia il sistema di asilo svedese si rifà a diversi atti. I più rilevanti, come segnalato anche dalla Caritas svedese<sup>323</sup>, sono: l'Aliens act e l'Aliens Ordinance. Vi sono però anche altri decreti attuativi e regolamenti che contribuiscono all'obiettivo di fornire un quadro, non solo dell'asilo in Svezia, ma anche dello specifico trattamento riservato ai minori non accompagnati.

L'«Aliens act»<sup>324</sup> svedese del 2005 (entrato in vigore il 31 marzo 2006) è un atto che tratta in modo trasversale molte delle questioni che attengono gli stranieri in Svezia, a partire dalle condizioni di ingresso per arrivare al permesso di soggiorno.

Due sono le categorie di persone che in Svezia possono ricevere protezione internazionale: i rifugiati e le persone altrimenti in cerca di protezione, «*persons*

---

<sup>319</sup> European Migration Network (2014). *Policies, practices and data on unaccompanied minors in 2014 – Sweden*, Migrationsverket, Annesso I, tabella 1.4

<sup>320</sup> European Migration Network (2012). *Country fact-sheet: Sweden 2012*, pag. 2

<sup>321</sup> ANCI/Cittalia, (2014). *V Rapporto: I minori stranieri non accompagnati in Italia*, pag.158

<sup>322</sup> European Migration Network (2009). *National Report for Sweden. Policies on reception, return and integration arrangements for, and numbers of, unaccompanied minors – an EU comparative study*, p. 13

<sup>323</sup> [www.asylumineurope.org/reports/country/sweden/overview-legal-framework](http://www.asylumineurope.org/reports/country/sweden/overview-legal-framework) .

<sup>324</sup> Disponibile su: [www.government.se/content/1/c6/06/61/22/bfb61014.pdf](http://www.government.se/content/1/c6/06/61/22/bfb61014.pdf)

*otherwise in need of protection*»<sup>325</sup>. Riguardo al primo gruppo, il significato del termine rifugiato si basa sulla Convenzione di Ginevra (*sez. 1*); mentre colui che è altrimenti bisognoso di protezione è così definito:

*«I feels a well-founded fear of suffering the death penalty or being subjected to corporal punishment, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment, 2 needs protection because of external or internal armed conflict or, because of other severe conflicts in the country of origin, feels a well-founded fear of being subjected to serious abuses or*

*3 is unable to return to the country of origin because of an environmental disaster*»<sup>326</sup>, e può aspirare allo *status* di protezione sussidiaria.

Il capitolo 4 dell'atto definisce inoltre la procedura di asilo che culmina nella dichiarazione dello *status* di rifugiato (*sez. 3*), per il quale la decisione definitiva viene presa dallo Swedish Migration Board (*sez. 6*). La tempistica per l'accordo o il rifiuto della domanda di protezione non può eccedere i tre mesi dall'ingresso nel Paese e conseguente presentazione dell'istanza (*cap. 8, sez. 5*).

L'Aliens act regola anche l'accordo del permesso di residenza, garantito a coloro che sono rifugiati o in cerca di protezione. Il capitolo 5 (*sez.1*) specifica quali sono i casi in cui a un rifugiato o a un richiedente asilo può essere rifiutato il permesso di residenza, in primis sulla base delle disposizioni del Regolamento di Dublino, relegando allo Swedish Migration Board il compito di vagliare, qualora sia la Svezia a dover esaminare la domanda di asilo e non un altro Stato membro.

Per quanto riguarda le disposizioni nei confronti dei minori, si ritrova già nel primo capitolo dell'Aliens act la definizione di bambino come qualsiasi persona che non abbia raggiunto i 18 anni di età (*sez. 2*), mantenendosi in linea con la definizione di minore non accompagnato (*ensamkommandebarn*). Nello stesso capitolo si specifica che, nei casi in cui sia coinvolto un minore, speciale considerazione deve essere data alla sua salute e al suo sviluppo nel suo superiore interesse (*sez. 10*). Sempre nel superiore interesse del minore è fondamentale che il bambino sia ascoltato nei procedimenti che lo riguardano considerata sia l'età che la maturità. Inoltre l'atto chiarisce che la Svezia

---

<sup>325</sup> Il significato di tale espressione potrebbe essere nella sua versione estesa "persone bisognose di protezione per ragioni diverse"

<sup>326</sup> Cap. 4, sez. 2 Aliens act

si adegua alla Convenzione dell'Aia sulla protezione dei bambini e garantisce un permesso di residenza per:

*«an alien who is a parent of an unmarried alien child who is a refugee or a person otherwise in need of protection, if the child arrived in Sweden separately from both parents or from another adult person who may be regarded as having taken the place of the parents, or if the child has been left alone after arrival»<sup>327</sup>.*

A ciò si aggiunga una disposizione che amplia la possibilità di permesso di residenza ottenibile da un minore, specificando che non è necessario che egli abbia sofferto delle situazioni caratterizzate dalla stessa gravità e portata di quelle vissute dagli adulti. Addirittura può accadere che sia garantito un permesso di residenza temporaneo a un minore o a un adulto coinvolti nell'accertamento di paternità (*cap.5, sez. 13*) oppure a un minore che abbia bisogno di cure specifiche (*cap. 5, sez. 12*). In entrambi i casi citati, il permesso di residenza temporaneo è estendibile anche al tutore del minore (*cap. 5, sez. 14*) e una volta estinto può essere convertito in permesso di più lunga durata.

Un'altra disposizione prevede inoltre che un minore non possa essere espulso dopo che abbia vissuto nel Paese per 10 anni, se non in casi eccezionali per motivi di pubblica sicurezza (*cap. 8, sez. 7a*). La pratica della detenzione del minore trova base giuridica nell'Aliens act, poggiando sulle seguenti condizioni:

- qualora al minore sia rifiutato l'ingresso perché è evidente che non ci sono presupposti per l'asilo o per il permesso di residenza (*cap. 8, sez. 6*) e l'esecuzione dell'ordine di rifiuto all'ingresso è immediata (*cap. 10, sez. 2, par. 1*);

- c'è rischio concreto che il minore fugga (*cap. 10, sez. 2, par. 2*)

- non è sufficiente che il minore sia messo sotto supervisione<sup>328</sup> (*cap. 10, sez. 2, par. 3*).

Tuttavia, il minore non accompagnato che non abbia un tutore in Svezia potrà essere detenuto solo in casi eccezionali (*cap. 10, sez. 3*). Nel caso in cui ci siano gli estremi per la detenzione, è specificato che questa non può avere durata superiore alle 72 ore (estendibili in casi eccezionali per altrettante 72 ore) (*cap. 10, sez. 5*), rispetto al massimo di due mesi possibili di detenzione per l'adulto a cui sia stato rifiutato l'ingresso oppure per il quale sia stato emanato un provvedimento di espulsione (*cap.*

---

<sup>327</sup> Cap. 5, sez. 3, par. 4, Aliens act

<sup>328</sup> La supervisione implica che lo straniero è obbligato a presentarsi all'autorità locale o allo Swedish Migration Board a determinati orari e può anche vedersi ritirato il passaporto secondo Aliens act *cap. 10, sez. 8*



10, sez. 4). In ogni caso il minore non può essere detenuto in un riformatorio, in un istituto correttivo oppure in una stazione di polizia (*cap. 10, sez. 20, par. 3*); deve essere trattato in modo umano e con dignità (*cap. 11, sez. 1*), condizione che vale anche per gli adulti. Infine, sempre nel caso di detenzione di un minore che non abbia un tutore in Svezia, un *public counsel* deve sempre essere nominato (*cap. 18, sez. 1, par. 5*) al fine di svolgere la figura di rappresentante legale del minore stesso (*cap. 18, sez. 3*).

Normalmente al minore non accompagnato in Svezia, piuttosto del *public counsel*, viene nominato un tutore, *guardian ad litem*, come prescritto dal “Act on guardians for unaccompanied minors” del 2005 (illustrato di seguito). Il tutore dovrà dunque provvedere a richiedere il permesso di residenza per il minore come chiarisce il seguente articolo:

«A person who has been appointed as a guardian ad litem for a child under the Act on Guardians Ad Litem for Unaccompanied Children (2005:429) shall apply for a residence permit for the child if this is not clearly unnecessary. (...)»<sup>329</sup>.

L’“Aliens Ordinance”<sup>330</sup> del 2006 include specifiche disposizioni riguardo al diritto dello straniero ad essere informato<sup>331</sup>, oltre a contenere disposizioni ulteriori sul permesso di soggiorno, su misure coercitive applicabili ecc. Riguardo alle informazioni da offrire allo straniero che si appresta a richiedere un permesso di residenza collegato allo *status* di rifugiato, in base al citato capitolo 5 dell’Aliens act, si specifica che è compito dello Swedish Migration Board informarlo riguardo a diritti e responsabilità connesse per avviare l’istanza di protezione. Si devono poi fornire ulteriori informazioni, una volta che sia stato garantito lo *status* di rifugiato. Tutta la procedura deve essere svolta in una lingua comprensibile allo straniero (*cap. 8, sez. 10d*). Nel 2010, lo Swedish Migration Board disponeva di un *leaflet* informativo tradotto in 14 lingue consultabile al momento della presentazione della domanda<sup>332</sup>.

Il “Reception of Asylum Seekers and Others Act”<sup>333</sup> del 1994, pur non essendo disponibile in lingua inglese, merita particolare attenzione, qualificandosi come l’atto

---

<sup>329</sup> Cap. 18, sez. 4 Aliens Act.

<sup>330</sup> [www.government.se/content/1/c6/07/56/18/7cbd265a.pdf](http://www.government.se/content/1/c6/07/56/18/7cbd265a.pdf).

<sup>331</sup> European Agency for Fundamental Rights (FRA) (2010). *Country factsheet Sweden*, p. 3.

<sup>332</sup> European Agency for Fundamental Rights (FRA) (2010). *Country factsheet Sweden*, p. 3.

<sup>333</sup> Disponibile sul sito: [www.notisum.se/rnp/sls/lag/19940137.htm](http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19940137.htm)

che copre il periodo che passa dalla domanda di asilo presentata dallo straniero (o di permesso di soggiorno) per giungere al momento di riconoscimento del permesso di residenza oppure dell'implementazione dell'espulsione. Anche i minori non accompagnati, o separati, una volta entrati nel territorio svedese, rientrano tra i beneficiari di questo atto a patto che non vivano insieme al tutore con un regolare permesso di residenza e fintanto che permangano nella condizione di non accompagnati. L'atto indica gli incarichi che lo Swedish Migration Board deve svolgere. In primis esso è responsabile di provvedere a fornire un alloggio confacente per i richiedenti asilo (*sez. 2*); non essendo tenuto ad avere a disposizione posti presso le proprie strutture, può dare a persone terze il compito di gestire centri di accoglienza. Per i minori non accompagnati richiedenti asilo è previsto invece un percorso diverso; dal 2006 lo Swedish Migration Board li affida a una municipalità, la quale a sua volta è responsabile per l'alloggio e l'accoglienza dei minori. Una volta preso a carico, il minore risiederà nella municipalità assegnata (*sez. 3*).

Per i minori richiedenti asilo devono essere garantite le cure mediche al pari di quelle offerte ai bambini svedesi che risiedono sul territorio. Per quanto riguarda l'istruzione, dal 2002, bambini e adolescenti hanno la possibilità di frequentare la scuola, incluse le attività di pre-scuola.

Se da una parte l'atto è rigido nei confronti di chi non rispetta le regole – chiunque si nasconda al fine di evitare che sia implementato l'atto di espulsione, perde il diritto all'assistenza (*sez. 13*) –; dall'altra parte prevede benefici giornalieri per i richiedenti asilo “regolari” che mancano di risorse proprie (*sez. 17*). Tra questi è previsto anche l'alloggio per gli adulti in centri (*accomodation centres*), suddivisi in aree residenziali di diverse municipalità e organizzati come appartamenti indipendenti con cucina. Nel pocket-money corrisposto agli adulti devono rientrare le spese per cibo, vestiti, scarpe, attività di svago, prodotti per l'igiene ed eventuali spese per medicinali e cure mediche<sup>334</sup>. In base alle indicazioni fornite dal governo svedese, per i rifugiati adulti è offerta anche una serie di attività come lezioni di svedese, inglese, informatica, volte all'integrazione dei migranti nella società in vista dell'ottenimento del permesso di residenza<sup>335</sup>.

---

<sup>334</sup> Per le spese mediche si deve fare riferimento anche a “Health and Medical Care for Asylum Seekers and Others Act”. Informazioni ricavate da: [www.government.se/sb/d/11901/a/125266](http://www.government.se/sb/d/11901/a/125266)

<sup>335</sup> Secondo le stime, nel 2009 il 22% dei richiedenti asilo ha partecipato alle attività offerte

Come previsto dall'atto in esame (*sez. 23*) e dalla Regulation 2002:1118, le municipalità hanno diritto a un compenso per i costi sostenuti per le misure di accoglienza che adottano nei confronti dei minori non accompagnati, incluse le attività scolastiche dei minori, il loro alloggio in strutture che non sono di proprietà della municipalità e l'eventuale supporto dato ai minori in base al Social Services Act<sup>336</sup>. È da segnalare che, a causa dell'aumento di minori non accompagnati che cercano rifugio in Svezia, dal 2014 non vige più il modello per cui era previsto un accordo tra Migration Board e municipalità al fine della ricezione dei giovani, i posti messi a disposizione dalle municipalità infatti erano sempre carenti rispetto all'alto numero di minori presenti sul territorio. Dal 1 gennaio, grazie a un atto adottato dal Parlamento, è così a discrezione del Migration Board assegnare un giovane a una municipalità, anche nel caso in cui quest'ultima istituzione non sia d'accordo<sup>337</sup>.

“The ordinance on the law on reception of asylum seekers”<sup>338</sup> del 1994 è un atto che completa le misure di ricezione dei richiedenti asilo, specificando come informare i richiedenti affinché ricevano i benefici previsti nella loro condizione, anche quelli in forma monetaria. Sono estesi, inoltre, i compiti del Migration Board che deve occuparsi, laddove possibile, di trovare delle famiglie (*foster families*) disponibili ad accogliere i minori non accompagnati o separati che giungono sul territorio.

“The Act on guardians for unaccompanied minors” del 2005 offre poteri considerevoli al tutore del minore non accompagnato sul territorio svedese. La legge prevede che il tutore sia considerato in termini legali al pari di un genitore, fatto che implica che deciderà e agirà in tutto e per tutto per conto del minore; compito del tutore sarà anche quello di fare domanda per il permesso di residenza per il minore stesso. Tuttavia, a meno che il tutore non corrisponda anche alla famiglia affidataria, non spetta a lui prendersi cura del minore nella routine di tutti i giorni, né provvedere a lui

---

<sup>336</sup> Disponibile su: [www.government.se/sb/d/11901/a/125266](http://www.government.se/sb/d/11901/a/125266)

<sup>337</sup> European Migration Network (2014). *Policies, practices and data on unaccompanied minors in 2014 – Sweden*. Migrationsverket, p.13 e European Asylum Support Office (2014). *Annual Report. Situation of Asylum in the European Union 2013*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 99

<sup>338</sup> Disponibile su: [www.notisum.se/rnp/sls/lag/19940361.htm](http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19940361.htm)

finanziariamente e materialmente; il tutore rimane ad ogni modo un'importante figura di riferimento del minore fino al compimento del diciottesimo anno di età<sup>339</sup>.

### 3.4.3 L'accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo

Parte dei minori non accompagnati che giungono in Svezia si reca autonomamente in un ufficio del Migration Board con l'intenzione di presentare la domanda di asilo; marginale risulta invece il caso in cui un ragazzo sia trovato mentre attraversa il confine dalle guardie di polizia addestrate a trattare con i minori; in tal caso al minore sarà concesso l'ingresso iniziale nel Paese anche quando non avesse con sé i documenti necessari. Terza e ultima situazione da considerare è il caso in cui il minore sia ritrovato dalla polizia in una municipalità casuale, cui è assegnato dal Migration Board il compito temporaneo di prendersi cura del minore, trovandogli un alloggio. Nello specifico sono i servizi sociali della municipalità di cui sopra ad avere in carico il minore fino al momento in cui il Migration Board assegna il giovane a un'altra municipalità, in base alla disponibilità. In questa fase iniziale non sono necessari documenti di identità o visti. Egli infatti ha la possibilità di presentare la domanda di protezione internazionale in ognuno dei casi sopraelencati.

Nel primo *step* della procedura di asilo non viene indagata in profondità l'età anagrafica del minore, piuttosto assicura l'unità del Migration Board che qualsiasi domanda presentata (adulti e minori) rientri nella competenza della Svezia in base al Regolamento di Dublino.

Segue rapidamente la nomina di un *guardian ad litem*, figura già vista in precedenza, che come primo compito ha quello di aiutare il ragazzo a occuparsi della domanda di asilo. Al momento della registrazione della domanda un'intervista alla presenza del minore è condotta da persone competenti e specializzate, con il fine di chiarire quanto segue: le ragioni della sua domanda di asilo, la sua identità, la sua età anagrafica, lo stato di salute, l'eventuale presenza di familiari in Svezia. Durante i colloqui con il personale del Migration Board, i ragazzi sono assistiti da un interprete<sup>340</sup>. Questa fase, inclusa la verifica della conformità al Regolamento di Dublino, ha normalmente una

---

<sup>339</sup> European Migration Network (2014). *Policies, practices and data on unaccompanied minors in 2014 – Sweden*. Migrationsverket, pag. 9- 10

<sup>340</sup> ANCI/Cittalia (2014). op.cit. pag. 154

durata che può variare dai 98 giorni in media necessari nel 2012 ai 120 giorni del 2013<sup>341</sup>.

**L'accertamento dell'età.** Durante la fase di esame della richiesta di asilo, nel caso in cui vi siano dubbi sull'età del minore, insieme all'approfondimento dell'identità, il richiedente potrà essere sottoposto alla procedura di accertamento dell'età, onde evitare che adulti siano alloggiati e convivano con minori nelle strutture di accoglienza, create *ad hoc* per i minori stessi. Solo nella circostanza in cui sia evidente che il giovane è in realtà un adulto, il migrante seguirà direttamente l'iter degli adulti. Quando invece il ragazzo dichiara di essere minorenne ma sorge il dubbio riguardo alla veridicità della sua affermazione, verranno fatti degli approfondimenti che consistono in primis in un'ulteriore intervista al ragazzo, durante la quale saranno indagati l'età dei genitori, degli eventuali fratelli e sorelle, il grado di scolarizzazione e la comprensione/conoscenza di significativi accadimenti nel Paese d'origine. Durante questa indagine è responsabilità del Migration Board fornire al ragazzo supporto e informazioni attraverso i servizi sociali o il tutore<sup>342</sup>. Nel caso in cui gli approfondimenti di cui sopra lascino ancora dubbi sulla reale età del ragazzo il Migration Board stabilisce che si debba procedere a effettuare visite mediche al fine di stimarne l'età. Gli accertamenti consistono in una visita pediatrica alla quale seguono eventualmente radiografie delle ossa della mano e dei denti. Secondo il documento prodotto dall'EASO nel 2013, il minore che è sottoposto ad accertamenti medici per stabilirne l'età in Svezia:

- è informato prima dell'accertamento dell'età;
- è informato dei motivi dell'accertamento;
- è informato delle conseguenze e degli esiti probabili dell'accertamento;
- ha possibilità di rifiutare l'accertamento;
- è assistito da una persona indipendente;
- in attesa dell'esito è considerato minore;
- è informato della possibilità di impugnazione dell'esito<sup>343</sup>.

---

<sup>341</sup> European Migration Network (2014). op. cit. pag. 9

<sup>342</sup> *ivi*

<sup>343</sup> European Asylum Support Office (2013). op. cit. pag. 88

La decisione che stabilisce l'età è presa dal Migration Board con la consulenza di un pediatra. Qualora il ragazzo non possa essere considerato minore, il Migration Board ne dà notizia al giovane e lo informa sulla procedura di asilo per gli adulti, contemporaneamente informa i servizi sociali, i responsabili della struttura di accoglienza e il tutore. Quest'ultimo viene sollevato dall'incarico<sup>344</sup>. Tuttavia, dato che l'intervallo di età tra i 17 e i 18 anni è particolarmente difficile da stabilire, il margine di errore è tenuto in considerazione attraverso la valutazione secondo la quale il richiedente verrà considerato maggiorenne solo quando i risultati di entrambe le visite lo giudicheranno di età superiore ai 21 anni<sup>345</sup>. La fase di accertamento dell'età richiede molto tempo e comporta un allungamento dell'arco temporale della procedura di asilo.

Se la domanda del minore ha esito positivo e si risolve nell'ottenimento dello *status* di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione, il minore in questione che ha presentato domanda riceverà un permesso di soggiorno di cinque anni, necessario per ottenere eventualmente in seguito la cittadinanza; nel caso in cui gli fosse riconosciuta la protezione umanitaria (dovuta a circostanze particolari) avrà invece diritto a un permesso di soggiorno di due anni. Qualora invece la domanda di asilo venga respinta il minore può presentare ricorso in prima istanza al Migration Board, successivamente alla Migration Court e come ultima chance potrà fare ricorso presso il Migration Court of Appeal<sup>346</sup>.

Il tutore ha un ruolo fondamentale nella gestione delle questioni che riguardano il minore, in special modo merita di essere menzionato il potere che egli esercita nell'influenzare la scelta della municipalità riguardo l'alloggio del minore<sup>347</sup>. Le possibilità di alloggio per il minore sono diverse; solitamente prevale la scelta delle municipalità a favore delle "HVB housing", chiamate anche *homes for care or residence*; si tratta di strutture monitorate dall'Ispettorato della Salute e del Sociale, nelle quali è alloggiati un numero variabile tra 10 e 15 minori, seguiti da uno staff di 8-9

---

<sup>344</sup> European Migration Network (2009). op. cit. pag. 30

<sup>345</sup> European Migration Network (2009). op. cit. pag. 54

<sup>346</sup> ANCI/Cittalia (2014). op. cit. pag. 154

<sup>347</sup> European Migration Network (2009). op. cit. pag. 38

terapisti e consulenti; ciascuna di esse ha inoltre un direttore. Un'altra soluzione di accoglienza per il minore, in alternativa all'*HVB housing* è la famiglia affidataria scelta e verificata dal Social Welfare Board attraverso un'intervista ai genitori affidatari. Per i ragazzi prossimi al raggiungimento della maggiore età una terza soluzione di alloggio è la c.d. *out-processing apartments*, adatta per coloro che hanno raggiunto un grado di maturità sufficiente per autogestirsi, nonostante gli appartamenti siano attigui e siano gestiti dal medesimo personale dell'HVB.

Oltre al tutore, anche i servizi sociali hanno speciale responsabilità nei confronti dei minori, siano essi svedesi o stranieri, come previsto dal capitolo 5 (*sez. 1, 2 e 3*) del Social Services Act, anche in assenza del permesso di residenza. La responsabilità delle cure mediche per i minori non accompagnati è del consiglio di contea (*county council*), dove il minore risiede. Dell'educazione e dell'istruzione del minore si occupa invece la municipalità che nell'arco di 30 giorni dall'arrivo in Svezia del minore deve garantire la possibilità di accesso alla scuola<sup>348</sup>. Nello specifico l'agenzia nazionale svedese per l'educazione stabilisce che la municipalità debba organizzare degli insegnamenti basati sulle necessità e le abilità dei minori<sup>349</sup>. Esistono delle classi nelle scuole principali del Paese apposite per i migranti minorenni e dedicate all'apprendimento della lingua svedese, nelle quali vengono inseriti i minori non accompagnati indipendentemente dalla loro età. Questo insegnamento può avere una durata che oscilla tra uno e tre anni, dopodiché i minori hanno l'opportunità di essere integrati nelle classi del Ginnasio (scuola secondaria), insieme ai ragazzi svedesi<sup>350</sup>. Circa la questione del lavoro, la municipalità locale che ha in carico il giovane può fornire supporto nella ricerca del lavoro, senza però averne l'obbligo<sup>351</sup>.

È responsabilità della municipalità nella quale il minore risiede supportare il passaggio alla maggiore età dei richiedenti asilo (periodo che va dai 18 ai 21 anni). In Svezia infatti l'età legale corrisponde al compimento dei 18 anni, tuttavia i minori non accompagnati, così come tutti i giovani stranieri, rimangono sotto il "Care Program" previsto dal Social Services Act fino al raggiungimento dei 21 anni. In pratica, una delle

---

<sup>348</sup> European Migration Network (2014). op. cit. pag. 20

<sup>349</sup> European Migration Network (2014). op. cit. pag. 21

<sup>350</sup> UNHCR/Council of Europe field research on European State practice regarding transition to adulthood of unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children (2014). *Unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children turning eighteen: what to celebrate?*, Strasbourg, France, pag. 33

<sup>351</sup> European Migration Network (2014). op. cit. pag. 23

agevolazioni principali è la sistemazione all'interno di appartamenti, nei quali i ragazzi si autogestiscono così da rendersi responsabili. Sono comunque seguiti da assistenti sociali, che forniscono loro informazioni sul futuro al compimento dei 21 anni e li aiutano nella ricerca di un lavoro, principalmente fornendo loro dei contatti. Questo programma di accompagnamento nel passaggio alla maggiore età è considerata una *good practice* in Europa<sup>352</sup>.

Nel quinto rapporto alle Nazioni Unite del Comitato sui diritti del fanciullo sull'implementazione della Convenzione del 1989, il Comitato evidenzia le mancanze riguardo ai minori non accompagnati richiedenti asilo alle quali la Svezia deve sopperire per dare completa attuazione alla Convenzione del fanciullo. I principali aspetti sottolineati sono due. Da un lato emerge la necessità di supporto di tipo psicologico e, eventualmente, psichiatrico ai bambini ospitati nei centri di accoglienza, specialmente per i minori che sono stati coinvolti in conflitti armati, al fine di facilitare la loro reintegrazione sociale. A conferma di questo aspetto vi è anche la segnalazione del report dello European Migration Network: «*Overall, the emotional support for daily life needs to improve, as well as access to psychiatric support and treatment for those suffering from mental illness*»<sup>353</sup>. Secondo punto sottolineato è la necessità di nominare un tutore qualificato in tempi più rapidi, ossia entro le 24 ore dall'arrivo del ragazzo in Svezia<sup>354</sup>.

---

<sup>352</sup> European Migration Network (2014). op. cit. pag. 29 e UNHCR/Council of Europe field research on European State practice regarding transition to adulthood of unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children (2014). op. cit. pp. 29 e 34

<sup>353</sup> European Migration Network (2014). op. cit. pag. 25

<sup>354</sup> The Ministry of Health and Social Affairs (2012). Sweden's fifth periodic report to the UN Committee on the Rights of the Child, on the implementation of the Convention on the Rights of the Child 2007–2012, pp. 92-95



## Capitolo 4 – I modelli a confronto

### 4.1 L'influenza europea

La protezione dei minori nell'Unione Europea compete principalmente agli Stati membri, tuttavia l'Unione ha il mandato di definire le norme comuni in alcuni dei settori che coinvolgono i loro diritti: primo su tutti il diritto di asilo. L'estendersi delle garanzie rivolte ai minori è passato attraverso l'adozione di atti legislativi trattati nel secondo capitolo; essi hanno portato all'inclusione del principio di superiore interesse del minore come punto fermo nella normativa, hanno potenziato la protezione da offrire ai minori attraverso la figura del rappresentante che deve essere nominato nei procedimenti di asilo. Gli atti, citando altri esempi, hanno tracciato regole riguardo le qualifiche del rappresentante, hanno stabilito l'obbligo di particolari procedure di ingresso e il vincolo di assicurare a coloro che rientrano nei gruppi più vulnerabili un supporto psicologico, hanno ribadito il diritto all'educazione, hanno delimitato la possibilità di detenzione dei minori come ultima misura possibile.

L'ampliamento delle garanzie giuridiche attraverso gli atti normativi è andato di pari passo con l'adozione di piani strategici da parte della Commissione europea, come il "programma UE per i diritti dei minori"<sup>355</sup> adottato nel 2011, che tra le undici priorità individuate contemplava: «*supporting the exchange of best practices and the improvement of training for guardians, public authorities and other actors who are in close contact with unaccompanied children (2011-2014)*»<sup>356</sup>.

Non di carattere secondario sono stati anche i momenti di discussione sul tema, organizzati in seno alla Commissione Europea, quali le consultazioni pubbliche sulle possibili politiche da adottare e la creazione del forum permanente sui diritti del bambino che si riunisce ogni anno per la promozione dei diritti del fanciullo nell'azione interna ed esterna dell'Unione Europea. Vista l'attualità e l'entità del fenomeno dei minori non accompagnati, all'azione della Commissione si è affiancata anche quella del Parlamento Europeo. Pur non trattandosi in tutte le circostanze di una vera e propria

---

<sup>355</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-156\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-156_it.htm)

<sup>356</sup> Priorità n. 6, programma UE per i diritti dei minori, disponibile sul sito [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-156\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-156_it.htm)

sinergia tra le due istituzioni europee, bisogna riconoscere al Parlamento l'adozione della risoluzione sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE nel settembre del 2013<sup>357</sup>. Tale documento si apre con una raccomandazione generale riguardo ai principi guida per gli Stati membri e le istituzioni, affinché i minori siano considerati in primo luogo come persone potenzialmente in pericolo:

«1. [the Parliament] *recalls that an unaccompanied minor is above all a child who is potentially in danger and that child protection, rather than immigration policies, must be the leading principle for Member States and the European Union when dealing with them, thus respecting the core principle of the child's best interests; recalls that any person below the age of 18 years, without exception, is to be regarded as a child and thus as a minor; points out that unaccompanied minors, particularly girls, are twice as susceptible to problems and difficulties as other minors; observes that they are all the more vulnerable insofar as they have the same needs as both other minors and other refugees, with whom they share similar experiences; emphasises that girls and women are particularly vulnerable to violations of their rights throughout the migration process, and that unaccompanied girls are at particular risk as they are often the principal targets of sexual exploitation, abuse and violence; points out that unaccompanied minors in the EU are frequently treated by the authorities as delinquents who have infringed immigration laws rather than as individuals who have rights on account of their age and particular circumstances*»<sup>358</sup>.

Questa raccomandazione ben riassume le due esigenze spesso contrastanti che gli Stati membri e l'Unione si trovano a fronteggiare: da un lato, il controllo delle frontiere, strettamente collegato alle politiche di sicurezza di ciascun Paese, oggi più che mai con un occhio di riguardo anche nei confronti del terrorismo internazionale; dall'altro, la necessità e l'obbligo di garantire protezione a coloro che presentano domanda di asilo e ai gruppi vulnerabili, di cui i minori separati fanno parte. L'evoluzione intermittente della normativa ha visto succedersi e contrapporsi le due esigenze, motivo per il quale si

---

<sup>357</sup> European Parliament resolution of 12 September 2013 on the situation of unaccompanied minors in the EU (2012/2263(INI)) disponibile sul sito: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0387&language=EN&ring=A7-2013-0251](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0387&language=EN&ring=A7-2013-0251)

<sup>358</sup> European Parliament resolution of 12 September 2013 on the situation of unaccompanied minors in the EU (2012/2263(INI)), raccomandazione n. 1

evidenzia la necessità di «*garantire un approccio orientato alla tutela dei diritti umani*»<sup>359</sup>. La stessa Commissione europea aveva sottolineato, in una comunicazione del 2006, che l'obbligo dell'Unione al rispetto dei diritti fondamentali – inclusi quelli dei minori – comportasse non solo il dovere di astenersi da atti che violino questi diritti, ma il dovere anche di promuoverli: «*wherever relevant in the conduct of its own policies under the various legal bases of the Treaties*»<sup>360</sup>.

#### **4.2 La dialettica tra le Direttive europee e le peculiarità degli ordinamenti nazionali**

Lo stesso atteggiamento di ambivalenza tra salvaguardia dei diritti e necessità di sicurezza si ritrova nelle politiche migratorie nazionali, le quali sembrano spesso più orientate allo sviluppo di organismi di controllo per limitare gli ingressi e per favorire i rimpatri.

Il diritto di asilo in conformità con la Convenzione di Ginevra come visto nei capitoli precedenti, è garantito in tutti gli Stati membri, come anche i diritti previsti dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo.

Se le differenze tra la macrofamiglia di *common law* (Regno Unito) e quella di *civil law* (Germania e Italia) non sembrano influire particolarmente sulla protezione della categoria di migranti in esame<sup>361</sup>, vi sono differenze tra gli Stati considerati in merito alle fonti costituzionali. Due di essi salvaguardano, infatti, il diritto di asilo politico, ponendolo tra i precetti costituzionali (Germania e Italia); mentre nel Regno Unito e in Svezia il corpus normativo sul quale poggia il sistema di asilo si rifà direttamente ad atti di rango primario. La Svezia, che in tale contesto meriterebbe un discorso a parte per quel che attiene il diritto scandinavo/nordico<sup>362</sup>, non presenta negli atti di rilevanza costituzionale alcuna disposizione in merito al diritto di asilo.

---

<sup>359</sup> ANCI, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (2014), op. cit. pag. 10

<sup>360</sup> European Commission, Towards an EU strategy on the rights of the child, COM(2006)367 final, Brussels, 4 July 2006, pag. 3, disponibile sul sito: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0367:FIN:EN:PDF>

<sup>361</sup> Si rimanda per approfondire la convergenza delle due macrofamiglie a: Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M. (2012). *Diritto pubblico comparato*, IV edizione, G. Giappichelli Editore – Torino pag. 239

<sup>362</sup> Si veda Bernitz U. (2010). *What is Scandinavian Law? Concept, Characteristics, Future*, Stockholm Institute for Scandinavian Law, disponibile sul sito: [www.scandinavianlaw.se/pdf/50-1.pdf](http://www.scandinavianlaw.se/pdf/50-1.pdf)

Il progresso nell'uniformazione della legislazione a protezione dei minori non accompagnati richiedenti asilo nei Paesi esaminati passa in ogni caso attraverso la trasposizione negli ordinamenti legislativi di singoli Paesi delle Direttive europee in materia.

Spicca a riguardo la posizione assunta dal Regno Unito, che, come ribadito più volte, ha deciso di non partecipare pienamente alla seconda fase di costituzione del CEAS, secondo le prerogative accordate dal Protocollo n. 21. Il Segretario di Stato britannico si esprimeva così nel 2011:

*«The Government strongly believes in the importance of practical cooperation on asylum policy within the EU. Equally, we do not judge that adopting a common EU asylum policy is right for Britain»*<sup>363</sup>.

La posizione in merito al c.d. “pacchetto asilo” del Regno Unito rimane contraria per una serie di motivi espressi dal governo. Ne sono esempio le contrarietà riportate nei confronti della nuova Direttiva sull'accoglienza dei richiedenti asilo che, a giudizio del governo, andrà a proteggere i diritti dei richiedenti a dispetto della validità/fondatezza della loro domanda, imponendo costi spropositati per il Paese. Altri due esempi sono: le nuove restrizioni europee sulla possibilità di detenere i richiedenti asilo; a questo proposito il governo inglese rimarca che i richiedenti possono appellarsi contro la detenzione in qualsiasi momento. Secondo esempio riguarda la contrarietà del Regno Unito circa il diritto dei richiedenti asilo di lavorare dopo 9 mesi dalla presentazione della domanda, anche qualora non siano ancora stati riconosciuti come rifugiati<sup>364</sup>.

Al di là della posizione specifica assunta dal Regno Unito nei confronti del nuovo pacchetto asilo, rimangono validi per tutti i Paesi gli obblighi di trasposizione delle Direttive nel rispetto degli obiettivi delle stesse. Tale requisito è stato più volte sottolineato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, come riportato in un recente documento del European Council on Refugees and Exilees:

---

<sup>363</sup> Secretary of State for the Home Department. *Report to Parliament on the Application of Protocols 19 and 21 to the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) in Relation to EU Justice and Home Affairs (JHA) Matters (1 December 2009 - 30 November 2010)*. Presentation to Parliament, London, January 2011, disponibile sul sito: [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228737/8000.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228737/8000.pdf)

<sup>364</sup> Secretary of State for the Home Department. *Report to Parliament on the Application of Protocols 19 and 21 to the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) ('the Treaties') in Relation to EU Justice and Home Affairs Matters (1 December 2010 – 30 November 2011)*, January 2012, pag. 15, disponibile sul sito: [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/238238/8265.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238238/8265.pdf)

*«Member States are required to implement Directives in a manner which fully meets the requirements of clarity and legal certainty and provides for the effect utile of the Directive's objectives. In implementing the Directive, Member States must respect general principles of EU law including the principle of effectiveness and equivalence and national Courts must guarantee the primacy of EU law»<sup>365</sup>.*

È interessante d'altra parte sottolineare come la “macchina legislativa europea” si muova a una velocità elevata, producendo un gran numero di Direttive e altra legislazione che deve essere implementata negli Stati membri entro un certo limite di tempo. Ciò può essere causa di difficoltà di adeguamento negli Stati: un esempio esplicativo è la Svezia dove *«it is estimated that the Ministry of Justice devotes more than half of its working time, allocated to legislative matters, to EU related legislation»<sup>366</sup>*. Si crea dunque una situazione tale per cui alcuni Stati sono più rapidi rispetto ad altri nel recepire le politiche europee entro i limiti di tempo stabiliti<sup>367</sup>, mentre vi è la necessità di dare risposta ai continui e consistenti flussi migratori.

Anche una volta trasposto il diritto eurocomunitario, non si esauriscono le differenze nelle condizioni di accoglienza e nel trattamento dei minori negli Stati membri, le cui cause sono molteplici.

Prima su tutti vi è la frammentarietà delle disposizioni europee riguardo ai minori non accompagnati, per i quali non esiste una norma specifica che ne delinea il percorso in Europa, come indica anche il Parlamento europeo nella sopracitata risoluzione del 2013: *«deplores the fragmentation of the European provisions concerning unaccompanied minors and urges the Commission to compile a handbook drawing together these various legal bases, addressed to Member States and to all practitioners, in order to facilitate proper implementation by Member States and to strengthen the protection of unaccompanied minors»<sup>368</sup>*.

---

<sup>365</sup> European Council on Refugees and Exilees (2014). Guidance Note on the transposition and implementation of the EU Asylum Acquis, disponibile sul sito: [www.ecre.org](http://www.ecre.org)

<sup>366</sup> Bernitz U. (2010), op. cit. pag. 26

<sup>367</sup> Per citare un esempio, l'Italia ha trasposto nel proprio ordinamento nel dicembre 2007, attraverso il d.lgs. 251/2007, la Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, il cui termine per il recepimento era fissato nella stessa Direttiva al 10 dicembre 2006 (art. 38)

<sup>368</sup> European Parliament resolution of 12 September 2013 on the situation of unaccompanied minors in the EU (2012/2263(INI)), raccomandazione n. 6

Un altro aspetto da considerare alla base delle differenze nei sistemi di accoglienza attiene invece al decentramento del potere interno agli Stati stessi. Esempio è la Germania in qualità di Stato federato con la conseguente autonomia legislativa dei *Länder*. Questi ultimi hanno competenza legislativa residuale, ossia nelle materie in cui la Legge fondamentale non fonda una competenza a favore del *Bund*; tra queste vi è la materia della cittadinanza. Per alcuni settori di vitale importanza, tra i quali il diritto di stabilimento degli stranieri, vige però un tipo di leggi concorrenti cc.dd. “di bisogno” tra *Bund* e *Länder* (ossia soggetto alla clausola di necessità dell’intervento legislativo federale)<sup>369</sup>. È bene al proposito ricordare nuovamente che il sistema di accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo fa capo in ogni Stato non solo alle leggi in materia di asilo, ma anche a quelle di protezione dei minori; per esempio in Germania le disposizioni riguardo alle strutture di accoglienza dei minori sono decise attraverso leggi emanate da ciascun *Länder*<sup>370</sup>, così come la frequenza scolastica<sup>371</sup>.

#### 4.3 L’importanza dei dati

A livello europeo, un aspetto che costituisce un problema comune a molti Paesi è inoltre la raccolta e pubblicazione di statistiche affidabili riguardo ai minori non accompagnati. Per alcuni Stati federali o regionali, il problema nasce dal differente metodo di conteggio che si applica nei territori decentrati. Tuttavia non è il caso della Germania, la quale, come presentato precedentemente, mette a disposizione dati dettagliati riguardo ai minori non accompagnati richiedenti asilo suddivisi per genere, fascia di età e Paese di provenienza. Molto distanti dal modello tedesco di raccolta dati sono l’Italia e il Regno Unito.

In Italia, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali pubblica ogni trimestre statistiche sui minori non accompagnati presenti sul territorio, tra i quali figurano anche i minori irreperibili. I minori *missing*, ossia che diventano irraggiungibili rappresentano un problema molto delicato perché sono soggetti a maggiore rischio di sfruttamento e criminalità. Tale problema è più vivo nei Paesi di sbarco che negli Stati membri

---

<sup>369</sup> Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M. (2012). op. cit., pag. 192

<sup>370</sup> Müller A. (2014), op.cit. pag. 39

<sup>371</sup> Ivi pag. 40.

dell'Europa settentrionale<sup>372</sup>. Nonostante siano più numerosi i casi di minori non accompagnati che non presentano domanda di asilo e risultano *missing*, occorre sottolineare che, come dimostra la più volte citata sentenza C-648/11 della Corte di Giustizia dell'Unione europea, numerosi sono i minori che spariscono anche tra i richiedenti asilo.

Il nuovo Regolamento di Dublino, se applicato correttamente, potrà influire positivamente sulla risoluzione del problema (specialmente nella declinazione dei minori richiedenti asilo): se un minore non accompagnato richiedente asilo ha un familiare entro il quarto grado legalmente presente in uno Stato membro che può occuparsi di lui, lo Stato competente a esaminare la domanda di asilo sarà quello di residenza del parente, anche qualora il minore abbia già presentato domanda di protezione nello Stato di ingresso. La presente disposizione implica che il minore non dovrebbe essere più incoraggiato a fuggire per raggiungere un altro Stato europeo. Tuttavia emerge la necessità che vi siano organi *ad hoc* che si occupino di indagini familiari, e, in un secondo momento, del ricongiungimento del minore, soprattutto nei Paesi di arrivo dei minori (in primis in Italia).

La mancanza di dati affidabili a livello europeo è sottolineata anche nella risoluzione del Parlamento europeo che richiama gli Stati sulla necessità, da un lato, di proteggere l'identità dei ragazzi, dall'altro di fornire statistiche sull'entità del fenomeno che siano uniformi. L'obiettivo è «*achieve a better understanding of the situation, to improve the protection of unaccompanied minors and to better respond to their needs*»<sup>373</sup>. Inoltre, il Parlamento chiede agli Stati di fornire dati suddivisi per genere ed età; a riguardo si rileva che nel Regno Unito, dove i dati disponibili sono poco dettagliati, è in atto un processo di miglioramento delle statistiche disponibili sui minori non accompagnati, in conformità con “The Action Plan on unaccompanied minors (UAMs)”. Sarà creata una nuova categoria nel database che consentirà di risalire ai minori che hanno ottenuto il permesso di soggiorno *limited leave to remain*<sup>374</sup>.

---

<sup>372</sup> Il Regno Unito ha raggiunto dei buoni risultati sulla riduzione dei minori *missing*, come si può leggere nel documento della Commissione europea, disponibile sul sito: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/uam/uam\\_staff\\_working\\_document\\_20120928\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/uam/uam_staff_working_document_20120928_en.pdf)

<sup>373</sup> European Parliament resolution of 12 September 2013 on the situation of unaccompanied minors in the EU (2012/2263(INI)), raccomandazione n. 7

<sup>374</sup> Home Office (2013). *United Kingdom. Annual Policy Report 2013, prepared for the European Migration Network*. Kankulu B., Broomfield L., Thorpe K., pag. 22

#### 4.4 L'accertamento età

Un altro tema particolarmente dibattuto a livello europeo concerne le procedure di accertamento dell'età: si tratta di una questione decisiva poiché è alla base di una serie di garanzie procedurali che attengono alle condizioni di accoglienza, alla domanda di asilo e alla tutela riservata ai minori. La risoluzione del Parlamento europeo ha invitato la Commissione a includere, tra i punti prioritari, standard comuni di pratiche riguardanti il metodo di accertamento dell'età. Essi dovrebbero avere natura multidimensionale, dovrebbero essere effettuati in modo scientifico ed essere svolti esclusivamente da professionisti qualificati e indipendenti, una volta esauriti gli altri strumenti non invasivi di valutazione dell'età<sup>375</sup>. È inoltre indispensabile riconoscere il beneficio del dubbio qualora il risultato dell'accertamento non sia chiaro. L'attenzione crescente al tema si è riflessa anche nella recente normativa europea, la quale tuttavia non ha disposto come gli Stati membri debbano procedere concretamente per l'accertamento. Ogni Stato ha così elaborato linee guida o una propria normativa (normalmente di rango secondario) al riguardo. Dai rapporti condotti sul tema, primo su tutti il documento prodotto dallo *European Asylum Support Office*, emergono delle lacune in alcuni Stati membri, già segnalate nel 2013 dal Parlamento europeo, il quale: «*Deplores the unsuitable and intrusive nature of the medical techniques used for age assessment in some Member States, which may cause trauma, and the controversial nature and large margins of error of some of the methods based on bone maturity or dental mineralisation*». Come visto, in Italia non è prevista una stima in base all'aspetto fisico né un accertamento a opera dei servizi sociali, prima che il minore sia sottoposto a controlli medici e radiografie. Tali visite "preliminari" sono invece previste in Svezia, Germania e Regno Unito. In quest'ultimo Paese tuttavia può capitare che, se il minore ha l'aspetto di un adulto al momento di un primo incontro con gli ufficiali di frontiera, egli possa essere trattato come adulto; aumenta così il rischio che egli sia detenuto.

---

<sup>375</sup> European Parliament resolution of 12 September 2013 on the situation of unaccompanied minors in the EU (2012/2263(INI)), raccomandazione n. 15



#### 4.5 I modelli di accoglienza

Il modello di accoglienza nei quattro Paesi si differenzia per alcuni tratti; una caratteristica comune per gli Stati considerati è invece l'alto numero di minori che essi accolgono. In tutti e quattro i Paesi, i minori non accompagnati richiedenti asilo sono in primis di competenza di un organo che assume diverse flessioni in ciascuno Stato: in Germania si tratta del *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, ente federale per l'immigrazione e i rifugiati; in Italia è il Sistema di Protezione e Richiedenti Asilo e Rifugiati, gestito dal Ministero dell'Interno e costituito da una rete di enti locali; nel Regno Unito è l'*Home Office* – l'equivalente del Ministero dell'Interno – responsabile per tutte le questioni attinenti l'immigrazione; infine in Svezia è il *Migrationsverket*: agenzia governativa facente capo al Ministero della Giustizia.

Le procedure all'ingresso nel Paese sono un aspetto particolarmente dibattuto in Germania e Regno Unito. È possibile, infatti, che il minore in Germania sia respinto dagli ufficiali di polizia, quando egli abbia fatto ingresso da un altro Stato membro. Questa pratica sembra essere contraria alle raccomandazioni del Parlamento europeo:

«*no child may be denied access to the territory of the EU and insists that the Member States must comply with the international and European obligations which apply when a child is under their jurisdiction, without any arbitrary restrictions; recalls also that no child may be sent back by means of a summary procedure at the border of a Member State*»<sup>376</sup>. Un altro aspetto negativo del sistema di accoglienza tedesco consiste nel riconoscere la capacità legale dei minori al compimento dei 16 anni, ciò comporta che, al di là della maturità e della conoscenza della lingua raggiunte, il minore debba autonomamente istruire la pratica della domanda di asilo.

Merito della Germania è invece l'aver istituito la *clearing procedure* nella prima fase di accoglienza del minore, questa, quando applicata conformemente su tutto il territorio federale, rappresenta un interessante modello di conoscenza approfondita del minore, volto a individuare la soluzione migliore per il suo futuro.

---

<sup>376</sup> European Parliament resolution of 12 September 2013 on the situation of unaccompanied minors in the EU (2012/2263(INI)), raccomandazione n. 12

In Italia, tra i più gravi problemi emersi, vi è la fuga da parte dei minori dalle strutture di prima accoglienza. Sebbene il fenomeno sia in costante diminuzione<sup>377</sup>, esso può essere ricondotto anche al sistema di accoglienza spesso basato sull'emergenza. Le recenti modifiche che potrebbero essere apportate dalla proposta di legge n. 1658 in esame al Parlamento e dal "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati", che prevede di accogliere tutti i minori non accompagnati all'interno dello SPRAR, potrebbero significare una svolta per un miglioramento del processo di accoglienza.

Anche nel Regno Unito è in corso un processo di miglioramento del sistema di accoglienza dei minori non accompagnati, a partire dal sopracitato Action Plan on unaccompanied minors (UAMs). A ciò si aggiunga il recente aggiornamento delle Immigration Rules che prevedono ora la possibilità del *limited leave to remain* per i minori richiedenti asilo.

In Svezia una *best practice* da ribadire è l'accompagnamento alla maggiore età dei minori non accompagnati. In diverse municipalità del Paese sono infatti messe a disposizione *half-way houses* per l'avvicinamento all'autonomia dei ragazzi.

In conclusione, ognuno degli Stati presenta aspetti critici e contestabili nell'accoglienza e nell'espletamento delle domande di asilo dei minori, come anche aspetti positivi. L'uniformazione della legislazione a livello europeo, affiancata dalle attività delle istituzioni, sono state fondamentali per la standardizzazione delle pratiche che concernono i minori non accompagnati richiedenti asilo.

Sebbene non si possa dichiarare completo il percorso verso la piena tutela dei diritti umani di questa categoria di migranti, negli ultimi anni la loro condizione ha guadagnato spazio sia nell'agenda europea sia nel pubblico più ampio, motivo per il quale oltre al miglioramento della loro condizione a livello UE, anche i singoli Stati membri hanno intrapreso una serie di misure, a volte più lungimiranti delle stesse politiche europee, in special modo quelle orientate all'integrazione dei ragazzi *pre* e *post* 18 anni.

A tali progressi contribuiscono anche le agenzie europee, fra le quali *European Asylum Support Office*, *Fundamental Rights Agency* e la rete del *European Migration Network*,

---

<sup>377</sup> ANCI/Cittalia (2014), op. cit. pag. 62 – 65

attraverso la stesura di report indipendenti sulle pratiche attuali e di raccomandazioni sui diversi aspetti connessi al tema. Bisogna riconoscere inoltre il lavoro delle ONG e di tutti gli attori coinvolti nell'accoglienza come anche nel supporto legale per i minori.

Il trend di crescita del numero di minori non accompagnati richiedenti asilo nell'Unione Europea, pur essendo abbastanza contenuto, continuerà a porre nuove sfide agli Stati membri, soprattutto a causa dei continui teatri di guerra e delle violazioni dei diritti umani che costringono milioni di persone ad abbandonare i Paesi di origine.

## Bibliografia

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e Consiglio d'Europa (2013). *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione europea – Lussemburgo

ANCI, Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, in collaborazione con UNHCR (2014). *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, Digitalia Lab, Roma, disponibile sul sito:

[viedifuga.org/wp-content/uploads/2014/11/00\\_Ind\\_pref\\_introd\\_racc.pdf](http://viedifuga.org/wp-content/uploads/2014/11/00_Ind_pref_introd_racc.pdf)

ANCI/Cittalia (2014). *V Rapporto: I minori stranieri non accompagnati in Italia*, disponibile sul sito:

[www.anci.lombardia.it/xnews/apl/\\_private/cli/STRATEG91Q9ZXXG/att/12%20rapporto%20msna.pdf](http://www.anci.lombardia.it/xnews/apl/_private/cli/STRATEG91Q9ZXXG/att/12%20rapporto%20msna.pdf)

Asylum Information Database (AIDA) (2014). *National Country Report. The United Kingdom*, disponibile sul sito:

[www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom](http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom)

Bernitz U. (2010). *What is Scandinavian Law? Concept, Characteristics, Future*, Stockholm Institute for Scandinavian Law, pag. 26, disponibile sul sito: [www.scandinavianlaw.se/pdf/50-1.pdf](http://www.scandinavianlaw.se/pdf/50-1.pdf)

Bitoulas A. (2014). *Eurostat data in focus 15/2014. Population and social conditions*. Eurostat

Campiglio C. (2010). *Disciplina delle migrazioni: limiti internazionali*, in Gasparini Casari V. (a cura di) *Il diritto dell'immigrazione*, Profili di Diritto Italiano Comunitario Internazionale, V quaderno de "Il diritto dell'economia", vol. I. Mucchi Editore – Modena

Cassese A. (2012). *I diritti umani oggi*. Edizioni Laterza – Bari

Cassese A., Gaeta P. (2008). *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Collana "Itinerari", Edizioni Il Mulino – Bologna

Castellazzi S. (2010). *Le implicazioni legislative del fenomeno sociale migratorio. L'evoluzione normativa in Italia*, in Gasparini Casari V. *Il diritto dell'immigrazione*, Profili di Diritto Italiano Comunitario Internazionale, V quaderno de "Il diritto dell'economia", vol. I. Mucchi Editore – Modena

Cohal A., Fagnoni G., Frattini, Minetti M., Stelzig M. (2014). *Minori stranieri non accompagnati nel territorio pavese*, (a cura di) Calabrò A.R, Osservatorio Provinciale Immigrazione della Provincia di Pavia, Università degli studi di Pavia, *in stampa*

Crawley H. (2010). *Chance or choice? Understanding why asylum seekers come to the UK*, Refugee Council, disponibile sul sito:  
[www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5702/rcchance.pdf](http://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5702/rcchance.pdf)

De Domenico G. (2012). *Lo status di rifugiato politico e la protezione sussidiaria . Riconoscimento, diniego e tutela giurisdizionale*, in Officina del diritto “Le pratiche per l’extracomunitario”, Giuffrè Editore – Milano

Delbos L. (2010). *The reception and the care of unaccompanied minors in eight countries of the EU, comparative study and harmonisation prospects*, Institute for Rights, Equality and Diversity; France terre d’asile; Consiglio Italiano per i Rifugiati

Del Guercio A. (2014). *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune di asilo*, Osservatorio Costituzionale, Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC), settembre 2014, disponibile sul sito: [www.osservatorioaic.it/download/.../osservatorio-del-guercio-finale-1.pdf](http://www.osservatorioaic.it/download/.../osservatorio-del-guercio-finale-1.pdf)

Del Vecchio I., Fagnoni G., Polakovic P., Selzig M. (2014). *On the Move. Unaccompanied Foreign Minors in the European Union*, (a cura di) Momo S., Spanda Publishing - The Hague, disponibile sul sito:  
[http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=42544](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=42544)

Di Capua D., Martini S. (2014). *Il Sistema di Protezione per i Richiedenti Asilo e Rifugiati alla prova dell’ampliamento*, in Dossier Statistico Immigrazione, Rapporto UNAR 2014, a cura di Centro Studi e Ricerche IDOS – Roma

European Agency for Fundamental Rights (FRA) (2010). *Country factsheet Sweden*, [www.asylumineurope.org/](http://www.asylumineurope.org/)

European Asylum Support Office (2013). *Age assessment practice in Europe*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea

European Asylum Support Office (2014). *Annual Report. Situation of Asylum in the European Union 2013*, Luxembourg: Publications Office of the European Union

European Council on Refugees and Exilees (2014). *Guidance Note on the transposition and implementation of the EU Asylum Acquis*, disponibile sul sito: [www.ecre.org](http://www.ecre.org)

European Council of Refugee and Exiles (2014). *Right to Justice: Quality Legal Assistance for Unaccompanied Children. Comparative Report*, disponibile sul sito:  
<http://ecre.org/component/content/article/63-projects/325-right-to-justice.html>

European Migration Network (2012). *Country fact-sheet: Sweden 2012*, disponibile sul sito:

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/country-factsheets/sweden-emn-ountry-facthseet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/country-factsheets/sweden-emn-ountry-facthseet_en.pdf)

European Migration Network (2009). *Unaccompanied Minors – an EU comparative study*, Directorate General Justice, Freedom and Security, European Commission

European Migration Network (2014). *Policies, practices and data on unaccompanied minors in 2014 – Sweden*, Migrationsverket, disponibile sul sito:

[www.emnsweden.se/download/18.5af4c11a149957010aedd9/1418204813541/SE-EMN-NCP-national-report\\_Unaccompanied-minors+\\_FINAL.pdf](http://www.emnsweden.se/download/18.5af4c11a149957010aedd9/1418204813541/SE-EMN-NCP-national-report_Unaccompanied-minors+_FINAL.pdf)

European Migration Network (2013). *The organisation of reception facilities for asylum seekers in Sweden*, Migrationsverket, disponibile sul sito:

[www.emnsweden.se/download/18.36084ac214622cf659941b/1401100504423/SE+Study+Reception+Facilities\\_Final.pdf](http://www.emnsweden.se/download/18.36084ac214622cf659941b/1401100504423/SE+Study+Reception+Facilities_Final.pdf)

European Migration Network (2009). *Unaccompanied Minors – an EU comparative study*, Directorate General Justice, Freedom and Security, European Commission, disponibile sul sito:

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-10-169\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-169_en.htm?locale=en)

Frontex (2010). *Unaccompanied minors in the migration process. Risk analysis unit*, Warsaw, disponibile sul sito:

[http://frontex.europa.eu/assets/Attachments\\_News/unaccompanied\\_minors\\_public\\_5\\_dec.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/unaccompanied_minors_public_5_dec.pdf)

Gruppo CRC (2014). *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, 7° rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2013-2014

Home Office (2014). *Immigration Statistics, October to December 2013*, disponibile sul sito: [www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-october-to-december-2013/immigration-statistics-october-to-december-2013](http://www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-october-to-december-2013/immigration-statistics-october-to-december-2013)

Home Office (2013). *United Kingdom. Annual Policy Report 2013, prepared for the European Migration Network*, (a cura di) Kankulu B., Broomfield L., Thorpe K., disponibile sul sito: [www.emnukncp.org/uploads/UK\\_EMNAPR2013\\_WEB.pdf](http://www.emnukncp.org/uploads/UK_EMNAPR2013_WEB.pdf)

Human Rights Council (2012). *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, Working Group on the Universal Periodic Review, Thirteenth session, A/HRC7WG.6/13/GBR/1

Jones C. (2014). *Analysis 11 years of Eurodac*. Statewatch, disponibile sul sito: [statewatch.org/analyses/no-235-eurodac.pdf](http://statewatch.org/analyses/no-235-eurodac.pdf)

Leone N. (2010). *L'Unione europea e il diritto di asilo*, Corso di laurea magistrale in giurisprudenza, Università di Bologna, disponibile sul sito: [www.meltingpot.org/L-Unione-Europea-e-il-diritto-d-asilo.html#.VHXAeouG-So](http://www.meltingpot.org/L-Unione-Europea-e-il-diritto-d-asilo.html#.VHXAeouG-So)

Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M. (2012). *Diritto pubblico comparato*, IV edizione, G. Giappichelli Editore – Torino

Müller A. (2013). *The organisation of reception facilities for asylum seekers in Germany. Focussed Study of the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN)*, Working paper 55, Federal Office for Migration and Refugees, disponibile sul sito: [www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp55-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp55-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?__blob=publicationFile)

Müller A. (2014). *Unaccompanied Minors in Germany. Focus-Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN)*, Working paper 60, Federal Office for Migration and Refugees, disponibile sul sito: [www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp60-minderjaehrige-in-deutschland.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp60-minderjaehrige-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile)

Nascimbene B. (giugno 2008). *Il futuro della politica europea di asilo*, in “ISPI Working Paper” n. 25

National Coalition for the Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child in Germany (2013). *Supplementary Report of the National Coalition to the Third and Fourth Report of the Federal Republic of Germany to the United Nations pursuant to Article 44, para. 1 (b) of the Convention on the Rights of the Child*, disponibile sul sito: [www.crin.org/docs/Germany\\_National%20Coalition%20for%20the%20Implementation%20of%20the%20UNCRC%20in%20Germany\\_CRC%20Report.pdf](http://www.crin.org/docs/Germany_National%20Coalition%20for%20the%20Implementation%20of%20the%20UNCRC%20in%20Germany_CRC%20Report.pdf)

Neal W. A. (2009). *Securization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX* in “Journal of Common Market Studies”, Volume 47 (2)

Matthews A. (2014). *“What’s going to happen tomorrow?” Unaccompanied children refused asylum*, London: Office of the Children’s Commissioner, disponibile sul sito: [www.scie-socialcareonline.org.uk/whats-going-to-happen-tomorrow-unaccompanied-children-refused-asylum/r/a11G0000003kDfpIAE](http://www.scie-socialcareonline.org.uk/whats-going-to-happen-tomorrow-unaccompanied-children-refused-asylum/r/a11G0000003kDfpIAE)

Onida T. (2014). *Presentazione dei Commenti Generali del Comitato Onu sui diritti dell'infanzia*, disponibile sul sito:

[www.minori.it/sites/default/files/general\\_comment\\_marzo2013\\_0.pdf](http://www.minori.it/sites/default/files/general_comment_marzo2013_0.pdf)

Osman O. S. (2012). *Le due fasi del Sistema Comune Europeo di Asilo*, "I Dossier del Centro Diritti Umani", disponibile sul sito:

<http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Le-due-fasi-del-Sistema-Comune-Europeo-di-Asilo/238>

Parusel B. (2009). *Unaccompanied minors in Germany. Reception, return and integration arrangements*, Working paper 26, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, disponibile sul sito:

[www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp26-unaccompanied-minors-en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Nationale-Studien-WorkingPaper/emn-wp26-unaccompanied-minors-en.pdf?__blob=publicationFile)

Payandeh M. (2014). *The individual complaints procedure under the United Nations Convention on the right of the child. National Coalition for the Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child in Germany*, disponibile sul sito: [www.eurochild.org/fileadmin/public/04\\_News/42948\\_AGJ\\_Payandeh\\_KRK-Individualbeschwerde\\_ENG.pdf](http://www.eurochild.org/fileadmin/public/04_News/42948_AGJ_Payandeh_KRK-Individualbeschwerde_ENG.pdf)

Peers S. (2013). *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Brave New World – Or Lipstick on a Pig?*. Statewatch, disponibile sul sito: [www.statewatch.org/analyses/no-220-ceas-second-phase.pdf](http://www.statewatch.org/analyses/no-220-ceas-second-phase.pdf)

Plender R. (2008). *EU Immigration and Asylum Policy – The Hague Programme and the way forward*. Academy of European Law, disponibile sul sito: [http://download.springer.com/static/pdf/354/art%253A10.1007%252Fs12027-008-0052-9.pdf?auth66=1416831495\\_9a84dafa8539ae08c11dfec40149d456&ext=.pdf](http://download.springer.com/static/pdf/354/art%253A10.1007%252Fs12027-008-0052-9.pdf?auth66=1416831495_9a84dafa8539ae08c11dfec40149d456&ext=.pdf)

Salimbeni O. (2011). *Storie minori Realtà ed accoglienza per i minori stranieri in Italia*, Edizioni ETS – Pisa

Scholz A. (2013). *Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern – Ergebnisse einer Expertenbefragung*, Forschungsbericht 19, Nuremberg: Federal Office for Migration and Refugees

Secretary of State for the Home Department. Report to Parliament on the Application of Protocols 19 and 21 to the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) in Relation to EU Justice and Home Affairs (JHA) Matters (1 December 2009 - 30 November 2010), Presentation to Parliament, London, January 2011, disponibile sul sito:



[www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228737/8000.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228737/8000.pdf)

Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR). *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, disponibile sul sito: [www.serviziocentrale.it/file/pdf/manuale.pdf](http://www.serviziocentrale.it/file/pdf/manuale.pdf)

Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) (2013). *Rapporto annuale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. Atlante SPRAR 2012/2013*, disponibile sul sito: [www.serviziocentrale.it/?Documenti&i=7](http://www.serviziocentrale.it/?Documenti&i=7)

Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) (2008). *Raccolta normativa in materia di asilo*, disponibile sul sito: [www.serviziocentrale.it/file/server/file/Raccolta-normativa.pdf](http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Raccolta-normativa.pdf)

Simonetti E. *Diritti umani e minori*, disponibile sul sito: [www.volint.it/areavolint/educazione/areetematiche/diritti\\_minori.htm](http://www.volint.it/areavolint/educazione/areetematiche/diritti_minori.htm)

The Government response to the first report from the Joint Committee on Human Rights, session 2013-2014 HL Paper 9 / HC196 (2014). *Human Rights of unaccompanied migrant children and young people in the UK*, disponibile sul sito: [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/279104/UnaccompaniedMigrantMinors.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/279104/UnaccompaniedMigrantMinors.pdf)

UK Visas and Immigration (2013). *Processing an asylum application from a child: instruction*, parte di “Children (asylum instructions) and Securing borders and reducing immigration”, disponibile sul sito: [www.gov.uk/government/publications/processing-an-asylum-application-from-a-child-instruction](http://www.gov.uk/government/publications/processing-an-asylum-application-from-a-child-instruction)

Valastro S. (2014). *I minori stranieri non accompagnati*, in Dossier Statistico Immigrazione, Rapporto UNAR 2014, a cura di Centro Studi e Ricerche IDOS – Roma

Vine J. (2013). *An Inspection into the Handling of Asylum Applications Made by Unaccompanied Children*, Independent Chief Inspector of Borders and Immigration, London

Vanoni P.L. (2010). *Il Diritto dell'immigrazione nel Regno Unito*, in Gasparini V. e Cordini G. (a cura di), *Disciplina delle migrazioni: limiti internazionali*, Il diritto dell'immigrazione. V quaderno de “Il diritto dell'economia”, vol. II. Mucchi Editore – Modena

Violini L. (2010). *Disciplina delle migrazioni: limiti internazionali*, in Gasparini V. e Cordini G. (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione*. V quaderno de "Il diritto dell'economia", vol. II. Mucchi Editore – Modena

---

*Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea proclamata a Nizza da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione il 7 dicembre 2000*

Commissione Europea (6 giugno 2007). *Green Paper on the future Common European Asylum System*, COM (2007) 301

Comitato dei diritti dell'infanzia (2005). "*Commento generale n. 6 Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine*", CRC/GC/2005/6

Comitato dei diritti dell'infanzia (2009). "*Commento Generale n. 12. Il diritto del bambino e dell'adolescente di essere ascoltato*", CRC/C/GC/12, disponibile sul sito: [www.infanziaediritti.net/web/pdf/commentogenerale/Commento%20n.12](http://www.infanziaediritti.net/web/pdf/commentogenerale/Commento%20n.12)

Comitato dei diritti dell'infanzia (2013). "*Commento generale n. 14 sul diritto del minore a che il suo interesse sia di considerazione primaria*", CRC/C/GC/14

Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali (1999). "*Commento generale n. 11: Piani di azione per l'educazione primaria (Art. 14 del Patto)*", E/1992/23, disponibile sul sito:

[www.unhcr.org/refworld/docid/4538838c0.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538838c0.html)

Committee on the Rights of the Child (2008). *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, forty-ninth session, CRC/C/GBR/CO/4, disponibile sul sito:

[www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC.C.GBR.CO.4.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC.C.GBR.CO.4.pdf)

Committee on the Rights of the Child (2013). "*General Comment no. 15 on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health*", CRC/C/GC/15, disponibile sul sito:

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsqIkirKQZLK2M58RF%2F5F0vHCIs1B9k1r3x0aA7FYrehlNUfw4dHmlOxmFtmhaiMOKH80ywS3uq6Q3bqZ3A3yQ0%2B4u6214CSatnrBlZT8nZmj>

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa alla politica comune in materia di asilo e all'Agenda di protezione, COM (2003) 152 del 26 marzo 2003

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, COM(2005) 184 del 10 maggio 2005

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione Europea*, COM(2008) 360 del 17 giugno 2008

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. *Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)*, COM(2010) 213 del 6 maggio 2010

Consiglio Europeo. *Patto europeo sull'immigrazione e sull'asilo* del 24 settembre 2008

Consiglio Europeo di Laeken. *Conclusioni della presidenza* nr. 300/1/01 del 14 dicembre 2001

Consiglio Europeo. Programma di Stoccolma. *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, Documento n. ST 17024 2009 COR 1, disponibile sul sito: [www.consilium.europa.eu/register/en/content/out?&DOC\\_LANCD=IT&typ=ENTRY&i=ADV&DOC\\_ID=ST-17024-2009-COR-1](http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out?&DOC_LANCD=IT&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-17024-2009-COR-1)

Consiglio Europeo di Tampere. *Conclusioni della presidenza* nr. 200/1/99 del 16 ottobre 1999

Convenzione di diritto internazionale privato dell'Aia, per regolare la tutela dei minori, 12 giugno 1902

Convenzione di Dublino (15 giugno 1990) sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee

Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali del 1950

Corte di giustizia dell'Unione Europea (2013). *Sentenza su causa n. C-648/11, MA, BT, DA contro Secretary of State for the Home Department*, disponibile sul sito: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=138088&mode=req&pageInd ex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=IT&cid=240285>

European Parliament resolution of 12 September 2013 on the situation of unaccompanied minors in the EU (2012/2263(INI)) disponibile sul sito: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0387&language=EN&ring=A7-2013-0251](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0387&language=EN&ring=A7-2013-0251)

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 604/2013 as regards determining the Member State responsible for examining the application for international protection of unaccompanied minors with no family member, sibling or relative legally present in a Member State, COM(2014) 382 del 26 giugno 2014

Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione del 2 settembre 2003 recante modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i 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

Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

The Ministry of Health and Social Affairs (2012). *Sweden's fifth periodic report to the UN Committee on the Rights of the Child, on the implementation of the Convention on the Rights of the Child 2007–2012*

Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, Pubblicato in “G. U. dell'Unione Europea C 340” il 10 novembre 1997

Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, Pubblicato in “G. U. dell'Unione Europea C 306” il 17 dicembre 2007

Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, Pubblicato in “G. U. dell'Unione Europea C 80” il 10 marzo 2001

Trattato sull'Unione Europea (Trattato di Maastricht). Pubblicato in “G. U. dell'Unione Europea” il 29 luglio 1992

Unione Europea (2014). *Un sistema europeo comune di asilo*, Commissione Europea, Affari Interni. Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea

UNHCR/Council of Europe field research on European State practice regarding transition to adulthood of unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children (2014). *Unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children turning eighteen: what to celebrate?*, Strasbourg, France, disponibile su: [www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2014\\_UNHCR\\_and\\_Council\\_of\\_Europe\\_Report\\_Transition\\_Adulthood.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2014_UNHCR_and_Council_of_Europe_Report_Transition_Adulthood.pdf)

UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme (2007). *Conclusion on children at risk*, N. 107 (LVIII), disponibile sul sito: [www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/471897232.html)

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (26 January 2007), *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, disponibile sul sito: [www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html](http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html)

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (1979), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Geneva, (reedited 1992)

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2014). *L'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati e separati in Italia*, disponibile sul sito: [www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164330b80eeaac7000149/acertamento.pdf](http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164330b80eeaac7000149/acertamento.pdf)

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (Dicembre 2009). *Linee guida sulla protezione internazionale. Richieste di asilo di minori ai sensi degli Articoli 1(A) 2 e 1(F) della Convenzione del 1951 e/o del Protocollo del 1967 relativo allo status dei rifugiati*

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (May 1996). *Working with Unaccompanied Children. A Community-based Approach*, disponibile sul sito: [www.refworld.org/docid/4a54bc24d.html](http://www.refworld.org/docid/4a54bc24d.html)

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (October 2007). *Conclusion on Children at Risk*, 5 October 2007, No. 107 (LVIII), disponibile sul sito: [www.refworld.org/docid/471897232.html](http://www.refworld.org/docid/471897232.html)

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (May 2008). *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, disponibile sul sito: [www.unhcr-centraleurope.org/pdf/who-we-help/children/unhcr-guidelines-on-the-best-interest-of-the-child.html](http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/who-we-help/children/unhcr-guidelines-on-the-best-interest-of-the-child.html)

UNICEF (Settembre 2007). *Implementation Handbook for the Convention on the rights of the child*, (terza edizione interamente rivista), disponibile sul sito: [www.unicef.org/publications/files/Implementation\\_Handbook\\_for\\_the\\_Convention\\_on\\_the\\_Rights\\_of\\_the\\_Child.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child.pdf)

Principali siti consultati:

[www.asgi.it](http://www.asgi.it)

[www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)

[www.b-umf.de/de/themen/gesetze-und-richtlinien](http://www.b-umf.de/de/themen/gesetze-und-richtlinien)

[www.europarl.europa.eu/](http://www.europarl.europa.eu/)

[www.emnsweden.se/](http://www.emnsweden.se/)

[www.government.se/sb/d/11901/a/125270](http://www.government.se/sb/d/11901/a/125270)

[www.immigrazioneoggi.it/](http://www.immigrazioneoggi.it/)

<http://migrationobservatory.ox.ac.uk/>

[www.minori.it](http://www.minori.it)

[www.meltingpot.org/](http://www.meltingpot.org/)

[www.migrantitorino.it/](http://www.migrantitorino.it/)

[www.ohchr.org/](http://www.ohchr.org/)

[www.refworld.org/](http://www.refworld.org/)

[www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)

[www.treccani.it](http://www.treccani.it)

<http://viedifuga.org/il-diritto-di-asilo-in-svezia/>

[www.unicef.it](http://www.unicef.it)