

# Papers

di diritto europeo



**Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona – *Papers di diritto europeo* 2015/n.3**

***Quali diritti per i minori stranieri non accompagnati? Un difficile percorso di riconoscimento***, a cura di Martina Borghetto, Margherita Campaci, Antongiulio Ceruti, Anna Meneghetti, Luca Tronconi, Maddalena Vanzo e Nicolò Vincenzi; sotto la supervisione di Diletta Danieli, Cinzia Peraro e Isolde Quadranti.

URL: [http://europa.univr.it/rivista\\_cde\\_verona.htm](http://europa.univr.it/rivista_cde_verona.htm)

© 2015 Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona

**ISSN 2038-0461**

**Registrazione al Tribunale di Verona numero 1875 del 22/07/2010**

La rivista *open access* “Papers di diritto europeo” raccoglie contributi sui temi dell’integrazione europea nei suoi aspetti di diritto, sia istituzionale sia materiale, e dei suoi riflessi sugli ordinamenti nazionali in una prospettiva interdisciplinare. Sono accolti contributi di professori e ricercatori universitari, come pure di studiosi italiani e stranieri.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su [http://europa.univr.it/rivista\\_cde\\_verona.htm](http://europa.univr.it/rivista_cde_verona.htm)

**Direzione scientifica:**

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, [mariacaterina.baruffi@univr.it](mailto:mariacaterina.baruffi@univr.it)

**Comitato scientifico:**

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, [mariacaterina.baruffi@univr.it](mailto:mariacaterina.baruffi@univr.it)

Prof.ssa Laura Calafà, [laura.calafa@univr.it](mailto:laura.calafa@univr.it)

Prof. Franco Ferrari, [franco.ferrari@univr.it](mailto:franco.ferrari@univr.it)

Prof. Matteo Ortino, [matteo.ortino@univr.it](mailto:matteo.ortino@univr.it)

Dott.ssa Isolde Quadranti, [isolde.quadranti@univr.it](mailto:isolde.quadranti@univr.it)

**Responsabile tecnico:**

Dott. Angelo Mazzotta, [angelo.mazzotta@univr.it](mailto:angelo.mazzotta@univr.it)

**Editore**

Centro di documentazione europea dell’Università degli Studi di Verona

Dipartimento Studi giuridici

Via Carlo Montanari, 9

37121 – Verona (Vr)

Tel. +39.045.8028847

Fax. +39.045.8028846

<http://europa.univr.it>

**Referee:**

Gli scritti contenuti nella rivista sono valutati attraverso un sistema blind peer-review.

## Quali diritti per i minori stranieri non accompagnati? Un difficile percorso di riconoscimento

a cura di Martina Borghetto, Margherita Campaci, Antongiulio Ceruti, Anna Meneghetti, Luca Tronconi, Maddalena Vanzo e Nicolò Vincenzi; sotto la supervisione di Diletta Danieli, Cinzia Peraro e Isolde Quadranti.

### Premessa

Questo numero dei *Papers di diritto europeo* è il risultato finale di un laboratorio didattico sulla tutela dei diritti riconosciuti ai minori stranieri non accompagnati organizzato nel 2015 dal Centro di documentazione europea (CDE) all'interno del corso di Diritto internazionale progredito tenuto dalla prof.ssa Maria Caterina Baruffi. Il corso e il laboratorio svolto nell'ambito dell'insegnamento figurano tra le attività realizzate per il 2015 dal Dipartimento di Scienze Giuridiche come Chair dell'[UNCRC Policy Center](#).

Dopo una prima parte introduttiva sulle principali fonti che regolano la materia a livello internazionale, europeo e interno e di inquadramento generale al tema, gli studenti, suddivisi in tre gruppi, hanno approfondito, sulla base della documentazione e della dottrina loro fornita, quelli che sono i diritti da tutelare e i principi alla luce dei quali valutare la situazione di questa categoria particolarmente vulnerabile di minori, la protezione che viene loro riconosciuta dal diritto dell'Unione europea nell'ambito delle politiche e della legislazione in materia di asilo e infine i percorsi che possono seguire dopo la fase di prima accoglienza, nello specifico il rimpatrio assistito e progetti di integrazione quali l'accoglienza in strutture di secondo livello, il ricongiungimento familiare e l'affido.

Due studenti per ciascun gruppo hanno esposto i risultati della ricerca ai relatori intervenuti alla tavola rotonda [Minori e immigrazione: quali diritti?](#) organizzata il 23 aprile nell'ambito del [progetto](#) promosso in occasione dell'Anno europeo dello sviluppo 2015 dalla rete italiana dei CDE, in collaborazione con la Rappresentanza in Italia della Commissione.

La presenza tra i relatori di docenti esperti in materia e di operatori del settore ha permesso di affrontare l'argomento da un punto di vista non solo teorico ma anche pratico, favorendo il dialogo e l'interazione tra mondo universitario, autorità locali e società civile. A tal fine il 19 maggio un gruppo di

studenti partecipanti al laboratorio, accompagnati dal personale del CDE e da collaboratrici della Cattedra di diritto dell'Unione europea, hanno inoltre visitato la Casa San Benedetto dell'Opera Don Calabria, dialogato con il personale e conosciuto i minori stranieri non accompagnati attualmente ospiti di questa associazione.

La prof.ssa Maria Caterina Baruffi, la dott.ssa Isolde Quadranti e le dottorande collaboratrici della Cattedra di Diritto dell'Unione europea, dott.sse Diletta Danieli e Cinzia Peraro, hanno seguito tutte le fasi del laboratorio, dalla parte introduttiva, alla discussione dei temi assegnati all'interno dei tre gruppi, alla stesura delle relazioni e alle prove per l'esposizione orale.

In considerazione dei risultati più che soddisfacenti ottenuti, è stata data la possibilità agli studenti, così come è avvenuto per il progetto del 2014, di sviluppare, rivedere e aggiornare il lavoro svolto all'interno di ciascun gruppo di lavoro curando, sotto la supervisione e la guida delle referenti per il laboratorio didattico, le relazioni ora raccolte in questo numero dei *Papers di diritto europeo*.

# I minori stranieri non accompagnati: quadro d'insieme\*

---

**SOMMARIO:** 1. Identificazione del fenomeno. – 2. Principali cause alla base del fenomeno. – 3. Principi e diritti riconosciuti ai minori stranieri non accompagnati. – 4. La fase di prima accoglienza. – 5. Tutela dei minori stranieri non accompagnati come sfida a livello globale.

## 1. Identificazione del fenomeno.

La condizione di vulnerabilità in cui versano i soggetti migranti sia durante la fase di transito sia durante la loro permanenza nel Paese ospitante è particolarmente rimarcabile quando il soggetto migrante è un minore non accompagnato, ossia privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili. I minori stranieri non accompagnati (d'ora in poi MSNA) sono infatti portatori di esigenze particolari, nonché di istanze giuridico-sociali riconosciute come molto delicate. La [Convenzione ONU sui diritti del fanciullo](#) del 1989<sup>1</sup> qualifica il minore come soggetto portatore di diritti (sia civili e politici sia sociali economici e culturali) che devono essere tutelati e garantiti senza discriminazione, indipendentemente dagli interessi della famiglia o dalle situazioni particolari in cui il minore può trovarsi. Alla base della Convenzione sta il riconoscimento del principio dell'interesse superiore del minore (art. 3)<sup>2</sup> quale oggetto di primaria considerazione in tutte le decisioni che riguardano il minore e che possono avere un impatto sul suo sviluppo e la sua vita. Secondo il [Comitato sui diritti del fanciullo](#), preposto a vigilare sull'esecuzione da parte degli Stati membri degli obblighi che discendono dal testo convenzionale, vale ancor di più quando il minore sia non accompagnato o separato dalla propria famiglia. In tal caso è infatti necessario conoscere e valutare in modo esaustivo la sua identità, quindi della sua appartenenza etnica, culturale, linguistica, nonché del suo particolare vissuto. La Convenzione sul diritto del fanciullo è punto di riferimento per altre norme regionali ed internazionali in materia di diritti del bambino, incluse quelle adottate dal Consiglio

---

\***A cura di Maddalena Vanzo.** Il testo si rifà alla relazione presentata al convegno «Minori e immigrazione: quali diritti? I minori stranieri non accompagnati e separati dalle loro famiglie» (Verona, Dipartimento di Scienze giuridiche, 23 aprile 2015) dagli studenti del gruppo 1 formato da Irene Bordinelli, Ilaria Cipriani, Alessia Gasparini, Federica Labarbera, Abigail Owusu, Malvina Shehi, Maddalena Vanzo.

<sup>1</sup> La Convenzione si è rapidamente distinta come il trattato in materia di diritti umani con il maggior numero di adesioni da parte degli Stati (attualmente 194 Stati). In Italia è stata resa esecutiva con la [legge 27 maggio 1991, n. 176](#), in *GU* 135 dell'11 giugno 1991, *suppl. ord.* 35

<sup>2</sup> In base all'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo «[i]n 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». Sul principio dell'interesse superiore del minore si veda inoltre il [Commento generale 24 maggio 2013, n. 14](#) del Comitato sui diritti del fanciullo.

d'Europa e in ambito UE<sup>3</sup>, che nel loro insieme forniscono una solida base per il godimento dei diritti umani da parte di tutti i minori senza discriminazione di alcun genere.

Già da quanto detto si capisce come la tutela da un punto di vista giuridico dei MSNA veda il sovrapporsi di normative a livello internazionale, europeo e nazionale. Tali fonti, pur rifacendosi ai principi e ai diritti riconosciuti al minore nella Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, presentano tra loro anche differenze. Inoltre, per quanto riguarda nello specifico la situazione italiana, è stata ripetutamente criticata l'assenza di un testo organico in materia, una lacuna questa a svantaggio di un processo di maggiore trasparenza, semplificazione e anche di una tutela rafforzata a favore dei MSNA, a cui intenderebbe fornire una risposta la [proposta di legge n. 1658, presentata il 4 ottobre 2013](#)<sup>4</sup>, ma ad oggi ancora all'esame della Camera dei deputati. La presenza di differenze risalta già a livello di definizioni e nozioni, che dovrebbero invece condurre ad una caratterizzazione unitaria di MSNA al fine di assicurare ai minor interessati un'adeguata tutela. Nel [Commento generale 3 giugno 2005, n. 6](#) del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, viene operata una distinzione tra **minori non accompagnati**, ossia separati da genitori o da altri parenti e privi delle cure di un adulto che per legge o consuetudine abbia la responsabilità, e **minori separati** dalla loro famiglia, vale a dire bambini separati da entrambi i genitori o dagli adulti che per legge o consuetudine si sono presi cura di loro, ma non necessariamente da altri parenti. Tale differenziazione non si ritrova in altre fonti a livello europeo e interno che includono nella definizione di MSNA la situazione di quelli che sarebbero per il Comitato i c.d. «minori separati». Nella [direttiva 2001/55](#)<sup>5</sup>, all'art. 2, lett. f, sono definiti MSNA «i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore a 18 anni che entrano nel territorio degli stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri». L'accento viene quindi posto in questo ultimo caso sull'assenza di una persona legalmente responsabile per il minore. Nella definizione di MSNA sono talvolta esclusi i minore richiedenti asilo o protezione internazionale. È

---

<sup>3</sup> Il principio dell'interesse superiore del minore è così ad esempio ripreso anche nella [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#) all'art 24. Stante all'art 24, parr. 1-2, Carta «i minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la loro opinione. Questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità» e «in tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, **l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente**».

<sup>4</sup> La proposta indica già nella premessa di voler «introdurre un corpo normativo che disciplini la condizione giuridica di una particolare categoria di minori stranieri: i minori stranieri non accompagnati» apportando a tal fine modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

<sup>5</sup> 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, in *GUCE* L 218 del 7 agosto 2001, pp. 12-23.

quanto avviene nel [d.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535](#)<sup>6</sup>, dove per minore straniero non accompagnato si intende «il minore non avente cittadinanza italiana o di altri stati europei che **non avendo presentato domanda di asilo** si trova per qualsiasi causa nel territorio dello stato privo di assistenza e rappresentanza da parte di genitori o adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano» (art. 1, c. 2). Una simile distinzione trova ragion d'essere nel fatto il [T.U. sull'immigrazione](#) (d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286<sup>7</sup>) prevede procedure e autorità competenti diverse a seconda che si tratti di minori richiedenti asilo o meno. Diversamente, la definizione contenuta all'art. 2 della [proposta di legge n. 1658/2013](#) non opera una differenziazione tra le due situazioni ritenendo che «essere un minore non accompagnato richiedente protezione internazionale non vuol dire, infatti, non essere allo stesso tempo un minore straniero non accompagnato, ed anzi, l'esperienza sul campo ci mostra come non sempre la domanda di protezione sia contestuale all'identificazione del minore come tale». Nell'ottica di una disciplina unitaria i cui costi non ricadano interamente sui comuni di arrivo o di invio dei minori, l'art. 13 della proposta di legge, cit. individua nell'istituzione di un Sistema nazionale dei MSNA lo strumento in grado di rispondere in maniera efficace alle esigenze di un sistema di accoglienza fondato sui bisogni precipui dei minori non accompagnati e su una valutazione approfondita in merito al luogo in cui il minore possa essere collocato.

## 2. Cause alla base del fenomeno.

Nella definizione di MSNA rientrano situazioni tra loro molto diverse che rispecchiano la pluralità di cause che possono stare all'origine del fenomeno migratorio, tra cui la fuga da guerre, persecuzioni o conflitti, la ricerca di un lavoro e di migliori condizioni di vita rispetto a quelle prospettate nel luogo di origine. Le ragioni che motivano le migrazioni dal paese d'origine possono essere legate a decisioni individuali del ragazzo oppure dipendere da precise strategie familiari (c.d. *Family based*) basate sulla consapevolezza della condizione favorevole e migliorativa che accompagna il minore. Spesso l'emigrazione del minore è frutto di un investimento condiviso con i genitori che assumono il ruolo di mandanti della migrazione continuando ad esercitare nel tempo una notevole pressione sul minore<sup>8</sup>.

In Italia, negli ultimi anni, la maggior parte degli ingressi di MSNA avviene via mare e riguarda principalmente ragazzi maschi di 16-17 anni provenienti da Stati nordafricani, dall'area subsahariana, dall'Albania, dal Bangladesh e dall'Afghanistan. Nel 2014 si è registrato un sensibile incremento degli sbarchi rispetto all'anno precedente, così come in crescita è risultato il numero di minori stranieri

---

<sup>6</sup> In *GU* 19 del 25 gennaio 2000.

<sup>7</sup> In *GU* 191 del 18 agosto 1998, *suppl. ord.* 139.

<sup>8</sup> D. GIRARDI e L. BERTAZZON, *Minori stranieri non accompagnati: un quadro introduttivo*, in *Minori stranieri non accompagnati. Modelli di accoglienza e strategie educative, il caso di Venezia*, a cura di M. Zamarchi, Milano 2014, pp. 11-29.

richiedenti protezione internazionale, soprattutto tra i minori provenienti da Gambia, Senegal, Mali e Nigeria<sup>9</sup>. La traversata rappresenta una questione di sopravvivenza per i minori, spesso soggetti a maltrattamenti, a atti di violenza e a abusi, o quando sono costretti a subire condizioni di fame e disidratazione. Riportiamo, in quanto emblematica, la testimonianza di Ismal, un minore afgano di 16 anni contenuta in un [comunicato](#) dell'organizzazione *Save the Children*: «Dopo un lungo viaggio coi trafficanti attraverso Etiopia e Sudan sono arrivato in Libia dove sono stato rinchiuso e mi hanno detto “Benvenuto all’inferno”; ci picchiavano ogni giorno, per un mese. Mia madre dalla Somalia ha dovuto pagare un riscatto, poi sono stato venduto ai trafficanti che gestiscono gli imbarchi e ho pagato di nuovo per salire sui barconi». Molte sono le storie come quella di Ismal di minori picchiati, vittime di abusi, liberati solo dopo il pagamento di riscatti; molti sono i minori che hanno perso parenti durante la traversata o che sono essi stessi morti in mare.

### 3. Principi e diritti riconosciuti ai minori stranieri non accompagnati.

Nel già citato [Commento generale 6/2005](#) sul trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati fuori dal loro paese d'origine<sup>10</sup>, il Comitato ONU sui diritti del fanciullo ha evidenziato i principi fondamentali che devono regolare la materia e a cui la prassi si deve rifare ai fini di un'effettiva tutela di questa categoria così particolarmente vulnerabile.

In *primis* rilevano i principi di **non discriminazione**, in base al quale le disposizioni relative alla tutela dei minori si applicano a tutti i minori stranieri siano essi accompagnati o separati, richiedenti asilo o rifugiati, e dell'**interesse superiore del minore**<sup>11</sup>. Pur vietando qualsiasi forma di discriminazione, il Comitato non esclude che possano venir adottate misure differenziate nei confronti dei MSNA e separati dalle loro famiglie per tenere in adeguata considerazione particolari esigenze dei medesimi (età, genere, disabilità..) e permettere loro il godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo. Rileva in secondo luogo il **divieto di espulsione** dei MSNA<sup>12</sup>. Si tratta di un divieto a favore di tutti i MSNA, che non si limita alle situazioni coperte dal principio di *non refoulement* (art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati), in applicazione del quale il soggetto che presenta richiesta di protezione internazionale non può essere rispedito nel suo paese d'origine se sussistono seri motivi di credere che potrebbe essere esposto a danni irreparabili e a gravi violazioni dei suoi diritti fondamentali. In base all'art. 19 T.U. sull'immigrazione non è consentita l'espulsione di stranieri minori di anni 18 salvo nei casi previsti dall'art. 13, c. 1, ossia per motivi di ordine pubblico o

---

<sup>9</sup> Si vedano i [Report statistici relativi ai dati sui minori stranieri non accompagnati raccolti e censiti dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione](#).

<sup>10</sup> Cfr. *supra*, par. 1.

<sup>11</sup> Cfr. *supra*, par. 1.

<sup>12</sup> Il divieto di respingimento rappresenta un corollario del divieto di tortura in quanto il soggetto espulso potrebbe essere sottoposto nel paese d'origine a trattamenti inumani e degradanti.

di sicurezza dello Stato. L'obbligo di non respingere implica l'impegno da parte dello Stato di adoperarsi provvedendo a una effettiva e concreta tutela della persona.

Il Comitato ONU sui diritti del fanciullo include infine tra i principi, la **riservatezza delle informazioni** in merito ai MSNA. L'obbligo di applicazione del suddetto principio da parte degli Stati va inteso in senso ampio, estendendosi a tutti i campi che riguardino il minore, dalla vita privata alla salute e ai diritti sociali, e implica che le informazioni ottenute e condivise per uno scopo preciso non siano utilizzate ad altro fine e in modo inappropriato.

Passando all'elenco dei diritti e degli obblighi che discendono per lo Stato nei confronti di ogni bambino che si trovi all'interno del suo territorio e di tutti i bambini che ricadono nella sfera della propria giurisdizione, il [Commento generale 6/2005](#), riprendendo l'art. 27 della Convenzione di New York, fa riferimento al **diritto ad un livello di vita dignitoso e adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale e morale del minore**. Da tale diritto discende l'obbligo per gli Stati di provvedere all'assistenza materiale a favore dei MSNA e di predisporre programmi di sostegno per quanto riguarda la loro nutrizione, il vestiario e l'abitazione (punto 44). In quanto beneficiari degli obblighi sanciti dall'art. 20 della Convenzione per i minori in stato di abbandono e privi temporaneamente del loro ambiente familiare, i MSNA hanno diritto di **ricevere protezione e assistenza sostitutive**. Nella scelta delle possibili soluzioni, quali il collocamento in adeguati istituti per l'infanzia, l'affidamento familiare e la *kafalah* del diritto islamico, occorre tener conto del genere e dell'età del minore, della continuità di crescita dello stesso, della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica (punto 40). Gli Stati devono altresì garantire al MSNA il **diritto all'istruzione** fin dalle prime fasi di accoglienza senza alcuna forma di discriminazione legata all'età, al sesso e a condizioni di disabilità. Tutti i minori devono frequentare una scuola di formazione sia generale che professionale e i bambini più piccoli dovrebbero accedere a programmi di scolarizzazione primaria (punto 44). Lo stato deve riconoscere il diritto del MSNA a godere del **miglior stato di salute** attraverso l'accesso al sistema sanitario nazionale e a beneficiare alla pari degli altri bambini, a servizi medici e di riabilitazione.

Nel valutare la richiesta dello *status* di rifugiato da parte di bambini non accompagnati e separati dalle loro famiglie, il Comitato pone in rilievo come alcune tipologie di persecuzione dei minori potrebbero giustificare l'ottenimento dello *status* di rifugiato; tali sono la persecuzione del parente prossimo, il reclutamento minorile, il traffico dei bambini per la prostituzione, lo sfruttamento sessuale e le mutilazioni genitali femminili (punto 74).

#### 4. La fase di prima accoglienza.

Nella fase di primissima accoglienza, le autorità competenti dello Stato ospite devono attuare immediatamente le procedure di soccorso e di assistenza medica. In assenza di servizi adeguati di

assistenza anche psicologica e psicosociale e di un'adeguata tutela giuridica è più probabile che un MSNA scappi e cada vittima della criminalità organizzata.

Il problema immediatamente successivo è quello relativo alla definizione della minore età del soggetto. Per accertare l'età dichiarata dal migrante, si preferisce in caso di dubbio procedere immediatamente a esami medici quali radiografie al polso o al bacino. Una volta accertata la minore età, le autorità dispongono l'inespellibilità del minore e la sua conseguente accoglienza in un luogo sicuro. Durante lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale per l'eccezionale afflusso di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa dichiarato il 12 febbraio 2011<sup>13</sup>, era previsto prima di un trasferimento in comunità di alloggio definitive che i minori venissero accolti in strutture che si dovevano fare carico della prima accoglienza, c.d. SAT.

Il 10 luglio 2014, per far fronte ai flussi straordinari dei cittadini di Stati terzi, è stata sancita un'[intesa in sede di Conferenza Unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali](#) volta all'attuazione di uno specifico piano nazionale. Per quanto riguarda la prima accoglienza dei MSNA, esso si propone di attivare «strutture governative di primissima accoglienza ad alta specializzazione con funzioni di identificazione ed accertamento dell'età»<sup>14</sup>. Nel momento in cui le autorità pubbliche vengono a conoscenza della presenza di un minore nel territorio devono darne comunicazione alla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, in quanto competente per le indagini familiari e l'eventuale rimpatrio assistito del minore<sup>15</sup>, alla Procura della Repubblica, in particolare al Tribunale dei minori, al giudice tutelare per l'apertura del fascicolo e infine alla Questura per il rilascio del permesso di soggiorno. Concretamente i servizi sociali competenti per il territorio devono collocare d'urgenza il minore in una comunità di pronta accoglienza con conseguente attribuzione di funzione tutelare da parte del legale rappresentante della struttura finché il giudice tutelare non provvede alla nomina del tutore del minore<sup>16</sup>. Finché ciò non avviene, e spesso nella realtà italiana si assiste a lunghi ritardi, il minore non può avere un permesso di soggiorno, un codice fiscale e la residenza, né ricevere cure sanitarie oltre a quelle previste dal documento sanitario per immigrati senza permesso di soggiorno e accedere a qualsiasi tipo di formazione lavorativa.

È molto importante in questa fase l'ascolto del minore finalizzato alla conoscenza dei suoi bisogni e della sua storia, alla ricostruzione dei fatti, all'identificazione delle famiglia di appartenenza e del contesto d'origine.

---

<sup>13</sup> L'[ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile del 28 dicembre 2012, n. 33](#) regola la chiusura dello stato di emergenza umanitaria per l'eccezionale afflusso di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa e il rientro nella gestione ordinaria a partire dal 1° gennaio 2013.

<sup>14</sup> Su quanto ivi previsto, anche con riguardo alla fase di seconda accoglienza dei MSNA, si veda, *infra* in questo numero, M. BORGHETTO, M. CAMPACI, A. CERUTI e L. TRONCONI, a cura di, *Percorsi di accoglienza, garanzia ed integrazione*, par. 2.

<sup>15</sup> Sulla competenza della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione si rimanda alle [Linee guida sui minori stranieri non accompagnati](#).

<sup>16</sup> *Ex art.* 343 c.c.

I centri di prima accoglienza per MSNA, oltre a soddisfare i bisogni primari del minore (vitto, alloggio, abbigliamento, cure sanitarie) elaborano un progetto di integrazione sociale a breve termine, collaborano con gli enti competenti al momento della dimissione del minore dal Centro in vista di un suo rimpatrio assistito o di una sua accoglienza in strutture di secondo livello (residenze assistite, comunità socio-pedagogiche, famiglie affidatarie).

In queste strutture un ruolo importante è svolto dall'educatore il cui obiettivo è quello di instaurare un rapporto di fiducia e di ascolto con il minore. Una volta giunto sul nuovo territorio questi vive un senso di spaesatezza e spesso di frustrazione per il mancato raggiungimento delle aspettative di vita. Il ruolo dell'educatore è fondamentale. Egli deve fornire al minore gli strumenti per aiutarlo a conoscere e comprendere la nuova realtà che si trova a vivere. Attività pratiche quali recarsi presso un ufficio postale per pagare un bollettino o fare la spesa in un supermercato sono utili al minore per avvicinarsi alla nuova lingua, sviluppare una gestione autonoma della propria quotidianità e del proprio *budget* personale nonché comprendere i costumi e gli usi locali.

La c.d. rielaborazione del progetto migratorio è un compito difficile che richiede competenza e attenzione in quanto i centri di accoglienza rappresentano un porto sicuro dopo le lunghe traversate vissute in condizioni umanamente inconcepibili che, come si è tragicamente e ripetutamente visto nei casi di questi ultimi mesi, hanno spesso un epilogo tragico. Le comunità ospitano i minori per periodi limitati che variano dagli 8 ai 12 mesi al compimento del diciottesimo anno di età, il minore sarà costretto a intraprendere un percorso di vita da adulto senza il sostegno degli operatori. Il ruolo degli educatori all'interno delle comunità diventa quindi un supporto per il minore in quanto essi dovranno impartire al minore gli strumenti per condurlo a vivere una vita indipendente e in totale autonomia.

## 5. Tutela dei minori stranieri non accompagnati come sfida a livello globale.

Il fenomeno migratorio non rappresenta più una realtà isolata ma in continua espansione tale da coinvolgere molti stati pur in modo diverso: quelli a cui i migranti approdano via mare (es. Italia e Grecia), quelli che ricevono migranti richiedenti asilo (es. Germania e Svezia) ma anche di transito. La collaborazione con i paesi d'origine e di transito come la cooperazione con le organizzazioni della società civile è fondamentale.

In un'ottica di prevenzione ciò che viene costantemente richiesto è sviluppare linee di intervento fondamentali nei paesi d'origine (quali la riduzione della povertà, il potenziamento dell'istruzione e delle politiche di lavoro, e incentivare il processo di democratizzazione) per realizzare un contesto che permetta ai minori di crescere anche nei loro paesi d'origine con buone prospettive di condurre una vita dignitosa. Nei paesi d'origine e di transito sarebbe altresì opportuno promuovere specifiche attività di sensibilizzazione per permettere di riconoscere ed estirpare rapidamente i casi di tratta di esseri umani e proteggere le potenziali vittime. La tutela dei minori stranieri non accompagnati

rappresenta una sfida non più limitata al solo ambito regionale bensì un obiettivo comune alla comunità internazionale che deve perseguire ricordando che i minori necessitano di cure e attenzioni particolari e hanno bisogno di crescere in un ambiente familiare e in un clima di felicità, amore e comprensione.

# I minori migranti nel sistema europeo comune di asilo\*

---

**SOMMARIO:** 1. Breve introduzione. – 2. Gli *status* di protezione internazionale. – 3. La procedura di asilo. – 4. Le condizioni di accoglienza. – 5. Il rimpatrio. – 6. La tratta degli esseri umani. – 7. Il c.d. sistema Dublino. – 8. Alcune osservazioni: criticità e prospettive.

## 1. Breve introduzione.

Nella normativa europea in materia di immigrazione e asilo viene ricompreso nell'ambito di applicazione anche il minore<sup>1</sup> e, in particolare, il minore non accompagnato<sup>2</sup>. Il minore, dunque, rientra tra i beneficiari della protezione internazionale e può essere qualificato come rifugiato, titolare della protezione sussidiaria oppure temporanea, può presentare domanda di asilo, nonché godere di alcuni diritti, previsti nella normativa, quali quelli relativi all'accoglienza, all'accesso all'istruzione, all'assistenza sociale e sanitaria, all'accesso ai programmi di integrazione.

Ciò che rileva è che tutte le decisioni che riguardano i minori devono essere adottate in applicazione dei principi fondamentali, vale a dire del principio generale di *non-refoulement* e, specificatamente, della tutela dell'interesse superiore del minore.<sup>3</sup>

## 2. Gli *status* di protezione internazionale.

La [direttiva 2011/95/UE](#)<sup>4</sup> (la c.d. direttiva qualifiche) relativa alla qualifica di rifugiato chiarisce i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale.

---

\* A cura di Anna Meneghetti (parr. 1, 3, 4, 7) e Nicolò Vincenzi (parr. 2, 5, 6, 8). Il testo si rifà alla relazione presentata al convegno «Minori e immigrazione: quali diritti? I minori stranieri non accompagnati e separati dalle loro famiglie» (Verona, Dipartimento di Scienze giuridiche, 23 aprile 2015) dagli studenti del gruppo 2 formato da Nicola Balduzzi, Federica Bissolo, Phila Knaapila, Anna Meneghetti, Vanessa Migliorini, Veronica Moronese, Federica Petrini, Nicolò Vincenzi.

<sup>1</sup> In base alla normativa europea rilevante in materia si intende minore ogni persona «di età inferiore agli anni diciotto» (cfr. ad es. art. 2, lett. *κ*, della direttiva 2011/95/UE, su cui v. *infra*, par. 2).

<sup>2</sup> Vale a dire «il minore che giunga nel territorio dello Stato membro senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla normativa o alla prassi dello Stato membro interessato, e fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto; il termine include il minore che venga abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri» (cfr. ad es. art. 2, lett. *λ*, della direttiva 2011/95/UE, su cui v. *infra*, par. 2). *Amplius*, sulla definizione di minore non accompagnato, v. *supra*, in questo numero, M. VANZO, a cura di, *I minori stranieri non accompagnati: quadro d'insieme*, par. 1.

<sup>3</sup> Sulla necessità di considerare la situazione dei minori non accompagnati nell'UE si veda la [risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013](#).

Il minore non accompagnato viene espressamente ricompreso tra i beneficiari di due *status* di protezione internazionale, quello di rifugiato e quello di protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 2, lett. da *a a g*.

Gli Stati membri, che riconoscono al minore non accompagnato lo *status* di rifugiato o di persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, devono adottare le misure necessarie per assicurargli la rappresentanza, da parte di un tutore o un organismo (art. 31). Essi devono osservare anche il divieto di respingimento, che può essere effettuato solo in casi eccezionali, vale a dire qualora vi sia un pericolo per la sicurezza dello Stato o della comunità, tenendo però sempre in considerazione l'interesse superiore del minore. Deve inoltre essere garantito al minore l'accesso all'informazione sui suoi diritti e obblighi previsti dallo *status* attribuito, nonché la possibilità di mantenere l'unità del nucleo familiare rilasciando anche ai membri della sua famiglia un permesso di soggiorno o fornendogli assistenza nel rimpatrio. Quando è possibile, il minore deve essere collocato presso i familiari adulti, una famiglia affidataria o un centro specializzato, oppure deve essere alloggiato presso i fratelli. Oltretutto, nella scelta dell'alloggio deve tenersi conto del parere del minore «conformemente all'età e al grado di maturità dello stesso»<sup>5</sup>.

Tra l'altro, le disposizioni prevedono che al minore vengano garantiti l'accesso all'istruzione, all'assistenza sociale e sanitaria, alle misure di integrazione.

Al fine di far fronte a situazioni eccezionali di emergenza, la [direttiva 2001/55/CE](#)<sup>6</sup> introduce una normativa riguardante la procedura per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio per gli sfollati. Gli obiettivi della direttiva sono quelli di garantire una protezione minima e di salvaguardare l'intero sistema comune d'asilo. Il concetto di sfollato comprende cittadini di Stati terzi o apolidi sia che essi sfuggano da zone di conflitto armato o di violenza endemica sia che siano vittime di violazione sistematiche e generalizzate dei diritti umani.

L'art. 5 della direttiva stabilisce che il Consiglio, a maggioranza qualificata e su proposta della Commissione, deve accertare la presenza di tale afflusso. La protezione ha durata semestrale e spetta allo stesso Consiglio valutare la cessazione della situazione di emergenza.

---

<sup>4</sup> 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 (in *GUUE* L 337 del 20 dicembre 2011, pp. 9-26).

<sup>5</sup> Sull'interesse superiore del minore nell'ambito del fenomeno migratorio, v. A. MARTONE, *Minori stranieri non accompagnati: strumenti di tutela tra garanzie internazionali e diritto interno*, in *La gestione dei flussi migratori tra esigenza di ordine pubblico, sicurezza interna ed integrazione europea*, a cura di A. Di Stasi, L. Kalb, Napoli 2013, p. 239 ss.

<sup>6</sup> 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 (in *GUCE* L 212 del 7 agosto 2001, pp. 12-23). Recepita in Italia con il d.lgs. 7 aprile 2003, n. 85 (in *GU* 93 del 22 aprile 2003).

Anche in questi casi gli Stati membri sono obbligati a provvedere diritti e garanzie nei confronti dei titolari del diritto di protezione temporanea (tra cui, permesso di soggiorno, documento comprensibile, possibilità di esercitare attività lavorative, adeguato alloggio, assistenza medica, ricongiungimento familiare, fornire un rappresentante e concedere la possibilità di presentare una domanda d'asilo). Tuttavia, lo Stato membro può avvalersi dell'art. 25 al fine di escludere da tale protezione chi abbia commesso un crimine contro la pace, crimine di guerra, contro l'umanità oppure chi abbia commesso atti contrari agli scopi delle Nazioni Unite; nonché i soggetti che costituiscono un pericolo per la sicurezza dello Stato non possono beneficiare di suddetta protezione.

Tra i soggetti possibili beneficiari, gli Stati membri devono prestare massima attenzione alle persone più vulnerabili, quali i minori non accompagnati<sup>7</sup>.

### 3. La procedura di asilo.

La [direttiva 2013/32/UE](#)<sup>8</sup> (la c.d. direttiva procedure) si applica a tutte le domande di asilo presentate nel territorio dello Stato membro ospitante, nelle zone di frontiera e di transito. Questa normativa disciplina l'intero *iter* di una domanda di asilo: diversamente da quella precedente ([direttiva 2005/85/CE](#)<sup>9</sup>), questa crea un sistema coerente volto a garantire che tutte le decisioni in materia siano adottate in modo più efficiente ed equo e che tutti gli Stati membri esaminino le domande in base a norme comuni.

Nell'applicare la presente direttiva, qualora si tratti di un minore, gli Stati membri devono considerare il suo interesse superiore, in particolare il suo «benessere e sviluppo sociale, compreso il suo passato»<sup>10</sup>. All'art. 7, par. 3, viene poi espressamente previsto il caso in cui sia un minore a presentare domanda di protezione internazionale e, al par. 4, quando sia un minore non accompagnato. In tale ultimo caso, gli Stati membri devono permettere che il soggetto che ne ha la rappresentanza presenti la domanda a suo nome. Inoltre, al minore non accompagnato spettano alcune garanzie minime per tutta la durata della procedura per il riconoscimento dello *status* (art. 23).

### 4. Le condizioni di accoglienza.

---

<sup>7</sup> Cfr. ad es. art. 13, par. 4; art. 15, par. 4; art. 16 della direttiva 2001/55/CE.

<sup>8</sup> 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) (in *GUUE* L 180 del 29 giugno 2013, pp. 60-95). Recepita in Italia con il d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142 (in *GU* 214 del 15 settembre 2015).

<sup>9</sup> 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 (in *GUUE* L 326 del 13 dicembre 2005, pp. 13-34).

<sup>10</sup> Cfr. considerando n. 33 della direttiva 2013/32/UE.

La [direttiva 2013/33/UE](#)<sup>11</sup> (la c.d. direttiva accoglienza) sostituisce la precedente [direttiva 2003/9/CE](#) e contiene le norme relative alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in attesa che la loro domanda sia esaminata. Particolare attenzione viene posta nei confronti dei soggetti più deboli, tra cui i minori. L'art. 11 disciplina il trattenimento di persone vulnerabili e i richiedenti con esigenze di accoglienza particolari: per i minori il trattenimento deve essere previsto solamente come ultima risorsa e deve avere una durata possibilmente breve (art. 23). Con riferimento ai minori non accompagnati, essi devono essere trattenuti solo in casi eccezionali, in istituti idonei e con personale adeguato a soddisfare le loro esigenze; in ogni caso, deve essere fatto il possibile perché vengano rilasciati al più presto. Ai sensi dell'art. 24, par. 2, il minore non accompagnato deve essere alloggiato preferibilmente presso familiari adulti, una famiglia affidataria o in altri alloggi idonei. Anche nell'applicazione di questa direttiva l'interesse superiore del minore deve essere tenuto in considerazione, avendo riguardo all'opinione dello stesso, secondo la sua età e il suo grado di maturità.

## 5. Il rimpatrio.

In base alla [direttiva 2008/115/CE](#)<sup>12</sup> (la c.d. direttiva rimpatrio), il rimpatrio può essere disposto nei confronti dei cittadini di Stati terzi il cui soggiorno sul suolo europeo risulti essere irregolare. Nell'applicare la procedura, qualora si tratti di un minore, gli Stati membri devono osservare il principio della tutela del suo interesse superiore (art. 5, lett. a). Ai sensi dell'art. 10, essi, prima di adottare una decisione di rimpatrio, devono assicurare ai minori un'assistenza da parte di organismi diversi da quelli che eseguono il trasferimento e accertarsi che essi siano ricondotti o affidati a un membro della famiglia oppure ad un tutore designato presso strutture di accoglienza.

## 6. La tratta degli esseri umani.

La [direttiva 2011/36/UE](#)<sup>13</sup> si inserisce nel quadro della normativa posta a tutela dei migranti, in particolare mira a creare azioni per la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani.

«Poiché 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

---

<sup>11</sup> Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (in *GUUE* L 180 del 29 giugno 2013, pp. 96-116). Recepita in Italia con il d.lgs. n. 142/2015.

<sup>12</sup> 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 (in *GUUE* L 348 del 24 dicembre 2008, pp. 98-107).

<sup>13</sup> 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 (in *GUUE* L 101 del 15 aprile 2011, pp. 1-11).

applicata tenendo conto dell'interesse superiore del minore conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alla Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo»<sup>14</sup>. L'art. 2 indica che i minori possono essere vittima di tratta quando sono soggetti a sfruttamento della prostituzione, a lavoro forzato, accattonaggio e a prelievo di organi.

In particolare, gli artt. da 13 a 16 sono dedicati alla protezione da garantire ai minori in tutte queste situazioni, secondo cui tutte le misure che li riguardano devono essere adottate tenendo conto del loro interesse superiore. Oltretutto, in caso di incerta identificazione, viene stabilita una presunzione di minore età al momento degli accertamenti (art. 13, par. 2), al fine di offrire una protezione alle persone vulnerabili indipendentemente dalla verifica dei dati anagrafici.

Nel [piano d'azione](#)<sup>15</sup> per il periodo 2010-2014 specificatamente dedicato ai minori non accompagnati, l'Unione europea ha avanzato delle proposte dirette proprio contrastare tale fenomeno, il quale può essere un motivo di arrivo dei minori e viene considerato una nuova forma di schiavitù. Si è ritenuto «opportuno promuovere formazioni e attività specifiche di sensibilizzazione per permettere di riconoscere rapidamente i casi di tratta degli esseri umani e proteggere le vittime potenziali». Inoltre, viene ribadita la necessità di un esame più attento delle domande d'asilo presentate da un adulto a nome di un minore. La lotta contro la tratta degli esseri umani deve in ogni caso avvenire in cooperazione con i paesi d'origine, che devono essere supportati affinché migliorino le loro capacità amministrative e legislative proprio per contrastare questo fenomeno. Non solo, per arginare il flusso dei minori non accompagnati viene sottolineata anche la necessità di azioni di prevenzione e di differenziare le azioni politiche in funzione della categoria a cui i minori appartengono (richiedenti asilo, vittime di tratta, immigrati irregolari).

La [relazione](#)<sup>16</sup> su tale piano d'azione è stata presentata dopo il primo biennio (2010-2012). La Commissione ha identificato i settori che richiedono maggiore attenzione e notato, tra l'altro, come la raccolta di dati continui ad essere una delle lacune fondamentali, che ostacola il perseguimento degli obiettivi di scambio delle informazioni e di cooperazione tra gli Stati membri nell'ottica di prestare una adeguata tutela ai migranti.

## 7. Il c.d. sistema Dublino.

---

<sup>14</sup> Cfr. considerando n. 8 della direttiva 2011/36/UE.

<sup>15</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Piano d'azione sui minori non accompagnati 2010-2014 (COM(2010) 213 def. del 6 maggio 2010).

<sup>16</sup> Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Relazione intermedia relativa all'attuazione del Piano d'azione sui minori non accompagnati (COM(2012) 554 final del 28 settembre 2012).

Nell'ambito del quadro legislativo rilevante in materia di immigrazione e asilo assume un ruolo fondamentale il c.d. sistema Dublino, che comprende il [regolamento n. 604/2013, c.d. \*Dublino III\*](#),<sup>17</sup> che sostituisce il precedente [regolamento n. 343/2003, c.d. \*Dublino II\*](#), il quale a sua volta sostituiva la Convenzione di Dublino del 1990. Tale normativa contiene i criteri e i meccanismi per individuare lo 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 apolide. Il principio generale alla base del regolamento Dublino III è che ogni domanda di asilo deve essere esaminata da un solo Stato membro e la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale ricade sullo Stato che ha svolto un ruolo significativo in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri. La competenza è individuata attraverso criteri obiettivi che lasciano uno spazio ridottissimo alle preferenze dei singoli Stati.

Una discrezionalità in capo agli Stati è prevista dall'art. 3, par. 2, la c.d. *clausola di sovranità*. Essa prevede, in deroga al criterio generale (secondo cui è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata), che, qualora vi siano «fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente». Nell'ottica di offrire una elevata protezione, è altresì prevista la c.d. *clausola umanitaria*, secondo cui uno Stato membro richiesto di esaminare la domanda possa «chiedere a un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali», anche se tale altro Stato membro non è competente in base ai criteri generali (art. 17, par. 2).

Con riferimento ai minori, soprattutto non accompagnati, viene ribadito che «l'interesse superiore del minore dovrebbe costituire un criterio fondamentale per gli Stati membri nell'applicazione del presente regolamento».<sup>18</sup> Il titolo di giurisdizione che viene in rilievo per individuare lo Stato competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale di un minore non accompagnato è contenuto nell'art. 8 del regolamento Dublino III. Si distinguono due ipotesi: nel caso in cui il minore non accompagnato abbia un familiare o un fratello legalmente residenti in uno Stato membro sarà

---

<sup>17</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (in *GUUE* L 180 del 29 giugno 2013, pp. 31-59).

<sup>18</sup> Cfr. considerando n. 13 e art. 6 del regolamento Dublino III.

questo Stato competente ad analizzare la domanda; se il minore è coniugato e il coniuge non si trova in uno Stato membro, allora sarà competente lo Stato in cui si trova legalmente il padre, la madre, il fratello o un adulto che è responsabile, in base alla legge o alla prassi di quello Stato. In mancanza di parenti, è competente in generale lo Stato membro dove è stata presentata la domanda (art. 8, par. 4).

La competenza ad esaminare la domanda presentata da un minore non accompagnato è stata oggetto della sentenza della Corte di giustizia del 6 giugno 2013 nel caso [\*MA e a. c. Secretary of State for the Home Department\*](#)<sup>19</sup>. La Corte era stata adita in via pregiudiziale con una domanda riguardante l'interpretazione dell'art. 6, par. 2, del regolamento Dublino II, applicabile all'epoca dei fatti, secondo la quale esso «deve essere interpretato nel senso che, in circostanze come quelle del procedimento principale, nelle quali un minore non accompagnato, sprovvisto di familiari che si trovino legalmente nel territorio di uno Stato membro, ha presentato domanda di asilo in più di uno Stato membro, designa come «Stato membro competente» lo Stato membro nel quale si trova tale minore dopo avervi presentato una domanda di asilo».

La disposizione oggetto del rinvio pregiudiziale corrisponde attualmente all'art. 8, par. 4 del regolamento Dublino III, su cui la Commissione europea si è concentrata nella sua [proposta di modifica](#)<sup>20</sup> presentata il 26 giugno 2014, con cui ha voluto dare seguito alla suddetta sentenza con l'obiettivo di risolvere le attuali ambiguità della disposizione sui minori non accompagnati che non hanno familiari, fratelli o parenti nel territorio degli Stati membri, al fine di garantire la certezza del diritto per quanto riguarda la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale in tali casi. In particolare, la proposta intende modificare l'art. 8, par. 4 allo scopo di indicare precisamente la competenza nei casi in cui il minore non accompagnato non ha parenti e ha presentato una domanda di protezione internazionale nello Stato in cui si trova (par. 4 *bis*); si trova in uno Stato membro in cui non ha presentato la domanda (par. 4 *ter*); nonché prescrive che deve essere perseguito l'interesse superiore del minore (par. 4 *quater*) e che gli Stati membri devono informarsi in merito alle nuove competenze al fine di evitare situazioni di abuso del sistema (par. 4 *quinqüies*).

Nel [parere del Comitato economico e sociale europeo](#) relativo a tale proposta è stato evidenziato come sia necessario tutelare i minori quali soggetti vulnerabili soprattutto attraverso un sistema di garanzie effettivo, nell'ottica di attuare quanto disposto dal Commento generale 3 giugno 2005, n. 6 del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, relativo al trattamento dei bambini separati dalle

---

<sup>19</sup> Corte giust., 6 giugno 2013, causa C-648/13, *MA e a. c. Secretary of State for the Home Department*, EU:C:213:367.

<sup>20</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro (COM(2014) 382 final del 26 giugno 2014), per il cui *iter* legislativo si rimanda al [sito internet](#).

proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine<sup>21</sup>, e dalla Convenzione dell'Aia del 1996 sulle misure di protezione dei minori.

## 8. Alcune osservazioni: criticità e prospettive.

Nell'analisi della normativa e della giurisprudenza in materia di tutela dei minori migranti non accompagnati che presentano una domanda di protezione internazionale, si è rilevato come sia necessario garantire il diritto all'informazione, che, nella prassi, a volte risulta violato per problemi di comprensione linguistica. Un altro aspetto che appare lacunoso è quello concernente la raccolta di dati e, più in generale, la questione dell'identificazione del minore, che incide poi sulla cooperazione tra le autorità nazionali nello scambio delle informazioni.<sup>22</sup>

Per quanto riguarda le infrastrutture presenti negli Stati, le difficoltà sono state accertate anche in via giurisprudenziale. Nel caso [Rahimi c. Grecia](#) sottoposto alla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>23</sup> viene lamentata la violazione dell'art. 3 CEDU per la mancanza totale di misure di inquadramento e di accompagnamento adatte alla condizione di minore non accompagnato e per la carenza delle condizioni di detenzione nel centro di trattenimento, in particolare perché il minore era stato detenuto insieme ad adulti. Le difficoltà, più in generale, riguardano la gestione del sovraffollamento dei centri, e quindi le condizioni igienico sanitarie e la mancanza di personale numericamente adeguato.

Più in generale, il divieto di tortura e trattamenti disumani o degradanti di cui all'art. 3 CEDU si considera violato qualora le condizioni di accoglienza e di vita offerte dallo Stato in cui i soggetti hanno presentato una domanda di protezione internazionale non siano adeguate, vale a dire non siano rispettose della dignità umana.<sup>24</sup> Non solo, la violazione di tale norma si è riscontrata anche nei confronti dei richiedenti asilo che sono stati trasferiti da uno Stato membro dell'Unione europea, in applicazione del regolamento Dublino, nello Stato ritenuto competente. Infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo, come nel caso [M.S.S. c. Belgio e Grecia](#)<sup>25</sup>, ha sostenuto che uno Stato membro, pur se in attuazione delle disposizioni contenute nel regolamento Dublino, ha l'obbligo di valutare la situazione del paese di destinazione, tenendo conto delle possibili carenze sistemiche che inficiano la tutela effettiva del diritto di asilo. La Corte ha ribadito questo concetto anche nella sentenza [Tarakhel c.](#)

---

<sup>21</sup> *Amplius*, sul Commento in parola, v. *supra*, in questo numero, M. VANZO, a cura di, *I minori stranieri non accompagnati*, cit., parr. 1 e 3.

<sup>22</sup> *Amplius*, sulla questione dell'identificazione, v. *supra*, in questo numero, M. VANZO, a cura di, *I minori stranieri non accompagnati*, cit., par. 4.

<sup>23</sup> Corte Edu, 5 aprile 2011, ricorso n. 8687/08, *Rahimi c. Grecia*. Il ricorrente (all'epoca dei fatti minore, aveva 16 anni) veniva arrestato in Grecia e trattenuto in un centro, in attesa della decisione di espulsione, unitamente ad altre persone adulte.

<sup>24</sup> Sulla violazione dell'art. 3 CEDU, in un caso di respingimento di migranti, cfr. Corte Edu, grande camera, 23 febbraio 2012, ricorso n. 27765/09, [Hirsi e a. c. Italia](#).

<sup>25</sup> Corte Edu, grande camera, 21 gennaio 2011, ricorso n. 30696/09, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*.

[Svizzera](#)<sup>26</sup>, a fronte della doglianza lamentata dai ricorrenti relativa alla violazione dell'art. 3 CEDU, in quanto se fossero stati rimandati in Italia avrebbero corso il rischio di subire trattamenti disumani e degradanti per le precarie condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo nei centri.

Con riferimento ai minori non accompagnati, si nota come la figura del tutore o del rappresentante sia indispensabile per garantire una loro tutela effettiva dei diritti previsti nella normativa europea e interna. Tra i requisiti che questi soggetti devono possedere è certamente importante la formazione e la preparazione professionale al fine di affrontare ogni tipo di situazione riguardante i soggetti più vulnerabili. In questo contesto è stato istituito a livello europeo lo [European Network of Guardianship Institutions](#), un gruppo di esperti in materia di minori non accompagnati coinvolti nel processo migratorio, il cui compito fondamentale, oltre a creare una rete di scambio di informazioni e supporto tra tutori, riguarda la formazione degli stessi. L'importanza della qualifica degli operatori del diritto per questioni inerenti ai minori non accompagnati è stata altresì evidenziata nel citato [piano di azione](#) 2010-2014, dove l'Unione europea raccomanda che essi debbano ricevere una preparazione adeguata per interagire con il minore.

Il fenomeno migratorio, soprattutto via mare, è all'attenzione della cronaca quotidiana, con riguardo agli eventi di naufragi in alto mare e approdi sulle coste italiane, che interessano dunque il nostro Paese, ma che hanno ripercussioni anche sul piano politico europeo.

Nella riunione straordinaria del 23 aprile 2015 con una [dichiarazione](#) il Consiglio europeo si è impegnato ad affrontare la situazione drammatica del Mediterraneo, decidendo di «rafforzare la nostra presenza in mare, lottare contro i trafficanti, prevenire i flussi migratori illegali e rafforzare la solidarietà e la responsabilità interne».

Il 26 giugno 2015 i capi di Stato e di governo degli Stati membri si sono accordati per la redistribuzione di 40mila richiedenti asilo arrivati da aprile 2015 in Grecia e in Italia.<sup>27</sup> Tuttavia, l'adesione al «sistema per quote» non è prevista come obbligatoria (contrariamente a quanto risultava nell'[Agenda europea sulla migrazione](#) presentata in maggio dalla Commissione europea), ma facoltativa. Il collocamento dei migranti dovrebbe essere realizzato nei prossimi due anni, a partire da ottobre, in base a un meccanismo di distribuzione tra gli Stati secondo cui le quote sono calcolate in base a precisi parametri, tra cui PIL, numero di persone già accolte e tasso di disoccupazione del Paese. Altri 20mila sfollati che necessitano di protezione internazionale dovranno invece essere reinsediati.<sup>28</sup> Inoltre, i

---

<sup>26</sup> Corte Edu, grande camera, 4 novembre 2014, ricorso n. 29217/12, *Tarakbel c. Svizzera*. Le autorità svizzere si erano rifiutate di esaminare la richiesta di asilo di una coppia afghana e dei loro sei figli minori, decidendo di respingerli in Italia, paese in cui erano inizialmente approdati.

<sup>27</sup> Si vedano le [conclusioni del Consiglio europeo del 25-26 giugno 2015](#).

<sup>28</sup> Sulle operazioni di reinsediamento si rinvia alle [conclusioni del 22 luglio 2015](#). Per maggiori informazioni si veda la pagina web sulle [politiche migratorie](#) del Consiglio.

leader dell'UE hanno anche sottolineato l'esigenza di accelerare i negoziati sulla riammissione con i Paesi di origine e di transito e concordato di rafforzare i poteri di Frontex per contribuire al rimpatrio dei migranti illegali.

Il 14 settembre 2015 si è tenuto un [vertice straordinario](#) sull'emergenza migranti a Bruxelles, sollecitato da Germania, Gran Bretagna e Francia, volto a individuare azioni immediate per impedire che altri esseri umani perdano la vita in mare o trasportati come merce sui tir<sup>29</sup>. In particolare, è stata adottata una [decisione](#) che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, operanti attraverso un meccanismo di ricollocazione eccezionale dei migranti verso altri Stati membri per un periodo di due anni.

In conclusione, dallo studio della normativa, dei documenti e dal contesto, si è pensato che un regolamento focalizzato soprattutto sullo *status* del minore, contenente una disciplina comune e uniforme di tutta la procedura di asilo, possa, grazie alla diretta applicabilità delle proprie disposizioni, essere uno strumento utile per perseguire l'obiettivo di offrire una tutela effettiva dei diritti. La vincolatività, o l'obbligatorietà, delle disposizioni potrebbe quindi rappresentare la soluzione e il primo passo verso la realizzazione di un'azione europea in materia di immigrazione.

---

<sup>29</sup> Si vedano, *amplius*, le [conclusioni](#) formulate al termine di tale vertice.

# Percorsi di accoglienza, garanzia ed integrazione\*

---

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. Osservazioni introduttive in materia di prima assistenza ai MSNA. Quadro normativo di riferimento e prime applicazioni in Italia. – 3. Una prima soluzione possibile dopo la fase di prima accoglienza: l'istituto del rimpatrio assistito. – 4. Soluzioni di lunga durata e percorsi di integrazione: il ricongiungimento familiare. – 5. Soluzioni di lunga durata e percorsi di integrazione: l'affidamento. – 5.1. Quadro normativo di riferimento. – 5.2. Tipologie di affidamento. – 5.3. Esempi di soluzioni concrete.

## 1. Introduzione.

Il crescente intensificarsi del fenomeno migratorio, che ha coinvolto l'Italia e l'Europa negli ultimi decenni raggiungendo l'apice in seguito alle rivoluzioni della Primavera araba e ai successivi conflitti civili che hanno destabilizzato il nord Africa e il Medio Oriente<sup>1</sup>, ha portato alla luce le carenze e le problematicità dei sistemi nazionali e internazionali nell'accoglienza e nella capacità di individuare e perseguire strategie a lungo termine idonee, da una parte, a far fronte a tale emergenza e, dall'altra, a tutelare i migranti.

Queste difficoltà sono ancora più evidenti in relazione ai minori stranieri non accompagnati (d'ora innanzi: MSNA<sup>2</sup>), i quali più di tutti necessitano di una specifica tutela a causa della loro giovane età e della particolare situazione di vulnerabilità che li caratterizza.

Per quanto riguarda la situazione in Italia, le norme in materia, contenute nel «Testo unico sulle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» (d'ora in avanti TUI), approvato con [d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286](#)<sup>3</sup>, hanno subito numerose modifiche, in parte conseguenti alla successione di esecutivi di diverso orientamento politico, considerate spesso come non coerenti e caratterizzate da esigenze repressive nei confronti dell'ingresso e del soggiorno irregolare<sup>4</sup>. Ne risulta una disciplina insufficiente e inadeguata a tutelare (anche, ma non soltanto) i minori migranti

---

**\*A cura di Martina Borghetto (par. 2), Margherita Campaci (par. 5), Antongiulio Ceruti (par. 4), Luca Tronconi (par. 1 e 3).** Il testo si rifà alla relazione presentata al convegno «Minori e immigrazione: quali diritti? Minori stranieri non accompagnati e separati dalle loro famiglie» (Verona, Dipartimento di Scienze giuridiche, 23 aprile 2015) dagli studenti del gruppo 3 formato da Martina Borghetto, Giulia Bussola, Margherita Campaci, Antongiulio Ceruti, Enrico Corato, Jakob Tasser, Luca Tronconi, Federico Trotta.

<sup>1</sup> Riguardo all'impatto della Primavera araba sui flussi migratori regionali e verso l'Italia, si veda [l'approfondimento](#) a cura del Cespi n. 59.

<sup>2</sup> Sulla definizione di MSNA alla luce della normativa interna e sovranazionale, v. *supra*, in questo numero, M. VANZO, a cura di, *I minori stranieri non accompagnati: quadro d'insieme*, par. 1.

<sup>3</sup> D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, e successive modifiche (in *GU* 191 del 18 agosto 1998, *suppl. ord.* 139).

<sup>4</sup> A. MARTONE, *Minori stranieri non accompagnati: strumenti di tutela tra garanzie internazionali e diritto interno*, in *La gestione dei flussi migratori tra esigenze di ordine pubblico, sicurezza interna e integrazione europea*, a cura di A. Di Stasi, L. Kalb, Napoli 2013, p. 246.

che giungono in Italia senza alcun genitore o legale rappresentante. L'esigenza di un riassetto complessivo e coerente del sistema di accoglimento ed integrazione dei MSNA ha portato alla [proposta di legge presentata il 4 ottobre 2013, n. 1658](#)<sup>5</sup>, ma ad oggi ancora all'esame della Camera dei deputati.

Nel presente studio saranno approfonditi, con riferimento alla fase successiva alla prima accoglienza, gli istituti del rimpatrio assistito, del ricongiungimento familiare e dell'affidamento ponendo in rilievo le criticità che risultano d'ostacolo a una tutela effettiva (e non solo formale) dei diritti dei MSNA.

## 2. Osservazioni introduttive in materia di prima assistenza ai MSNA. Quadro normativo di riferimento e prime applicazioni in Italia.

La Commissione europea, nel suo [Piano d'azione 2010-2014 sui MSNA](#)<sup>6</sup>, ha posto in risalto come il presupposto per fornire risposte concrete ed efficaci sia un approccio comune tra UE e Stati membri basato sul rispetto dei principi e dei diritti dei minori sanciti nella [Convenzione ONU sui diritti del fanciullo](#) e nella [Carta dei diritti fondamentali dell'UE](#), sulla solidarietà tra i paesi coinvolti, sulla condivisione delle responsabilità tra Stati membri e paesi di origine e di transito, nonché sulla cooperazione rafforzata con le organizzazioni della società civile e con le organizzazioni internazionali. Con il Piano d'azione, la Commissione ha inteso fornire delle linee guida a beneficio degli Stati che mettono da un lato in evidenza gli aspetti critici, quali l'insufficienza dei dati a disposizione sui MSNA, la presenza di standard inadeguati delle strutture di accoglienza, e dall'altro indicano proposte di intervento incentrate su tre linee d'azione principali costituite da: prevenzione della migrazione a rischio e della tratta dei minori, programmi di protezione nei paesi terzi, accoglienza e identificazione di soluzioni durature<sup>7</sup>.

La questione è stata ripresa dal Parlamento europeo con la [risoluzione del 12 settembre 2013](#)<sup>8</sup>, in cui viene ribadita la necessità di assicurare ai MSNA un trattamento adeguato e finalizzato alla ricerca di soluzioni che assicurino nel lungo periodo la tutela dell'interesse superiore del minore.

Di tutti questi profili problematici si è interessato anche il nostro Paese, vittima di una frammentazione a livello legislativo che ostacola l'applicabilità e l'effettività degli interventi fin dalla fase di soccorso e prima accoglienza dei MSNA<sup>9</sup>. Una possibile soluzione a favore di una maggiore unitarietà del quadro di riferimento potrebbe derivare dall'approvazione della già citata [proposta di](#)

---

<sup>5</sup> Proposta di legge 1658/2013, Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati. Presentata il 4 ottobre 2013, la proposta è ancora in corso di esame alla Camera dei deputati

<sup>6</sup> COM(2010) 213 def. del 6 maggio 2010 ed inserito tra le priorità del Programma di Stoccolma.

<sup>7</sup> Su questi aspetti cfr., in particolare, parr. 2 e 4 del Piano d'azione, cit.

<sup>8</sup> Parlamento europeo, risoluzione del 12 settembre 2013, Situazione dei minori non accompagnati nell'UE, P7\_TA-PROV(2013)0387.

<sup>9</sup> Su cui v. *supra*, in questo numero, M. VANZO, a cura di, *I minori stranieri non accompagnati*, cit., par. 3.

[legge n. 1658/2013](#)<sup>10</sup>, esplicitamente finalizzata a fornire omogeneità nell'applicazione delle norme e a garantire uguale tutela in tutto il territorio nazionale. La proposta mira ad introdurre una disciplina organica riguardo i MSNA, proponendo, in particolare, di: a) uniformare le procedure di identificazione e di accertamento dell'età attraverso l'attivazione di una specifica banca dati; b) realizzare un sistema nazionale di accoglienza che presupponga la continuità del finanziamento da parte di un apposito fondo nazionale che sgravi, non solo a livello economico, il peso di gestione che ricade oggi sui Comuni (art. 13); c) provvedere ad un'assistenza continua ed immediata in ogni fase del procedimento da parte di un tutore (art. 12 che promuove l'istituzione di elenchi di tutori volontari selezionati e adeguatamente formati presso ogni tribunale ordinario).

Nel frattempo, per far fronte agli ultimi flussi straordinari dei cittadini di Stati terzi, il 10 luglio 2014 è stata sancita un'[intesa in sede di Conferenza unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali](#) volta all'attuazione di uno specifico piano nazionale. Per quanto riguarda i MSNA, esso propone di attivare «strutture governative di primissima accoglienza ad alta specializzazione con funzioni di identificazione ed accertamento dell'età<sup>11</sup>» e di pianificare la loro accoglienza di secondo livello nell'ambito dello [SPRAR](#) (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), che dovrà essere «adeguatamente potenziato e finanziato» in quanto finora destinato ai soli richiedenti asilo.

Questa nuova pianificazione è stata resa operativa per mezzo della [legge di stabilità 2015](#)<sup>12</sup>, che, al comma 181, ha previsto il trasferimento delle risorse del fondo per MSNA, precedentemente istituito presso il Ministero del lavoro al Ministero dell'interno e la creazione di un apposito fondo per l'accoglienza dei MSNA, incrementato di 12,5 milioni di euro a partire dal 2015<sup>13</sup>. Al Ministero dell'interno è stato affidato il coordinamento della costituzione di strutture temporanee. Lo stesso, quindi, ha emesso un avviso pubblico per la presentazione di progetti finanziati a valere sul fondo asilo, migrazione ed integrazione 2014-2020 di 11,8 milioni di euro<sup>14</sup>.

Come esempio di implementazione a livello regionale di ciò che è stato previsto nel piano operativo nazionale dalla Conferenza unificata, può essere richiamata la [deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte del 26 gennaio 2015](#), con la quale sono stati approvati i requisiti strutturali e

---

<sup>10</sup> Proposta di legge 1658/2013, cit., su cui v. *supra*, par. 1.

<sup>11</sup> Con decreto 1° aprile 2015, n. 3368, è stata prevista la realizzazione di nuove strutture ad alta specializzazione, equamente distribuite sul territorio nazionale (massimo di 2 per regione), per attività di accoglienza temporanea di MSNA (circa 81.558 giornate di accoglienza nel periodo 3 giugno 2015 – 17 dicembre 2015).

<sup>12</sup> L. 23 dicembre 2014, n. 190, in *GU* 300 del 29 dicembre 2014, *suppl. ord.* 99.

<sup>13</sup> Sulle misure nazionali qui delineate, si veda S. DALL'OGGIO, *La revisione periodica universale II ciclo dell'Italia. Per un commento alle raccomandazioni in materia di promozione e protezione dei diritti umani dei migranti*, in [Ordine internazionale e diritti umani](#), 2015, pp. 170-172.

<sup>14</sup> [Decreto del Ministro dell'Interno del 27 aprile 2015](#), recante modalità di presentazione delle domande di contributo da parte degli enti locali per i servizi finalizzati all'accoglienza nella rete SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) di minori stranieri non accompagnati (MSNA).

gestionali per le strutture ad alta specializzazione per l'accoglienza dei MSNA contenuti nell'avviso pubblico sopra citato.

### 3. Una prima soluzione possibile dopo la fase di prima accoglienza: l'istituto del rimpatrio assistito.

La fase di soccorso e prima accoglienza, come si è avuto modo di notare, rappresenta un momento delicato e pericoloso per le sorti del minore, soprattutto nel caso in cui le strutture d'accoglienza siano insufficienti e saturate, il personale preposto limitato e incapace di gestire la situazione. È importante che si intervenga celermente e assicurando fattivamente il diritto di ascolto del minore<sup>15</sup> per evitare che questi rimanga in un limbo, a causa delle lungaggini burocratiche e delle carenze strutturali, che potrebbe compromettere non solo il suo superiore interesse e le possibilità di una veloce integrazione, quanto anche la sua stessa integrità psico-fisica. Inoltre, una eventuale fuga del minore dovuta a tali deficienze del sistema di accoglienza e la sua conseguente irreperibilità potrebbero esporlo a rischi ancora più elevati, quali ad esempio lo sfruttamento da parte della criminalità organizzata.

Dopo la fase di prima accoglienza, diverse sono le soluzioni che possono essere adottate: dal rimpatrio assistito, al ricongiungimento o al permanere del minore nel paese di arrivo in un centro di seconda accoglienza o presso famiglie affidatarie.

Il rimpatrio assistito è un istituto a tutela del minore con cui si provvede ad un suo ricongiungimento con i familiari o al riaffidamento del minore stesso alle autorità del Paese d'origine per garantire «il diritto all'unità familiare e ad adottare le conseguenti misure di protezione»<sup>16</sup>.

Esso presuppone, come condizione imprescindibile, il consenso del minore, in quanto difficilmente un rimpatrio forzato può considerarsi una soluzione duratura: un minore che si oppone al rimpatrio ma che viene respinto coattivamente sarà portato a migrare nuovamente e quindi, presumibilmente, a dover far fronte a situazioni rischiose per la sua integrità psicofisica, a causa delle precarie condizioni igieniche e soprattutto dell'elevata pericolosità di questi spostamenti.

La necessità del consenso del minore è dettata anche da ragioni giuridiche, ovverosia dal divieto di respingimento, disciplinato, per i minori e per altre categorie specifiche, dall'art. 19 TUI, nonché da convenzioni internazionali a tutela dei minori migranti che vietano espressamente in via generale il respingimento salvo riconoscerlo per motivi di ordine pubblico, oppure quando il minore straniero segua il genitore o l'affidatario espulso.

Il rimpatrio assistito, a causa dell'imprescindibile consenso dell'interessato, resta comunque una

---

<sup>15</sup> Su cui v. *supra*, in questo numero, M. VANZO, a cura di, *I minori stranieri non accompagnati*, cit., par. 2-3.

<sup>16</sup> Art. 1, c. 4, del [d.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535](#), Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in *GU* 19 del 25 gennaio 2000.

soluzione poco praticata. I minori emigrano dal loro paese d'origine, in genere con il consenso dei genitori, per fuggire da guerre, conflitti e discriminazioni, o anche da situazioni di povertà e mancanza di lavoro. Pertanto non solo difficilmente il minore acconsentirà a tale soluzione, ma saranno spesso le stesse indagini familiari avviate dalle autorità del paese ospite a evidenziare come il rimpatrio non sia la scelta appropriata ai fini dell'interesse superiore del minore. Per procedere al rimpatrio occorre infatti accertarsi che il paese di provenienza del minore sia pronto a seguire concretamente la procedura e che le condizioni sociali, economiche e familiari siano idonee a non compromettere l'interesse del minore.

Da tutto ciò discende la necessità di elaborare un progetto individuale nel pieno rispetto dell'identità del minore e della sua appartenenza etnica, religiosa, culturale e linguistica. Dall'applicazione del principio del superiore interesse del minore all'istituto del rimpatrio derivano: a) l'obbligo per gli Stati di trovare forme complementari di protezione del minore nel caso in cui il rimpatrio non sia percorribile; b) l'opportunità di valutare se il rimpatrio esponga il minore non solo a un rischio probabile di lesione dei suoi diritti fondamentali, ma anche a rischi gravi seppur solo eventuali, come la violenza generalizzata; c) il bilanciamento tra suddetti rischi e altri, quali il prolungamento della separazione; d) la necessità di valutare il caso concreto e di ritenere il minore straniero non accompagnato, ancor prima che un migrante, un minore; e) l'attuazione del rimpatrio secondo modalità sicure, a misura di bambino e nel rispetto delle differenze di genere.

Il quadro normativo che regola tale istituto è disciplinato tanto in ambito internazionale quanto in ambito europeo e interno.

A livello di Consiglio d'Europa, la [Convenzione europea relativa al rimpatrio dei minori](#), firmata all'Aja il 28 maggio 1970<sup>17</sup>, prevede all'art. 2 [due discipline diverse](#). La prima è il caso *di richiesta di rimpatrio del minore da parte di uno Stato diverso dallo Stato di soggiorno* (sez. II, artt. 4-13). Lo Stato nel quale risiede la persona che detiene l'autorità genitoriale sul minore potrà, su istanza di quest'ultima, assumere le vesti di stato richiedente il rimpatrio (in questo caso, lo Stato ha un dovere di rispondere, salvo nelle situazioni di deroga per le situazioni eccezionali regolamentate dagli artt. 7 e 8). La seconda invece è il caso *di richiesta di rimpatrio del minore da parte dello Stato nel quale il minore risiede attualmente* (sez. III, artt. 14 e 15). Lo Stato di soggiorno può chiedere la rimozione dal suo territorio del minore quando consideri la sua presenza in contrasto con i propri interessi. Lo stato richiedente il rimpatrio potrà rimuovere il minore solo se previsto anche dalla propria legislazione nazionale e solo in presenza di un legame tra il minore e lo Stato a cui è diretta la richiesta di integrazioni (in questo caso non sussiste alcun obbligo di risposta in capo allo Stato di destinazione della richiesta di rimpatrio).

A livello di Unione europea è da ricordare la c.d. [direttiva rimpatri](#) (direttiva 2008/115/CE)<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Ratificata e resa esecutiva in Italia con [l. 30 giugno 1975, n. 396](#), in *GU* 225 del 25 agosto 1975.

<sup>18</sup> 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 (in *GUUE* L 348 del 24 dicembre 2008, pp. 98-107). A proposito della direttiva rimpatri pare utile

Essa prevede all'art. 5 che gli Stati tengano in debita considerazione l'interesse superiore del minore, la vita familiare, le condizioni di salute del cittadino del paese terzo e il rispetto del principio di *non refoulement*. All'art. 10, relativamente al rimpatrio ed all'allontanamento del MSNA, la direttiva impone che venga fornita assistenza al minore prima della decisione di rimpatrio da parte di organismi diversi da quelli che eseguono lo stesso, e stabilisce che le autorità statali si accertino prima dell'esecuzione del rimpatrio che il minore venga ricondotto al soggetto esercente l'autorità genitoriale. Infine la medesima direttiva disciplina all'art. 17 il trattenimento del minore: esso è previsto solo come *extrema ratio* da perseguire in mancanza di altre soluzioni e per un periodo il più breve possibile, offrendo attività di svago e una sistemazione, ove possibile, in istituti dotati di personale e spazi consoni.

Dal punto di vista del diritto interno è innanzitutto da segnalare la [l. 15 gennaio 1994, n. 64](#)<sup>19</sup> che attua, tra le altre, la Convenzione europea del 1970 sul rimpatrio. All'art. 5 essa stabilisce che le decisioni sulle richieste di rimpatrio di minori *dallo* Stato italiano avanzate dalle autorità straniere siano adottate dal Tribunale per i minorenni del luogo ove il minore risiede, mentre quelle *verso* lo Stato siano adottate dal Tribunale per i minorenni del luogo ove risiedono le persone che esercitano la potestà parentale del minore, o in mancanza, del luogo in cui il minore aveva la sua residenza.

Sul piano interno vanno inoltre ricordati il TUI, per il divieto di espulsione del minore, di cui già si è detto, il d.P.C.M. n. 535/1999 attuativo del TUI, che attribuiva la competenza all'adozione del provvedimento di rimpatrio al Comitato per i minori stranieri, sostituito con [d.l. 6 luglio 2012, n. 95](#)<sup>20</sup> dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche dell'integrazione del Ministero del lavoro e infine, per l'attuazione della direttiva rimpatri, il [d.l. 23 giugno 2011, n. 89](#)<sup>21</sup>.

---

richiamare brevemente quanto affermato dalla Corte di giustizia nel caso [Kadzoev](#) (Corte giust., 30 novembre 2009, causa C-357/09 PPU, EU:C:2009:741) sul rimpatrio di cittadini di Stati terzi in soggiorno irregolare. Il vertiginoso aumento dell'utilizzo del trattenimento in Europa nell'ultimo decennio, insieme alla convinzione della sua efficacia da parte delle autorità pubbliche, si fonda sul presupposto che la privazione della libertà personale sia una misura necessaria nella lotta all'immigrazione irregolare. Seppure una tale logica sia sottesa alla direttiva (che obbliga gli Stati a rimpatriare i migranti irregolari), la Corte sottolinea come la direttiva, richiedendo una procedura equa e trasparente e invocando l'applicazione dei principi generali di diritto dell'Unione in forza dei quali le decisioni devono essere adottate caso per caso e tenendo conto di criteri obiettivi, contenga le potenzialità per scardinare alcuni degli aspetti più critici delle misure di espulsione poste in essere dalle autorità nazionali. Per un commento si veda A. DI STASI, *La politica migratoria europea: da Tampere a Lampedusa*, Napoli 2012, p. 152 ss.

<sup>19</sup> Ratifica ed esecuzione della convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, aperta alla firma a Lussemburgo il 20 maggio 1980, e della convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, aperta alla firma a L'Aja il 25 ottobre 1980 (...), in *GU* 23 del 29 gennaio 1994, *suppl. ord.* 16.

<sup>20</sup> D.l. 6 luglio 2012, n. 95, Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), in *GU* 156 del 6 luglio 2012, *suppl. ord.* 141. Il d.l. 95/2012 è stato convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 (in *GU* 189 del 14 agosto 2012).

<sup>21</sup> 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, in *GU* 144 del 23 giugno 2011. Il d.l. 89/2011 è stato convertito con modificazioni dalla l. 2 agosto 2011, n. 129 (in *GU* 181 del 5 agosto 2011).

Passando ad analizzare la disciplina prevista dal quadro normativo interno sopra richiamato, emerge come il provvedimento di rimpatrio assistito possa essere adottato solo se, in seguito a un'indagine specifica (c.d. indagini familiari), attivata dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche dell'integrazione anche nel Paese d'origine del minore o in Paesi terzi, si ritiene che il rimpatrio sia opportuno nell'interesse del minore. Per l'espletamento delle indagini familiari nel Paesi di origine, la Direzione generale si avvale della collaborazione con idonei organismi internazionali, tra cui in particolare l'[Organizzazione internazionale per le Migrazioni](#) (OIM). Il rimpatrio assistito è disposto dalla Direzione ministeriale e viene eseguito accompagnando il minore fino al riaffidamento alla famiglia o alle autorità responsabili del Paese d'origine.

In base a quanto previsto dalle [Linee guida sui MSNA](#) del 2013<sup>22</sup>, la Direzione generale, sulla base delle informazioni ottenute dalle indagini familiari, può adottare il provvedimento di rimpatrio assistito di cui all'art. 7 del d.P.C.M. n. 535/1999. Ai fini dell'adozione del provvedimento, occorre la manifesta ed espressa volontà del minore capace di discernimento, che questa sia accertata dagli organi competenti e che sia valutata l'opinione espressa in merito da parte del tutore o di altre persone legalmente responsabili del minore in Italia.

Se la Direzione generale del Ministero del lavoro valuta che sia nell'interesse del minore restare in Italia, dispone il «non luogo a provvedere al rimpatrio» e segnala la situazione del minore alla magistratura e ai servizi sociali per l'eventuale affidamento. Per quanto riguarda l'affidamento del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, l'art. 2 della [l. 4 maggio 1983, n. 184](#)<sup>23</sup> dà priorità all'affidamento del minore ad una famiglia (che non coincide necessariamente con i familiari del minore) e, ove ciò non sia possibile, a comunità di tipo familiare o, in mancanza, a un istituto di assistenza pubblico o privati. Concretamente nel caso dei MSNA, conseguentemente anche alla loro età (mediamente 16-17 anni) la soluzione dell'accoglienza di secondo livello in comunità per minori risulta nettamente più frequente dell'affido a famiglie.

È da sottolineare che, attualmente, il Tribunale per i minorenni è competente anche per quanto riguarda la decisione relativa a provvedimenti di espulsione dei minori non accompagnati praticabili solo nei casi eccezionali previsti dalla legge (artt. 19 e 31, c. 4, TUI).

Non poche sono le debolezze e le criticità dell'istituto oggetto d'esame. In particolare, i tempi per la decisione dell'eventuale rimpatrio sono assolutamente sfasati rispetto ai fabbisogni e alle aspettative del minore (con conseguente rischio che il minore intraprenda percorsi di devianza) e sfavoriscono la programmazione di percorsi di inserimento a favore dello stesso minore. Inoltre è stato

---

<sup>22</sup> Linee guida sui minori stranieri non accompagnati: le competenze della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, 19 dicembre 2013.

<sup>23</sup> L. 4 maggio 1983, n. 184, Diritto del minore ad una famiglia, in *GU* 133 del 17 maggio 1983, *suppl. ord.*

sottolineato<sup>24</sup> come il principio della partecipazione del minore, sancito dalla Convenzione di New York<sup>25</sup>, potrebbe non essere effettivamente garantito, poiché ad ascoltarlo sarebbe lo stesso Ente che si trova a sostenere un significativo onere per la sua permanenza sul territorio italiano. Infine è innegabile che possano esservi casi di respingimenti di MSNA posti in essere sotto le false sembianze di rimpatri assistiti.

La proposta di legge n. 1658/2013, cit., cerca di risolvere all'art. 7 alcuni di questi problemi introducendo nel TUI un nuovo art. 31-*ter* sulla disciplina delle indagini familiari (attualmente previste solo dal d.P.C.M. n. 535/1999, all'art. 2, c. 2, e disciplinate in parte dalle Linee guida 2013, cit.). La proposta prevede innanzitutto che spetti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto (finora non previsto) con il Ministero della giustizia e con il Ministero degli affari esteri, stipulare apposite convenzioni con associazioni, enti e organizzazioni non governative per lo svolgimento delle indagini relative agli eventuali familiari dei minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio italiano, in altri Paesi membri dell'Unione europea (tale riferimento non è presente nelle norme vigenti) e in Paesi terzi.

In secondo luogo viene prevista la possibilità di un'attivazione immediata delle indagini familiari, ovvero senza presentazione della domanda alla Direzione competente del Ministero del lavoro, da parte di chi esercita, anche in via provvisoria, la potestà genitoriale del minore, mediante relazione all'ente convenzionato da presentare nei cinque giorni successivi al colloquio previsto ai fini dell'identificazione dal nuovo articolo 31-*bis*, c. 1. Tale possibilità è ammessa solo ove non sussista un rischio per il MSNA o per i suoi familiari, previo consenso informato dello stesso minore ed esclusivamente nel suo superiore interesse. Nella proposta è previsto un criterio di preferenza, in base al quale qualora vengano individuati familiari idonei a prendersi cura del MSNA, tale soluzione è da ritenersi preferibile rispetto al collocamento in comunità. In tal modo, viene introdotto nella legge un criterio specifico alla luce del quale valutare, una volta concluse le indagini familiari, se procedere al rimpatrio assistito oppure optare per altre soluzioni di protezione e tutela dei minori non accompagnati, quali l'affidamento a una famiglia o a una comunità.

La proposta apporterebbe una modifica all'art. 33, c. 2-*bis*, TUI, riconoscendo la competenza all'adozione dei provvedimenti di rimpatrio assistito al Tribunale per i minorenni competente, abrogerebbe la disposizione attualmente in vigore che prevede il preventivo nulla osta dell'autorità giudiziaria minorile ai fini del rimpatrio nel caso in cui risulti instaurato nei confronti del minore un procedimento giurisdizionale, come pure l'art. 33, c. 3, TUI che prevede la collaborazione del Dipartimento degli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'espletamento delle attività di competenza della Direzione generale (prima del Comitato per i minori stranieri).

---

<sup>24</sup> Si veda ad esempio la relazione per il Comune di Bologna di E. ROZZI, [I minori stranieri non accompagnati: aspetti giuridici](#), 26 settembre 2013.

<sup>25</sup> Su cui v. *supra*, in questo numero, M. VANZO, a cura di, *I minori stranieri non accompagnati*, cit., par. 3.

#### 4. Soluzioni di lunga durata e percorsi di integrazione: il ricongiungimento familiare.

A partire dagli anni Ottanta, il ricongiungimento familiare è, specialmente all'interno dell'Unione europea, la prima fonte di migrazione regolare. Anche in Italia, negli ultimi dieci anni, il numero dei permessi di soggiorno per motivi di famiglia è cresciuto esponenzialmente.

L'istituto del ricongiungimento si fonda, da un lato, sulla necessità di riconoscere e salvaguardare i diritti fondamentali, nello specifico quelli legati alla vita privata e familiare, e, dall'altro, sulla consapevolezza che la possibilità di ricongiungersi e di vivere con i propri familiari è premessa essenziale per il buon esito delle politiche di integrazione. D'altra parte, l'atteggiamento di prudenza di alcuni Stati europei verso il ricongiungimento riflette il timore che vengano aperti varchi incontrollabili all'ingresso di nuovi immigrati e la preoccupazione di assicurare una corrispondenza tra ingressi ed effettiva capacità di integrazione socio-economica nel Paese ospitante.

Dal complessivo quadro normativo sovranazionale e interno risulta evidente che il riconoscimento di uno specifico diritto al ricongiungimento familiare rimanga in una sorta di limbo, sospeso tra il dovere degli Stati di riconoscere e rispettare i diritti umani di tutti gli individui presenti sul proprio territorio e il diritto di regolare liberamente – entro certi limiti – le leggi sull'immigrazione e le proprie politiche di controllo delle frontiere. La Corte europea dei diritti dell'uomo in diversi ricorsi per presunta violazione dell'art. 8 CEDU ha elaborato precisi requisiti con riguardo al ricongiungimento familiare. In particolare, per giustificare il ricongiungimento la Corte richiede la presenza di legami forti ed effettivi tra la famiglia e il Paese ospitante; l'esistenza di una vita familiare; l'impossibilità di riunire la famiglia in un altro luogo.

Per quanto riguarda l'UE, risale al 2003 la tanto discussa direttiva 2003/86/CE<sup>26</sup> sulle condizioni di esercizio del diritto al ricongiungimento per i cittadini di uno Stato terzo che risiedano stabilmente nel territorio degli Stati membri. Si tratta di una soluzione normativa per così dire di compromesso, in quanto lascia ampia discrezionalità agli Stati. Per tale motivo è stata criticata e ritenuta non sufficientemente efficace. A dimostrazione di ciò sono stati evidenziati i problemi di attuazione riscontrati dalla stessa Commissione europea negli anni successivi all'approvazione<sup>27</sup>.

La direttiva illustra l'ambito di applicazione, le procedure di presentazione della domanda, le condizioni richieste, l'ingresso dei familiari, le sanzioni e i mezzi di ricorso.

Pochi sono i riferimenti in essa contenuti ai MSNA: l'art. 2, lett. *f*, che richiama la definizione contenuta nella direttiva 2001/55, e l'art. 10, par. 3, che tuttavia si riferisce esclusivamente ai minori

---

<sup>26</sup> Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare (in *GUUE* L 251 del 3 ottobre 2003, pp. 12-18).

<sup>27</sup> Comunicazione COM(2014) 210 def. del 3 aprile 2014.

non accompagnati ai quali sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato. In questo caso ai fini del ricongiungimento gli Stati autorizzano l'ingresso e il soggiorno degli ascendenti diretti di primo grado, oppure, se questi manchino o siano irreperibili, del tutore legale o di altro familiare. Il campo di applicazione è stato pur limitatamente ampliato dal recente regolamento c.d. [Dublino III](#), in quanto in esso è previsto che il MSNA richiedente asilo, e non che si sia già visto riconoscere lo *status* di rifugiato, possa presentare domanda di ricongiungimento con un parente già legalmente presente in un altro Stato UE e nelle condizioni di potersi occupare del minore (art. 8 del regolamento n. 604/2013)<sup>28</sup>.

Per quanto riguarda il nostro ordinamento, la direttiva 2003/86/CE è stata recepita con il [d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5](#)<sup>29</sup>. Sfruttando l'ampia discrezionalità lasciata dalla direttiva, il d.lgs. n. 5/2007 contiene un'interpretazione restrittiva delle condizioni per l'accoglimento della domanda di ricongiungimento familiare, in quanto all'art. 2.3 è prevista una modifica dell'art. 29, c. 3, TUI in base alla quale lo straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità di un alloggio e un reddito adeguati secondo determinati criteri. Gli unici riferimenti ai MSNA sono contenuti all'art. 2, c. 10, lett. *f*, che inserisce nel TUI un nuovo art. 29-*bis* sul ricongiungimento familiare dei rifugiati<sup>30</sup>. Anche nella normativa nazionale, quindi, il riferimento per quanto riguarda il ricongiungimento si limita a questa specifica categoria di minori stranieri.

Per quanto riguarda i contenuti della direttiva, la Corte di giustizia ha affermato che l'art 4, par. 1, della direttiva 2003/86/CE, riguardante i familiari soggetti al ricongiungimento, impone obblighi precisi agli Stati e diritti soggettivi per i richiedenti evitando la discrezionalità per il ricongiungimento di taluni congiunti. Ciò implica un diritto al ricongiungimento familiare per quanto riguarda la famiglia nucleare. Si mantiene, invece, discrezionalità per quanto riguarda l'estensione del diritto al ricongiungimento anche a familiari diversi dalla famiglia ristretta; le condizioni cui subordinare il diritto; l'esame delle condizioni fissate dalla direttiva e il bilanciamento degli interessi dell'individuo e della società.

La discrezionalità lasciata agli Stati non deve tuttavia mai pregiudicare l'obiettivo della direttiva di favorire il ricongiungimento. D'altra parte il diritto al ricongiungimento non può essere illimitato e va esercitato nel rispetto delle leggi dello Stato.

---

<sup>28</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (in *GUUE* L 180 del 29 giugno 2013, pp. 31-59). Sul regolamento, e nello specifico i criteri di competenza in esso fissati per l'esame delle domande di asilo, v. *supra*, in questo numero, A. MENEGHETTI e N. VINCENZI, *I minori migranti nel sistema europeo comune di asilo*, par. 7.

<sup>29</sup> D.lgs. 8 gennaio 2007, n. 5, Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare, in *GU* 25 del 31 gennaio 2007.

<sup>30</sup> Art. 2, c. 10, lett. *f*, d.lgs. 5/2007: «[s]e il rifugiato è un minore non accompagnato, è consentito l'ingresso ed il soggiorno, ai fini del ricongiungimento, degli ascendenti diretti di primo grado».

A livello interno, va infine ricordata anche per l'aspetto specifico del ricongiungimento la già citata intesa in sede di Conferenza unificata del 10 luglio 2014<sup>31</sup>. Viene infatti sottolineata l'importanza, nella fase di prima accoglienza, delle funzioni di identificazione del minore anche al fine di accelerare l'eventuale ricongiungimento con parenti presenti anche in altri Paesi dell'UE.

## 5. Soluzioni di lunga durata e percorsi di integrazione: l'affidamento.

Un ulteriore possibile strumento di integrazione socio-culturale dei MSNA nel paese d'arrivo è costituito dall'istituto dell'affidamento.

Presupposto generale per l'affidamento di un minore è che questi sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti nei casi in cui la famiglia sia in condizioni di indigenza<sup>32</sup>, e che il temporaneo affidamento del minore ad altra famiglia sia necessario per il suo interesse superiore, la protezione del suo benessere psico-fisico e il suo adeguato inserimento nel contesto socio-culturale. Il percorso dell'affidamento deve essere fortemente sostenuto dai servizi territoriali, che hanno il compito di conoscere e valutare preliminarmente la famiglia ma anche di monitorare e relazionare periodicamente al giudice tutelare.

### 5.1. Quadro normativo di riferimento.

Premessa generale a quanto si andrà a dire con specifico riferimento all'istituto dell'affido è che i MSNA devono essere considerati prima di tutto minori e, solo successivamente, migranti.

Dal punto di vista normativo, per quanto riguardo il contenuto dell'affido, anche con riferimento ai MSNA, rileva la [l. n. 184/1983](#)<sup>33</sup> come successivamente modificata dalla [l. 28 marzo 2001, n. 149](#)<sup>34</sup>. Va inoltre richiamato, in quanto evidentemente applicabile anche ai MSNA, l'art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti e le libertà fondamentali dell'uomo con un riferimento allo svolgimento della propria «formazione della personalità».

La l. n. 184/1983 configura l'ambito familiare come il «luogo» più consono per favorire la crescita del minore. Il legislatore ha conseguentemente previsto forme di aiuto e di sostegno a favore della famiglia stessa, prevedendo che lo Stato supplisca laddove vi siano problematiche di natura economica per evitare che l'incapacità dei genitori a provvedere al minore sia causata da situazioni di indigenza.

---

<sup>31</sup> Su cui si veda *supra*, par. 2.

<sup>32</sup> Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia e, affinché le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà non siano di ostacolo all'esercizio di tale diritto del minore, devono essere disposti interventi di sostegno e aiuto.

<sup>33</sup> Art. 1 l. n. 184/1983.

<sup>34</sup> L. 28 marzo 2001, n. 149, Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile, in *GU* 96 del 26 aprile 2001.

La l. n. 184/1983 è stata negli ultimi anni oggetto di sensibili modifiche per adeguarla alle mutate esigenze della società e superare una serie di difficoltà, anche di natura burocratica<sup>35</sup>, riscontrate nella prassi. La l. di modifica n. 149/2001 si prefigge di rendere concretamente e pienamente operativo il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato in un ambiente familiare.

## 5.2. Tipologie di affidamento.

Nell'ordinamento italiano si possono riscontrare due diverse tipologie di affidamento: quello giudiziale e quello consensuale. In caso di affidamento giudiziale, il consenso dei genitori manca e risulta competente il Tribunale per i minorenni; in presenza, di contro, del consenso dei genitori, del genitore esercente la potestà o del tutore l'affidamento viene disposto dal servizio sociale locale e reso esecutivo dal Giudice tutelare.

Nel nostro ordinamento l'ascolto del minore da parte del giudice è previsto qualora questi abbia compiuto i 12 anni di età; per età inferiori occorre di conseguenza individuare caso per caso le forme più opportune di coinvolgimento del bambino. L'affidatario dovrà, in entrambi i casi, accogliere presso di sé il minore, provvedere al suo mantenimento, alla sua istruzione ed educazione agevolando i rapporti tra il minore e la sua famiglia d'origine assicurando a questa ultima una partecipazione attiva.

Da un punto di vista fattuale, si possono distinguere diverse tipologie di affidamento; le principali sono quelle dell'affido eteroculturale, per cui il minore straniero viene affidato ad una famiglia di cultura diversa da quella del proprio paese d'origine, e quella dell'affido omoculturale, che vede il minore essere affidato ad una famiglia della stessa cultura d'origine. Se già lo strumento dell'affidamento comporta una serie di problematiche intrinseche, nel caso in cui il minore sia straniero le difficoltà sono amplificate da differenze nella lingua e/o socio-culturali. Questo è il presupposto da cui derivano le esperienze di affido omoculturale, che non sono comunque esenti da altre e specifiche difficoltà legate principalmente al confronto tra le dinamiche interne alla stessa cultura di appartenenza della famiglia d'origine e di quella affidataria.

Nessun progetto di affido di minori stranieri può prescindere dalla consapevolezza delle implicazioni che possono avere differenze culturali, religiose e linguistiche dall'importanza che assume, ai fini di una migliore integrazione dei soggetti coinvolti, un intervento collaborativo e sinergico delle diverse figure professionali, quali il mediatore culturale, l'educatore e il tutore, che possono contribuire a rendere effettiva la tutela del minore. Come ricordato dal [Servizio nazionale servizi affidi](#) «[a]nche per quanto riguarda la ricerca di disponibilità di famiglie italiane per l'affidamento di minori stranieri (affido eteroculturale), non si può prescindere da una informazione circa i valori di riferimento e le differenze

---

<sup>35</sup> In particolare, le novità incidono sulla disciplina delle adozioni internazionali e nazionali. La disciplina dell'adozione internazionale rappresenta uno dei momenti di maggior rilievo della l. n. 184/1983 se consideriamo che fino ad allora il nostro ordinamento non prevedeva una apposita regolamentazione dell'istituto e le uniche norme di riferimento erano contenute nelle preleggi al c.c.

culturali e religiose cui siano partecipi tutti i componenti del nucleo affidatario, anche i figli adolescenti o giovani adulti: incontri con rappresentanti delle comunità o docenti universitari esperti di una data cultura, giuristi, etno-psicologi, etno-pedagogisti, ecc.».

Come già si è accennato, diverse possono essere le soluzioni prospettabili di affido; tra queste, troviamo, oltre all'affidamento familiare tradizionale sinora delineato, quello professionale, una nuova forma di affido eterofamiliare che «allo spirito di accoglienza e gratuità offerto dalla famiglia, affianca un particolare impianto organizzativo e metodologico che lo differenzia e lo caratterizza in maniera specialistica». Esso risponde al fabbisogno di minori che non riescono in genere a trovare collocazione nelle famiglie affidatarie. È spesso il caso di minori che hanno subito abusi o traumi, di minori con handicap, di adolescenti con provvedimenti penali.

### 5.3. Esempi di soluzioni concrete.

Nel 2003 è stato costituito un gruppo permanente di monitoraggio sull'attuazione dei principi della l. n. 149/2001, chiamato a avviare con le regioni, interventi e programmi concreti di attuazione dell'istituto dell'affidamento<sup>38</sup>. Sono state adottate conseguentemente varie misure volte a promuovere l'affidamento familiare e l'ampliamento delle comunità di tipo familiare. Soddisfacenti risultati sono stati ottenuti, grazie all'impegno di tante Amministrazioni; infatti nel 2007 il numero degli affidamenti familiari è passato da circa 12.500 a circa 16.000 (una media di 16 minori in affidamento ogni 10 mila minori residenti). Forti promotori di tale iniziativa si sono dimostrati alcuni comuni, tra cui Verona, Parma, Bologna e Genova.

Tuttavia per i MSNA, conseguentemente alla loro età (in media 16-17 anni) e al loro vissuto, sono nettamente più frequenti soluzioni di inserimento in comunità rispetto a forme di affido. Il [Servizio nazionale servizi affidi](#) sottolinea come considerata l'età e le motivazioni che stanno all'origine della fuga di un MSNA, più che a un affido tradizionale sia da ipotizzare «un “affido educativo”, a famiglie o a single, sia italiani sia stranieri, che veda meno approfondito il versante del “pensato” sulla storia del minore, sulla sua famiglia d'origine ed invece maggiormente ampliato l'aspetto dell'accompagnamento concreto, che comprende un'azione di “tutoraggio” unita ad un'esperienza di “familiarità”». Per avere un'idea più precisa della situazione sul territorio nazionale, è bene riportare alcuni dati statistici raccolti dall'Ufficio Integrazione dell'ANCI: infatti da tali dati si è riscontrato che nel 2010 il 63% dei minori stranieri non accompagnati si concentrano nei comuni superiori a 100.000 abitanti, mentre i Comuni tra i 60-100.000 abitanti accolgono il 10,8% dei MSNA, quelli medi (15-60.000) il 13,6% e quelli medio piccoli (5-15.000) ne accolgono il 10,4%. Sono dati confortanti se si considera che nel 2008 i numeri erano più ridotti, vi è stato infatti un aumento della presenza dei MSNA nei grandi Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

Anche per quanto riguarda i dati delle famiglie affidatarie, si riscontra un aumento rispetto al 2008, si è passati infatti da un 6,6% ad un 15,5%. La modalità più ricorrente è, come si può immaginare, l'affidamento a parenti (53%), seguita poi dall'affidamento a italiani (31,3%) o a connazionali (14,2%). Rispetto agli anni precedenti le richieste di apertura della tutela sono aumentate. Infatti nel biennio 2009-2010 i minori accolti in seconda accoglienza per i quali è stata aperta la tutela costituiscono circa il 65% dell'universo degli accolti per ciascun anno, rispetto al 36% registrato nel corso del 2008.

Un tale quadro positivo, deriva da una serie di iniziative prolungatesi negli anni a tutela dei MSNA, infatti a partire dal 2003 si è costituito un gruppo permanente di monitoraggio con lo scopo di dare attuazione ai principi della l. n. 149/2001 e per avviare con le Regioni interventi e programmi concreti di attuazione dell'istituto fin ora esaminato. Sono state così introdotte misure volte a promuovere l'affidamento familiare e l'ampliamento delle comunità di tipo familiare. Si sono ottenuti soddisfacenti risultati, grazie all'impegno di tante Amministrazioni; infatti nel 2007 il numero degli affidamenti familiari è risultato essere passato da circa 12.500 a circa 16.000, con una media di 16 minori in affidamento ogni 10 mila minori residenti. Forti promotori di tale iniziativa si sono dimostrati alcuni Comuni, tra cui Parma, prima città in Italia ad intraprendere tale strada, sin dal 2000. Nel 2003 infatti, sono stati affidati a famiglie affidatarie 43 minori di età compresa tra i 10 e i 17 anni. L'anno seguente il numero di minori affidati è passato da 43 a 45. Parma è stata poi presa come esempio anche da Milano, dove un progetto simile ha avuto inizio nel marzo 2007, da Genova e da Cremona.

# Papers

di diritto europeo

