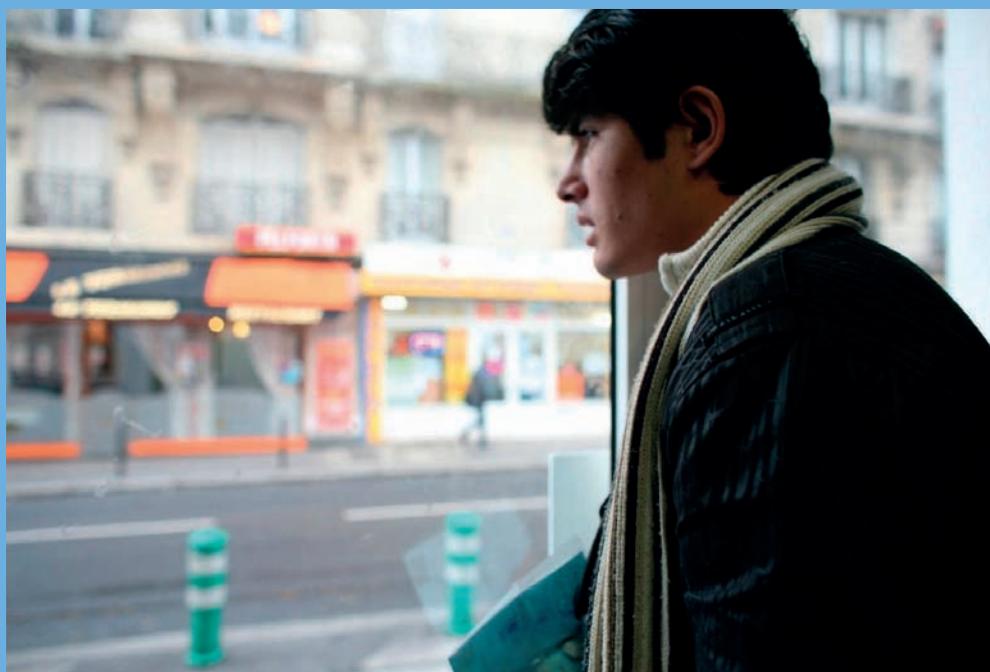


L'ACCOGLIENZA E LA PRESA IN CARICO DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI IN OTTO PAESI DELL'UNIONE EUROPEA



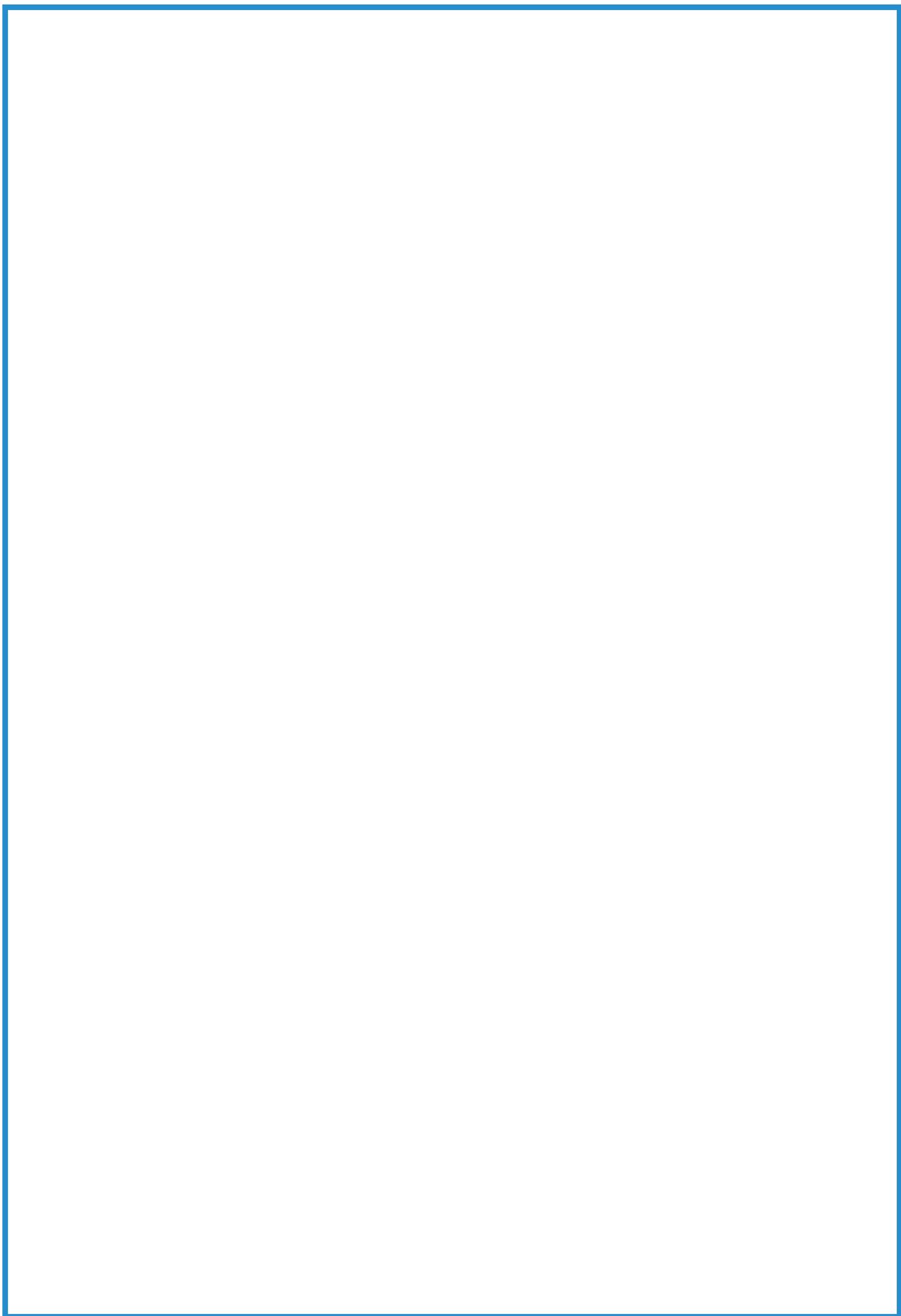
STUDIO COMPARATO E PROSPETTIVE DI ARMONIZZAZIONE

Spagna - Francia- Gran Bretagna - Grecia - Ungheria - Italia - Romania - Svezia

SINTESI – OTTOBRE 2010

Progetto co-finanziato dal programma Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea





Questo studio è stato elaborato sotto la direzione di
Laurent DELBOS (France terre d'asile), coordinatore del progetto,

sulla base delle ricerche condotte da

Marine CARLIER (France terre d'asile)

Maria de DONATO (Consiglio Italiano per i Rifugiati)

Miltos PAVLOU (Institute for Rights, Equality and Diversity)

Con la collaborazione di

Matina POULKOU (i-RED),

Antonio GALLARDO e **Pilar MARTIN** (MPDL - El Movimiento por la Paz),

Nicoletta PALMIERI ed **Eleonora BENASSI** (CIR)

Il rapporto completo è disponibile su

<http://www.france-terre-asile.org/childrenstudies>

Sommario

Introduzione	2
I. La comprensione del fenomeno	4
II. L'applicazione delle politiche migratorie per i minori non accompagnati	8
A. L'accesso al territorio	8
B. Il diritto di soggiorno	10
C. L'allontanamento dal territorio	12
III. L'asilo e la protezione internazionale	17
A. La rappresentanza legale del minore richiedente asilo.....	19
B. La valutazione della richiesta.....	22
C. L'accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo	25
D. L'applicazione del regolamento Dublino II	26
IV. La tratta e lo sfruttamento	28
V. Il riconoscimento dello status i minore e la necessità di una rappresentanza legale	29
A. La determinazione dell'età	29
B. L'attivazione di una rapprensentanza legale.....	32
VI. La presa in carico e l'integrazione sul territorio	33
A. La protezione sociale	33
B. La scolarizzazione e la formazione professionale.....	35
1. L'accesso alla scolarizzazione	35
2. L'accesso alla formazione professionnelle	37
C. L'accesso alle cure sanitarie	37
Conclusioni	39
Allegato 1 - Norme internazionali e comunitarie di riferimento.....	42
Allegato 2 – Bibliografia generale	44

Ringraziamenti

Gli autori del rapporto desiderano ringraziare le seguenti persone e organizzazioni:

Julia Andrasi (Menedek - HU), Judit Almasi et Zsofia Farkas (Terre des Hommes- HU), Anki Carlsson (Swedish Red Cross - SE), Alin Chindea (OIM Budapest- HU), Judith Dennis (British Refugee Council - UK), Robert Gagyi (Hungarian Interchurch Aid- HU), Louise Drammeh (Royal Borough of Kingston upon Thames- UK), Johanna Fryksmark (Swedish Association of Local Authorities and Regions- SE), Katalin Haraszti (Office of the Parliamentary commissioner for civil rights- HU), Julia Ivan (Hungarian Helsinki Committee- HU), Yana Koltsova (OIM Londres- UK), Céline Laperrière (Francia terre d’asile - FR), Mihaela Manole (Save the Children Romania - RO), Adrian Matthews (Children’s Commissioner Office- UK), Nadina Morarescu (Romanian National Council for Refugees - RO), Caroline Morvan (Francia terre d’asile - FR), Hans Nidsjö (Swedish Migration Board- SE), OIM Italia, Edoardo Recchi (Commission Nationale pour le Droit d’Asile – IT), Save The Children Italia, Jessica Storm (Save the Children Sweden- SE), Arpad Szép (Office of Immigration and Nationality- HU), Unicef Sweden (SE), Matthieu TARDIS (Francia terre d’asile - FR), Piotr Walczak (Conseil de l’Europe), Anna Wessel (Swedish Migration Board- SE).

Abbreviazioni principali

CESEDA	Codice di ingresso e soggiorno degli stranieri e del diritto d’asilo (Francia)
CNDA	Corte nazionale del diritto d’asilo (Francia)
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Italia)
EMN	European Migration Network
HHC	Hungarian Helsinki Committee (Ungheria)
MIE	Minore straniero non accompagnato
OFII	Ufficio Francese dell’immigrazione e dell’integrazione (Francia)
OFPRA	Ufficio Francese di protezione per rifugiati e apolidi (Francia)
OIM	Organizzazione internazionale per le migrazioni
ONG	Organizzazione non governativa
PS	Protection subsidiaire
RDC	Repubblica democratica del Congo
SCEP	Separated children in Europe program
SPRAR	Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e rifugiati (Italia)
SR	Status di rifugiato
UE	Unione europea
UKBA	United Kingdom Border Agency (Gran Bretagna)
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

ERRATUM

Le note a piè di pagina comprendono un errore a partire dalla nota 66. Per ottenere l'esatto riferimento, per favore riferitevi alla nota numero n-1.

Contesto

Da diversi anni, tutti i paesi europei si trovano ad affrontare l'arrivo, nel loro territorio, di migranti appartenenti a categorie particolarmente vulnerabili: i minori stranieri non accompagnati. Sebbene questo termine sia utilizzato con diverse sfaccettature nei diversi Stati membri¹, esso verrà utilizzato all'interno del presente studio ad indicare i minori di età inferiore ai 18 anni, cittadini di paesi terzi all'Unione europea e non accompagnati da un legale rappresentante.

Tale fenomeno migratorio, manifestatosi in più Stati membri già a partire dagli anni '70, si è sviluppato poi negli anni '90, espandendosi, in modo particolare, in questi ultimi anni. Sono bambini provenienti dall'Africa subsahariana, dal Maghreb, dal Medio Oriente o dall'Asia, che giungono ogni anno in Europa alla ricerca di protezione, di una vita migliore o per raggiungere un membro della loro famiglia.

Sebbene tale problematica interessi attualmente tutti i 27 Stati membri dell'Unione Europea, questi giovani si vedono proporre un'accoglienza e una presa in carico estremamente difforme da un paese all'altro. Quest'ampia disparità tra le legislazioni e le prassi nazionali è dovuta all'assenza di una specifica presa in considerazione della problematica a livello europeo. Numerose sono le norme internazionali o comunitarie in materia, applicabili nei paesi dell'Unione europea², ma nonostante ciò, il quadro legislativo di riferimento non ha effettivamente consentito di attenuare le differenze di trattamento tra gli Stati.

Consapevole della necessità di agire su scala sovranazionale, la Commissione europea ha quindi pubblicato, il 5 maggio 2010, un Piano d'azione per i minori non accompagnati³, indirizzato al Consiglio⁴ ed al Parlamento, proponendo delle linee guida da seguire nella futura elaborazione di una politica comunitaria in questo settore, in vista di una "maggior protezione"⁵. È in questo particolare contesto che s'inserisce il presente rapporto.

Questo progetto, attraverso l'analisi delle legislazioni e delle procedure di otto Stati membri (Spagna, Francia, Gran Bretagna, Grecia, Ungheria, Italia, Romania, Svezia), mira a identificare buone prassi ed esigenze normative a livello europeo, al fine di migliorare l'accoglienza e la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati all'interno dell'Unione. Per il suo argomento e la sua metodologia, questo lavoro è complementare ad altri studi comparati sul tema recentemente pubblicati⁶.

¹ Vedi *infra* Parte I, p. 6.

² Vedi Appendice 1, p. 42.

³ Commissione europea, Piano d'azione per i minori non accompagnati (2010-2014), SEC (2010)534.

Versione Francese: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:FR:PDF> / versione inglese: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:EN:PDF> (visitato il 15.07.2010).

⁴ Il Consiglio ha pronunciato le sue conclusioni su questo piano d'azione il 3 giugno 2010 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/114888.pdf (visitato il 15.07.2010).

⁵ "La Commissione europea richiede una maggiore protezione dei minori non accompagnati che entrano nell'UE", Comunicato stampa, 6 maggio 2010. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/534&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en> (visitato il 15.07.2010).

⁶ Vedi per esempio: EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Policies on reception, return and integration arrangement for, and numbers of, unaccompanied children*, maggio 2010, 163 p.; FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY, *Separated asylum-seeking children in European Union Member States*, aprile 2010, 52 p.; NIDOS, *Towards a European Network of Guardianship institutions*, febbraio 2010, 80 p.

Metodologia

Questo progetto, cofinanziato dal programma Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea, è stato coordinato da France terre d'asile (Francia)⁷ e realizzato in collaborazione con due organizzazioni non governative: Institute for Rights, Equality and Diversity (Grecia)⁸, e Consiglio Italiano per i Rifugiati (Italia)⁹.

In seguito alla prima conferenza sui minori stranieri non accompagnati tenutasi a Lille (Francia) nel dicembre del 2009¹⁰, è stato elaborato un questionario comune sulla base del quale i ricercatori delle tre organizzazioni hanno condotto delle ricerche tra Gennaio e Luglio del 2010 negli otto paesi oggetto dello studio. Per tali ricerche sono stati utilizzati documenti concernenti la situazione dei minori stranieri non accompagnati nei paesi analizzati, facendo riferimento alle normative nazionali che regolano questa problematica e all'esperienza pratica riportata da professionisti del settore e dalle istituzioni che operano in questo ambito.

Tuttavia, la carenza di documenti in alcuni paesi, in particolare in Romania, ha comportato un grado di analisi difforme nella realizzazione del rapporto. Inoltre, non è stato possibile inserire nell'ambito del progetto lo studio della situazione dei minori stranieri non accompagnati presenti nei paesi e territori d'oltremare¹¹ in quanto avrebbe creato una grande confusione dal punto di vista comparativo.

Basandosi su circa 250 pagine di risposte ai questionari nazionali, questo studio intende analizzare i risultati e formulare delle raccomandazioni sui principali temi in gioco in questo settore. Questo documento di sintesi riassume in grandi linee un rapporto complessivo di 160 pagine disponibile sul sito internet di France terre d'asile¹², al quale si raccomanda di fare riferimento per ulteriori precisazioni. Le presenti ricerche costituiranno, ci auguriamo, una fonte pertinente per tutti gli attori coinvolti, soprattutto per le istituzioni dell'Unione europea, in vista di un'armonizzazione della protezione fondata sul rispetto dei diritti del fanciullo.

⁷ <http://www.france-terre-asile.org>

⁸ <http://www.i-red.eu/>

⁹ <http://www.cir-onlus.org/>

¹⁰ France terre d'asile, DEPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS, CONSEIL GENERAL DU NORD, *Minori isolati stranieri: fanciulli in cerca di protezione – Prima conferenza europea, giovedì 17 dicembre 2009 – Sintesi dei dibattiti*, marzo 2010, 50 p.

¹¹ Per una definizione dei paesi e territori d'oltremare, vedi:

http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/index_fr.htm

¹² <http://www.france-terre-asile.org/childrenstudies>

I. La comprensione del fenomeno

Per studiare e rispondere al meglio alle diverse problematiche sollevate dal fenomeno dei minori non accompagnati, è opportuno conoscerne l'ampiezza e la definizione. Dall'analisi degli otto rapporti sui paesi esaminati si deduce che la definizione varia da uno Stato all'altro, mentre i relativi dati statistici restano molto incerti.

Per quanto riguarda la definizione, diverse norme di diritto comunitario definiscono la nozione di "minore non accompagnato"¹³. Pertanto, il minore non accompagnato è identificato in base a vari elementi: cittadino di un paese terzo dell'Unione europea (o apolide) di età inferiore ai 18 anni, giunto nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile secondo la legge o la consuetudine o in stato di abbandono. Ad ogni modo, in soli tre degli Stati esaminati (Grecia, Ungheria, Romania) questa definizione è stata introdotta nel proprio ordinamento. Nella definizione di minore non accompagnato alcuni riconoscono esclusivamente i richiedenti asilo (Gran Bretagna) mentre altri li escludono (Italia). Altri, infine, hanno una propria definizione (Svezia) o non contemplano alcuna definizione nelle loro legislazioni (Francia, Spagna).

¹³ Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 riguardante i minori non accompagnati cittadini di paesi terzi; Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea (...), Art. 2f; Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, Art. 2h; Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo (...), Art. 2h. Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sulle condizioni (...), art. 2i.

Tabella 1 – Prospetto delle definizioni dei minori non accompagnati

	Denominazione	Definizione nel diritto nazionale	Fonte
Spagna	Minore straniero non accompagnato	No	
Francia	Minore straniero non accompagnato	No	
Grecia	Minore non accompagnato	<i>Cittadino di un paese terzo o apolide che non ha raggiunto i 18 anni e che entra nel territorio greco senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla legge o alla consuetudine (...) o il minore rimasto senza accompagnamento successivamente al suo ingresso nel paese.</i>	Legge 3386/2005, art. 1
Ungheria	Minore non accompagnato	<i>Cittadino di un paese terzo, di età inferiore ai 18 anni, che giunge nel territorio della Repubblica di Ungheria senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile in base alla legge o alla consuetudine, fino a quando non sia effettivamente affidato a un tale adulto, o il minore rimasto senza accompagnamento successivamente al suo ingresso nel territorio della Repubblica.</i>	Legge II del 2007 sull'ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi, §2e Legge LXXX del 2007 sull'asilo, §2f
Italia	Minore straniero non accompagnato	<i>Per minore straniero non accompagnato presente sul territorio nazionale (...) s'intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda d'asilo, si trova per qualsiasi ragione nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nel sistema giuridico italiano.</i>	Regolamento recante le missioni del Comitato per i minori stranieri, D.P.C.M. 9.12.1999, n.535
Romania	Minore non accompagnato	<i>Minore, straniero o apolide, che giunge in Romania senza essere accompagnato da un genitore o rappresentante legale, o che non sia affidato a nessun altro adulto in base alla legge o alla consuetudine, o il minore rimasto senza accompagnamento successivamente al suo ingresso nel territorio rumeno.</i>	Legge n. 122/2006 sull'asilo in Romania, art. 2.k
Gran Bretagna	Minore non accompagnato richiedente asilo	<i>Giovane di età inferiore ai 18 anni che domanda asilo in nome proprio separato dai suoi genitori e che non sia affidato a nessun altro adulto in base alla legge o alla consuetudine.</i>	UKBA, Asylum Process guidance for special cases, processing application from a child, §4-2
Svezia	Minore non accompagnato	<i>Minore che non ha rappresentanti detentori dell'autorità parentale in Svezia.</i>	Legge 2005-716 sugli stranieri, capitolo 10 §3, capitolo 18 §3 Legge 2005:429 sui rappresentanti temporanei per minori non accompagnati

Appare dunque evidente come le divergenze nella definizione costituiscano un ostacolo a ogni tentativo di armonizzazione su questa problematica. La realizzazione di una politica comune coerente implica, in effetti, la necessità di accordarsi preventivamente sulla portata della definizione e sui termini utilizzati.

Raccomandazione n°1 - DEFINIZIONE

- ▶ Armonizzare la definizione di minori non accompagnati in tutti i paesi dell'Unione europea sulla base della definizione contenuta nelle norme comunitarie esistenti.

La problematica dei minori non accompagnati è inoltre contrassegnata dall'assenza di dati statistici precisi.

Tabella 2 – Dati statistici sui minori non accompagnati

	Stima del numero totale di minori non accompagnati presenti (P) o entrati (E) sul territorio				Fonte della stima	Osservazioni
	2006	2007	2008	2009		
Spagna	3064 (P) al 31/12	4467 (P) al 31/12	5158 (P) al 31/12		→ EMN Synthesis report on unaccompanied minors ¹⁴	Dati parziali che escludono i minori non accompagnati ubicati in La Rioja e a Madrid.
		6475 (E)			→ Consiglio generale dell'avvocatura spagnola ¹⁵	- I dati di alcuni anni e per alcune regioni autonome non sono disponibili. - I criteri che includono i minori negli elenchi statistici non sono gli stessi per tutte le regioni autonome.
Francia			1092 (E)		→ Polizia di frontiera	In questo caso si tratta di un numero di minori fermati all'aeroporto di Roissy, ossia una parte non rappresentativa di minori che giungono nel territorio ogni anno.
			6000 (P)	6000 (P)	→ Stima dei dipartimenti e delle ONG	L'assenza di statistiche centralizzate a livello nazionale rende impossibile qualsiasi stima precisa. Da diversi anni, la stima generalmente ammessa stabilisce che ci siano tra 4000 e 8000 minori non accompagnati in Francia.
Grecia			2648 (E)		→ Guardia Costiera Greca ¹⁶	L'assenza di statistiche centralizzate a livello nazionale rende impossibile qualsiasi stima precisa.
			6000 (E)		→ UNHCR ¹⁷	
Ungheria		159 (E)	271 (E)		→ EMN Synthesis report on unaccompanied minors / SCEP Newsletter ¹⁸	Si tratta di un numero di minori non accompagnati richiedenti asilo in un anno.
Italia			7797 (E) al 31/12/2008	7042 (E) al 30/06/2009	→ Comitato italiano per i minori stranieri	Queste statistiche non tengono in considerazione i minori richiedenti asilo o vittime di tratta, che non sono censiti dal Comitato italiano per i minori stranieri.
				4791 (E) al 31/05/2010		
Romania				50 (P)	→ Ufficio rumeno per l'immigrazione	
Gran Bretagna			5500 (E)	4200 (E)	→ Home Office ¹⁹	Queste statistiche riguardano il Regno Unito (Gran Bretagna e Irlanda del Nord).
Svezia			1510 (E)	2250 (E)	→ Eurostat ²⁰ → UNHCR ²¹	Si tratta di un numero di minori non accompagnati richiedenti asilo in un anno.

¹⁴ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *op. cit.*, nota 6.

<http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do;jsessionid=7E751C48A6C5DDB03F386117613319E4?fileID=1020> (visitato il 15.07.2010)

¹⁵ CONSIGLIO GENERALE DELL'AVVOCATURA SPAGNOLA (CGAE), "Ni ilegales ni invisibles. Realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España" [*"Né ilegales ni invisibles. Realità giuridica e sociale dei minori stranieri in Spagna"*], 2009, p. 27.

[http://www.unicef.es/contenidos/1002/informe_infancia_inmigrante_UNICEF CGAE_2009.pdf](http://www.unicef.es/contenidos/1002/informe_infancia_inmigrante_UNICEF	CGAE_2009.pdf) (visitato il 17.10.2010).

¹⁶ Citato in "UNHCR alarmed by detention of unaccompanied children in Lesbos, Greece", 28 agosto 2009 <http://www.unhcr.org/print/4a97cb719.html> (visitato il 20.07.2010).

¹⁷ UNHCR, *Observations on Greece as a country of asylum*, Dicembre 2009, p. 12.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b4b3fc82.html> (visitato il 20.10.2010).

¹⁸ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Policies on reception, return and integration, arrangements for, and number of unaccompanied minors in Hungary*, 2009, p. 14, et SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAMME, *Newsletter n°33*, aprile 2010.

¹⁹ Citato sul sito del Children's Legal Centre pour 2008, et pour 2009 dans « Where do the children seeking asylum to the UK come from ? », *The Guardian*, 8 giugno 2010, <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2010/jun/08/child-asylum-seekers-data-uk> (visitato il 20.07.2010).

²⁰ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>

²¹ UNHCR, *Baltic and Nordic Headlines, A summary of asylum and refugee-related stories in regional media*, 25/02/ 2010.

Il problema dell'assenza di statistiche affidabili riaffiora anche quando si tratta di stimare il profilo dei minori non accompagnati presenti nei diversi paesi. L'esperienza sul campo delle organizzazioni non governative e alcuni dati disponibili presso le istituzioni locali o nazionali, permettono tuttavia di dedurre alcune tendenze relative al profilo dei minori non accompagnati presenti negli otto paesi esaminati.

Un'ampia maggioranza (tra l'80 e il 95%) di giovani individuati in questi paesi sono di sesso maschile e hanno un'età compresa tra i 15 e i 17 anni. Anche se in una percentuale minore, si rileva la presenza di giovani di età inferiore ai 15 anni e di ragazze. Contrariamente all'età e al sesso, le nazionalità dei minori non accompagnati variano sensibilmente secondo i paesi. Come per gli adulti, la maggior parte dei minori proviene dall'Afghanistan; anche i giovani marocchini sono molto numerosi, soprattutto in Spagna ma anche in Francia e in Italia. Infine, la vicinanza geografica porta naturalmente a ritrovare in Italia e in Ungheria un numero notevole di minori provenienti dall'Europa dell'Est.

Raccomandazione n°2 – DATI STATISTICI

- ▶ Istituire un metodo coordinato di raccolta di informazioni attraverso uno strumento di raccolta statistica unico, utilizzabile in ogni paese, che permetta un confronto pertinente su scala europea.
- ▶ Includere e distinguere in questo strumento tutte le categorie di minori non accompagnati, sia che si tratti di richiedenti asilo, vittime di tratta o, ancora, bambini presi in carico dai servizi di custodia e protezione. Questo strumento dovrebbe inoltre contenere, come minimo, i dati riguardanti l'età, la nazionalità, la lingua ed il sesso del minore.
- ▶ Garantire imperativamente la protezione dei dati personali durante l'utilizzo di questo strumento statistico, conformemente alle regole europee vigenti e con la cooperazione delle organizzazioni e istituzioni competenti in questo ambito.

Attualmente, sembra molto difficile circoscrivere il fenomeno dei minori non accompagnati anche all'interno di ognuno di questi paesi e *a maggior ragione* su scala dell'Unione europea. Di fronte alla dispersione delle fonti e degli attori coinvolti, sembra dunque necessario istituire in ogni paese degli organismi istituzionali di riferimento nel settore e assicurare un coordinamento a livello europeo.

Raccomandazione n°3 – COORDINAMENTO NAZIONALE

- ▶ Affidare il coordinamento e il controllo della problematica dei minori non accompagnati in ogni Stato ad un'istituzione nazionale indipendente, responsabile di raccogliere i dati e che costituisca una risorsa pertinente per tutti gli ambiti relativi alla situazione dei minori non accompagnati.

Raccomandazione n°4 – COORDINAMENTO EUROPEO

- ▶ Designare un interlocutore unico a livello europeo che assicuri il coordinamento e gli sviluppi della problematica dei minori non accompagnati all'interno dell'Unione europea.

II. L'applicazione delle politiche migratorie ai minori non accompagnati

Come già sottolineato dalla Commissione europea nel suo Piano d'azione per i minori non accompagnati, "è fondamentale vegliare sul fatto che (...), indipendentemente dal loro status di immigrato, dalla loro nazionalità o dai loro antecedenti, tutti i fanciulli siano, prima di ogni altra cosa, trattati come tali"²².

Lo status di straniero resta pertanto preponderante negli ambiti dell'accesso al territorio, del diritto al soggiorno e dell'allontanamento, dove le politiche migratorie degli Stati possono mettere da parte l'obbligo primordiale di considerare l'interesse superiore del fanciullo.

A. L'accesso al territorio

La problematica dell'accesso al territorio non viene affrontata con la stessa attenzione nei diversi paesi. Occorre comunque notare che tali divergenze di approccio non si riferiscono esclusivamente alla situazione geografica di questi stati, in quanto tutti i paesi analizzati sono confrontati a flussi migratori provenienti da paesi terzi all'Unione europea.

In Svezia, i minori sono in genere individuati nel territorio. In caso di arresto alla frontiera, questi sono autorizzati a entrare nel territorio per vedersi applicare le procedure di diritto comune²³.

In Gran Bretagna, quando gli agenti dell'UKBA individuano un minore non accompagnato entrato irregolarmente nel territorio, conducono un colloquio con lo stesso, i cui obiettivi restano vaghi, tra la protezione del fanciullo e la necessità di verificare le condizioni di ingresso illegale²⁴. I minori non vengono sottoposti a detenzione né respinti alla frontiera se dimostrata la loro minore età²⁵.

In Spagna, l'accesso al territorio è negato agli stranieri, adulti o fanciulli, fermati alle frontiere aeroportuali, terrestri (in particolar modo nell'*enclave* di Ceuta e Melilla) e marittime, privi dei documenti necessari per il loro ingresso. Le autorità spagnole li rinviano quindi nel loro paese di provenienza applicando una disposizione legislativa prevista per gli adulti²⁶. Non è stato possibile raccogliere alcun dato preciso relativo a queste prassi.

In Francia, la legge prevede che gli stranieri non ammessi sul territorio, o in attesa di farvi ingresso, possano essere tenuti in una "zona d'attesa", uno spazio di transizione tra la zona internazionale ed il territorio francese²⁷. Alcuni minori non accompagnati si trovano ad essere respinti al momento della loro uscita dall'aereo,

²² Piano d'azione della Commissione europea per i minori non accompagnati, *op. cit.*, nota 3.

²³ Sulla protezione sociale sul territorio, vedi *infra* Parte VI.A

²⁴ Nei loro scambi con i membri dell'ONG Refugee and Migrant Justice, alcuni responsabili dell'UKBA avrebbero dato due versioni contraddittorie dell'obiettivo centrale di questo colloquio: a volte si trattava di "mantenere un controllo efficace delle frontiere", altre "di determinare le necessità di protezione del fanciullo a monte del suo trasferimento ai servizi sociali". Corrispondenza risalente al mese di luglio 2009 citata in REFUGEE AND MIGRANT JUSTICE, *Safe at last? Children on the front line of UK border control*, marzo 2010.

²⁵ Sulla determinazione dell'età, vedi *infra* parte V. A.

²⁶ L'articolo 60 della legge organica relativa allo status degli stranieri evidenzia che gli stranieri che, alla frontiera, non sono autorizzati a entrare nel territorio del paese, saranno rinviiati al loro luogo d'origine nel più breve tempo possibile. Se il rientro è stato ritardato per più di settantadue ore, l'autorità incaricata si rivolgerà al giudice istruttore allo scopo di decidere del luogo in cui saranno trattenuti fino al loro rientro.

²⁷ Articolo L221-1 del CESEDA.

durante i controlli alla passerella, in applicazione del principio di responsabilità dei vettori come riconosciuto dal diritto comunitario²⁸. Può anche accadere che il minore venga rinvio dalla zona di attesa in caso di non ammissione sul territorio. Il 30% circa dei minori non accompagnati che arriva sul territorio per via aerea, viene respinto²⁹ senza una reale garanzia sulle condizioni di accoglienza nel paese di ritorno.

Nell'attesa di un rinvio o di un'ammissione nel territorio, i minori sono trattenuti in uno spazio privativo di libertà situato negli edifici della zona aeroportuale per una durata che può raggiungere i 20 giorni³⁰, anche se la durata media di privazione di libertà dei minori varia tra i 2 e i 3 giorni. Il diritto francese prevede la designazione di una persona, nominata amministratore *ad hoc*, responsabile di rappresentare e di assistere il minore in tutte le procedure relative al suo ingresso nel territorio³¹. Il trattenimento in zona d'attesa è stato oggetto di critiche da parte del Comitato dei diritti del fanciullo³² e del Comitato contro la tortura delle Nazioni Unite³³.

In Ungheria, il sistema di garanzie sulle condizioni di ritorno nel paese di origine è valido sia nella disciplina dell'accesso al territorio che in quella delle misure di allontanamento³⁴. Le associazioni ucraine avrebbero segnalato un numero approssimativo di 20 minori non accompagnati respinti dalle autorità ungheresi verso l'Ucraina nell'anno 2009³⁵. Resta comunque difficile trarre delle conclusioni poiché pochi casi vengono osservati direttamente.

Secondo il diritto ungherese che vieta la detenzione di minori non accompagnati in caso di ingresso o soggiorno irregolari³⁶, ogni minore straniero oggetto di respingimento, è preso temporaneamente in carico dai servizi di protezione del fanciullo presenti sul territorio. Per ogni minore è nominato un rappresentante legale provvisorio, il cui ruolo si riassume tuttavia nella sola supervisione formale delle procedure che non permette, in pratica, di evitare il respingimento³⁷.

In Italia, sebbene la legislazione proibisca l'espulsione del minore³⁸, non esiste alcuna disposizione analoga riguardante il respingimento. Così come per gli adulti, anche i minori possono in teoria beneficiare del principio di non refoulement in considerazione dei rischi di persecuzione in caso di respingimento. Tuttavia questo principio non trova sempre applicazione poiché il minore non è sempre in grado di far valere la sua volontà di chiedere asilo e potrebbe incontrare delle difficoltà nel farsi riconoscere come minore.

²⁸ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i Governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, Gazzetta ufficiale n° L 239 del 22/09/2000 p. 0019 – 0062, art.26.

²⁹ Nel 2008, questo ha riguardato 341 minori, ossia il 31,2 % dei minori trattenuti in zona d'attesa. Nel primo semestre del 2009, sono stati "imbarcati" 101 minori, ossia il 28%. Gruppo di lavoro interministeriale sui minori isolati stranieri, *Progetto di rapporto, Diagnostica e resoconti*, ottobre 2009, 189 p. 35.

³⁰ CESEDA, art. L 222-2. Tale durata può raggiungere eccezionalmente i 30 giorni se il minore presenta una domanda d'asilo negli ultimi giorni del collocamento.

³¹ *Ibid.*, articolo L 221-5.

³² COMITATO DEI DIRITTI DEL FANCIULLO, *Esame dei rapporti presentati dagli Stati parte in applicazione dell'articolo 44 della Convenzione, Osservazioni finali alla Francia*, 51^a sessione, 22 giugno 2009, CRC/C/FRA/CO/4, §86b.

³³ COMITATO DELLE NAZIONI UNITE CONTRO LA TORTURA, *Osservazioni finali alla Francia*, 44^a sessione, CAT/C/FRA/CO/4-6, 14 maggio 2010, §25.

³⁴ Sull'allontanamento in Ungheria, vedi *infra* parte II. C.

³⁵ Contatto con l'Hungarian Helsinki Committee, 03.05.2010.

³⁶ Legge II del 2007, *op.cit.*, §56-1.

³⁷ HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, *Asylum seekers' access to territory and to the asylum procedure in the Republic of Hungary, Report on the border monitoring program's first year in 2007*, 2008, p. 37.

³⁸ L'art. 19 del T.U 286/98 Punto 2 § a: "L'espulsione dei minori stranieri di 18 anni è vietata a eccezione del caso in cui il minore sia obbligato a seguire il suo genitore o l'adulto al quale è stato affidato e che sono oggetto di un'espulsione, o su autorizzazione del Tribunale dei Minori per ragione di ordine pubblico o di sicurezza nazionale".

In Romania, le poche disposizioni giuridiche riguardanti l'accesso al territorio dei minori non accompagnati concernono l'asilo e ne garantiscono la protezione. In effetti, i minori non accompagnati sono esenti dall'applicazione della procedura d'asilo alla frontiera e si vedono garantire l'immediato accesso al territorio³⁹.

In Grecia, la questione dell'accesso al territorio non riveste alcun carattere specifico, poiché l'allontanamento forzato dei minori alla frontiera è messo in atto alle stesse condizioni che l'espulsione dal territorio. Questa situazione sarà quindi sviluppata nella parte del rapporto dedicata all'allontanamento forzato⁴⁰. Occorre tuttavia notare che alcune ONG specializzate denunciano espulsioni immediate senza procedura né registrazione nella regione di Evros, al confine con la Turchia⁴¹.

Raccomandazione n°5 – REASPINGIMENTO ALLA FRONTIERA

- ▶ Vietare il respingimento dei minori non accompagnati al momento del loro accesso al territorio.

Raccomandazione n°6 - DETENZIONE

- ▶ Vietare qualsiasi forma di detenzione di minori non accompagnati legata al loro status di straniero, ivi compreso il momento dell'accesso al territorio.

Raccomandazione n°7 – RAPPRESENTANZA LEGALE ALLA FRONTIERA

- ▶ Designare tempestivamente un rappresentante legale allo scopo di accompagnare il minore dal momento del suo arrivo nel territorio.

Raccomandazione n°8 – ACCESSO ALLA PROTEZIONE

- ▶ Istituire dei servizi alle frontiere che prevedano un orientamento giuridico e sociale, una mediazione culturale e un interpretariato in favore dei minori non accompagnati.
- ▶ Garantire un accesso incondizionato alla protezione sociale in base al diritto comune per i minori non accompagnati al momento del loro arrivo alla frontiera, allo scopo di valutare la loro situazione e di prendere una decisione nel rispetto dei diritti del fanciullo.

B. Il diritto al soggiorno

In tutti i sistemi dei paesi esaminati e conformemente alle norme internazionali e comunitarie che disciplinano il diritto d'asilo, tutti i minori che fanno richiesta di asilo sono autorizzati a restare nel territorio dello Stato membro durante l'esame della loro domanda⁴². Per i minori non accompagnati *tout court*, alcuni Stati riconoscono sistematicamente un diritto al soggiorno mentre la legislazione di altri paesi ammette la sua irregolarità sul territorio e quindi di essere interpellati dalle autorità. La situazione amministrativa dei giovani quando

³⁹ Legge n°122/2006 sull'asilo

⁴⁰ Vedi *infra* parte II. C.

⁴¹ § 16 del rapporto di Thomas Hammarberg, Commissario dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, in seguito alla sua visita in Grecia dall'8 al 10 dicembre 2008. Febbraio 2009.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1412853&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679> (visitato il 03.08.2010).

⁴² 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, art. 7 ; Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status di rifugiato, adottata il 28 luglio 1951 a Ginevra, art. 33.

raggiungono la maggiore età costituisce inoltre una problematica importante, poiché il percorso educativo intrapreso nel corso della minore età non può limitarsi ad una prospettiva a breve termine⁴³.

Tabella 3 – Il diritto di soggiorno dei minori non accompagnati

	Diritto di soggiorno	Possibilità di irregolarità del soggiorno
Spagna	I minori possono richiedere un titolo di soggiorno, su domanda dell'istituzione che esercita la tutela, nove mesi dopo il loro affidamento ai servizi di tutela e una volta riconosciuta l'impossibilità di un loro rimpatrio.	NO. La presa in carico dai servizi sociali di tutela del minore rende automaticamente regolare il soggiorno dei minori non accompagnati.
Francia	I minori non accompagnati sono necessariamente in situazione regolare sul territorio francese e non è loro applicabile l'obbligo di detenere un titolo di soggiorno.	NO.
Grecia	Solo i pochi minori che hanno presentato domanda d'asilo o sono stati affidati a un servizio di protezione sociale si trovano in situazione regolare nel territorio.	SÌ. La stragrande maggioranza di minori non accompagnati non hanno accesso né alla domanda d'asilo né ad una protezione sociale e sono quindi in situazione irregolare sul territorio greco.
Ungheria	La domanda d'asilo dei minori può portare all'attribuzione dello status di rifugiato (carta d'identità della durata di 10 anni) o del beneficio della protezione sussidiaria (riesame della situazione ogni 5 anni). Inoltre, in alcuni casi, a coloro che non possono beneficiare dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, può essere consegnato un permesso di soggiorno a titolo umanitario della durata di un anno. Anche i minori che non presentano una domanda d'asilo possono ottenere questo permesso di soggiorno.	SÌ. Un minore che non abbia domandato asilo o non abbia ottenuto alcuno status in seguito a tale domanda, può trovarsi in situazione irregolare.
Italia	A ogni minore non accompagnato individuato dalle autorità viene innanzitutto attribuito un titolo di soggiorno per minore età per la durata necessaria al compimento delle ricerche dei legami familiari. Quando il Comitato per i minori stranieri decide di non procedere al rimpatrio, al minore si rilascia un permesso di soggiorno. Infine, ai minori entrati nel territorio da tre anni e inseriti in un progetto di integrazione può essere consegnato un permesso di integrazione.	NO. Tutti i minori beneficiano di un diritto al soggiorno nel territorio italiano. Tuttavia, viene applicata un'eccezione, marginale in pratica, in caso di minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza dello Stato.
Romania	Ai minori può essere riconosciuto un diritto al soggiorno in seguito alla loro domanda di protezione internazionale.	NO. I minori che non richiedono asilo o ai quali è stata rifiutata protezione internazionale, sono ammessi nel territorio rumeno.
Gran Bretagna	Ai minori possono essere rilasciati più titoli di soggiorno in seguito alla procedura di domanda d'asilo (verso cui essi sono sistematicamente indirizzati): status di rifugiato (titolo di soggiorno di 5 anni), protezione sussidiaria, autorizzazione di soggiorno provvisoria se il rientro è impossibile (titolo di soggiorno di 3 anni o fino a 17 anni e ½).	SÌ. I minori ai quali sia stato rifiutato uno status in seguito alla procedura d'asilo sono considerati in stato di situazione irregolare.
Svezia	Ai minori possono essere rilasciati più titoli di soggiorno in seguito alla procedura di domanda d'asilo: status di rifugiato (titolo di soggiorno di 5 anni), permesso di residenza permanente fondato su un'esigenza di protezione, permesso di residenza temporanea (2 anni) o permanente fondato su considerazioni umanitarie. Inoltre può essere accordato un permesso fondato sui legami familiari in Svezia.	SÌ. I minori che non domandano asilo o ai quali sia stato rifiutato uno status in seguito a questa procedura o a una domanda di permesso fondato sui legami familiari, sono considerati in stato di situazione irregolare.

⁴³ Il Consiglio d'Europa raccomanda per esempio che: "quando un minore impegnato nella realizzazione del suo progetto di vita raggiunge la maggiore età e quando dimostra un comportamento responsabile nel suo percorso scolastico o professionale e testimonia la volontà di integrarsi nel paese ospitante, dovrà essergli consegnato un permesso di soggiorno temporaneo per il tempo necessario al compimento del suo progetto". Raccomandazione CM/Rec (2007)9 del Comitato dei ministri sui progetti di vita in favore di minori migranti non accompagnati, §26.

Raccomandazione n°9 – DIRITTO DI SOGGIORNO

- ▶ Accordare un diritto di soggiorno sistematico nel territorio per tutti i minori non accompagnati fino alla loro maggiore età.
- ▶ Favorire il rilascio di un titolo di soggiorno al raggiungimento della maggiore età in favore di giovani iscritti in un progetto di vita da attuarsi nel paese di accoglienza.

C. *L'allontanamento dal territorio*

Precisione terminologica

Il termine "allontanamento" sarà qui utilizzato per indicare ogni misura avente come oggetto la conduzione dello straniero in un paese terzo. Ricopre denominazioni diverse in funzione del paese. L'"allontanamento forzato" si differenzia dal "ritorno volontario" che designa qui ogni misura e procedura che permette l'attuazione di un allontanamento voluto dal minore

I minori non accompagnati possono essere oggetto, in alcuni Stati, di un allontanamento forzato dal territorio. Ciò è invece proibito in altri paesi, che tuttavia permettono un ritorno volontario di questi giovani in un paese terzo. La distinzione tra la nozione di allontanamento forzato e di ritorno volontario, risulta ristretta in alcuni casi, dove l'interesse superiore del fanciullo sembra passare in second'ordine di fronte alla preoccupazione di regolamentare i flussi migratori. Per tale motivo, l'allontanamento e il ritorno volontario saranno studiati congiuntamente.

Gli otto paesi esaminati possono essere raggruppati in base a diversi modelli di analisi delle prassi e delle legislazioni in materia di allontanamento.

Allontanamento generalmente fondato sulle condizioni nel paese di ritorno	Allontanamento generalmente fondato sulla volontà del minore	Coesistenza di più forme di allontanamento	Allontanamento sullo stesso fondamento degli adulti
Italia Svezia	Spagna Francia	Gran Bretagna Romania Ungheria	Grecia

Tra i paesi esaminati, solo la Spagna ha concluso degli accordi bilaterali riguardanti specificatamente i minori non accompagnati cittadini di paesi terzi all'Unione europea⁴⁴.

⁴⁴ Accordo tra la Repubblica del Senegal e il Regno di Spagna "relativo alla cooperazione nell'ambito della prevenzione dell'emigrazione dei minori senegalesi non accompagnati, la loro tutela, il loro rimpatrio e reinserimento sociale", firmato a Dakar il 5 dicembre 2006. Accordo tra il Regno di Spagna e il Regno del Marocco "relativo alla cooperazione nell'ambito della prevenzione dell'emigrazione illegale dei minori non accompagnati, la loro protezione e il loro ritorno concertato", firmato a Rabat il 6 marzo 2007.

Tabella 4 – Prospetto dell'allontanamento dei minori non accompagnati

	Allontanamento forzato	Ritorno volontario
Spagna	Nessuna espulsione è applicabile ai minori non accompagnati che non possono essere oggetto di un "rimpatrio". Questa possibilità, considerata come ricongiungimento familiare, è studiata in modo prioritario al momento dell'affidamento del minore. Deve essere attuata una procedura precisa comprensiva dell'audizione del minore, al fine di esaminare se le garanzie di ritorno siano possibili. In pratica, la possibilità offerta dalla fine del 2008 al minore di contestare il suo rimpatrio davanti a un tribunale (decisione del Tribunale costituzionale del 22 dicembre 2008) è giunta ad un blocco dei ritorni.	
Francia	Nessuna misura di allontanamento forzato può essere pronunciata contro un minore non accompagnato.	Il ritorno volontario può essere deciso dal giudice minorile, sulla base della valutazione educativa che gli è consegnata esull'audizione del minore.
Grecia	Ai minori possono essere applicati degli allontanamenti forzati alle stesse condizioni degli adulti.	Non esiste alcuna procedura di ritorno volontario.
Ungheria	Le espulsioni di minori non accompagnati sono possibili se nel paese di ritorno "è garantita una protezione adeguata".	Il rappresentante legale del minore può coordinare e valutare l'adeguatezza di un ritorno sulle stesse basi dell'allontanamento forzato. Il ritorno volontario è organizzato in cooperazione con il paese d'origine e con il sostegno materiale dell'OIM.
Italia	L'espulsione di un minore non accompagnato non è possibile, salvo che per delle ragioni di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, su decisione del tribunale dei minori. Il Comitato per i minori stranieri può comunque decidere di applicare un "rimpatrio assistito" dopo una procedura di valutazione completa ma che non tenga necessariamente in considerazione la volontà del minore.	
Romania	Il ritorno forzato di un minore è possibile, previa identificazione dei genitori o di membri della famiglia che abbiano dato il loro accordo. In pratica però, nessun ritorno forzato è attuato.	Il ritorno volontario è possibile così come per gli adulti, ma non vi è alcuna procedura specifica riguardante i minori.
Gran Bretagna	La legge autorizza le autorità ad allontanare i minori non accompagnati. Tuttavia, le autorità ricercano continuamente le condizioni di affidamento adeguato nel paese d'origine e la difficoltà di garantire queste condizioni impedisce nella prassi gli allontanamenti forzati di minori non accompagnati.	Alcune procedure di ritorni volontari sono applicate attraverso i programmi dell'OIM.
Svezia	Quando entra in vigore una decisione di allontanamento, un agente dell'ufficio migrazioni presenta al minore le due opzioni che gli sono offerte, vale a dire il ritorno volontario o forzato. In entrambi i casi, è la valutazione delle condizioni del ritorno (identificazione della famiglia) e non la volontà del minore a essere determinante.	

Tabella 5 – Dati statistici sull'allontanamento dei minori non accompagnati

	Numero di allontanamenti (fuori dall'UE)			Paese di ritorno	Fonte	Tipo di allontanamento
	2007	2008	2009			
Spagna	27	10		Marocco...	Consiglio generale dell'avvocatura spagnola	Allontanamenti forzati e ritorni volontari
Francia	36 tra 2003 e 2009			Armenia, Afghanistan, Cina...	Ufficio francese dell'immigrazione e dell'integrazione (OFII)	Ritorni volontari
Grecia						
Ungheria	1 (Tra 2004 et 2007)	1	2	2009 : Kosovo	Rapporto universitario (2007) ; OIM (2008) ; Menedek (2009)	Ritorni volontari
Italia	1	2 (nov. 2008)			Comitato italiano per i minori stranieri ⁴⁵	Allontanamenti forzati e ritorni volontari
Romania						
GB			8		OIM	Ritorni volontari
Svezia	32	46	49	2009 : Irak (17), Somalia (16)	Ufficio svedese per le migrazioni	Ritorni volontari
		30	10	Burundi, Ghana, Irak, Mongolia, Togo, Turchia, Bielorussia, Uzbekistan	Ufficio svedese per le migrazioni	Allontanamenti forzati

⁴⁵ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, Punto di contatto nazionale in Italia, secondo rapporto EMN Italia, Minori stranieri isolati, ritorno assistito, protezione internazionale, Edizioni Idos, marzo 2010, p. 31.

Le procedure di allontanamento sono estremamente variabili da un paese all'altro e mancano a volte di chiarezza all'interno dello stesso. Sebbene le istituzioni dell'Unione europea tendano a favorire il ritorno dei minori non accompagnati nel loro paese d'origine⁴⁶, tale orientamento si scontra con numerosi ostacoli che spiegano, in parte, lo scarso numero di ritorni messi in atto. Alle difficoltà materiali e finanziarie per l'organizzazione del ritorno, si aggiunge un'incompatibilità con il diritto internazionale e in particolare con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo⁴⁷. Questo testo consacra il diritto di vivere con i propri genitori⁴⁸, ma impone innanzitutto come principio fondamentale che tutte le decisioni debbano essere prese nell'interesse superiore del fanciullo⁴⁹. Si rammenta d'altronde nella Convenzione che il diritto dei fanciulli a mantenere le relazioni con i loro genitori è esso stesso inoperante *"se questo è contrario all'interesse superiore del fanciullo"*⁵⁰. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea impone inoltre che *"in tutti gli atti relativi ai fanciulli, che siano compiuti da autorità pubbliche o istituzioni private, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione di primaria importanza"*⁵¹.

Nonostante la nozione di interesse superiore del fanciullo sia soggetta ad interpretazione, l'attuazione degli allontanamenti nella maggior parte dei paesi esaminati dimostra un'assenza di considerazione di una tale esigenza che s'impone tuttavia a tutti gli Stati. I progetti realizzati da Svezia⁵² e Gran Bretagna⁵³ intesi a favorire i ritorni tramite il finanziamento di centri d'accoglienza nei paesi d'origine dei minori (Afghanistan, Iraq...) sembrano ugualmente porsi in contraddizione con questo principio fondamentale.

Da una parte, queste politiche di ritorno non tengono in considerazione il parere dello stesso fanciullo, nonostante tale criterio sia normalmente citato nell'analisi del contenuto di questa nozione di interesse superiore del fanciullo⁵⁴, incluso talvolta nello stesso diritto nazionale⁵⁵. Il Comitato dei diritti del fanciullo enuncia d'altronde "l'opinione espressa" dal minore tra i criteri di valutazione dell'interesse superiore dello stesso nel quadro di un ritorno⁵⁶.

Dall'altra parte, la protezione in una struttura di accoglienza nel paese d'origine è generalmente limitata nel tempo e nello spazio, poiché le garanzie di sicurezza e di benessere del fanciullo non sono assicurate se non in seno all'istituzione e per il tempo della collocazione. L'interesse superiore del fanciullo deve pertanto intendersi nel lungo termine, applicandosi alla situazione del fanciullo *"nella prospettiva del suo futuro"*⁵⁷. La collocazione

⁴⁶ Piano d'azione, *op. cit.* nota 3, p. 13, "5.1. Ritorno o reinserimento nel paese d'origine"; Conclusioni del Consiglio sui minori non accompagnati, 3018^o sessione del Consiglio GIUSTIZIA e AFFARI INTERNI. Lussemburgo, 3 giugno 2010, §27s.

⁴⁷ Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti dell'infanzia, adottata e aperta alla firma, ratifica e adesione da parte dell'Assemblea generale nella sua risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989. Entrata in vigore il 2 settembre 1990.

⁴⁸ *Ibid.*, articolo 9.

⁴⁹ *Ibid.*, articolo 3.

⁵⁰ *Ibid.*, articolo 9.3.

⁵¹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, (2000/C 364/01), art. 24.2.

⁵² Vedi per esempio: "Sweden plans Afghanistan orphanages", *The Local*, 25 marzo 2010, <http://www.thelocal.se/25722/20100325/>

⁵³ Vedi per esempio "UK to deport child asylum seekers to Afghanistan", *The Guardian*, 7 giugno 2010.

⁵⁴ Si sostiene che l'articolo 3 e l'articolo 12 della Convenzione – il diritto, per il fanciullo, di esprimere liberamente la sua opinione – siano complementari e dovrebbero essere conseguentemente applicati congiuntamente. Vedi per esempio UNHCR, "Principi guida relativi alla determinazione dell'interesse superiore del fanciullo", maggio 2008 - <http://www.unhcr.fr/4b151b9f2d.pdf> (visitato il 27.07.2010).

⁵⁵ Nel *Children Act* britannico del 1989 per esempio, si indica che il benessere del fanciullo e la definizione del suo interesse superiore per ogni giurisdizione devono basarsi su più elementi tra i quali "i desideri e i sentimenti del fanciullo interessato". http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1989/ukpga_19890041_en_2 (visitato il 27.07.2010).

⁵⁶ Comitato dei diritti del fanciullo, "Trattamento dei fanciulli non accompagnati e dei fanciulli separati fuori dal loro paese d'origine", Osservazione generale n° 6, CRC/GC/2005/6 (2005)§84

⁵⁷ ZERMATTEN J., "L'interesse superiore del fanciullo", Istituto internazionale dei diritti del fanciullo, 2005, p. 22 - http://www.dei-france.org/lettres_divers/2009/interet_superieur_enfant.pdf (visitato il 27.07.2010). Su questa nozione dell'interesse a lungo termine, vedi anche UNHCR,

dei minori non accompagnati in strutture d'accoglienza, pur se protette e con l'offerta di un percorso educativo, ma in un contesto politico e sociale che non presenta alcuna prospettiva d'avvenire, è sicuramente contraria alla nozione di progetti di vita così come definiti dal Consiglio dell'Europa⁵⁸. La situazione in materia di sicurezza e garanzia, in particolar modo socioeconomica, che attende il fanciullo al suo ritorno è inoltre posta come condizione dal Comitato dei diritti del fanciullo⁵⁹.

Infine, la semplice identificazione della famiglia non potrebbe sostituire una vera e propria valutazione dell'interesse superiore del fanciullo, poiché quest'ultimo deve essere oggetto di un esame che verta su un insieme di criteri e non sulla semplice presunzione che la vita in famiglia sia nell'interesse del minore. La possibilità che il minore venga respinto e ricongiunto alla famiglia, una volta individuata, potrebbe anche avere l'effetto di incitare il minore a dissimulare i suoi legami familiari, elemento essenziale per la costruzione di un progetto di vita coerente.

In questo modo, le politiche di ritorno realizzate attualmente nei paesi esaminati dovrebbero essere riviste e l'incoraggiamento di un tale orientamento su scala europea espresso dalla Commissione⁶⁰ e dal Consiglio⁶¹ dovrebbe essere precisato per non violare il principio fondamentale del rispetto dell'interesse superiore del fanciullo.

Raccomandazione n°10 – ALLONTANAMENTO FORZATO

- ▶ Proibire l'allontanamento forzato di tutti i minori non accompagnati, poiché lo status di straniero non può prevalere su quello di fanciullo che impone un'analisi dettagliata della soluzione che tenga in considerazione il suo interesse superiore. Poiché questa nozione implica la presa in considerazione del parere dello stesso fanciullo, solo i ritorni volontari dovrebbero essere possibili. L'ipotesi di un ricongiungimento familiare all'interno dell'Unione europea dovrebbe essere sistematicamente esaminata. La volontà del fanciullo dovrebbe essere riconosciuta da un tribunale, e potrebbe essere automaticamente portata di fronte al Corte. Dovrebbe inoltre essere possibile un ricorso da parte dello stesso minore.

Raccomandazione n°11 – RITORNO VOLONTARIO

- ▶ Stabilire una procedura chiara e comune a tutta l'Unione europea per i ritorni volontari, che comporti una valutazione completa in grado di determinare l'interesse superiore di ogni fanciullo, in particolare in termini di garanzie di benessere apportate dal ritorno. Questa valutazione dovrebbe riguardare contemporaneamente l'ambiente familiare o i servizi di tutela dell'infanzia così come l'ambiente sociale, economico e politico del paese oltre ai rischi di esclusione sociale di cui i minori potrebbero essere vittime. Potrebbe basarsi sulle rappresentazioni diplomatiche dei paesi e dell'Unione nei paesi terzi, così come su una rete di ONG autorizzate. La volontà di partire del fanciullo dovrebbe costituire una considerazione primaria nell'avvio di una procedura di ritorno. Infine, dovrebbe essere stabilito un dispositivo di controllo atto ad assicurare che la protezione del fanciullo venga garantita per il ritorno. Nel caso contrario, dovrebbe essere aperta una possibilità di reintegrazione dei servizi di tutela nel paese di partenza.

"Principi guida relativi alla determinazione dell'interesse superiore del fanciullo", maggio 2008 - <http://www.unhcr.fr/4b151b9f2d.pdf>, che evocano una "soluzione duratura".

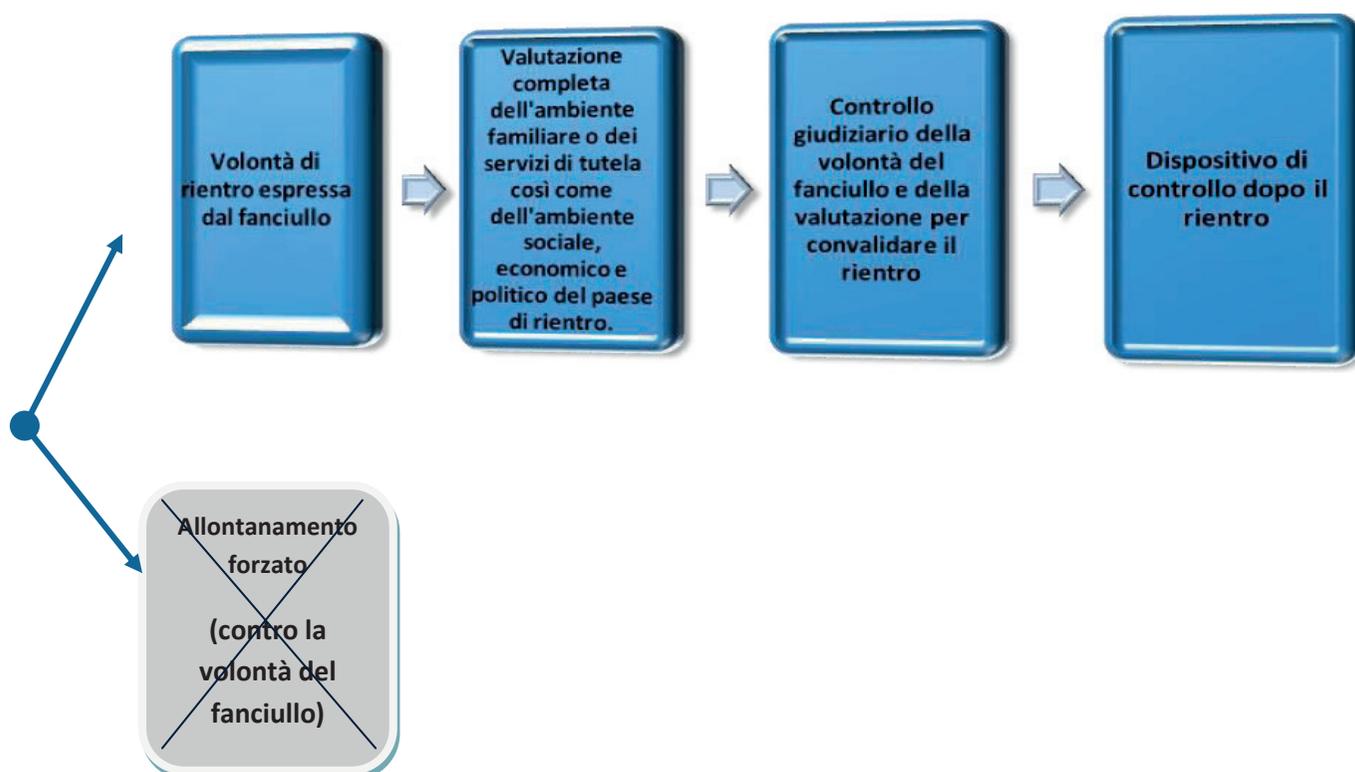
⁵⁸ Raccomandazione CM/Rec (2007)9, *op. cit.* nota 42. §8.vii. "Ogni progetto di vita (...) dovrebbe tenere in considerazione (...) la situazione nel paese d'accoglienza: contesti politico, legislativo, o socioculturale; esistenza o meno di opportunità per il minore, ivi compreso il livello e il grado di sostegno disponibile; possibilità di restare nel paese d'accoglienza; opportunità in materia d'integrazione nel paese d'accoglienza".

⁵⁹ Comitato dei diritti del fanciullo, *op. cit.*, nota 54. Vedi anche Consiglio dell'Europa, "Avvertimento contro il respingimento di minori nelle zone pericolose", 18 giugno 2010. http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/FMB_NewsManagerView.asp?ID=5676&L=1 (visitato il 06.08.2010).

⁶⁰ Piano d'azione, *op. cit.*, nota 3, p. 13, "5.1. Ritorno e reinserimento nel paese d'origine"

⁶¹ Conclusioni del Consiglio, *op. cit.*, nota 4, §27s.

Procedura di allontanamento rispettosa dei diritti del fanciullo



III. L'asilo e la protezione internazionale

I minori vittime di persecuzione, come gli adulti, sono protetti in tutti gli Stati membri dell'Unione europea in base alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati che riguarda ogni persona *“che teme a ragione di essere perseguitata per la sua razza, religione, nazionalità, appartenenza a un certo gruppo sociale o per le sue opinioni politiche”*⁶² Alcune norme comunitarie adottate in vista dell'applicazione del diritto d'asilo su scala europea, hanno aggiunto alcune precisazioni riguardo ai minori non accompagnati nelle direttive "accoglienza"⁶³, "qualifica"⁶⁴ e "procedura"⁶⁵ che impongono agli Stati l'adozione di alcune norme relative alla designazione di un rappresentante legale e alle procedure e condizioni d'accoglienza specifiche.

⁶² Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status di rifugiato, *op. cit.*, nota 42., art. 1°A.2.

⁶³ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003, *op. cit.* nota 13, art. 2h.

⁶⁴ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 04, *op. cit.* nota 13, art. 30.

⁶⁵ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1° dicembre 2005, *op. cit.*, nota 42. Vedi particolarmente art. 17.

Tabella 6 – Dati statistici sulla domanda di asilo dei minori non accompagnati

	2006 Domande (totale)	2007 Domande (totale)	2008 Domande (totale)	2009							Osservazioni	
				Domande				Accordi protezione				
				% U	% D	Nazionalità	TOTALE	% SR	% PS	% TOTALE		Altre protezioni
Spagna	17 ⁱ	15 ⁱⁱ	25 ⁱⁱⁱ	89	11	Costa d'Avorio (16%) ; Guinea (11%) ; Niger (11%) ; Marocco (11%) ; RDC (11%)	19 ^{iv}					Nessun dato disponibile relativamente alle decisioni assunte
Francia	571 ^v	459 ^{vi}	410 ^{vii}	67	33	RDC (26%) ; Afgh. (10%) ; Guinea (7%) ; Angola (6%) ; Sri Lank. (6%)	447 ^{viii}	40 ^{ix}	3	43 ^x		
Grecia	165 ^{xi}	44	295 ^{xii}	75	25	Afgh. (25%) ; Irak (12,5%) ; Paki. (12,5%) ; Bangladesh (12,5%)	40 ^{xiii}					Nessun dato disponibile relativamente alle decisioni assunte
Ungheria	61 ^{xiv}	46 ^{xv}	159 ^{xvi}	96	4	Afgh. (72%) ; Somalia (6%) ; Kosovo (5%) ; Molda. (3%) ; Serbia (3%)	271 ^{xvii}	16	50	66 ^{xviii}	13	Su 202 casi trattati, solo 38 pratiche sono state esaminate in merito
Italia			575 ^{xix}	89	11	Afgh (21%) ; Somal. (10%) ; Eryth. (10%) ; Costa Av (10%) ; Ghana (5%)	420 ^{xx}	30	31	61 ^{xxi}	19	I dati sugli accordi di protezione risalgono al 2008
Romania				100	0	Afgh. (50%) ; Mold. (12%) ; Paki. (12%)	40 ^{xxii}					
Grande- Bretagne	3450 ^{xxiii}	3645 ^{xxiv}	4285 ^{xxv}	88	12	Afgh. (51%) ; Eryth. (8%) ; Iran (6%) ; Irak (5%) ; Somalia (4%)	2990 ^{xxvi}	10	1	11 ^{xxvii}	55	I minori la cui età è contestata non sono compresi in queste statistiche (nel 2009, per esempio, erano 1000)
Svezia	820 ^{xxviii}	1264 ^{xxix}	1510 ^{xxx}	78	22	Somal. (41%) ; Afgh. (35%) ; Irak (5%)	2250 ^{xxxi}	5	55	60 ^{xxxii}	15	Le % di accordo non tengono in considerazione le decisioni interrotte (Dublino, ecc.)
TOTALE			7259	85	15	Afgh. (41%) ^{xxxiii}	6477	20	28	48	20	

Tabella 6 – Fonti

ⁱ UNHCR, citato dal Consiglio generale dell'avvocatura spagnola (CGAE), *Ni ilegales ni invisibles. Realidad Jurídica y social de los Menores Extranjeros en España* ["Né illegali né invisibili. Realtà giuridica e sociale dei minori stranieri in Spagna"], 2009, 154 pagine, pp. 47.

ⁱⁱ *Idem*.

ⁱⁱⁱ *Ibid.* Per l'anno 2008, il ministero dell'Interno censisce solo 13 domande (vedi:

http://www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/Asilo/Asilo_en_cifras_2008.pdf - visitato il 09.08.2010) mentre la banca dati Eurostat ne enumera 15 (vedi: <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visitato il 09.08.2010).

^{iv} Ministero spagnolo dell'Interno. http://www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/Asilo/Asilo_en_cifras_2009.pdf (visitato il 09.08.2010). La banca dati Eurostat recensisce 20 domande (vedi: <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visitato il 09.08.2010).

^v OFPRA, *Rapporto di attività 2009*, aprile 2010, p. 27 - http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Rapport_Ofpra_2009_complet_BD.pdf (visitato il 09.08.2010).

^{vi} *Ibid.*

^{vii} *Ibid.*

^{viii} *Ibid.* p. 27.

^{ix} Questa percentuale corrisponde a una proiezione delle decisioni di prima istanza rese dall'OFPRA, uniche statistiche dettagliate disponibili, applicate al tasso d'accordo globale comprendente la CNDA.

^x Tasso globale delle decisioni di prima istanza (OFPRA) e di appello (CNDA). Il tasso di controllo positivo in prima istanza era solo del 22,9% nel 2009.

^{xi} UNHCR, *Unaccompanied Minors Seeking Asylum in Greece*, aprile 2008, p. 21.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd557d.html> (visitato il 10.08.2010).

^{xii} Banca dati Eurostat (vedi: <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visitato il 09.08.2010).

^{xiii} Banca dati Eurostat (vedi: <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visitato il 09.08.2010).

^{xiv} *Id.*, e EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *op. cit.*, p. 14.

^{xv} *Ibid.*

^{xvi} *Ibid.*

^{xvii} UNHCR, *Annual statistical report [for Hungary], Individual asylum application and refugee status determination*, 2009.

^{xviii} Statistiche dell'Ufficio dell'immigrazione e della nazionalità 2009. Contatto con il direttore del servizio per i rifugiati all'OIN, 03.06.2010.

^{xix} Banca dati Eurostat (vedi: <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visitato il 09.08.2010).

^{xx} Banca dati Eurostat (vedi: <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visitato il 09.08.2010).

^{xxi} CIR Notizie, "L'azione del CIR per i minori stranieri isolati richiedenti asilo". Anno XVIII n° 11, novembre 2009, p.1-2.

^{xxii} Banca dati Eurostat (vedi: <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visitato il 09.08.2010).

^{xxiii} HOME OFFICE, *Control of Immigration: Quarterly Statistical Summary, United Kingdom - Fourth Quarter 2009*, supplementary tables : *Unaccompanied asylum seeking children, applications received for asylum in the UK, and initial decisions by age at initial decision and country of nationality*, 2009.

^{xxiv} *Ibid.*

^{xxv} *Ibid.*

^{xxvi} *Ibid.*

^{xxvii} *Ibid.*

^{xxviii} Banca dati Eurostat (vedi: <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visitato il 09.08.2010) e contatto con l'associazione Save The Children Sweden, 03/05/2010.

^{xxix} *Ibid.*

^{xxx} *Ibid.*

^{xxxi} Dati forniti dall'ONG Save the Children Sweden, contattata il 05.05.2010.

^{xxxii} Dati forniti da Save The Children, contattata il 05.05.2010.

^{xxxiii} Banca dati Eurostat (vedi: <http://www.ec.europa.eu/eurostat> - visitato il 09.08.2010).

A. La rappresentanza legale del minore richiedente asilo

Precisazione terminologica

Il termine di "rappresentanza legale" sarà qui utilizzato per designare ogni persona il cui ruolo sia quello di accompagnare il minore nelle diverse tappe. Il suo ruolo, le sue attribuzioni e competenze saranno precisati per ogni paese in cui i termini di tutore (guardian), di custode (custodian), di rappresentante o, ancora, di amministratore si confondono senza che sia possibile associarvi una definizione comune.

La prima esigenza del diritto comunitario relativa alla domanda d'asilo dei minori non accompagnati riguarda la rappresentanza del minore al momento della procedura: un rappresentante legale deve essere nominato il prima

possibile, informare il minore e intervenire durante il colloquio⁶⁶. Questa esigenza è menzionata nelle tre direttive⁶⁷. La sua designazione non è obbligatoria in alcuni casi (la decisione è pronunciata dopo la maggiore età, quando il minore è assistito da un avvocato, quando il minore di età superiore ai 16 anni è considerato capace di presentare la sua domanda o quando il minore sia coniugato)⁶⁸.

In Spagna, il minore che chiede asilo è preventivamente affidato ai servizi regionali di tutela dei minori. Tali servizi sono nominati tutori del giovane e assicurano la sua rappresentanza in tutte le procedure, ivi compresa la domanda di asilo⁶⁹

In Francia, la legge prevede la designazione di rappresentanti legali denominati "amministratori *ad hoc*" e incaricati di rappresentare e di assistere i minori non accompagnati al momento della loro domanda d'asilo⁷⁰. Questo concerne i minori per i quali la questione sulla potestà parentale non sia stata ancora disciplinata⁷¹, ciò che in pratica accade alla quasi totalità dei minori che chiedono asilo ,considerando che questa procedura è generalmente intrapresa nei primi periodi dell'arrivo o della presa in carico. La missione dell'amministratore *ad hoc* termina "dal momento della sentenza di una misura di tutela"⁷² o al termine della procedura d'asilo.

In Grecia, i minori di età superiore ai 14 anni possono presentare da soli una domanda d'asilo se sono giudicati abbastanza maturi dall'autorità di polizia che si occupa della loro domanda⁷³. Quelli di età inferiore ai 14 anni, invece, devono presentare la loro domanda tramite il loro rappresentante legale. Il procuratore deve inoltre essere interpellato in questo senso poiché sarà colui che eserciterà la rappresentanza legale temporanea e nominerà un rappresentante legale⁷⁴.

In Ungheria, viene nominato un rappresentante legale per rappresentare il giovane nelle procedure specifiche connesse alla sua domanda d'asilo. La designazione del rappresentante legale provvisorio è competenza delle autorità nazionali che si trovano in contatto con il minore non accompagnato: può trattarsi dell'Ufficio per l'immigrazione, di un tribunale o della polizia. Tale nomina, nella prassi, ha luogo alcuni giorni dopo l'inizio della procedura di asilo. L'adulto designato è tenuto a rappresentare gli interessi del minore in tutte le procedure ufficiali connesse alla domanda d'asilo. Deve assistere ai colloqui del fanciullo con le autorità incaricate di istruire la sua domanda e firmare il verbale di questi colloqui.

In Italia, la nomina di un tutore è obbligatoria affinché la domanda di asilo sia esaminata. L'ufficio di polizia di frontiera o la *questura* (commissariato centrale) che riceve la domanda, sospende immediatamente la procedura e comunica la stessa al tribunale per i minori competente affinché nomini un tutore⁷⁵. Questo tutore, nominato dal giudice tutelare, "confermerà" successivamente la domanda di asilo e attiverà nuovamente la procedura presso la *questura* competente.

⁶⁶ Direttiva 2003/9/CE, *op. cit.*, nota 13 art. 19.1; Direttiva 2004/83/CE, *op. cit.*, nota 13, art. 30.1; Direttiva 2005/85/CE, *op. cit.*, nota 42, art. 17.1.

⁶⁷ Direttiva 2005/85/CE, *op. cit.*, nota 42, art.17.2, art.17.3.

⁶⁸ Decreto reale 2393/2004, "de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000", art. 92.6.

⁶⁹ Articolo L751-1 del CESEDA e Decreto n°2003-841 del 2 settembre 2003 relativo alle modalità di designazione e di indennizzo degli amministratori *ad hoc*.

⁷⁰ Vedi *infra* parte V. B.

⁷¹ Articolo L751-1 del CESEDA

⁷² Decreto presidenziale 61/1999, O.G. n° 63 (A), 6 aprile 1999, art. 1, §4.

⁷³ Decreto presidenziale 220/2007, O.G. n° 251 (A), 13 novembre 2007. Vedi anche la parte sulla rappresentanza legale, *infra* parte V. B.

⁷⁴ Codice civile, articolo 343s. Il tribunale dei minori mette inoltre in atto, in seguito a questa segnalazione, l'accoglienza dei minori presso una struttura di protezione.

⁷⁵ Legge n° 122/2006 sull'asilo, articolo 16.2.

In Romania, l'Ufficio rumeno per l'immigrazione deve designare nel più breve tempo possibile, un rappresentante legale che assisterà il minore durante la procedura di asilo⁷⁶ e tutelerà i suoi interessi⁷⁷. La procedura è sospesa fino a quando non verrà nominato il rappresentante⁷⁸. I minori di età superiore ai 14 anni possono tuttavia presentare da soli una domanda d'asilo⁷⁹.

In Gran Bretagna, i minori beneficiano gratuitamente di un avvocato che li assiste negli aspetti giuridici della loro domanda. Un "adulto responsabile" deve essere obbligatoriamente presente al momento della loro audizione dinanzi le autorità; questa persona non dispone tuttavia, di alcun potere per rappresentare legalmente il minore. Può essere scelto secondo criteri molto ampi, a condizione che non si tratti di un membro delle autorità incaricate dell'asilo e dell'immigrazione. Tale situazione fa eco alle inadempienze generali del sistema di rappresentanza legale dei minori non accompagnati in Gran Bretagna⁸⁰.

In Svezia, è nominato un rappresentante temporaneo per rappresentare il fanciullo per tutta la durata della procedura d'asilo. È incaricato di assisterlo nei procedimenti relativi all'asilo, ma anche, in maniera più generale, di vegliare sui suoi interessi durante questo periodo. I rappresentanti temporanei sono scelti in base al volontariato. Non esiste alcuna condizione per essere rappresentante temporaneo e, in linea di massima, ogni persona può presentarsi volontariamente per svolgere questo incarico. I servizi sociali conducono una rapida inchiesta su ogni candidatura, oltre ad un esame dei precedenti giudiziari e finanziari della persona. Il Comitato dei diritti del fanciullo, nelle osservazioni finali del giugno 2009, raccomandava alla Svezia di *"intensificare gli sforzi effettuati per verificare che questi rappresentanti posseggano le qualifiche necessarie e siano abilitati a esercitare tale funzione"*⁸¹.

Si noti pertanto come l'attuazione di una rappresentanza legale è assicurata in modo molto diverso secondo il paese esaminato. Nonostante l'esigenza comunitaria relativa alla materia, si constata un'ampia diversità riguardante il ruolo, le attribuzioni e le competenze dei rappresentanti. Più in generale, è spesso l'effettività globale del sistema di rappresentanza legale nel quadro della domanda d'asilo che pone il problema.

Raccomandazione n°12 – ASILO / Rappresentanza legale

- ▶ Designare senza indugio, per ogni domanda di asilo presentata da un minore non accompagnato, un rappresentante legale che possieda le competenze giuridiche necessarie a un tale accompagnamento e il cui lavoro potrebbe essere valutato da un'istanza nazionale indipendente.

⁷⁶ *Ibid.*, articolo 39.1.

⁷⁷ *Ibid.*, articolo 52.4.

⁷⁸ *Ibid.*, articolo 39.2.

⁷⁹ Vedi *infra* parte V. B.

⁸⁰ COMITATO DEI DIRITTI DEL FANCIULLO, *Esame dei rapporti presentati dagli Stati parte in applicazione dell'articolo 44 della Convenzione, Osservazioni finali alla Svezia*, 51^a sessione, 26 giugno 09, CRC/C/SWE/CO/4, §63.

⁸¹ Direttiva 2005/85/CE, *op. cit.*, nota 42, §(14).

B. L'esame della domanda

La direttiva "Procedure" dispone nel preambolo che gli Stati debbano "fissare delle garanzie di procedura specifiche per i minori non accompagnati, in considerazione della loro vulnerabilità"⁸². La seconda esigenza della direttiva "Procedure" riguarda gli agenti di protezione: questi devono possedere le "conoscenze necessarie sui bisogni particolari dei minori" per il colloquio e l'adozione della decisione⁸³. Le disposizioni relative alla determinazione dell'età⁸⁴, che hanno una certa influenza sull'esame delle domande d'asilo, saranno analizzate più approfonditamente nella parte del rapporto dedicata a questa problematica⁸⁵.

Nell'esame della domanda, la direttiva "Qualifiche" impone inoltre che siano considerate delle "forme di persecuzione riguardanti specificatamente i fanciulli"⁸⁶. Può trattarsi per esempio del matrimonio forzato, del reclutamento di bambini-soldato o, ancora, della mutilazione sessuale per le bambine.

In Spagna, la legge prevede una procedura d'urgenza per i minori non accompagnati che permette di esaminare la domanda entro un termine di tre mesi⁸⁷, anziché sei mesi previsti per gli adulti. Tuttavia, nella prassi, queste domande registrano un maggior ritardo, rispetto alle altre.

In Francia, nel caso dei minori, il colloquio avviene sistematicamente in presenza del rappresentante legale. L'Ufficio francese di protezione per rifugiati e apolidi (OFPRA) non dispone di funzionari specializzati ad esaminare casi di minori non accompagnati, poiché la specializzazione degli agenti risulta stabilita per divisioni geografiche. In tali condizioni, gli agenti non dispongono dunque sempre delle competenze necessarie per effettuare un'adeguata valutazione del caso e del colloquio con il minori. Infine, la giurisprudenza francese in materia di asilo non ha mai riconosciuto delle forme di persecuzione specifiche nei confronti dei minori.

Occorre notare inoltre che il diritto francese prevede che gli stranieri collocati in una zona d'attesa⁸⁸ possano essere ammessi sul territorio "a titolo di asilo". Questa eccezionale procedura è stata oggetto di diverse critiche che vertono particolarmente sul fatto che generalmente si esige una precisa argomentazione quando i richiedenti non dispongono né del tempo né delle condizioni materiali sufficienti a espletare tale esigenza⁸⁹.

In Grecia, nei rari casi in cui si conduce un colloquio, questo dura dai 10 ai 15 minuti circa durante i quali la polizia pone delle domande molto generali che tendono a far dire al richiedente che è emigrato per ragioni economiche. Globalmente, le inadempienze del sistema di asilo greco, denunciate a più riprese dalle istanze internazionali⁹⁰, si ripercuotono sui minori. Ciò porta quindi a un numero di domande incredibilmente scarse (40 nel 2009) rispetto al numero di minori presenti, e una quasi totale assenza del riconoscimento di una protezione: nel 2009, il tasso globale di riconoscimento comprensivo di tutte le età era in prima istanza dell'1,1%⁹¹. Se rapportiamo questo

⁸² *Ibid.*, art.17.4.

⁸³ *Ibid.*, art.17.5.

⁸⁴ Vedi *infra* parte III. B.

⁸⁵ Direttiva 2004/83/CE, *op. cit.*, nota 13, §(20).

⁸⁶ Legge 12/2009, del 30 ottobre, regolatrice del diritto d'asilo e della protezione sussidiaria.

⁸⁷ Per la zona d'attesa, vedi *supra* parte II. A.

⁸⁸ Questa posizione è stata riconosciuta in una decisione della Corte amministrativa d'appello di Parigi dell'8 luglio 2010 che ricusa al Ministro dell'Immigrazione di aver oltrepassato la sua competenza procedendo a un esame che supera il carattere "manifestamente infondato" della domanda (CAA Parigi, 8 luglio 2010, n° 09PA05719).

⁸⁹ Vedi per esempio UNHCR, *Nota informativa sull'asilo in Grecia*, 18 aprile 2008 - <http://www.unhcr.fr/4acf41fbf.html> (visitato il 26.08.2010).

⁹⁰ Eurostat, "Circa 260000 richiedenti registrati nel 2009", Comunicato stampa, 4 maggio 2010. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-04052010-BP/FR/3-04052010-BP-FR.PDF (visitato il 10.08.2010).

⁹¹ La sezione 2k della legge LXXX del 2007 sull'asilo definisce una "persona richiedente un trattamento speciale come "una persona vulnerabile, in particolare un minore, un minore non accompagnato, una persona anziana o disabile, una donna incinta, un genitore che allevi da solo un fanciullo minorenne e una

tasso alle 40 domande formulate dai minori, a nessun minore sarebbe stata riconosciuta una protezione in prima istanza nel 2009.

In Ungheria, i minori non accompagnati appartengono alla categoria delle "persone vulnerabili richiedenti un trattamento speciale", definita dalla legge sull'asilo⁹². In virtù delle disposizioni previste per queste persone, la domanda d'asilo dei minori deve essere esaminata in via prioritaria. La legge sull'asilo prevede inoltre che sia applicata una procedura favorevole a un minore non accompagnato richiedente asilo. Questa stessa legge rammenta nella sua sezione 4-1 che "l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione essenziale". Infine, nella sua sezione 60-2c, la legge richiede che sia dedicata particolare attenzione agli "atti commessi in relazione allo status di fanciullo della persona interessata", che suggerisce una sensibilità ai motivi di persecuzione specifici per i minori.

In Italia, è stato adottato un quadro giuridico preciso per l'esame delle domande d'asilo dei minori non accompagnati tramite l'adozione di una direttiva seguita da una circolare del 2007⁹³ e da alcuni decreti legislativi⁹⁴. In primo luogo, al minore devono essere fornite dal momento del suo arrivo in Italia, tutte le informazioni necessarie sui suoi diritti e sulle possibilità legali esistenti, in particolare in materia di asilo. In ogni caso, nell'adottare una decisione, la Commissione territoriale tiene conto dell'età e della maturità del minore, della sua situazione familiare, delle forme specifiche di persecuzione di cui i minori possono essere vittime nel loro paese d'origine, della possibilità che il minore non conosca la situazione del suo paese e, soprattutto, del fatto che il minore possa manifestare i suoi timori in modo diverso da quello dell'adulto. La legge prevede che l'audizione non abbia luogo nel caso in cui la Commissione consideri di avere acquisito elementi sufficienti per una decisione positiva relativa allo status di rifugiato.

In Romania, la legge sull'asilo adottata nel 2006 precisa nei suoi primi articoli che ogni decisione presa in applicazione di questo testo e riguardante i minori deve essere adottata nell'interesse superiore del fanciullo⁹⁵. Le domande relative ai minori sono esaminate con "altissima priorità"⁹⁶ e non può essere loro applicata una procedura accelerata⁹⁷. Anche la procedura di asilo alla frontiera non può essere applicata ed essi devono essere ammessi nel territorio per chiedere asilo⁹⁸. Tuttavia, il Comitato dei diritti del fanciullo si è detto preoccupato nelle sue osservazioni finali alla Romania nel 2009 "*per il fatto che (...) le persone che esaminano le domande di asilo [dei minori non accompagnati] non hanno tutte beneficiato delle stesse possibilità di formazione*"⁹⁹. Raccomanda quindi allo Stato rumeno "*di estendere la formazione alle tecniche di colloquio adatte ai fanciulli a ogni responsabile delle decisioni coinvolto nel processo di determinazione dello status di rifugiato*"¹⁰⁰.

In Gran Bretagna, la procedura di asilo per i minori non accompagnati comporta alcune specificità rispetto alla procedura applicata agli adulti. I casi dei minori sono esaminati da agenti d'immigrazione formati

persona che abbia subito la tortura, la violenza sessuale o qualsiasi forma grave di violenza psicologica, fisica o sessuale, che abbia delle esigenze speciali a causa della sua situazione individuale".

⁹² Direttiva del ministero dell'Interno e del ministero della Giustizia, firmata il 7/12/2006 e registrata dalla Corte dei conti il 07/03/2007; Circolare esplicativa del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione (prot. 1157) 11/04/2007.

⁹³ Decreto "Qualifica" (Decreto Legislativo 251/2007) e Decreto "Procedura" (Decreto Legislativo, n° 25/2008 modificato dal Decreto Legislativo n°159/2008).

⁹⁴ Legge n° 122/2006 sull'asilo, articolo 8.

⁹⁵ *Ibid.*, articolo 16.1.

⁹⁶ *Ibid.*, articolo 75.2.

⁹⁷ *Ibid.*, articolo 84.

⁹⁸ Comitato dei diritti del fanciullo delle Nazioni Unite, 51^a sessione, Esame dei rapporti presentati dagli Stati parte in applicazione dell'articolo 44 della Convenzione, Osservazioni finali: Romania, CRC/C/ROM/CO/4, 30 giugno 2009, §81.

⁹⁹ *Ibid.* §81

¹⁰⁰ Legge sulle frontiere, la cittadinanza e l'immigrazione (*Borders, citizen and immigration Act*), 2009, §55. Questa sezione introduce nella legge le esigenze dell'articolo 22 della Convenzione dei diritti del fanciullo, facendo seguito allo scioglimento della riserva del Regno Unito nel novembre 2008.

specificatamente sulle questioni relative agli stessi. L'esame sul merito della domanda non si basa esclusivamente, come per gli adulti, su un colloquio con un agente responsabile, ma anche su un modulo scritto.

L'Agenzia delle frontiere incaricata delle questioni relative all'immigrazione e all'asilo (UKBA) ha adottato delle disposizioni sulla procedura d'esame delle domande d'asilo provenienti da minori, allo scopo, principalmente, di conformarsi alle esigenze della sezione 55 della legge sull'immigrazione del 2009 che introduce l'obbligo per l'UKBA di "tenere in considerazione la necessità di salvaguardare e promuovere il benessere del fanciullo"¹⁰¹. Ogni richiedente asilo avente 12 anni o più, deve essere ascoltato nel corso dell'audizione¹⁰². La decisione delle autorità in merito alla domanda di asilo deve essere presa, secondo l'UKBA, entro 35 giorni¹⁰³.

Durante una verifica sulla qualità delle decisioni nell'ambito della procedura di asilo condotta dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati nel Regno Unito, sono state sollevate alcune preoccupazioni relative alla carenza di preparazione dei colloqui, alla mancata considerazione dell'età e alla maturità del richiedente nei colloqui, ai giudizi inappropriati riguardanti la credibilità della domanda e dalla mancata considerazione dei motivi di persecuzione specifici dei fanciulli¹⁰⁴.

In Svezia, la legge sugli stranieri, modificata nel 2005, enuncia i principi a favore dei minori stabilendo che il loro interesse superiore deve essere rispettato e che i bambini devono essere ascoltati durante le procedure in cui sono coinvolti¹⁰⁵.

L'esame della domanda basata su diversi elementi è condotto in una vera e propria prospettiva di approfondimento, sia sui timori di persecuzione presentati dal minore, sia alla sua situazione sociale. Questo procedimento può rivelarsi favorevole al minore ma anche dar luogo ad ambiguità. Se la famiglia del giovane è individuata, l'applicazione di una misura di ricongiungimento familiare può prevalere sulla valutazione del bisogno di protezione del minore. Inoltre, diverse istituzioni e associazioni insistono sulla necessità di tenere maggiormente in considerazione le esigenze particolari dei minori in termini di protezione.

Quindi, lo studio dell'esame della domanda d'asilo negli otto paesi oggetto della ricerca, mostra una trasposizione molto diversa delle esigenze comunitarie su questo tema. In ogni modo, le legislazioni e le prassi esaminate non tengono mai conto dell'insieme dei bisogni specifici per i minori non accompagnati.

Raccomandazione n°13 – ASILO / Informazione

- ▶ Informare individualmente ogni minore non accompagnato in una lingua che possa comprendere sulla procedura e sulle problematiche della domanda d'asilo, dal momento del suo arrivo alla frontiera o della sua individuazione sul territorio.

Raccomandazione n°14 – ASILO / Accesso alla domanda

- ▶ Garantire un accesso incondizionato alla domanda di asilo per tutti i minori non accompagnati, escludendo tutti i passaggi legati all'ammissibilità della domanda e statuendo in loro favore deroghe ad ogni procedura speciale meno favorevole di diritto comune.

¹⁰¹ In caso di richiedente asilo di età inferiore ai 12 anni, le autorità deliberano sulla sua domanda d'asilo solo sulla base del modulo scritto e senza procedere a un colloquio.

¹⁰² CHILDREN'S LEGAL CENTRE, *The right to education in England: alternative report to the UN Committee of the rights of the child*, 2008, p.9.

¹⁰³ UNHCR's Quality Assurance program auditing the UK's asylum decision making (2008), citato nel SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Newsletter n°32*, Novembre 2009.

¹⁰⁴ Legge sugli stranieri, capitolo 1, sezioni 10 e 11.

¹⁰⁵ Direttiva 2003/9/CE, *op. cit.*, nota 13 art. 19.2.

Raccomandazione n°15 – ASILO / Colloquio personale

- ▶ Garantire che nessuna decisione di rigetto della domanda possa essere pronunciata senza un colloquio condotto da funzionari di protezione formati a tale scopo.

Raccomandazione n°16 – ASILO / Persecuzioni specifiche

- ▶ Riconoscere le forme di persecuzione specifiche contro i minori al momento dell'esame della domanda.

C. *L'accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo*

La direttiva "Accoglienza" impone agli Stati che i minori richiedenti asilo siano affidati *"presso dei membri adulti della loro famiglia, in seno a una famiglia di accoglienza, in centri di alloggio specializzati nell'accoglienza di minori [o] in altri luoghi di alloggio adatti ai minori"*¹⁰⁶.

In Italia, i minori non accompagnati richiedenti asilo sono accolti nel sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) e sono quindi oggetto di un'accoglienza diversa rispetto ad altri minori non accompagnati *tout court*¹⁰⁷. Tuttavia, le strutture SPRAR non sono sufficienti ad accogliere tutti i minori richiedenti asilo che vengono quindi accolti in altre strutture previste per minori non accompagnati e dove i servizi disponibili non sono sempre adeguati.

In Romania, è possibile accogliere richiedenti asilo di età superiore ai 16 anni nei centri di accoglienza per adulti in cui le condizioni di accoglienza sono state adattate alle esigenze dei minori (spazi separati dagli adulti, ecc.). Le autorità devono inoltre tenere in considerazione le esigenze specifiche dei minori nell'attribuzione dell'indennizzo pubblico ai richiedenti asilo¹⁰⁸.

In Grecia, sono riservati alcuni posti ai richiedenti asilo, ma in numero nettamente insufficiente¹⁰⁹. Poiché non vi sono posti disponibili per le ragazze nelle strutture di accoglienza per richiedenti asilo minorenni, queste sono sempre indirizzate verso le strutture di protezione di diritto comune.

In Ungheria, tutti i minori non accompagnati durante la procedura di asilo sono accolti in strutture specifiche, mentre un'altra struttura si prende carico dei giovani la cui domanda d'asilo ha avuto esito favorevole.

Negli altri paesi, l'accoglienza è identica per tutti i minori non accompagnati affidati¹¹⁰ e sono stati rilevati solo pochi dispositivi eccezionali. La questione dell'alloggio e della presa in carico dei minori non accompagnati richiedenti asilo si confonde quindi generalmente con quella, più estesa, di accoglienza dei minori non accompagnati¹¹¹.

Raccomandazione n°17 – ASILO / Accoglienza

- ▶ Prevedere un'accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo che permetta di assicurare un sostegno psicologico e giuridico specifico sulla base di un'identificazione personale dei bisogni, in particolar modo attraverso l'istituzione di centri specializzati nella presa in carico di questi minori.

¹⁰⁶ Sulla protezione sociale di diritto comune dei minori isolati stranieri, vedi *infra* parte VI. A.

¹⁰⁷ NEWSLETTER, ISSUE n. 33, Spring 2010 ROMANIA, p. 19.

¹⁰⁸ Human Rights Watch, *Greece: create open centers for migrant children*, 23 agosto 2009. <http://www.hrw.org/en/news/2009/08/23/greece-create-open-centers-migrant-children>

¹⁰⁹ In pratica, i paesi come la Svezia o la Gran Bretagna che indirizzano sistematicamente i minori verso la domanda di asilo accolgono esclusivamente minori richiedenti asilo ma nelle medesime condizioni dei minori nazionali.

¹¹⁰ Vedi *infra*, parte VI. A.

¹¹¹ Regolamento (CE) n° 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

D. L'applicazione del Regolamento Dublino II

Il cosiddetto Regolamento "Dublino II"¹¹² ha stabilito dei criteri che permettono di determinare lo Stato europeo responsabile ad esaminare ogni domanda di asilo e che si può riassumere in questo modo: Il primo Stato nel quale il richiedente è entrato è tenuto a esaminare la domanda di asilo. L'applicazione di questo regolamento implica un'identificazione comune dei richiedenti su scala europea, nell'archivio Eurodac¹¹³, e delle procedure di trasferimento dei richiedenti asilo tra gli Stati.

Il rilevamento di impronte dei richiedenti asilo minorenni di età inferiore ai 14 anni è vietato dal Regolamento Eurodac¹¹⁴, e, conseguentemente, rende possibile l'applicazione del Regolamento Dublino II esclusivamente per i minori di età superiore ai 14 anni. Per questi ultimi, la sola deroga prevista dal Regolamento Dublino II riguarda il caso in cui un membro della famiglia si trovi legalmente in un altro paese membro: in tale situazione, quest'altro Stato membro sarà designato come responsabile e non quello in cui il minore ha presentato la sua prima domanda, con riserva che questo sia nell'interesse del minore¹¹⁵.

Il Regolamento permette tuttavia agli Stati di applicare delle disposizioni più protettive nei confronti dei minori e di esaminare la loro domanda d'asilo, evitando così un respingimento verso un altro paese. Una disposizione generale prevede in effetti che *"ogni Stato membro può esaminare una domanda d'asilo che gli viene presentata da un cittadino di un paese terzo, anche se questo esame non è di sua competenza in virtù dei criteri stabiliti nel presente regolamento"*¹¹⁶.

Il Regolamento Dublino II offre dunque agli Stati diverse opzioni rispetto alla sua applicazione. Un solo paese tra quelli studiati, la Francia, non applica affatto niente il regolamento Dublino II ai minori¹¹⁷ mentre gli altri ne fanno un'attenta applicazione così come per gli adulti.

¹¹² Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce il sistema "Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

¹¹³ *Ibid.*, art. 4.1 "Ogni Stato membro rileva tempestivamente l'impronta digitale di ogni dito di ogni richiedente asilo che abbia almeno 14 anni".

¹¹⁴ Regolamento (CE) n. 343/2003, *op. cit.*, nota 142, art. 6; art 15.3.

¹¹⁵ *Ibid.*, art 3.2.

¹¹⁶ Si tratta di una pratica non formalizzata ma riconosciuta dal ministro dell'Immigrazione che ha dichiarato in un comunicato del 2010 che *"la Francia si astiene, dal momento che non ne è tenuta dalla legislazione comunitaria, dal rinviare agli altri Stati membri dell'Unione i minori richiedenti asilo e che abbiano registrato la loro domanda prima del loro ingresso in Francia"*. MINISTERO DELL'IMMIGRAZIONE, DELL'INTEGRAZIONE, DELL'IDENTITÀ NAZIONALE E DELLO SVILUPPO SOLIDALE, "Visita di un centro d'accoglienza di minori stranieri isolati interpellati a Calais: Eric BESSON saluta il successo del dispositivo attuato", 01.10.2009.

¹¹⁷ Citato in "Anger as hundreds of children deported alone under EU rules", Children and Young people Now, 22 giugno 2010, www.cypnow.co.uk

Tabella 7 – Prospetto sull'applicazione del Regolamento Dublino II per i minori non accompagnati

	Applicazione Dublino II	Respingimenti Dublino II nel 2009	Osservazioni
Spagna	Sì		
Francia	NO	0	Le impronte dei minori di età superiore ai 14 anni sono rilevate, ma in pratica non viene deciso alcun respingimento quando si tratta di minori.
Grecia	Sì		La Grecia è soprattutto un paese di prima domanda, nel quale i richiedenti sono respinti nell'ambito del regolamento Dublino.
Ungheria	Sì		Secondo le statistiche ufficiali dell'Ufficio dell'immigrazione e della nazionalità, nel 2008 sono stati messi in atto 63 trasferimenti Dublino (di tutte le età). Si rileva qualche contenzioso riguardante il trasferimento di minori verso la Grecia.
Italia	Sì		Le autorità italiane tengono sempre in considerazione le dichiarazioni del minore relativamente alla propria età e alla richiesta di raggiungere la sua famiglia..
Romania	Sì		Una decisione della Corte costituzionale del 25 novembre 2008, prevede delle garanzie supplementari nell'applicazione del regolamento Dublino II, che possono essere applicate ai minori.
Gran Bretagna	Sì	36 ¹¹⁸	Tra 2004 e 2009, sono stati messi in atto 334 trasferimenti Dublino II per dei minori non accompagnati . Il trasferimento di minori non accompagnati verso la Grecia è stato giudicato valido dai tribunali britannici in appello.
Svezia	Sì	53 ¹¹⁹	I trasferimenti verso la Grecia sono interrotti dal 2008 per i minori. Ora è il trasferimento dei minori verso Malta che fa discutere.

Raccomandazione n°18 – ASILO / Regolamento Dublino II

- Escludere l'applicazione del Regolamento Dublino II per tutti i minori non accompagnati, a eccezione dei trasferimenti volti al ricongiungimento familiare.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Contatto con l'Ufficio delle migrazioni, 23.06.2010. Questi rientri riguardavano principalmente giovani Somali (17 casi, ossia 32%), Afgani (11 casi, 21%) e Iracheni (10 casi, 19%). Occorre notare che 52 tra questi sono stati registrati come ritorni « volontari ».

I minori non accompagnati, per la loro vulnerabilità, sono particolarmente soggetti al rischio di essere vittime di tratta e sfruttamento¹²⁰. Questo può prendere la forma di un lavoro forzato, di servitù o schiavitù o, ancora, di sfruttamento sessuale. La presa in considerazione di tale problematica implica innanzitutto un'identificazione delle vittime, seguita da una protezione in seno a dispositivi specifici.

Nella maggior parte dei paesi studiati, la problematica della tratta dei minori è ampiamente sotto stimata. Nonostante i servizi di polizia o dispositivi di localizzazione specifici, sono rare le procedure adottate per riconoscere gli autori e identificare i minori vittime di queste infrazioni.

Raccomandazione n°19 – TRATTA / Identificazione delle vittime

- ▶ Attuare dei dispositivi e mezzi specifici che permettano l'identificazione dei minori non accompagnati vittime di tratta.

Quando vengono identificati, i minori non accompagnati vittime di tratta sono generalmente presi in carico, qualora esistano misure specifiche applicabili, senza tenere particolarmente in considerazione il loro status di vittima¹²¹. Solo due tra i paesi studiati (Italia, Romania) hanno previsto dei dispositivi specifici di affidamento per queste vittime.

Riguardo all'applicazione delle norme sulla sicurezza e situazione amministrativa delle vittime di tratta, una Direttiva europea del 2004 definisce le condizioni di concessione di titoli di soggiorno di durata limitata ai cittadini di paesi terzi che collaborano alla lotta contro la tratta degli esseri umani¹²². Questo testo destinato a proteggere gli adulti può applicarsi per deroga ai minori¹²³, ma tale possibilità è raramente sfruttata nei paesi presi in esame.

Raccomandazione n°20 – TRATTA / Protezione delle vittime

- ▶ Prevedere dei dispositivi specifici che assicurino una presa in carico incondizionata dei minori non accompagnati vittime di tratta, adattati alle loro esigenze e in grado di garantire la loro protezione.

¹²⁰ Sulla definizione della tratta e dello sfruttamento, vedi Protocollo di Palermo, 15 novembre 2000, art. 3.a.

¹²¹ Sulla protezione sociale prevista per tutti i minori isolati stranieri negli 8 paesi, vedi parte VI. A.

¹²² Direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 04, *op. cit.*, nota 13.

¹²³ *Ibid.*, art. 3.3.

V. Il riconoscimento della minore età e la necessità di una rappresentanza legale

Numerosi minori non accompagnati giungono in Europa privi di documenti d'identità o con documenti falsificati. Capita inoltre, che i documenti in loro possesso non siano tenuti in considerazione dalle autorità nonostante la loro autenticità. Ogni paese, quindi, ha previsto dei metodi in grado di determinare l'età dei minori e, più in generale, di ristabilire il loro stato civile. Dal momento in cui la minore età viene riconosciuta, si pone la questione relativa alla rappresentanza legale. In effetti, poiché i minori non dispongono della capacità giuridica, è necessario designare un loro rappresentante.

A. La determinazione dell'età

I minori il cui stato civile sia inesistente o contestato, possono essere sottoposti a delle procedure tese a determinare la loro età. La posta in gioco è enorme poiché il riconoscimento della minore età condiziona la loro presa in carico e determinerà il quadro giuridico applicabile. Da minori da proteggere, alcuni giovani potranno diventare stranieri senza status. Non potranno quindi beneficiare di alcuna garanzia prevista per i minori nelle diverse legislazioni e saranno spesso minacciati da una misura di espulsione. Inoltre, i dubbi sulla loro età possono avere come conseguenza la perdita di ogni legittimità delle altre dichiarazioni riguardanti la loro filiazione, il loro nome o, ancora, la loro nazionalità.

Tabella 8 – Prospetto dei metodi di determinazione dell'età per i minori non accompagnati

	Metodo della determinazione dell'età	Osservazioni
Spagna	Perizia medica, con esame osseo, fondata sul metodo di Greulich e Pyle.	Il personale che effettua l'esame non è a conoscenza delle sue conseguenze. Il margine d'errore è indicato sul rapporto ma non è necessariamente preso in considerazione in favore del giovane.
Francia	Perizia medica, con esame osseo, fondata sul metodo di Greulich e Pyle.	Pratiche molto variabili, in base al luogo in cui il giovane è affidato. Metodo criticato da numerose istanze nazionali e internazionali a causa della sua imprecisione, ma tuttora in vigore.
Grecia	Nessun metodo ufficiale è definito dal diritto nazionale, che prevede però la possibilità di una perizia medica.	Nessun esame viene generalmente praticato: i giovani il cui aspetto fa pensare che abbiano meno di 16 anni sono considerati come fanciulli mentre gli altri sono dichiarati adulti dalla polizia, nonostante le loro dichiarazioni.
Ungheria	Perizia medica fondata su un esame osseo e un esame pediatrico.	Poiché la procedura medica è poco praticata a causa della sua imprecisione e del suo costo, le dichiarazioni dei giovani sono spesso tenute in considerazione per accordare una protezione.
Italia	Perizia medica, con esame osseo, fondata sul metodo di Greulich e Pyle.	Perizia generalmente effettuata da personale medico non qualificato e che non si basa su nessun'altra considerazione. Il margine d'errore non è praticamente mai indicato.
Romania	Perizia medica.	L'accordo scritto del giovane e del suo rappresentante legale è obbligatorio, ma il giovane è considerato come adulto in caso di rifiuto. Il margine d'errore non è preso in considerazione.
Gran Bretagna	Valutazione basata sulla situazione del giovane e del suo racconto, a partire dai criteri determinati in una sentenza del 2003 (Merton). Una perizia medica può essere effettuata, ma non costituisce che solo uno degli elementi di informazione in una valutazione globale. La valutazione è condotta dall'assistente sociale responsabile del fanciullo.	Il beneficio del dubbio viene accordato ma le autorità possono considerare che un giovane è adulto senza sottoporlo a una procedura di determinazione dell'età. In seguito, la procedura di determinazione dell'età si basa interamente sulla valutazione degli assistenti sociali, creando, a volte, dei conflitti d'interesse. È possibile una contestazione davanti ai tribunali.
Svezia	Valutazione da parte dell'Ufficio delle migrazioni, sulla base di un colloquio di valutazione che può essere completato da una perizia medica.	Beneficio del dubbio accordato al giovane in caso di perizia medica. Decisione presa da un funzionario dell'Ufficio delle migrazioni, senza possibilità di ricorso, che, a volte, può creare un conflitto d'interesse.

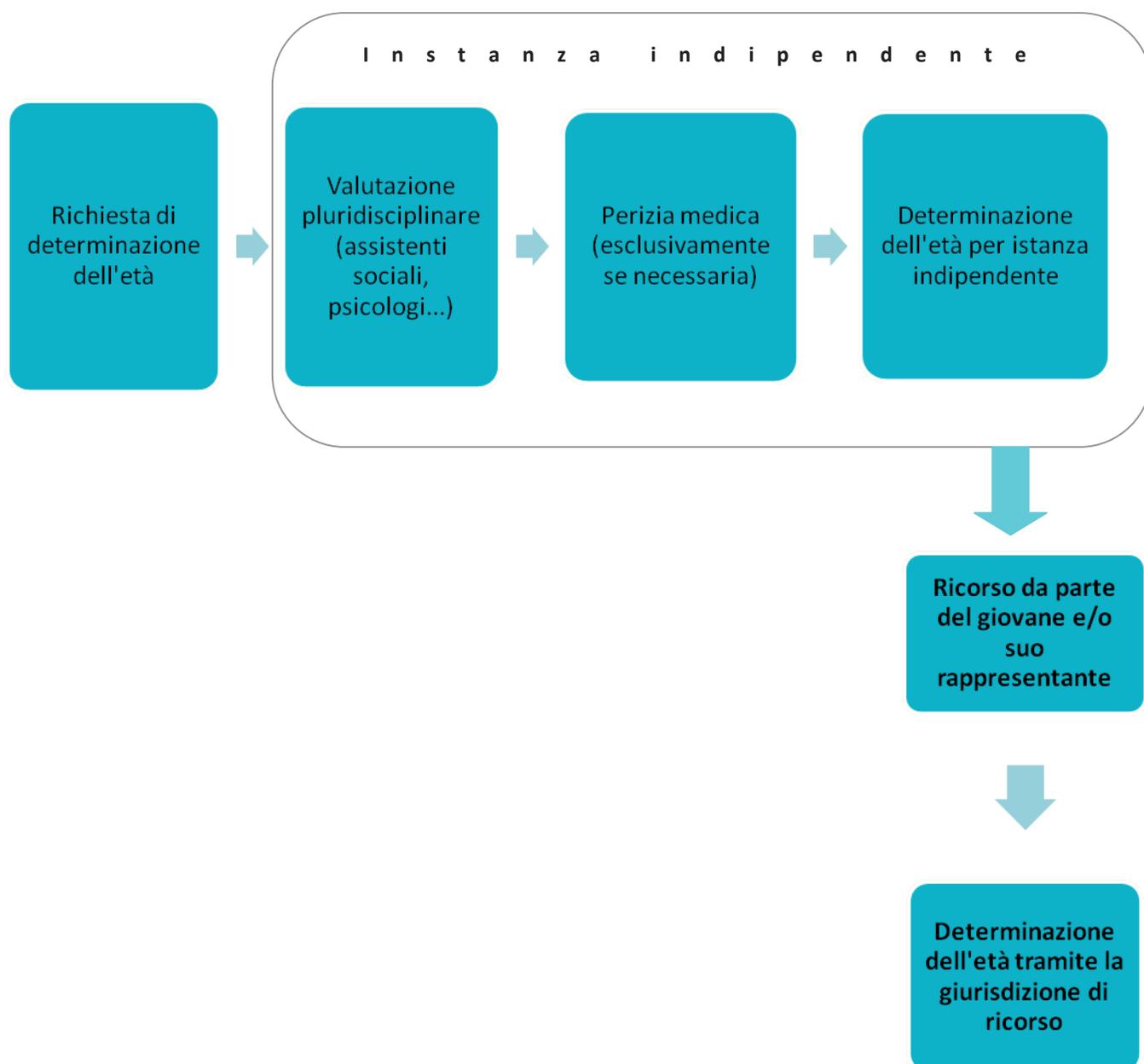
In questo modo, la maggior parte dei paesi determinano l'età fondandosi principalmente su una perizia medica (Spagna, Francia, Italia, Romania), mentre altri hanno stabilito delle procedure che tengono ugualmente in considerazione il racconto del giovane e la sua situazione (Gran Bretagna, Svezia). Infine, alcuni paesi si basano in pratica sulla perizia medica prevista dalla legge, solo in caso di beneficio (Ungheria) o a scapito (Grecia) del giovane.

Raccomandazione n°21 – DETERMINAZIONE DELL'ETÀ

- Stabilire un protocollo di determinazione dell'età comune a tutti gli Stati dell'Unione europea. Questo protocollo dovrà prevedere una valutazione pluridisciplinare condotta in seno a istanze indipendenti del governo e delle autorità locali, composte da più fattori complementari e create a tal riguardo. Queste istanze potranno richiedere di procedere ad una perizia medica, con il solo consenso del minore, ma tale perizia potrà costituire solo uno degli elementi tra i tanti nel processo di determinazione dell'età. Una possibilità di ricorso amministrativo e giudiziario, con composizione della controversia da parte del giudice stesso in ultima istanza, dovrebbe essere aperta al giovane e al suo rappresentante in caso di contestazione sull'età attribuita successivamente all'applicazione del protocollo. Ad ogni modo, i principi di presunzione di minore età e del beneficio del dubbio dovrebbero applicarsi per tutta la durata della procedura di determinazione dell'età.

Procedura di determinazione dell'età rispettosa dei diritti del fanciullo

Presunzione di minore età - Beneficio del dubbio



B. L'attuazione di una rappresentanza legale

Il riconoscimento della minore età del minore, implica generalmente che quest'ultimo non disponga della capacità giuridica e sia quindi incapace di esercitare alcuni diritti e obblighi. In assenza di parenti che possano esercitare l'autorità parentale, è quindi imperativo che venga nominato un rappresentante legale che possa legittimamente agire in nome del minore, così come la sua partecipazione a procedimenti giudiziari. Per questa ragione, la Convenzione relativa ai diritti del fanciullo precisa che gli Stati devono garantire *"al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedimento giudiziario o amministrativo che lo riguardi, sia direttamente, sia per l'intermediario di un rappresentante o di un'organizzazione appropriata, in modo compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale"*¹²⁴.

Alcuni Stati hanno previsto la designazione di un rappresentante legale unico per accompagnare il minore non accompagnato (Spagna, Italia), mentre diverse tipologie di rappresentanti si succedono in altri paesi (Francia, Ungheria, Svezia). Infine, la rappresentanza legale manca in due dei paesi studiati (Gran Bretagna, Grecia).

Raccomandazione n°22 – RAPPRESENTANZA LEGALE

- ▶ Nominare senza indugio un rappresentante legale unico per ogni persona che si dichiari minore o identificato come tale. Questo rappresentante dovrà essere indipendente, formato specificatamente alla problematica dei minori non accompagnati e disporre di condizioni materiali che gli permettano di adempiere pienamente alle sue missioni
- ▶ Introdurre in ogni paese un'istanza indipendente tesa a supervisionare e a valutare le missioni di questi rappresentanti.

¹²⁴ Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti del fanciullo, *op. cit.*, nota 47, art. 28.

VI. La presa in carico e l'integrazione nel territorio

Separati dai loro genitori e dunque privati del sostegno educativo e materiale, i minori non accompagnati possono generalmente beneficiare di una protezione sociale in seno agli Stati membri. Come per gli altri fanciulli, viene loro riconosciuto un diritto all'educazione e alla formazione professionale, talvolta legato al diritto al lavoro, oltre all'accesso all'assistenza sanitaria.

A. La protezione sociale

Sebbene la Convenzione relativa ai diritti del fanciullo disponga che "*ogni fanciullo che è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare, o che nel suo interesse non possa essere lasciato in quest'ambiente, ha diritto a una protezione e ad un'assistenza speciali da parte dello Stato*"¹²⁵, l'applicazione di tale diritto da parte degli Stati resta contrassegnata da grandi disparità che possono, talvolta, influenzarne l'efficacia. Anche se il quadro legislativo che permette la presa in carico dei minori non accompagnati è generalmente identico a quello previsto per i minori cittadini che necessitano di una protezione sociale, si distinguono diversi modelli di accoglienza negli otto paesi esaminati. Alcuni paesi hanno previsto un'accoglienza alle stesse condizioni previste dal diritto comune della protezione del fanciullo (Italia, Grecia, Romania, Gran Bretagna), mentre altri hanno stabilito una protezione sociale comprensiva di dispositivi specifici che accolgono tutti o parte dei minori non accompagnati (Spagna, Francia, Ungheria, Svezia).

¹²⁵ *ibid.*, art. 20

Tabella 9 – Prospetto della protezione sociale di cui possono beneficiare i minori non accompagnati

	Protezione sociale proposta	Osservazioni
Spagna	Le comunità autonome (regioni) sono competenti per proteggere i minori che si trovano nel loro territorio.	Il tipo di accoglienza proposta dipende dal numero di minori accolti. Se questo è ampio, l'accoglienza può suddividersi nei tre luoghi seguenti: centro di prima accoglienza, centro di soggiorno di media durata, centro stabile. Esistono dei centri specificamente dedicati ai minori non accompagnati, gestiti da ONG.
Francia	La presa in carico è assicurato dai servizi dipartimentali di protezione del fanciullo, in seguito a una decisione giudiziaria quando il minore è in una situazione di pericolo.	I minori che giungono nella "zona d'attesa", riscontrano delle difficoltà nell'accedere al sistema di protezione. Nel territorio, l'accesso alla protezione e ai dispositivi previsti varia in funzione del dipartimento.
Grecia	Solo i pochi minori richiedenti asilo possono beneficiare di una protezione sociale.	Il numero di posti di accoglienza per i minori richiedenti asilo è molto limitato.
Ungheria	Dal momento del loro arrivo, i minori non accompagnati sono indirizzati verso un centro di accoglienza loro dedicato. Successivamente beneficiano del sistema di protezione previsto per il minore ungherese in quanto minori "privati delle cure dei loro genitori o di altri membri della loro famiglia".	Due centri accolgono tutti i minori non accompagnati: uno dedicato ai richiedenti asilo e l'altro ai minori rifugiati o beneficiari della protezione sussidiaria.
Italia	Sulla base del diritto comune della protezione del fanciullo, i minori non accompagnati sono innanzitutto collocati in un luogo sicuro in caso di situazioni di urgenza, prima di essere ammessi al sistema di accoglienza. Quest'ultimo distingue la prima accoglienza, che permette la valutazione e stabilisce il periodo iniziale dell'affidamento, e la seconda accoglienza in cui si attua un percorso individuale di integrazione.	Le strutture di prima e seconda accoglienza sono gestite dai comuni italiani.
Romania	Dopo un collocamento provvisorio che permette di valutare la situazione del giovane, questo è inserito in centri previsti conformemente al sistema rumeno di diritto comune di protezione del fanciullo.	
Gran Bretagna	Dal momento in cui vengono individuati dalle autorità, i minori non accompagnati sono affidati al Comune per beneficiare di una protezione sociale di diritto comune.	Il livello di protezione varia in funzione del fondamento legale dell'affidamento, che può basarsi su due articoli della legge sull'infanzia.
Svezia	I minori non accompagnati beneficiano di una protezione di diritto comune composta da una prima accoglienza seguita da un affidamento duraturo.	I centri di prima accoglienza sono dedicati specificatamente ai minori non accompagnati. La responsabilità dell'accoglienza dei minori non accompagnati è affidata ai comuni.

Raccomandazione n°23 – PROTEZIONE SOCIALE

- ▶ Permettere a tutti i minori non accompagnati di beneficiare di dispositivi di protezione sociale adatti ai loro bisogni. Prevedere, a tal riguardo, l'attuazione di dispositivi per la prima accoglienza specificatamente dedicati a questi minori allo scopo di valutare al meglio la loro situazione, di identificare le loro esigenze di protezione in particolare per i richiedenti asilo o le vittime di tratta e indirizzarli nelle migliori condizioni e nel più breve tempo possibile verso il sistema di protezione dell'infanzia di diritto comune.

B. La scolarizzazione e la formazione professionale

I minori non accompagnati richiedono spesso un'integrazione rapida nel paese di residenza. A questo riguardo, l'accesso all'istruzione scolastica costituisce per loro una priorità. La prassi mostra come essi abbiano una maggiore facilità nell'apprendimento e la loro motivazione costituisca una ricchezza in grado di far progredire la totalità dei gruppi coinvolti nell'integrazione. Inoltre sono molti coloro che cercano di trovare un lavoro rapidamente, e desiderano iscriversi ad un percorso di formazione professionale.

Benché questi procedimenti di scolarizzazione e di formazione professionale costituiscano una condizione necessaria a ogni integrazione nella società di accoglienza, le legislazioni e le prassi degli Stati in questo settore rivelano generalmente delle differenze rispetto alle legislazioni e prassi riguardanti i bambini della nazione di appartenenza.

1. L'accesso alla scolarizzazione

Gli stati firmatari dalla Convenzione sui diritti del fanciullo riconoscono *"il diritto del fanciullo all'educazione, e in particolare, in vista di garantire l'esercizio di questo diritto progressivamente e sulla base dell'uguaglianza delle possibilità"*¹²⁶. Il Comitato dei diritti del fanciullo ha interpretato tale obbligo come teso a garantire che *"ogni fanciullo non accompagnato o separato, senza considerazione del suo status, debba avere pieno accesso all'educazione nel paese nel quale è entrato"*¹²⁷. Il Consiglio d'Europa, ma anche l'Unione Europea, hanno ricordato quest'obbligo di accesso all'educazione di tutti i fanciulli, ivi compresi gli stranieri, in più testi¹²⁸.

L'applicazione di questo diritto appare globalmente soddisfacente in tutti i paesi esaminati, poiché l'accesso all'educazione viene generalmente garantita. Un'analisi approfondita rivela tuttavia una grande varietà di legislazioni e prassi su questo tema, con rilevanti ostacoli per i minori non accompagnati prossimi alla maggiore età.

¹²⁶ Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti del fanciullo, *op. cit.*, nota 47, art. 28.

¹²⁷ Comitato dei diritti del fanciullo, *Trattamento dei fanciulli non accompagnati e dei fanciulli separati fuori dal loro paese d'origine*, *op. cit.*, nota 54, §41.

¹²⁸ Vedi per esempio: Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi, art. 3.6; Raccomandazione CM/Rec (2007)9, *op. cit.* nota 42, art.17

Tabella 10 – Prospetto dell'accesso alla scolarizzazione per i minori non accompagnati

	Accesso al sistema scolastico	Attuazione di dispositivi specifici
Spagna	I minori di età inferiore ai 16 anni sono iscritti nell'istruzione obbligatoria, con spesso difficoltà di adattamento. I minori di età superiore ai 16 anni sono indirizzati verso un percorso di formazione professionale.	Alcune comunità autonome propongono dei corsi di sostegno linguistico destinati ai minori stranieri.
Francia	I minori di età inferiore ai 16 anni accedono automaticamente al sistema scolastico di diritto comune. Quelli di età superiore ai 16 anni sono ammessi in alcune strutture solo nel limite di posti disponibili. In pratica, molti di questi giovani sono indirizzati verso formazioni pre-qualificanti.	Alcuni centri di accesso per la scolarizzazione dei nuovi arrivati e dei fanciulli nomadi (CASNAV) sono operativi su tutto il territorio nella prospettiva di coordinare e di facilitare l'accesso dei migranti alla scuola.
Grecia	Il diritto all'educazione nelle scuole pubbliche è garantito per tutti i fanciulli stranieri rifugiati, richiedenti asilo, provenienti da una zona di conflitto, o il cui status relativo al diritto al soggiorno sia in corso di esame.	Esistono alcuni corsi di sostegno linguistico destinati ai minori stranieri neoarrivati ma l'accesso a tali corsi è difficoltoso.
Ungheria	Non esiste alcun ostacolo nel diritto all'accesso dei minori non accompagnati al sistema scolastico di diritto comune. Tuttavia, in pratica, pochi istituti scolastici accettano i fanciulli emigranti, opponendo molti ostacoli.	Nel centro di accoglienza di Bicske sono garantiti dei corsi di lingua ungherese per i fanciulli rifugiati o che beneficiano della protezione sussidiaria. Esistono inoltre delle iniziative specifiche che propongono dei corsi di sostegno.
Italia	La regolamentazione nazionale garantisce il diritto all'istruzione a tutti i minori, indipendentemente dalla loro nazionalità, per tutti i livelli del percorso scolastico. In pratica, le difficoltà di inserimento sono constatate per i giovani da 15 a 18 anni che non possiedono il diploma di primo grado italiano.	Sono state istituite delle strutture istituzionali per promuovere l'integrazione, il dialogo e l'educazione interculturale. Per i giovani dai 15 ai 18 anni, alcuni corsi di alfabetizzazione di base sono istituiti dai Centri territoriali permanenti.
Romania	Il diritto all'educazione è garantito dalla legge sugli stranieri che dispone che tutti i minori hanno accesso a tutti i livelli di istruzione.	I minori non accompagnati possono integrare una classe di apprendistato del rumeno per un anno in vista di preparare il loro inserimento nel sistema scolastico di diritto comune. Inoltre, l'ONG Save The Children ha attuato un programma di assistenza ai richiedenti asilo particolarmente dedicato al piano di educazione.
Gran Bretagna	I minori non accompagnati di età inferiore ai 16 anni, nonostante alcuni termini di ammissione talvolta problematici, accedono al sistema scolastico di diritto comune. Per chi ha più di 16 anni, vi è una grande difficoltà nell'accedere all'educazione secondaria a causa del suo costo.	
Svezia	L'accesso all'educazione è connessa allo status giuridico del minore non accompagnato. Il fanciullo autorizzato al soggiorno ha un accesso totale al sistema scolastico identico a quello del fanciullo svedese. Il fanciullo richiedente asilo può accedere ma senza alcun obbligo e l'accesso è possibile esclusivamente nelle scuole pubbliche. Il fanciullo in situazione irregolare non ha accesso all'educazione anche se alcuni frequentano l'istituto scolastico poiché niente impedisce al direttore di una struttura di ammetterli.	Diverse scuole dispongono di classi specializzate nell'accoglienza di giovani richiedenti asilo.

Raccomandazione n°24 – SCOLARIZZAZIONE / Accesso al sistema scolastico di diritto comune

- ▶ Garantire un diritto incondizionato alla scolarizzazione per tutti i minori non accompagnati, alle stesse condizioni dei minori cittadini .

Raccomandazione °25 – SCOLARIZZAZIONE / Dispositivi di adattamento scolastico

- ▶ Prevedere dei dispositivi di adattamento scolastico in numero sufficiente, specificatamente dedicati ai minori non accompagnati, che permetta loro di essere ammessi al sistema scolastico di diritto comune tramite l'acquisizione delle basi richieste in particolar modo dal punto di vista linguistico.

2. L'accesso alla formazione professionale

Parecchi minori non accompagnati di età superiore ai 16 anni, sono indirizzati verso una formazione professionale che permette un accesso rapido al mercato del lavoro ed è generalmente considerato come un mezzo di integrazione privilegiato. In pratica, quest'orientamento si spiega anche per gli ostacoli all'accesso al sistema scolastico di diritto comune. Tuttavia, l'accesso alla formazione professionale può anche essere ostacolata dalle esigenze che portano al rilascio di un'autorizzazione al lavoro, necessaria per seguire gli stage e i corsi di apprendistato generalmente compresi in questi percorsi.

Raccomandazione n°26 – FORMAZIONE PROFESSIONALE

- ▶ Garantire un accesso ai programmi di formazione professionale alle stesse condizioni dei minori cittadini, accordando sistematicamente un'autorizzazione al lavoro valida almeno per il tempo della formazione di un curriculum se il diritto nazionale esige una tale autorizzazione.

C. Accesso all'assistenza sanitaria

La necessità di riconoscere un diritto alla salute per tutti i migranti riveste un'importanza particolare per i minori, se si considerano le rilevanti conseguenze che questa problematica può avere sulla società ospitante. Le cure che possono essere garantite a questi minori particolarmente vulnerabili, e quindi più soggetti a malattie o incidenti, possono spesso permettere di cambiare il corso della loro vita e le prospettive per il loro avvenire.

Per questo motivo, gli Stati firmatari della Convenzione sui diritti del fanciullo hanno riconosciuto "*il diritto del fanciullo di godere del migliore stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione*"¹²⁹, un diritto precisato in seguito dal Comitato dei diritti del fanciullo a proposito dei minori non accompagnati¹³⁰.

L'analisi dell'applicazione di questo diritto nei paesi esaminati rivela generalmente una distinzione tra i minori il cui status è consolidato (presa in carico e/o ottenimento di un titolo di soggiorno), per i quali l'accesso all'assistenza sanitaria appare relativamente semplice, e gli altri per i quali le cure di urgenza sono, in generale, garantite in modo incondizionato.

¹²⁹ Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti del fanciullo, *op. cit.*, nota 47, art. 24.

¹³⁰ Comitato dei diritti del fanciullo, *Trattamento dei fanciulli non accompagnati e dei fanciulli separati fuori dal loro paese d'origine*, *op. cit.*, nota 54/\$46 a 49.

Tabella 11 – Prospetto dell'accesso all'assistenza sanitaria per i minori non accompagnati

	Accesso alle cure d'urgenza	Accesso al sistema sanitario di diritto comune
Spagna	I minori non accompagnati dispongono di una copertura sanitaria universale, indipendentemente dal loro status.	
Francia	Tutti i minori stranieri devono poter accedere alle cure d'urgenza offerte in ospedale, indipendentemente dalla loro situazione amministrativa.	Tutti i minori sono considerati in condizione di regolarità del soggiorno e possono quindi beneficiare del sistema di Sicurezza sociale. Tuttavia, questo accesso alla Sicurezza sociale può essere compromesso o ostacolato in pratica, quando il minore non possiede un documento di stato civile e non gli è stato designato alcun rappresentante legale.
Grecia	Tutti i minori non accompagnati possono beneficiare delle cure di urgenza senza alcuna condizione.	Solo i pochi minori collocati in strutture di protezione dell'infanzia possono beneficiare gratuitamente del sistema nazionale sanitario.
Ungheria	Tutti i minori non accompagnati possono beneficiare delle cure di urgenza senza alcuna condizione.	I fanciulli richiedenti asilo hanno accesso all'assistenza sanitaria, finanziata dall'Ufficio dell'Immigrazione e della nazionalità. I fanciulli rifugiati o beneficiari della protezione sussidiaria rientrano nel campo del sistema di diritto comune di assicurazione malattia. Per queste due categorie di minori, il contenuto delle prestazioni proposte è identico.
Italia	Tutti i minori non accompagnati possono beneficiare delle cure di urgenza senza alcuna condizione in ospedale o presso un medico. Inoltre hanno accesso ai dispositivi di medicina preventiva.	Tutti i minori non accompagnati in situazione regolare sul territorio e quindi titolari di un permesso di soggiorno devono essere iscritti al Servizio sanitario nazionale e accedere a pieno diritto a tutte le prestazioni.
Romania	Tutti i minori non accompagnati hanno accesso all'assistenza sanitaria sulla stessa base dei fanciulli rumeni.	
Gran Bretagna	I minori che non sono stati affidati alle autorità possono ricevere gratuitamente i trattamenti di urgenza o "immediatamente necessari".	Tutti i minori non accompagnati affidati alle autorità beneficiano del sistema sanitario di diritto comune. Beneficiano inoltre di disposizioni speciali offerte dai comuni di accoglienza che sono tenuti far loro sostenere esami medici regolari e di impiegare personale medico dedicato a questo pubblico.
Svezia	I minori non inseriti in un programma di affidamento alle autorità possono beneficiare delle cure di urgenza.	Solo i minori che hanno formulato una domanda d'asilo possono accedere al sistema sanitario di diritto comune. L'accesso a questo per gli ex richiedenti asilo può essere bloccato dal fatto che la presa in carico del costo dipende dalle autorità generali, che non garantiscono la gratuità di tutte le cure. Inoltre, i medicinali non sono rimborsati. I richiedenti asilo possono beneficiare di sovvenzioni per ridurre tali costi.

Raccomandazione n°27 – ACCESO ALL'ASSISTENZA SANITARIA

- Assicurare un accesso incondizionato al sistema sanitario nazionale, non limitato alle cure d'urgenza, a tutti i minori non accompagnati presenti sul territorio a causa della loro particolare vulnerabilità.

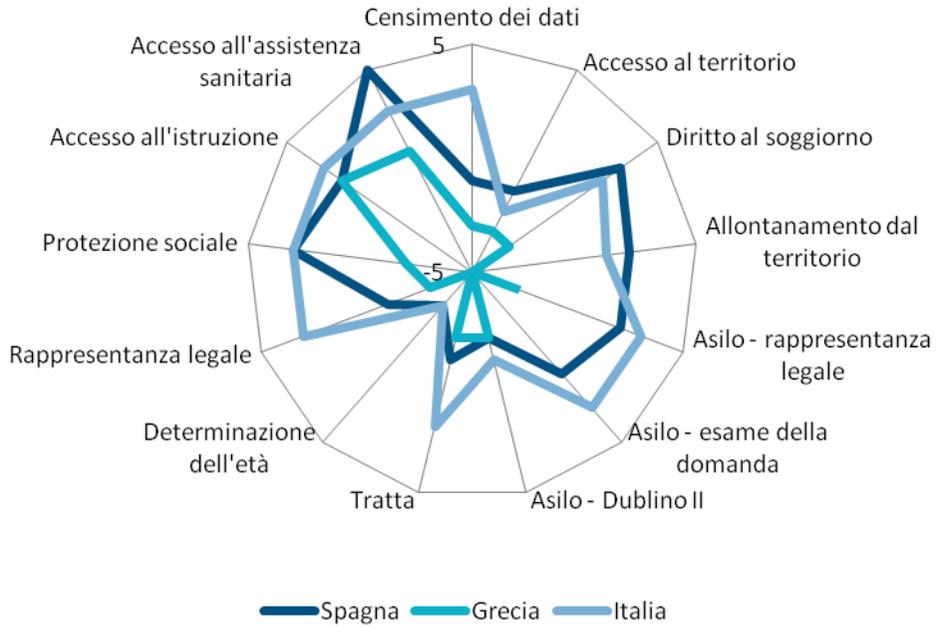
Conclusioni : un ampio ventaglio di legislazioni e prassi

Lo studio comparato presenta quindi un ampio ventaglio di legislazioni e prassi riguardanti l'accoglienza e la presa in carico dei minori non accompagnati. L'insieme dei temi, ivi compreso il diritto d'asilo che è stato nondimeno oggetto di un processo di armonizzazione comunitaria, è affrontato in ognuno degli otto paesi in modo diverso e spesso isolato.

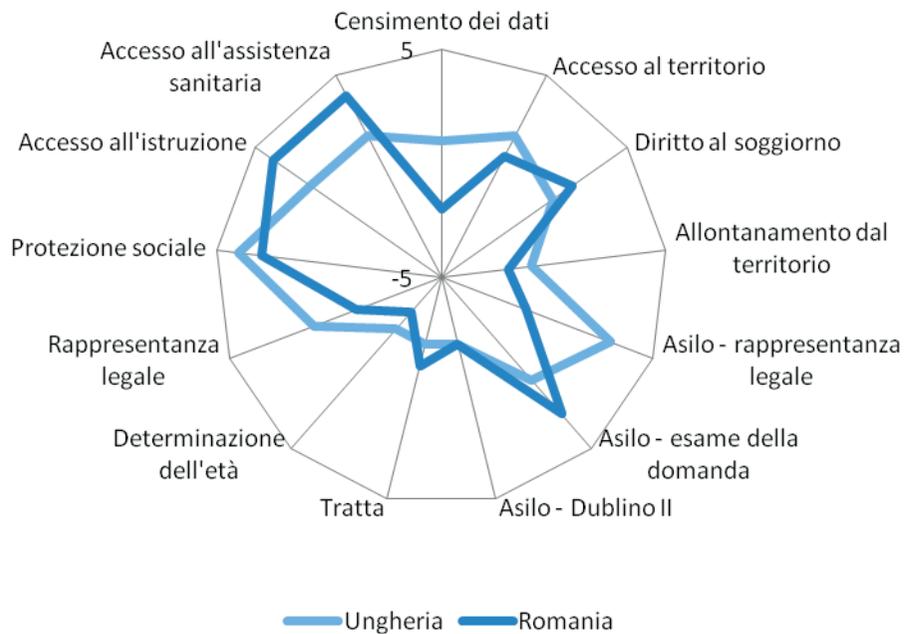
I grafici che seguono mettono in prospettiva i risultati di questo studio in termini di un modello di accoglienza e di presa in carico sulla base di raccomandazioni ricavate da norme comunitarie e internazionali già esistenti in materia, e permettono di avere un prospetto di questo trattamento variabile. Questo modello suddiviso in tre grandi regioni (Europa del sud, Europa dell'est ed Europa del nord), frutto di una stima soggettiva realizzata dagli esperti autori di questo rapporto, permette di identificare i punti di miglioramento in ogni paese così come le esigenze di armonizzazione su scala europea. I dettagli della sua realizzazione figurano nel rapporto completo¹³¹.

¹³¹ Il rapporto completo è disponibile su <http://www.france-terre-asile.org/childrenstudies>

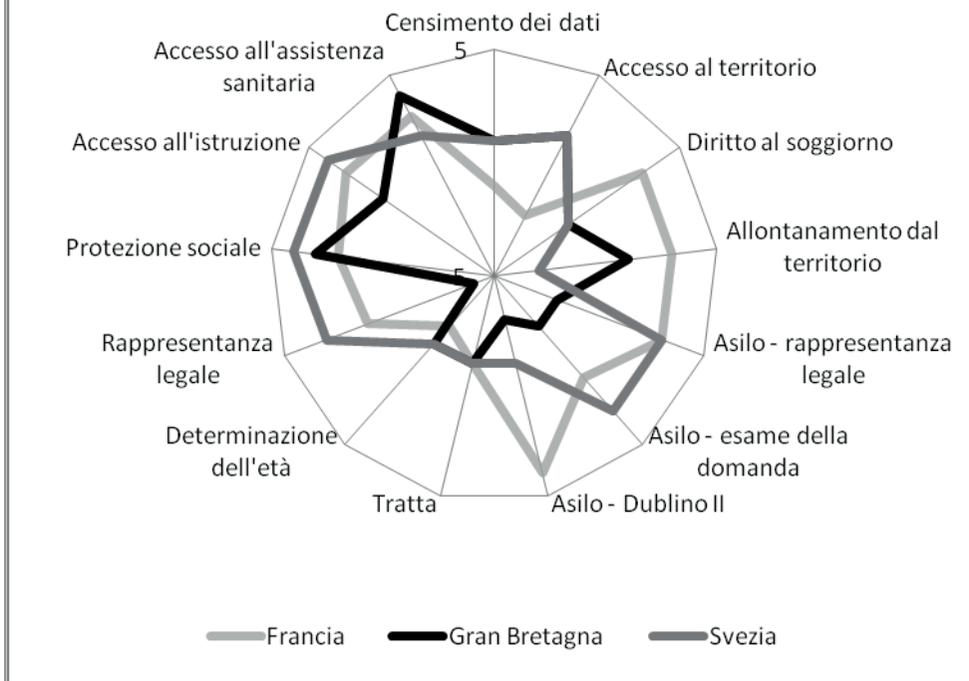
Valutazione delle legislazioni e pratiche riguardanti i minori non accompagnati - Europa del sud



Valutazione delle ligislazioni e pratiche riguardanti i minori non accompagnati - Europa dell'est



Valutazione delle legislazioni e pratiche riguardanti i minori non accompagnati - Europa del nord e dell'ovest



In conclusione, appare indispensabile che l'Unione europea realizzi un quadro normativo comune al fine di trattare *in toto* la questione dei minori non accompagnati che giungono ogni anno e che costituiscono una parte importante dell'avvenire del continente.

Tale rapporto, che raccoglie norme già esistenti sulla protezione dei diritti fondamentali, con particolare riguardo a quelle disposizioni che tutelano i minori, e principi formulati nelle raccomandazioni, intende promuovere standard di protezione elevati e, quindi di giungere ad un sistema comune nel rispetto degli ideali di giustizia, di libertà e di sicurezza a fondamento della costruzione europea.

Allegato 1 – Norme internazionali e comunitarie di referenza

Nazioni Unite

- Convenzione sullo statuto dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951
<http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/Convenzione%20Ginevra%201951.pdf>
- Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989.
http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/C099045A-DC1E-45BA-916A-50AEC19F6A03/0/Convenzione_ottantanove.pdf
- Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini, allegato alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, 2000
http://www2.ohchr.org/french/law/pdf/protocoltraffice_fr.pdf

Unione europea

- Trattato sull'Unione europea, 1992, versione consolidata, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 30.03.2010, C 83/15.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:IT:PDF>
- Risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997 sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0719\(02\):IT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0719(02):IT:HTML)
- Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, (2000/C 364/01)
http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf
→ Art. 24
- Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:IT:HTML>
- 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
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:IT:HTML>
→ Art. 2f
- Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:IT:HTML>
→ Art. 2h, art. 10, art.19
- Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:IT:HTML>
→ Art. 2h

- Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:IT:HTML>
 → §21 ; art. 30
- Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:IT:HTML>
 → Art. 3.3 ; art. 10
- Direttiva 2005/85/ce del consiglio del 10 dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:IT:PDF>
 → §14, art. 2h ; art. 2i ; art 12.1; art. 17; art. 35.3.f;
- 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
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF>
 → Art. 10 ; art. 17
- Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014), SEC (2010)534.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:IT:PDF>
- Council conclusions on unaccompanied minors, 3018th JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting Luxembourg, 3 June 2010
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/114887.pdf

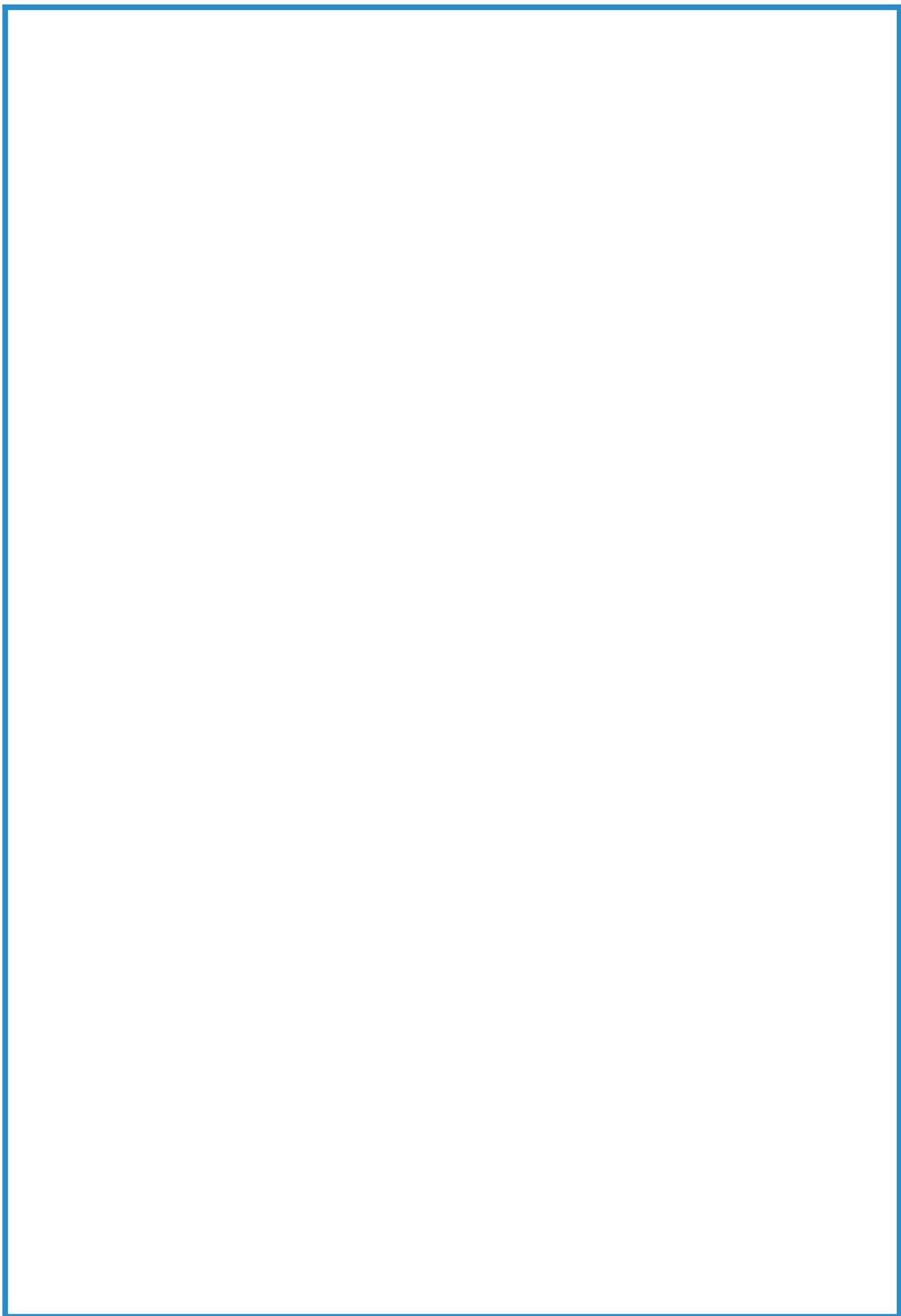
Consiglio d'Europa

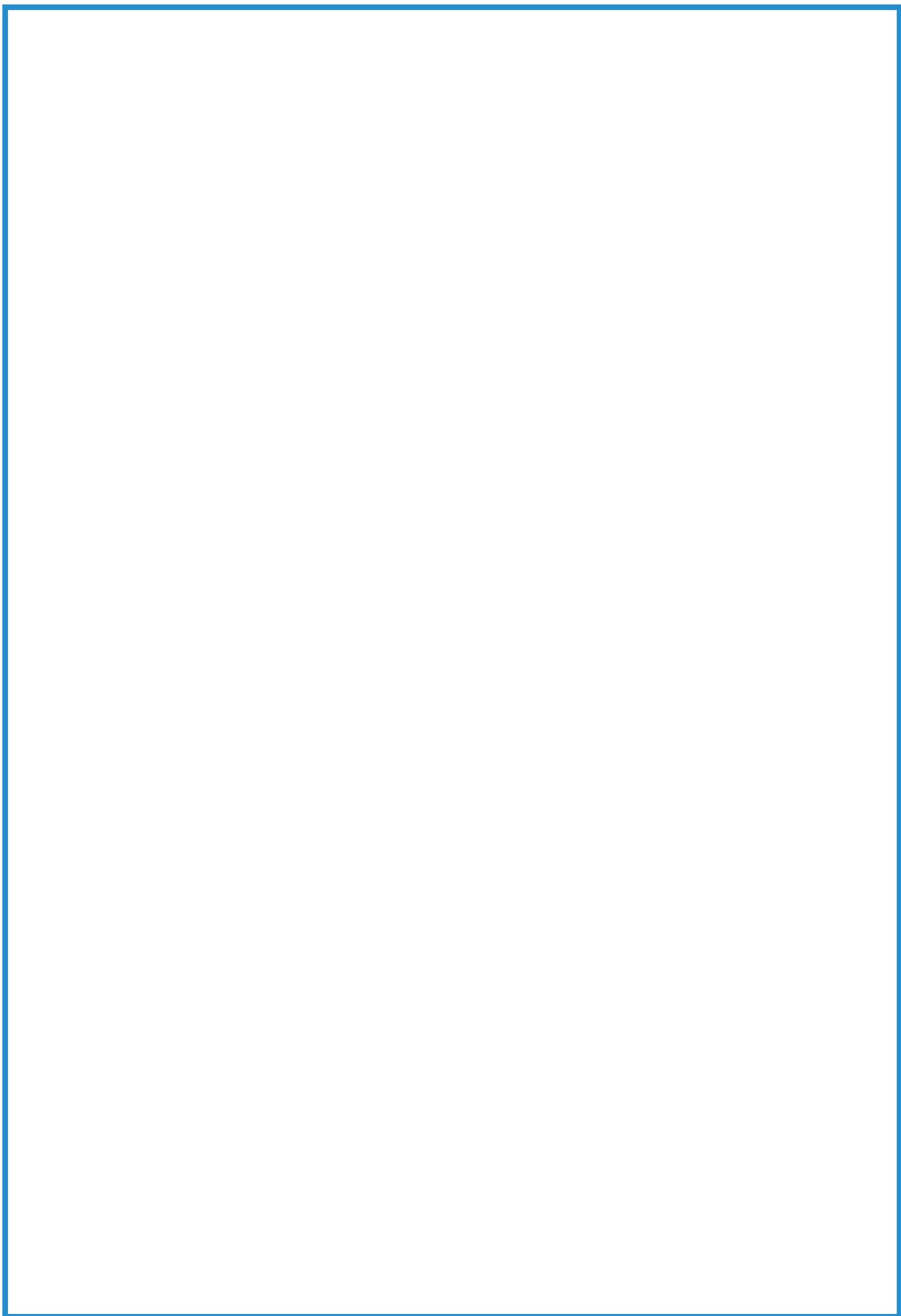
- Convenzione sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, 16.05.2005
<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/197.htm>
 → Art. 5.5 ; 10 ; 12.7 ; 14.2 ; 163.7 ; 28.3 ...
- Raccomandazione 1703 /2005) sulla protezione e l'assistenza dei minori non accompagnati richiedenti asilo
<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/erec1703.htm>
- Raccomandazione CM/Rec(2007)9 del Comitato dei ministri sui progetti di vita in favore di minori migranti non accompagnati
http://www.coe.int/t/dg3/migration/Source/Recommendation%20CM%20Rec_2007_9_en.pdf

Allegato 2 – Bibliografia generale

- CHAUMOITRE, LAMTALI, BAALI, DUTOUR, BOETSCH, GAREL, PANUEL, *Estimation de l'âge osseux par l'atlas de Gerulich et Pyle : comparaison de 3 échantillons contemporains d'origine géographique différente*, Journal de Radiologie, Volume 88, Issue 10, Ottobre 2007.
- COMITATO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO, *Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro paese d'origine*, Commento generale N. 6, CRC/GC/2005/6 (2005)
<http://tb.ohchr.org/default.aspx?Symbol=CRC/GC/2005/6>
- COMITE INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE, *Principes directeurs inter-agences relatifs aux enfants non accompagnés*, 2004, 72 p.,
[http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p1101/\\$File/ICRC_001_1011.PDF!Open](http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/p1101/$File/ICRC_001_1011.PDF!Open)
- CONSEIL DE L'EUROPE, *Conférence régionale sur les migrations des mineurs non accompagnés ; agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant*, Torremolinos, Málaga, Espagne, 27-28 ottobre 2005, 314 p.,
[http://www.coe.int/t/dg3/migration/Source/MalagaRegConf/MG-R-CONF\(2005\)27_Malaga_conference_proceedings_final_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/migration/Source/MalagaRegConf/MG-R-CONF(2005)27_Malaga_conference_proceedings_final_fr.pdf)
- CONSEIL DE L'EUROPE, *Mise en garde contre le renvoi de mineurs dans les zones dangereuses*, 18 giugno 2010.
http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/FMB_NewsManagerView.asp?ID=5676&L=1
- EDUCATION INTERNATIONAL, *Education for refugee and asylum seeking children in OECD countries – case studies from Australia, Spain, Sweden and the United Kingdom*, marzo 2010, 100 p., http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EIResearch_Paloma_Eng_final_med.pdf
- EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Policies on reception, return and integration arrangement for, and numbers of, unaccompanied children*, maggio 2010, 163 p.,
<http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do;jsessionid=7E751C48A6C5DDB03F386117613319E4?fileID=1020>
- EUROPEAN NETWORK OF OMBUDSPERSON FOR CHILDREN, *State obligations for the treatment of unaccompanied children*, 28 settembre 2006, http://www.crin.org/docs/ENOC_Statement_Unaccompanied.doc
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *La traite des enfants dans l'Union européenne – Défis, perspectives et bonnes pratiques*, luglio 2009, 192 p.,
http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Pub_Child_Trafficking_FR.pdf
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, 30 aprile 2010, 52 p., http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-SUMMARY-REPORT_en.pdf
- EUROSTAT, *75000 asylum seekers granted protection status in the EU in 2008*, novembre 2009,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-092/EN/KS-SF-09-092-EN.PDF
- EUROSTAT, *Environ 260000 demandeurs enregistrés en 2009*, Communiqué de presse, 4 maggio 2010.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-04052010-BP/FR/3-04052010-BP-FR.PDF
- EUROSTAT, *Demandeurs d'asile considérés comme mineurs non accompagnés par nationalité, âge et sexe - Données annuelles*, 2010. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>
- FRANCE TERRE D'ASILE, *La protection subsidiaire en Europe : une mosaïque de droits*, Les cahiers du social n°18, settembre 2008, 80 p.

- FRANCE TERRE D'ASILE, DEPARTEMENT DU PAS DE CALAIS, CONSEIL GENERAL DU NORD, *Mineurs isolés étrangers : des enfants en quête de protection – 1ères assises européennes, jeudi 17 décembre 2009 – Synthèse des débats*, marzo 2010, 50 p., <http://www.defenseurdesenfants.fr/pdf/actes-assises-mie-final-11-03-2010.pdf>
- GREULICH W.W., PYLE S.I., *Radiographic atlas of skeletal development of the hand and wrist*, Stanford University Press, 1959.
- LEWIS, LAVY, HARRISON, *Delay in skeletal maturity in Malawian children*, The journal of bones & joint surgery.
- NIDOS, *Towards a European Network of Guardianship institutions*, février 2010, 80 p., http://www.epim.info/docs/documents/Engirapport_EN.pdf
- RODRIGUEZ Caroline, *Validation externe des modèles estimatifs de l'âge utilisant les 3^{ème}s molaires*, Université Henri Poincaré Nancy 1, Thèse, 2009, p. 19. http://www.scd.uhp-nancy.fr/docnum/SCDPHA_TD_2009_RODRIGUEZ_CAROLINE.pdf
- SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Newsletter n° 33*, avril 2010, 48 p., http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/newsletter/Newsletter_No_33.pdf
- SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Newsletter n°32*, novembre 2009, http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/newsletter/Newsletter_No_32.pdf
- SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Newsletter n°31*, maggio 2009, http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/newsletter/Newsletter_No_31.pdf
- SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Newsletter n°30*, luglio 2008, http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/newsletter/Newsletter_No_30.pdf
- SEPARATED CHILDREN IN EUROPE PROGRAM, *Statement of good practice – 4th revised edition*, marzo 2010, 80 p., http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/good_practice/SGP_2009_final_approved_for_print.pdf
- UNHCR, « Children : Guidelines on protection and care », Genève 1994, 184 p., <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3470.pdf>
- UNHCR, "Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum", febbraio 1997, 21 p., <http://www.unhcr.org/3d4f91cf4.pdf>
- UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child, maggio 2008 <http://www.unhcr.org/4566b16b2.html>
- UNHCR, *Trees only move in the wind – a study of unaccompanied Afghan children in Europe*, giugno 2010, 49 p., <http://www.unhcr.org/4c1229669.html>
- UNICEF, *Children on the move, A Report on Children of Afghan Origin Moving to Western Countries*, Kerry BOLAND, febbraio 2010, 70 p., http://www.unicef.org/infobycountry/files/Book_children_on_the_move.pdf
- ZERMATTEN Jean, *L'Intérêt supérieur de l'enfant*, Institut international des droits de l'enfant, 2005, 43p. - http://www.dei-france.org/lettres_divers/2009/interet_superieur_enfant.pdf







France terre d'asile

24 rue Marc Seguin - 75018 PARIS – France

Tél : +33 (0)1 53 04 39 99 / Fax : +33 (0) 1 53 04 02 40

<http://www.france-terre-asile.org>

Progetto co-finanziato dal programma Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea

