

Rassegna giuridica

Approfondimento

I minori non accompagnati

La presenza sul territorio degli Stati membri dell'Unione europea di adolescenti e bambini stranieri senza genitori o altre persone adulte legalmente responsabili della loro rappresentanza o assistenza¹ è un fenomeno sociale che si manifesta in tutta la sua drammaticità non solo per il fatto che questi bambini sono soli e lontano dai loro Paesi ma anche perché tali bambini - essendo privi di mezzi di sussistenza - sono spinti quasi fatalmente tra le braccia delle organizzazioni criminali attive nella tratta degli esseri umani o a subire altre forme di sfruttamento. La definizione di minori non accompagnati contenuta nella direttiva 2001/55/CE² che fa riferimento a "cittadini di paesi terzi o apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel territorio degli Stati membri" fa bene emergere l'importanza, la difficoltà ed anche l'urgenza, di identificare il minore in modo da assisterlo e tutelarne durante il suo stato di abbandono³, tanto più che - nonostante molti Stati membri dell'Unione europea abbiano legiferato per tutelarne i diritti e garantirne la protezione - alla fine, l'accoglienza e l'assistenza riservate ai minori non accompagnati variano talmente tanto da un paese all'altro che non può dirsi esistente un livello equivalente ed effettivo di protezione per ogni Paese facente parte dell'UE⁴.

Recentemente si sono occupati di questo tema la *Relazione intermedia della Commissione europea del 28 settembre 2012*, la *Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013* e la *Risoluzione del 12 settembre 2013*.

In particolare la [Relazione intermedia della Commissione europea del 28 settembre 2012](#)⁵, trova il suo fondamento nel *Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)* adottato nel maggio 2010 dalla Commissione cui ha fatto seguito l'adozione, da parte del Consiglio, delle conclusioni relative al medesimo tema ("Giustizia e affari interni", Lussemburgo, 3 giugno 2010). Entrambi gli atti - il *Piano* e le *Conclusioni* - erano chiaramente caratterizzati dal nuovo approccio al fenomeno dei minori non accompagnati fondato sul principio della prevalenza del superiore interesse del minore. Tale fondamentale principio impone, come noto, che l'interesse del minore sia considerato preminente per qualsiasi azione debba essere intrapresa nei confronti dei minori da parte di autorità pubbliche o istituzioni private. Il *Piano* individuava, poi, precise linee d'azione finalizzate alla prevenzione, all'accoglienza e all'identificazione di soluzioni

¹ Il legislatore italiano ha affrontato il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati attribuendo una specifica competenza in materia al Comitato per i Minori Stranieri e definendo, nel DPCM del 9 dicembre 1999, n. 535, il minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato: "quel minore non avente cittadinanza italiana o di altro Paese dell'Unione Europea e che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova in Italia privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano".

² Direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 "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".

³ Il riconoscimento del presupposto della minore età è fondamentale, per esempio, per prevenire l'espulsione del minore (art. 19, comma. 2 T.U. sull'Immigrazione).

⁴ In particolare, relativamente alla situazione esistente nel nostro paese, stiamo aspettando che l'Italia al più presto recepisca, anche prima del termine ultimo fissato al 20 luglio 2015, la direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013 sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

⁵ Unione europea, Commissione europea, COM(2012) 554 def. del 28 settembre 2012, *Relazione intermedia al Consiglio e al Parlamento europeo relativa all'attuazione del Piano d'azione sui minori non accompagnati*.

durature riguardo al fenomeno dei minori non accompagnati da attuare tramite specifiche misure adottate dalle istituzioni, dalle agenzie dell'Unione europea (UE), dagli Stati membri e dalle parti interessate. Il *Piano*, inoltre, chiedeva alla Commissione di riferire al Consiglio e al Parlamento - entro la metà del 2012 - circa l'attuazione degli interventi in esso indicati. Così, nella *Relazione*, la Commissione risponde illustrando gli sviluppi registrati tra maggio 2010 e giugno 2012 e indicando le vie da seguire attraverso la messa in campo di azioni mirate. La stessa specifica, altresì, che tutti gli interventi dovranno tener conto della caratteristica peculiare propria delle migrazioni dei minori non accompagnati nell'Unione, individuata nella non temporaneità di un fenomeno che infatti coinvolge ogni anno migliaia di bambini originari di paesi terzi o apolidi. Le ragioni di tali spostamenti sono molteplici: molti bambini e adolescenti fanno parte di gruppi fuggiti dai loro paesi a causa di conflitti armati, catastrofi naturali, discriminazioni o persecuzioni nei paesi di provenienza (Afghanistan, Iraq, Africa) e molteplici sono anche le storie personali che li contraddistinguono: alcuni sono inviati dalle proprie famiglie, altri arrivano in Europa con la speranza di ricongiungersi con i propri familiari già arrivati in Unione europea, altri ancora, invece, vengono ingaggiati dalla malavita per alimentare la tratta degli esseri umani e sono destinati allo sfruttamento.

In tale contesto emerge poi, nitidamente, l'orientamento della Commissione di considerare prioritario il finanziamento di progetti concernenti i minori non accompagnati invitando gli Stati membri e le organizzazioni internazionali ad utilizzare al massimo del possibile le risorse finanziarie disponibili. Viene anche osservato che le numerose e comuni azioni intraprese dall'Unione e dai singoli Stati membri per proteggere i minori non accompagnati, dirette a contrastare il fenomeno della tratta, hanno determinato uno sviluppo tutto sommato coerente degli strumenti legislativi, finanziari e politici riguardanti i minori, anche se c'è ancora molto lavoro da fare se si vuole migliorare la conoscenza di questi flussi di immigrazioni. Nonostante l'impegno comune, infatti, la Commissione si trova a fare i conti con lacune di non facile soluzione, come la "raccolta dei dati", resa difficile per due motivi: 1. i minori non accompagnati non costituiscono un gruppo omogeneo di persone, 2. il fatto che siano assistiti da autorità diverse (ed è questo che rende difficile farli rientrare nella raccolta di dati svolta periodicamente dagli Stati membri⁶); molti dati disponibili riguardano solo il rilevamento iniziale, cioè prendono in esame il momento in cui i minori entrano nel territorio di uno Stato membro, mentre mancano quelli relativi al percorso intrapreso successivamente, dopo essere arrivati nel territorio dell'Unione. Occorre, quindi, intensificare gli sforzi per il reperimento e lo scambio di dati quantitativi e qualitativi, comprese le statistiche disaggregate in base al sesso. Tali sforzi non dovranno limitarsi ai rilevamenti iniziali dei minori non accompagnati accolti nei centri di accoglienza e dei minori rimpatriati; la Commissione chiede infatti espressamente che gli Stati membri insistano nel reperimento di dati sui minori non accompagnati che chiedono asilo, senza tralasciare i dati dei minori che immigrano irregolarmente o sono vittime della tratta di esseri umani. Considerando, poi, che il *Piano* individuava nella prevenzione della migrazione a rischio e della tratta dei minori il primo passo per affrontare efficacemente la questione della migrazione dei minori non accompagnati, si osserva anche che tale cooperazione non dovrà limitarsi alla stesura di misure di prevenzione ma dovrà soffermarsi su altri aspetti, come il ripristino dei legami familiari e la garanzia del rimpatrio sicuro dei minori per evitare il pericolo che questi cadano nuovamente nelle reti dei trafficanti. Inoltre, affinché il fenomeno dei minori non accompagnati sia conosciuto e compreso, la Commissione ricorda di aver promosso azioni di sensibilizzazione e di formazione per migliorare l'identificazione tempestiva dei bambini e degli adolescenti vittime di tratta e per informare i giovani e le loro famiglie sui rischi legati alla migrazione irregolare (già risultano finanziati alcuni progetti di prevenzione della migrazione a rischio). Infine la *Relazione* ricorda che l'Ue ha continuato a rafforzare le misure di accoglienza e l'accesso alle garanzie procedurali specifiche per i minori e la protezione delle vittime istituendo un gruppo di esperti coinvolti nel processo migratorio che ha esaminato l'aspetto della ricerca delle famiglie dei minori facendo emergere la necessità della partecipazione dei paesi di origine vista l'impossibilità - senza di essi - di rintracciare le famiglie per reintegrare i minori in un ambiente sicuro. Emerge poi tra le priorità - una volta accertata l'età dei minori non accompagnati - la necessità di

⁶ Abbiamo dati statistici affidabili sui minori non accompagnati che chiedono asilo ma una forte carenza di statistiche sui migranti clandestini o sulle vittime di tratta. Per migliorare la ricerca di questi dati già è in atto la revisione degli orientamenti per la raccolta dei dati che ha, di fatto, spostato l'attenzione sui permessi di soggiorno rilasciati a minori non accompagnati che non chiedono asilo o a cui non è stato rilasciato un permesso di soggiorno perché vittime di tratta.

formare i tutori legali: agli Stati viene chiesto di designare, fin dall'arrivo di un minore sul territorio europeo e fino al raggiungimento di una soluzione sostenibile, un tutore o una persona responsabile con il compito di accompagnarlo, assisterlo e rappresentarlo in tutte le procedure.

L'intervento della [Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013](#)⁷, invece, ha rappresentato un passo rilevantissimo per due motivi: sia in quanto strumento che “vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi” (art. 288 3° comma TFUE), sia perché di contenuto innovativo rispetto alle precedenti norme e perché fornisce i principi essenziali, inderogabili, a cui il sistema dell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e dei minori non accompagnati dovrà - all'interno degli Stati membri - uniformarsi.

La direttiva, dunque, vincola gli Stati che ne sono i destinatari e produce nei loro confronti effetti obbligatori, anche se poi gli Stati membri hanno un potere discrezionale nell'attuare e nel raggiungere quei risultati che la direttiva impone con la conseguenza che, quando tali misure non raggiungessero gli scopi definiti entro il termine stabilito, le direttive resterebbero prive di effetti. Ciò significa che, anche nel caso della direttiva in commento, la sua portata vincolante investe in modo particolare il termine fissato per l'entrata in vigore delle misure interne dell'Italia, anche se l'Italia - così come gli altri Stati - possono dare applicazione alla direttiva in via anticipata rispetto al termine fissato dall'Unione (20 luglio 2015).

Per quanto concerne il contenuto della *direttiva 2013/33/UE*, essa definisce un criterio generale di tutela finalizzato al definitivo superamento di soluzioni non appropriate. Gli Stati membri devono assicurare, all'arrivo di un minore in uno Stato, l'assistenza di un rappresentante che svolga le sue funzioni in conformità con il principio dell'interesse superiore del minore che dovrà immediatamente essere informato della nomina di un suo rappresentante che potrà essere sostituito solo in caso di assoluta necessità (e non sono ammissibili in qualità di rappresentante organizzazioni o individui i cui interessi, anche solo potenzialmente, possano contrastare con quelli del minore). I minori, dal momento in cui entrano nel territorio dello Stato membro fino al momento in cui ne escono, devono alloggiare presso familiari adulti o una famiglia affidataria o in centri di accoglienza o altre strutture specifiche per minori e comunque solo se valutate idonee per i minori. Possono, inoltre, alloggiare insieme agli adulti solo i minori non accompagnati che abbiano compiuto i 16 anni purché ciò non sia contrario al loro superiore interesse; per quanto possibile, i fratelli devono alloggiare insieme e i cambi di residenza dei minori non accompagnati devono essere limitati il più possibile. Gli Stati membri devono iniziare a rintracciare quanto prima i familiari del minore non accompagnato e, nei casi in cui sussistano rischi per la vita o l'integrità del minore o dei suoi parenti stretti, il trattamento e la diffusione delle informazioni relative a queste persone vanno effettuate in via non formale, in modo da non mettere in pericolo la loro sicurezza. Anche per questo motivo il personale che lavora con i minori non accompagnati dovrà avere una specifica formazione.

La questione dei minori non accompagnati è stata poi ripresa dal Parlamento europeo con la [Risoluzione del 12 settembre 2013](#)⁸, la quale come noto - pur non avendo efficacia vincolante - riveste notevole importanza poiché esplicita il punto di vista del Parlamento europeo anticipando una successiva attività normativa dell'UE in senso proprio su questo tema. In particolare, nella risoluzione in parola ci si sofferma, fin dal paragrafo 5, sui “buoni” obiettivi del piano d'azione 2010-2014 sui minori non

⁷ Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013, *Norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale*.

⁸ Parlamento europeo, Risoluzione del 12 settembre 2013 n. P7_TA-PROV(2013)0387, *Situazione dei minori non accompagnati nell'UE*.

accompagnati perfettamente rispondenti alle finalità comuni dell'Unione e degli Stati membri: affrontare le cause profonde della migrazione e collegare la questione dei minori non accompagnati nella cooperazione allo sviluppo. Tuttavia si constata che ancora le misure esistenti per far fronte all'arrivo dei minori non accompagnati non sono sufficienti e che anche l'approccio della Commissione dovrà fondarsi di più sulla protezione dei loro diritti fondamentali. Più specificatamente viene suggerito di sviluppare altre misure preventive per le politiche riguardanti i minori non accompagnati partendo dall'abbattimento della povertà, dalle politiche in materia di salute e dalla ricostruzione post bellica.

Il Parlamento chiede, inoltre, di usare meglio gli strumenti già esistenti per risolvere i problemi più urgenti, come quello della mancanza di statistiche ufficiali attendibili sui minori non accompagnati, per le quali sarebbe opportuno fare un uso migliore degli strumenti già disponibili per raccogliere le statistiche nell'Unione (vedi il sistema Eurostat, Frontex, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e la Rete europea sulle migrazioni). Ricorda che il principale obiettivo da perseguire per migliorare le condizioni dei minori non accompagnati che arrivano in Europa deve essere la protezione nel rispetto del loro superiore interesse, piuttosto che l'emanazione di altre norme in materia di politiche sull'immigrazione. In tal senso è evidenziata la necessità di mettere in atto meccanismi efficaci per prevenire, individuare, rendicontare, rinviare, investigare, trattare e seguire i casi relativi alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento lavorativo e sessuale, nonché di adottare misure nei paesi terzi per affrontare alle radici le cause della tratta (ponendo particolare attenzione alle bambine e alle giovani maggiormente vittime dello sfruttamento sessuale, degli abusi e della violenza). Il Parlamento chiede poi alla Commissione e agli Stati membri, non solo di vigilare, ma anche di sollecitare gli Stati all'attuazione delle tre direttive sulla tratta: la [direttiva 2011/36/UE](#) concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, la [direttiva 2011/92/UE](#) relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, la [direttiva 2012/29/UE](#) che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, ricordando infine anche quanto adottato dall'Ue per l'eliminazione della tratta di esseri umani ([Strategia 2012-2016](#)⁹).

Dopo queste indicazioni di carattere più generale, la risoluzione entra nel vivo al paragrafo 11 dove propone l'elaborazione di "linee strategiche vincolanti" per i minori non accompagnati da portare nel diritto interno degli Stati membri sotto forma di norme minime comuni nelle quali curare nel dettaglio ogni fase del processo, dal momento dell'arrivo dei minori sul territorio europeo fino al raggiungimento di una soluzione duratura. Sulla base di queste linee strategiche gli Stati saranno chiamati a: 1) designare una figura all'arrivo di un minore sul territorio europeo appositamente incaricata (tutore) di coordinare gli interventi e le azioni per i minori non accompagnati fino al raggiungimento di una soluzione sostenibile, che abbia il compito di accompagnare il minore, assisterlo e rappresentarlo in tutte le procedure; quindi, fornire ai minori degli interpreti che, con chiarezza e nella loro lingua, informino i minori sui loro diritti, sulla protezione che verrà loro garantita, sulle opportunità legali e di assistenza, sulle procedure e le loro implicazioni¹⁰; 2) rispettare gli obblighi internazionali ed europei applicabili quando un minore è sotto la loro giurisdizione; vietare - alle frontiere di uno Stato membro - il respingimento di minori per mezzo di

⁹Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 19 giugno 2012, COM(2012)286 final, *La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 - 2016)*.

¹⁰ Occorre ricordare che nonostante il grande numero di minorenni non accompagnati che giungono da Paesi in guerra o in situazione di violenza generalizzata essi rappresentano solo una minoranza perché spesso non si dichiarano rifugiati perché non sanno di poterlo fare e spesso non vengono loro date le necessarie informazioni, né l'assistenza di un tutore per l'espletamento delle pratiche. Ovviamente ciò comporta che al compimento della maggiore età molto difficilmente ottengono la conversione del permesso di soggiorno e rischiano l'espulsione, preferendo a quel punto rendersi irreperibili con conseguenze molto pericolose.

una procedura sommaria (paragrafo 12) e vietare la negazione dell'accesso al territorio dell'Unione; **3**) non condannare mai un minore a pene detentive, senza alcuna eccezione, e, in ogni caso, i minori devono essere guidati verso servizi specializzati dove saranno valutate le circostanze individuali e le esigenze di ciascun minore (nazionalità, livello di istruzione, provenienza etnica, culturale e linguistica, grado di vulnerabilità); **4**) garantire - all'inadeguatezza delle tecniche mediche utilizzate per valutare l'età proprie di alcuni Stati membri¹¹ - metodi basati su standard comuni e sulle migliori pratiche utilizzate all'interno degli Stati, solo se aventi valore scientifico, solo se a misura di minore e solo se fatti da professionisti ed esperti qualificati e indipendenti. Una condizione fondamentale è che, comunque, nel caso di un'età incerta deve essere sempre riconosciuto il beneficio del dubbio e contro i risultati di ciascuna valutazione dovrebbe essere possibile sempre presentare ricorso.

Al paragrafo 18 viene poi chiaramente affermata la necessità di uniformare la situazione dei minori non accompagnati indipendentemente dalla loro situazione giuridica affermando la necessità di garantire loro sempre l'accesso ad un alloggio specializzato nell'accoglienza dei minori non accompagnati senza la presenza di adulti che dovranno essere da questi separati. Si specifica, inoltre, che l'alloggio di minori presso famiglie insieme ad altre persone minorenni sia sempre sostenuto quando sono i minori a volerlo; che il minore abbia sempre un supporto legale e psicologico, fornito contestualmente al riconoscimento di minore non accompagnato; che sia garantito il diritto all'istruzione consentendo la frequenza scolastica e di corsi di lingua nello Stato di accoglienza. Molto importante è che gli Stati riconoscano gli studi seguiti dai minori al fine di consentire loro di accedere ad un'istruzione complementare in Europa. Tra i diritti che non potranno sfuggire all'attenzione degli Stati si annoverano il diritto alla salute e l'accesso a cure mediche (adatte anche per i minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato); il diritto di manifestare - e di praticare - la propria religione; di fornire personale preparato all'ascolto del minore.

La *Risoluzione* tocca, infine, il problema del delicato momento del passaggio del minore alla maggiore età che richiede, da parte della Commissione europea, una particolare attenzione nell'includere nelle proprie linee strategiche le migliori prassi riguardanti l'elaborazione di progetti di vita personalizzati chiedendo agli Stati di attuarli, monitorarli e garantirne il coordinamento. In qualunque modo si svolga la vita del minore sul nuovo territorio europeo, è chiaro che la ricerca della famiglia di origine - esterna o interna all'Unione - dovrà essere finalizzata alla possibilità di ricongiungere il bambino o l'adolescente con i propri familiari, ma solo a patto che ciò risponda al superiore interesse del minore e solo tenendo presente che, se in linea di massima è possibile chiedere al minore di partecipare alla ricerca di familiari

¹¹ Infatti i margini di errore di alcuni metodi di ricerca (tipico quello basato sulla mineralizzazione dei denti e della maturità delle ossa) possono causare gravi conseguenze. E il problema ci coinvolge direttamente poiché l'Italia rientra fra gli Stati che determinano l'età fondandosi principalmente su una perizia medica (così come Spagna, Francia, Romania), mentre altri hanno stabilito procedure che tengono ugualmente in considerazione il racconto dei minori (Gran Bretagna, Svezia). Tuttavia il 15 maggio 2008 la Conferenza dei Servizi, indetta dal Ministero dell'Interno per rispondere all'esigenza di pervenire ad un procedimento unitario cui fare riferimento per le "Procedure di identificazione dei minori stranieri non accompagnati e di accertamento della minore età", ha evidenziato la necessità di definire un protocollo sanitario per la determinazione dell'età che possa essere applicato sull'intero territorio nazionale. Tale Protocollo, approvato dal Consiglio Superiore della Sanità, ha previsto un approccio multidimensionale e multidisciplinare che presuppone una combinazione di competenze ("l'approccio ai sistemi e alle linee guida di buona pratica per la determinazione dell'età sia il risultato di una combinazione di informazioni riguardanti la storia personale, misure antropometriche, parametri auxologici e documentazione iconografica con tecniche di diagnostica per immagini").

(una volta eliminati gli ostacoli burocratici al reperimento delle famiglie o alla riunificazione), tuttavia non esiste un obbligo di partecipazione alla ricerca a cui possa essere subordinata la concessione di protezione internazionale. Allo stesso modo, il rimpatrio di un minore non accompagnato sarà subordinato al suo superiore interesse e solo dopo avere accertato che il paese di provenienza del minore è pronto a seguirlo concretamente. In ogni caso, sia quando si tratta di accogliere un minore al suo arrivo sia quando lo si riaccompagna nel Paese di origine, si sottolinea fortemente la necessità di elaborare un progetto individuale nel pieno rispetto della sua appartenenza etnica, religiosa, culturale e linguistica.

Tessa Onida