

Focus tematici

## Sistemi internazionali di protezione dei minorenni stranieri: un inquadramento normativo

di Antonietta Varricchio

La protezione internazionale è un istituto generale del diritto di asilo e anche i minori di età, come gli adulti, hanno diritto a beneficiare delle garanzie dei sistemi di protezione internazionale. Il diritto di asilo – riconosciuto dall'articolo 18 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* – è un diritto sostanziale concesso a coloro che soddisfano i criteri stabiliti nella *Convenzione sullo status dei rifugiati (Convention relating to the status of refugees)* firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, consolidatasi come diritto internazionale consuetudinario nell'ambito dei sistemi internazionali di protezione. La Convenzione, che si basa sul principio fondamentale del non respingimento (*non-refoulement*), in virtù del quale nessun rifugiato può essere respinto verso un Paese in cui la propria vita può essere messa in pericolo, considera rifugiato colui che «temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trovi fuori del Paese in cui è cittadino e non possa, o non voglia, a causa di quel timore, avvalersi della protezione di quel Paese». A sua volta, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, intervenuta nel panorama internazionale quasi quarant'anni dopo, disciplina l'obbligo per lo Stato parte di adottare tutte le misure adeguate affinché il minorenne che cerca di essere riconosciuto come rifugiato (solo o accompagnato dai genitori o da altro adulto), possa beneficiare della protezione e dell'assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti dalla stessa Convenzione e da altri strumenti a carattere internazionale (articolo 22).

Il merito di aver rinnovato il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo nei vari sistemi nazionali va al diritto dell'Unione europea per aver introdotto un sistema europeo comune di asilo (CEAS<sup>1</sup>) in merito ai presupposti del riconoscimento, del contenuto della protezione internazionale e delle relative procedure, nonché un ulteriore livello di protezione internazionale – quella sussidiaria – oltre allo status di rifugiato.

La protezione internazionale, quindi, include due livelli: lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria. Le premesse per il riconoscimento di queste due forme di protezione sono da ricercarsi nella *direttiva del Consiglio UE del 29 aprile 2004, 2004/83/CE, 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*

<sup>1</sup> Cfr. anche, per un più ampio quadro informativo sulle politiche europee in materia di migrazione e di asilo il sito istituzionale del Consiglio UE: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>.

*protezione riconosciuta*<sup>2</sup> cui è stata data attuazione nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (cosiddetto decreto Qualifiche). Lo *status* di rifugiato (ex articolo 2 della direttiva 2004/83/CE) è riconosciuto a chi ha un fondato timore di poter essere vittima di persecuzione in casi di rimpatrio. Due le questioni rilevanti: il concetto del fondato timore, che è il risultato della componente soggettiva – cioè la paura – sommata a una componente oggettiva, quale la ragionevole fondatezza (non è quindi richiesto che il soggetto abbia già effettivamente subito persecuzioni) e, in secondo luogo, la definizione di atti persecutori, che ricomprende tutti quegli atti tali da rappresentare una violazione grave – per natura o frequenza – dei diritti umani fondamentali (atti di violenza fisica, psichica o sessuale, provvedimenti legislativi, amministrativi o comunque per loro natura discriminatori, azioni giudiziarie sproporzionate e in ogni caso atti motivati da discriminazioni dovute alla razza, alla religione, alla nazionalità).

La persona ammissibile alla protezione sussidiaria (ex articolo 2 della direttiva 2004/83/CE) è il cittadino di un Paese terzo o un apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese. La protezione sussidiaria dovrebbe avere carattere complementare e supplementare rispetto alla protezione dei rifugiati sancita dalla Convenzione di Ginevra.

Dopo aver riconosciuto loro lo *status*, gli Stati membri forniscono un permesso di soggiorno (valido 3 anni per i rifugiati e 1 anno per i beneficiari della protezione sussidiaria) rinnovabile, oltre all'accesso a informazioni sui diritti e gli obblighi previsti dallo *status* di protezione loro applicabile, quali istruzione, assistenza sociale, occupazione, assistenza sanitaria. Entrambi possono essere revocati per gravi motivi o per il miglioramento radicale della situazione del Paese di origine.

Gli Stati membri sono tenuti a determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata sul territorio dell'Unione da un cittadino di un Paese terzo sulla base di criteri oggettivi e predeterminati. Questo aspetto è previsto dal *regolamento (UE) n. 604/2013* (regolamento Dublino III), che sostituisce il *regolamento del Consiglio (CE) n. 343/2003* (regolamento Dublino II). Spesso la regola applicata è quella per cui il Paese

<sup>2</sup> Successivamente modificata dalla *Direttiva Qualifiche 2011/95/UE del 13 dicembre 2011*

competente a valutare la domanda di protezione internazionale è il primo Paese europeo in cui si è entrati. Ma se il richiedente asilo è un minore non accompagnato, competente per l'esame della sua domanda di asilo sarà lo Stato membro nel quale si trova legalmente un suo familiare, esclusivamente se ciò corrisponda al miglior interesse del minore. È quanto dispone l'articolo 6 del *regolamento (CE) n. 343/2003*, basato sul principio dell'unità del nucleo familiare, che ha come obiettivo quello di riunire il minore non accompagnato con un familiare già presente sul territorio dell'Unione.

Ma nel caso di minorenni non accompagnati che chiedono protezione internazionale nell'Unione europea e non abbiano familiari nel territorio degli Stati membri interviene la *proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento n. 604/2013*, che disciplina due ipotesi: quella del minore di età che ha presentato più domande tra cui una nello Stato membro in cui si trova attualmente, e quella in cui il minore non accompagnato ha presentato domanda unicamente nello Stato in cui si trova. Il paragrafo 4 *quinquies* non prevede un criterio per determinare la competenza, bensì una norma che consente agli Stati membri di informarsi in merito alle nuove competenze assunte. Grazie a tale disposizione, lo Stato membro precedentemente competente per una "procedura Dublino" può chiudere il caso a livello amministrativo interno. Con riferimento all'ordinamento nazionale, con l'espressione minore straniero non accompagnato, si intende – ai sensi della *legge 7 aprile 2017, n. 47, Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati* (cosiddetta legge Zampa), il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabile in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

L'Italia è l'unico Paese europeo a essersi dotato, con la legge n. 47 del 2017, di una normativa specifica rivolta ai minori stranieri non accompagnati, rafforzando gli strumenti di tutela riconosciuti dalla normativa vigente in Italia. Nello specifico, viene introdotto il divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei minori stranieri non accompagnati, che non prevede deroghe di alcun tipo.

Saranno quindi rilasciati permessi di soggiorno – per minore età o per motivi familiari – validi fino al compimento della maggiore età. Alla legge Zampa, inoltre, va il merito di aver introdotto presso la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, il *Sistema informativo nazionale dei minori non*

*accompagnati (SIM)* che prevede il censimento costante dei minorenni stranieri presenti sul territorio e la gestione dei dati anagrafici e sensibili, con un focus specifico al collocamento in accoglienza e la presa in carico da parte dei servizi sociali territorialmente competenti. Prima dell'adozione delle direttive dell'Unione europea, nell'ordinamento italiano la normativa in materia di protezione internazionale risiedeva principalmente nella previsione del diritto di asilo costituzionale, nella *legge 28 febbraio 1990, n. 39, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo*, contenente disposizioni sulle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato, nonché nell'articolo 19, comma 1, del *decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, che vieta l'allontanamento in caso di rischio di persecuzione.

L'articolo 10 della nostra *Carta Costituzionale* prevede espressamente che lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge. Per molto tempo è mancata una legge integralmente attuativa del principio costituzionale, tempo in cui il diritto di asilo è rimasto ancorato a quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951, ratificata in Italia con la *legge 24 luglio 1954, n. 722*. La scarsa applicazione in Italia della disciplina sul diritto d'asilo e sullo status di rifugiato nei confronti dei minorenni, va ricondotta all'incertezza normativa e alle lungaggini delle procedure amministrative previste per il riconoscimento, ma soprattutto all'introduzione del divieto di espulsione dei minorenni previsto dal *decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* che, all'articolo 19 disciplina il divieto di espulsione e di respingimento. Per lungo tempo è stata considerata una sufficiente forma di tutela, ma questo divieto – introdotto per differenti ragioni giuridiche – viene meno con il raggiungimento del diciottesimo anno di età; cosa che non accade con il riconoscimento dello status di rifugiato.

In presenza di serie ragioni di carattere umanitario, però, si provvederà a disapplicare la clausola di cessazione: è quanto si deduce dalla lettura del combinato disposto degli articoli 9, comma 2, e 15, comma 2, del *decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme*

*minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta* secondo il quale «in presenza di gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine, l'eventuale clausola di cessazione della protezione internazionale quindi, non può essere applicata e, pertanto, la protezione non cessa».

Il *decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato* prevede, all'articolo 19, comma 6, precise misure di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Ogni ordinamento è vincolato all'adozione di misure idonee ad assicurare in ogni fase della procedura la necessaria rappresentanza dei minori stranieri non accompagnati da parte di un tutore legale o di un organismo incaricato della cura e del benessere degli stessi. Nella prassi, la mancanza del rispetto dei tempi previsti per la nomina del tutore (che ai sensi dell'articolo 26, comma 5, decreto legislativo n. 25 del 2008 deve avvenire entro le 48 ore successive alla comunicazione del questore a opera del giudice tutelare), determina una sospensione della procedura di asilo che rischia di avere ricadute psicologiche sul minorenne. Il minorenne richiedente asilo è temporaneamente affidato ai Servizi sociali del Comune in cui si trova. L'autorità che riceve la domanda di asilo del minorenne non accompagnato sospende il procedimento e ne dà comunicazione al tribunale per i minorenni e al giudice tutelare competente per territorio ai fini dell'apertura della tutela e della nomina del tutore (articoli 343-346 del codice civile), nonché per l'adozione dei provvedimenti conseguenti (articolo 371, comma 1, del codice civile). Infine, l'ente locale che accoglie il minorenne informa il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni, e per conoscenza lo stesso servizio centrale, dell'avvenuta presa in carico del minorenne: l'autorità giudiziaria, sentito il minorenne, conferma il suo inserimento nelle strutture di accoglienza che lo ospitano, qualora ciò risulti in linea con il suo interesse.

Nell'ambito del cd Pacchetto Sicurezza, è stata introdotta la *legge 15 luglio 2009, n. 94, recante Disposizioni in materia di sicurezza pubblica* (più nota come Legge Sicurezza), che ha disciplinato il reato di ingresso e soggiorno illegale dello straniero nel territorio dello Stato. Tale fattispecie, però, non può essere applicata al minorenne, alla luce dei principi di natura costituzionale e di diritto internazionale pattizio in materia di tutela del minorenne e di garanzia del suo superiore interesse, e per i quali la legge istituisce un sistema strutturato di accoglienza e di protezione legale.

Nell'ambito dei sistemi di protezione internazionale rientra anche la tutela riservata ai minorenni scomparsi, fenomeno dovuto a molteplici cause tra cui rientrano certamente i fenomeni della tratta, dello sfruttamento a fini sessuali o lavorativi. Negli ultimi vent'anni, il legislatore italiano ha influenzato, con ragguardevoli modifiche, l'intero sistema a tutela dei fenomeni sopracitati, ma recentemente i cosiddetti decreti Sicurezza (*decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata* e *decreto legge 14 giugno 2019, n. 53, Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*) hanno determinato un affievolimento dei livelli di tutela in materia di diritto di asilo e di accoglienza migranti, soprattutto con riferimento all'abolizione della protezione umanitaria e alla restrizione del sistema di accoglienza. Tutto questo ha contribuito a esasperare un sistema, già in parte compromesso, per cui tanti minorenni stranieri sul nostro territorio si ritrovano a essere invisibili, e conseguentemente facile preda per la criminalità organizzata.

Secondo l'ultimo rapporto presentato dal *Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse* le denunce di minorenni scomparsi, solo nel 2019, sono state 8.331. Lo scorso ottobre, il Consiglio dei ministri ha deliberato l'adozione del *Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento 2022-2025*, attuando la *direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2011/36/UE* che concerne la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime. Il Piano determina le strategie sul tema fino al 2025, delineando le azioni finalizzate alla sensibilizzazione, prevenzione, emersione e integrazione sociale delle vittime, e si basa sui quattro pilastri internazionali che orientano la lotta alla tratta degli esseri umani: la formazione a tutto campo degli operatori, una più strutturata lotta al crimine, maggiore protezione per le vittime e in particolare per i soggetti vulnerabili (tra cui i minorenni), cooperazione e rete di supporto.