

Minori stranieri non accompagnati

Approfondimento

1. Qualche dato sulla presenza dei minori stranieri non accompagnati nel nostro Paese* 2. L'urgenza delle azioni per la loro accoglienza: le norme, i provvedimenti italiani e i lavori dell'Osservatorio nazionale infanzia 3. Unione europea: la proposta di modifica del Regolamento Dublino III.

1. La presenza dei MSNA sul nostro territorio nazionale ha preso consistenza a partire dagli anni '90 con l'aumento degli sbarchi dall'Albania, con le fughe dai Balcani e più in generale dall'Europa dell'Est e, recentemente, ha registrato un notevole aumento a causa della ripresa delle guerre locali in Africa, Asia, Medio Oriente e dell'attuale crisi economica e alimentare. Ad oggi l'Italia è infatti - dati alla mano - uno dei Paesi fra gli Stati Membri dell'UE che ricevono ed accolgono il maggiore numero di minori stranieri non accompagnati.

Scendendo più nel dettaglio, sulla base dei dati censiti, risultavano presenti in Italia alla data del 31 maggio 2015, 8.260 minori non accompagnati (dato che non subisce fluttuazioni significative sulla base dei dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali relativi alla situazione in essere al 30 giugno 2015 che parla di 8.201 presenze). Si tratta di ragazzi prevalentemente di genere maschile (oltre il 95%), con un'età superiore ai sedici anni (81.4%) e i loro principali Paesi di provenienza risultano essere l'Egitto (23,1%), l'Albania, il Gambia, la Somalia e l'Eritrea (sul punto cfr. lavori Osservatorio nazionale gruppo Integrazione 2015, pag. 17). I MSNA presenti sul territorio italiano risultano infatti prevalentemente compresi in una fascia di età che va dai 13 ai 17 anni anche se, talvolta, può scendere sotto i 10 anni (la maggior parte dei minorenni non accompagnati segnalati, pari al 54,2%, ha comunque 17 anni, mentre irrisoria - 0,5% - è la quota di bambini di età compresa tra 0 e 6 anni). A questi numeri vanno poi aggiunti i circa 5 mila minorenni non accompagnati che risultano irreperibili e per i quali si rende necessaria una valutazione dell'efficacia dei sistemi di identificazione e presa in carico, anche attraverso lo studio dell'istituzione di una figura adulta di riferimento che si offra di esercitare questo *munus publicum* di accompagnamento all'inclusione in percorsi formativi e lavorativi idonei all'età e alle inclinazioni dei minorenni non accompagnati. Per completare il quadro deve essere infine osservato che i dati che abbiamo appena ricordato - già di per sé decisamente "rilevanti" - si stimano generalmente sottodimensionati e poco rispondenti alla realtà sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, perché, ad esempio, non comprendono le vittime di *trafficking*, e tutti quelli che non sono mai entrati in contatto con il sistema istituzionale di accoglienza mentre sarebbe invece fondamentale, per avere una più realistica percezione del fenomeno, avere dei dati anche su questi ultimi. Si tratta infatti di minorenni che, essendo privi di riferimenti relazionali e di rappresentanza legale, sono maggiormente esposti a rischi di abuso, sfruttamento e violenza.

2. I dati che abbiamo appena ricordato rappresentano - alla luce del principio secondo cui i minori stranieri non accompagnati devono godere degli stessi diritti di tutti gli altri minori presenti nel territorio dello Stato - una fondamentale sfida nella quale è impegnato il nostro Paese anche perché, data la loro maggiore vulnerabilità, hanno necessità di una maggiore e più specifica protezione.

* Dati presentati dall'Istituto degli Innocenti all'Osservatorio Nazionale Infanzia.

Come abbiamo già osservato, il fenomeno dei flussi migratori e quello dei minori stranieri non accompagnati che arrivano sul nostro territorio non sono, in sé, fenomeni nuovi; nuova è, semmai, l'acquisizione della consapevolezza che tali fenomeni - sebbene siano caratterizzati da movimenti altalenanti - hanno, almeno in una certa misura, carattere strutturale e possono giungere ad influire sull'organizzazione nazionale perché si tratta di migrazioni difficilmente prevedibili sia da un punto di vista numerico sia per la tipologia degli arrivi. Ed è per rispondere adeguatamente alle esigenze che di volta in volta si presentano che l'Italia ha bisogno di una disciplina giuridica più elastica per i MSNA.

In proposito il Comitato sui diritti del fanciullo delle Nazioni Unite, già nel Rapporto del 2011, aveva fatto presente all'Italia nella Raccomandazione 67 come il principale nodo da sciogliere per i bambini e gli adolescenti privi di una figura adulta di riferimento che entravano nel nostro Stato fosse proprio la non uniformità delle procedure di accoglienza sul territorio (causata da vari fattori, non ultime, per esempio, le tante differenze dei Comuni che li ospitano) e chiedeva di organizzare urgentemente degli standard di tutela in grado di dare una risposta "di sistema".

Se osserviamo le norme del nostro ordinamento giuridico che regolamentano i minori stranieri non accompagnati risulta evidente che questa materia è contenuta in diversi provvedimenti, basti pensare agli artt. 32 e 33 del D.lgs 286/1998¹ e il suo Regolamento di attuazione DPR 394/1999, il DPCM 535/1999² nonché alcune specifiche disposizioni sulla richiesta di protezione internazionale (vedi art. 19 del D.lgs 25/2008, art. 28 D.lgs 251/2007, le due nuove direttive europee "accoglienza" e "procedure" che costituiscono un decisivo rafforzamento dei diritti dei MSNA richiedenti protezione internazionale) da cui discende una necessità di riorganizzazione delle varie disposizioni, rendendole più chiare e coordinate. Fra tutti gli esempi che si possono fare in proposito il più icastico ci sembra quello basato sulla circostanza che la normativa vigente contiene la definizione di minore straniero non accompagnato all'art. 1 comma 2 del DPCM 535/1999 senza, però, ricomprendere nella definizione né i minori non accompagnati che hanno la cittadinanza di un Paese dell'Unione europea, né i minori richiedenti asilo che richiedono lo status di rifugiato e protezione sussidiaria. Ovviamente una loro esclusione nella definizione ha come conseguenza diretta una esclusione anche sul piano della competenza della Direzione Generale per l'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

L'intero sistema giuridico italiano relativo ai MSNA è comunque incentrato sul divieto di una loro espulsione³ (art. 19 del D.lgs 286/1998, Testo Unico Immigrazione) e su un sistema di norme e di procedure volti alla loro protezione: in questo senso si devono leggere le disposizioni del codice civile che, all'articolo 403, disciplina la questione stabilendo che «*nel caso in cui la presenza di un minore straniero non accompagnato venga rilevata sul territorio nazionale, la Pubblica Autorità provvede alla sua collocazione in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione*» mentre, all'art. 343, prevede l'apertura della tutela ad opera dell'autorità giudiziaria per il minore i cui genitori non possono esercitare la potestà. Senza contare la fondamentale legge 184/1983⁴ che disciplina l'accoglienza e la protezione dei minori non accompagnati stabilendo il loro affidamento ("del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare") ad una famiglia o ad una comunità, per cui i

¹ D.Lgs 25 luglio 1998, n. 286 *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

² Si ricorda che le disposizioni restano in vigore nonostante il trasferimento di competenze del Comitato per i minori stranieri non accompagnati (secondo quanto stabilito dalla Legge 135/2012) alla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

³ Si badi bene a non confondere tale divieto con la misura prevista per legge del rimpatrio assistito esclusivamente finalizzata a garantire al minore (tenendo conto il suo superiore interesse) il diritto all'unità familiare tanto è vero che, al contrario dell'espulsione, il rimpatrio non comporta il divieto di reingresso del minore per dieci anni. Questa misura può essere adottata solo attraverso le cosiddette indagini familiari attivate attraverso la direzione generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁴ L. 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*.

MSNA possono essere accolti all'interno di strutture di accoglienza accreditate/autorizzate (i cui standard sono definiti dalla normativa statale e regionale).

D'altra parte i compiti relativi alla loro accoglienza e alle connesse responsabilità economiche relative ai MSNA sono stabiliti in base all'art. 6, comma 4, della L. 328/2000⁵ e - come noto - gravano sugli Enti Locali (e quindi le aree metropolitane, i servizi sociali dei Comuni e le zone di frontiera), il che comporta forti differenze che hanno indotto all'individuazione e all'articolazione di interventi idonei a dare una risposta alle mutate caratteristiche del fenomeno migratorio, da realizzare anche in raccordo con le Amministrazioni locali in prima linea nella realizzazione dei progetti di prima e seconda accoglienza dei minori non accompagnati individuati sul territorio.

Tra gli interventi recenti che hanno cercato di integrare il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati chiedendo, in pratica, di impedire che i bambini e gli adolescenti arrivati soli sulle nostre coste siano collocati - anche se solo temporaneamente - in centri informali di grandi dimensioni, e chiedendo al Governo di stanziare risorse adeguate a favore dei Comuni a cui compete il compito della prima accoglienza e della successiva assistenza, si inserisce l'*Intesa del 10 luglio 2014*⁶ sancita in Conferenza Unificata. In quella sede, infatti, è stata ribadita la necessità di approvare il *Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati* che arrivano via mare, riconducendo ad una *governance* di sistema la presa in carico dei MSNA: *“Nel rispetto della normativa vigente in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture di accoglienza per minori, le Regioni e le Province Autonome nella propria autonomia potranno adottare misure finalizzate ad aumentare fino al 25% le potenzialità di accoglienza delle strutture autorizzate o accreditate nel territorio di competenza, come avvenuto durante l'emergenza Nord Africa”*. A tal fine il Ministero dell'Interno si è impegnato a coordinare *“la costituzione di strutture temporanee per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati, individuate ed autorizzate dalle Regioni, di concerto con le Prefetture e gli Enti Locali”* e *“ad aumentare in maniera congrua la capienza di posti nella rete dello SPRAR (il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)⁷ specificamente dedicati all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati”*.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si impegna, poi, a sostenere gli interventi sopra individuati, *“utilizzando le risorse aggiuntive e dedicate del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati”*. Tale previsione di aumentare l'attivazione di strutture governative di primissima accoglienza attraverso l'attivazione di strutture dislocate sul territorio per un'accoglienza di brevissima durata (60 giorni estensibili a 90 in casi eccezionali e da motivare) e ad alta specializzazione, che accolgano i minori stranieri non accompagnati nella fase del primo rintraccio (con funzioni di identificazione, di eventuale accertamento dell'età e dello status) è finalizzata ad accelerare l'eventuale ricongiungimento con parenti presenti anche in altri Paesi dell'Unione e pianificare anche l'accoglienza di secondo livello di tutti i minori stranieri non accompagnati nell'ambito dello SPRAR potenziato e finanziato sia per i richiedenti

⁵ Vedi art. 6 comma 4 Legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*: «Per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all'eventuale integrazione economica».

⁶ Conferenza Unificata Stato - Regioni del 10 luglio 2014, Sanità e politiche sociali, (Repertorio atti 77 CU) Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali *sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati*.

⁷ Tale sistema è stato istituito con la legge n.189/2002 che ha istituzionalizzato queste misure di accoglienza organizzata. Attraverso la stessa legge il Ministero dell'Interno ha istituito la struttura di coordinamento del sistema - il Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali - affidandone ad ANCI la gestione.

asilo che per i non richiedenti (estendendo l'assistenza della rete SPRAR anche a chi, tra i minorenni non accompagnati, non ha richiesto il riconoscimento del diritto di asilo, mentre finora solo i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo erano subito avviati nelle strutture SPRAR secondo quanto disposto dall'art. 26 del D.lgs 25/2008).

Ulteriori disposizioni relative ai minori non accompagnati sono contenute nella **Legge n.190/2014, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (Legge di Stabilità 2015)** dove al comma 181 stabilisce che a decorrere dal 1° gennaio 2015 le risorse del Fondo ex legge 7 agosto 2012, n. 135, sono trasferite in un apposito Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Interno. Le risorse del Fondo sono incrementate di 12,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015. Il comma 183 stabilisce poi che, fermo restando quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 26 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, i minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio nazionale accedono, nei limiti delle risorse e dei posti disponibili, ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Infatti proprio al fine di attuare il “*Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie, e minori stranieri non accompagnati*”, approvato con l'Intesa del 10 luglio e in seguito dal comma 183 della legge di Stabilità 2015, **il 27 aprile 2015 il Ministero dell'Interno ha approvato con decreto le modalità di presentazione delle domande di contributo da parte degli Enti locali per la realizzazione di progetti finalizzati all'accoglienza di minori stranieri non accompagnati a carico del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo.**

Inoltre, la citata Intesa del 10 luglio 2014 espressamente prevede che “il rafforzamento della “*governance*” del sistema di protezione dovrà essere assicurato anche tramite il Sistema Informativo Minori (SIM), implementato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ferme restando le competenze previste dalla legge in materia di integrazione e politiche sociali”. Tale sistema informativo - all'interno del quale sono stati inseriti i riferimenti di tutte le strutture autorizzate e accreditate dalle Regioni ad accogliere MSNA - è stato sperimentato in sette ambiti territoriali che presentano caratteristiche peculiari rispetto al rintraccio e al collocamento dei minori.

Tale organizzazione giuridica rispecchia peraltro - almeno in parte - i contenuti della Proposta di Legge n. 1658⁸ presentata alla Camera il 4 ottobre 2013 da Sandra Zampa (in corso di esame in Commissione il 22 ottobre 2014) costruita sull'esigenza di creare - come dicevamo sopra - una migliore disciplina per i minori stranieri non accompagnati, che superi le lacune esistenti e le disposizioni improntate ad accentuare le esigenze di controllo dei flussi migratori ma che - almeno a volte - sembrano perdere di vista l'attuazione dei diritti fondamentali dei bambini e degli adolescenti. La proposta in discorso pertanto, lungi dal costituire una legge speciale in quanto le sue disposizioni muovono dall'idea di applicare il sistema di protezione in vigore in Italia a tutti i minori (semmai colmando le lacune che l'aumento del fenomeno migratorio di minori ha evidenziato), chiede il riconoscimento di alcuni diritti fondamentali come il diritto al riconoscimento della minore età, uniformando le procedure di identificazione e di accertamento dell'età, il rafforzamento del diritto all'assistenza sanitaria e del diritto all'istruzione, il diritto alla nomina di un tutore anche per poter garantire loro la possibilità di essere ascoltati nelle scelte che li riguardano, la traduzione in prassi operative uniformi a livello nazionale dei vari passaggi affinché il “progetto di accoglienza” garantisca la tutela dei minori istituendo un sistema nazionale di accoglienza per riuscire a far vivere ai bambini e agli adolescenti un diritto ad un'accoglienza decorosa (con un numero adeguato di posti e con standard qualitativi garantiti). E ancora l'attivazione del sistema informativo nazionale per disciplinare l'invio dei minori che giungono in Italia nelle strutture di accoglienza dislocate in tutte le regioni, sulla base delle disponibilità di posti e di eventuali

⁸ Modifiche al Testo Unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”

necessità e bisogni specifici; la continuità del finanziamento di un fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati che non gravi sui bilanci dei comuni. In quest'ottica si potrebbe cercare anche il coinvolgimento attivo delle comunità nell'accoglienza e nell'integrazione dei minori stranieri non accompagnati, anche sviluppando l'affido familiare come alternativa alla comunità in modo da cercare una soluzione migliore possibile per il minore nel lungo periodo e non solo ai fini di un suo rimpatrio.

Infine, con **decreto del 12 novembre 2014** (Modalità di riparto delle risorse finanziarie aggiuntive del Fondo Nazionale Minori Stranieri Non Accompagnati) sono state previste le modalità di erogazione delle risorse finanziarie aggiuntive destinate al Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati in favore degli Enti locali che abbiano sostenuto spese per l'accoglienza dei minori nel secondo semestre dell'anno 2014 quantificando il contributo in euro 45 pro die pro capite per le giornate di accoglienza erogate in strutture autorizzate, a prescindere dall'eventuale comunicazione di presa in carico del minore da parte dell'Ente locale beneficiario (minore se l'accoglienza è prestata nell'ambito di strutture temporanee).

In questa direzione sono proseguiti anche i **Lavori dell'Osservatorio Nazionale Infanzia (cfr. pagg. 73-74)** che hanno insistito nel dare particolare rilievo ed attenzione alle misure per favorire l'inclusione dei MSNA⁹ chiedendo specificatamente:

1.4.1 la diffusione della formazione degli operatori al fine di predisporre adeguate misure di accoglienza e di affidamento per i MNA.

1.4.2 la realizzazione di progetti specifici per accompagnare all'autonomia i MNA in vista del raggiungimento della maggiore età anche attraverso percorsi integrati che coniughino l'educazione e la formazione professionale.

1.4.3 di garantire l'iscrizione obbligatoria al SSN e l'accesso al pediatra di base a tutti i minorenni a prescindere dal loro status giuridico.

1.4.4 di favorire forme di affidamento familiare attraverso la piena attuazione delle linee guida nazionali sull'affidamento familiare.

1.4.5 La definizione, attraverso appositi accordi, di forme di partecipazione alle attività di inclusione dei MNA di rappresentanti di ONG accreditate e dei rappresentanti del Terzo settore per:

- l'accoglienza locale dei minorenni;
- l'identificazione tempestiva per offrire una più efficace tutela dei loro diritti;
- la valorizzazione di modalità di ascolto dei ragazzi e la loro partecipazione alla definizione e gestione del progetto di accoglienza;
- la diffusione di attività di indagine familiare che favoriscano il diritto del minore all'unità familiare laddove risponda al suo superiore interesse.

⁹ Durante i lavori dell'Osservatorio è stata considerata preferibile la scelta della dizione "minori non accompagnati" invece di "minori stranieri non accompagnati" al fine di adottare un linguaggio in linea con quello europeo.

Inoltre, l'Osservatorio ha sollecitato la necessità di un rafforzamento di azioni volte a migliorare e uniformare il sistema di accoglienza rivolto ai minorenni non accompagnati attraverso questi passaggi:

3.5.1 Promozione di azioni congiunte specifiche con la magistratura al fine di assicurare a tutti i minorenni procedure e prassi uniformi da parte della magistratura.

3.5.2 Uniformare sull'intero territorio nazionale gli standard essenziali di accoglienza per i minorenni non accompagnati all'interno delle strutture di accoglienza attraverso l'adozione delle Linee d'indirizzo sulle Comunità che accolgono i minorenni.

3.5.3 Definire e applicare in maniera omogenea standard di riferimento per i tutori dei minorenni non accompagnati, sostenendo la funzione del Garante nazionale/regionale nella creazione degli elenchi dei tutori cui possa attingere l'Autorità Giudiziaria e nella promozione di corsi di formazione per persone idonee ad assumere tale funzione.

3.5.4 Garantire il corretto svolgimento delle funzioni di vigilanza, anche attraverso l'utilizzo del Sistema Informativo Minori (SIM) per il monitoraggio dell'accoglienza.

3. Anche in ambito europeo è generalmente sentita l'esigenza di migliorare le disposizioni relative all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati apportando delle modifiche alle disposizioni vigenti. Ci riferiamo, in particolar modo, alle disposizioni che regolamentano l'individuazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non abbia familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro europeo. Infatti, la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM/2014/0382 del 26 giugno 2014 mostra in proposito evidenti segnali di cambiamento. In essa si chiede, infatti, di modificare il **Regolamento 604/2013** (cosiddetto **Dublino III**) per rispondere ad alcune necessità sempre più sentite quali la definizione in modo più "duraturo" dell'attuale sistema di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati, superando il carattere emergenziale che ha finora costituito il principale criterio di intervento degli Stati membri, nonché la facilitazione dei ricongiungimenti familiari dei bambini e degli adolescenti che entrano nel nostro paese in modo da superare il vincolo che lega il minore richiedente asilo al Paese di ingresso nell'UE, procedendo quindi ad una piena applicazione del Regolamento suddetto entrato in vigore nel gennaio 2014.

Il Regolamento Dublino III infatti, è basato innanzitutto sul principio generale (il cui ambito di applicazione va oltre l'Unione Europea, in quanto ne sono vincolati, oltre ai 28 Stati UE, anche l'Islanda, la Norvegia, la Svizzera e il Liechtenstein, in forza di accordi di associazione) che stabilisce che ciascuna domanda di asilo debba essere esaminata da un solo Stato membro e che **la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale debba ricadere sullo Stato che ha svolto il maggior ruolo in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri, salvo eccezioni**. Ciò che emerge¹⁰ da un simile sistema è il fine di creare una disciplina che uniformi i sistemi di protezione dei Paesi membri dell'Unione europea: infatti è chiaro ormai che tra gli Stati rimangono forti differenze sostanziali **sia sotto il profilo delle misure di accoglienza sia sotto quello delle percentuali di riconoscimento e del rispetto delle procedure di esame della domanda di protezione internazionale**. La precisa gerarchia con cui è disciplinata la materia utilizza come primo criterio per la determinazione dello Stato membro competente quello della situazione esistente al momento in cui il

¹⁰ Vedi anche le direttive del 2013 (Direttiva *accoglienza* 2013/33/UE del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e la Direttiva *procedure* 2013/32/UE del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) che compongono il quadro del Sistema europeo comune di asilo che insieme al Regolamento dovrebbero portare all'instaurazione di una procedura comune e a uno status uniforme valido in tutta l'Unione Europea per i titolari della protezione internazionale, ai sensi dell'art. 78 del TFUE.

richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale per la prima volta in uno Stato membro, e in secondo luogo quello della valutazione di qualsiasi elemento che provi la presenza sul territorio di uno Stato di familiari, parenti o persone legate da vincoli di parentela con il richiedente, innovando, rispetto al precedente Regolamento (Reg. 343/2003), alcuni aspetti certamente positivi che qui riportiamo schematicamente:

1. estende il termine “**familiari**” ed introduce una definizione di “**parenti**” (art. 2) individuando, così, in modo dettagliato i soggetti appartenenti alla famiglia del richiedente e i suoi parenti (specificando gli **zii**, i **nonni (adulti)** del richiedente che si trovino nel territorio di uno Stato membro);
2. vieta di **trasferire** un richiedente quando sussistano fondati motivi di ritenere che rischi di subire trattamenti inumani o degradanti¹¹ (art. 3)
3. istituisce, all’art. 6, un sistema di **garanzie per i minori che prevede il rinvio** al principio generale dell’interesse superiore del minore come criterio fondamentale nell’attuazione di tutte le procedure previste. Ciò presuppone che gli Stati, per accertarsi che sia garantito il superiore interesse del minore, valutino sempre le possibilità di ricongiungimento familiare, il benessere e lo sviluppo sociale del minore, ascoltino il minore, prestino particolare attenzione ai minori più a rischio di entrare nel mercato della tratta;
4. impone agli Stati di collaborare fra loro scambiandosi **informazioni utili** prima di trasferire un richiedente (art. 31), circa la possibilità di ricongiungere il minore con i propri familiari e, più in generale, riguardo gli aspetti da tener presenti affinché possa essere davvero assicurato il benessere del minore;
5. lo Stato in cui il minore ha presentato una domanda di protezione internazionale deve attivare al più presto **le procedure per l’identificazione dei familiari**, dei fratelli o i dei parenti del minore non accompagnato;
6. tra i familiari di un minore di età non coniugato il “**tutore**” è sostituito da “**altro adulto responsabile per il richiedente in base alla legge o alla prassi dello Stato membro in cui si trova l’adulto**”;
7. introduce l’obbligo di nominare un **rappresentante** del minore non accompagnato che deve avere accesso a tutti i documenti che riguardano la sua situazione;
8. specifica che il personale delle autorità responsabili della procedura Dublino III che trattano domande di minori non accompagnati **deve aver ricevuto e continuare a ricevere “una specifica formazione in merito alle particolari esigenze dei minori”**.

In particolare, il Regolamento stabilisce che la competenza per **l’esame della domanda di protezione internazionale spetta allo Stato membro nel quale si trova legalmente un familiare o un fratello del minore non accompagnato** (solo se ciò sia nell’interesse superiore del minore) mentre, laddove il richiedente sia un minore non accompagnato con un parente presente legalmente in un altro Stato membro, e sia accertato che il parente possa occuparsene, quello Stato membro provvede al ricongiungimento del minore con i parenti e diventa lo Stato membro competente (purché ciò coincida con il migliore interesse del minore).

¹¹ Vedi sul punto la Corte europea dei diritti dell’uomo nel caso M.S.S. del 2011 contro Belgio e Grecia in cui aveva, tra le altre cose, condannato il Belgio per aver esposto (senza prima verificare come la Grecia applicasse in pratica la normativa in materia di asilo) il richiedente ai rischi derivanti dalle mancanze del sistema di asilo greco.

Ma se il minore non accompagnato non ha familiari, fratelli o parenti, a quel punto la competenza passa allo Stato membro in cui il minore non accompagnato ha presentato la domanda di protezione internazionale (anche in questo caso si specifica solo se nell'interesse superiore del minore). Quindi è il secondo criterio (comma 2 dell'art. 7 del Regolamento) a costituire il vero cambiamento della disciplina, soprattutto per aver cercato - quantomeno sulla carta - di agevolare la procedura per la determinazione dello Stato membro competente nel rispetto del principio dell'unità familiare e dell'interesse superiore del minore¹² anche sulla base di una più veloce acquisizione di tutte le informazioni relative alla condizione del richiedente la protezione internazionale e della composizione del suo nucleo familiare e che il nuovo Regolamento Dublino III riduce da tre a due mesi il termine per la richiesta di presa o di ripresa in carico del richiedente la protezione internazionale. Resta in vigore la clausola di sovranità, in virtù della quale uno Stato membro - a prescindere dalla sua accertata competenza - può decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale, ovvero può richiedere ad un altro Stato membro di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da vincolo di parentela o per ragioni umanitarie.

Tuttavia la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea ha fatto emergere le lacune nel sistema di Dublino III e la Proposta COM/2014/0382 trova la sua *ratio* proprio nei casi in cui il principale criterio del ricongiungimento del minore alla propria famiglia previsto da Dublino III non può applicarsi perché il minore non ha parenti negli Stati membri. Il problema dell'applicabilità di Dublino III nei casi in cui i minori non hanno parenti in alcun Stato membro si è posto in diversi casi giurisprudenziali dove è stato stabilito (soprattutto nella causa C-648/11) che quando il minore non accompagnato non ha familiari in uno Stato membro e presenta legalmente la domanda di asilo in più di uno Stato, lo Stato competente diventa automaticamente quello in cui ha presentato la domanda e nel quale si trova in quel momento, purché ciò corrisponda al suo superiore interesse.

Dall'incertezza giuridica nel caso in cui un minore non accompagnato non abbia presentato domanda di protezione internazionale (ma chieda di fatto aiuto e quindi informalmente protezione internazionale) in alcuno Stato, scaturisce la necessità dichiarata nella Proposta di intervenire accogliendo quanto stabilito dalla Corte di giustizia e di garantire che la procedura per determinare lo Stato membro competente non sia prolungata troppo e sia, anzi, reso rapido l'accesso alla procedura per il riconoscimento dello status di protezione internazionale. A tal fine propone di prevedere che lo Stato membro garantisca al minore non accompagnato la possibilità di presentare domanda nel suo territorio, dopo averlo comunque informato di tale diritto e delle relative conseguenze. In questo modo al minore si prospetta la possibilità di scelta tra presentare la domanda di protezione internazionale in quello Stato membro - a quel punto diventa quello lo Stato competente per l'esame della domanda - oppure di non presentarla - a quel punto la competenza va allo Stato membro in cui il minore ha presentato l'ultima domanda, se tale scelta non confligge con il suo superiore interesse.

In merito a tali problematiche si è espresso il Comitato economico e sociale europeo¹³ che in prima battuta appoggia la proposta in esame volta a modificare il regolamento (UE) n. 604/2013, facendo tuttavia emergere fin da subito la necessità di affrontare altre difficoltà che mette in evidenza quali:

- la mancanza di informazioni e il timore di venire denunciati, per cui occorre intervenire affinché nessun minore venga lasciato in uno stato di incertezza giuridica o rimanga apolide;

¹² Sul punto cfr. la Circolare esplicativa del Ministero dell'Interno n. 2237 del 23 gennaio 2014.

¹³ Cfr. Parere del Comitato del 15 ottobre 2014, che ha per oggetto la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro (2015/C 012/11).

- il principio dell'“**interesse superiore del minore**” deve prevalere su qualsiasi altra normativa in vigore a livello nazionale e sul diritto internazionale ma nella proposta non vengono forniti dei criteri su “come” debba essere stabilito l'interesse superiore del minore né “da chi” (e suggerisce di istituire un organismo ad hoc (possibilmente un ente indipendente, privo di legami con le autorità competenti per l'immigrazione, di preferenza l'organismo incaricato della tutela dei minori in ciascuno Stato membro che possa garantire la presenza di personale qualificato) il quale indichi quale sia l'interesse superiore del minore;
- il **trattenimento dei minori** non è ammissibile e l'ingresso in uno Stato membro non dovrebbe mai essere negato ai minori non accompagnati, separati dalle famiglie, conformemente agli obblighi di non respingimento derivanti dai diritti umani internazionali;
- i termini “**informare**” ed “**effettiva possibilità**” devono essere **definiti in modo più chiaro**, al fine di far beneficiare il minore di un'assistenza da parte di personale formato, interpreti indipendenti ed un rappresentante qualificato che agisca in veste di tutore legale che lo aiutino a comprendere le conseguenze dell'intera procedura di presentazione di una domanda di protezione internazionale in un qualsiasi Stato membro dell'UE;
- il diritto dell'Unione europea, pur **riconoscendo l'importanza della tutela legale, non definisce i doveri di un tutore legale** che dovrebbe essere designato immediatamente all'arrivo di un minore non accompagnato e costituire una figura indipendente con il compito di assistere, consigliare e proteggere il minore finché non si ricongiunga con la propria famiglia o non sia adeguatamente collocato in custodia;
- il nuovo regolamento proposto dovrebbe prevedere anche il caso di quei minori la cui **domanda di protezione sia stata precedentemente respinta da uno Stato membro**.
- per l'intera durata della procedura di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, i minori non accompagnati dovrebbero poter **disporre di un alloggio, avere accesso all'istruzione e alla formazione professionale, oltre che ai servizi sanitari, alle condizioni di parità** con gli altri minori soggetti alla giurisdizione dello Stato membro di accoglienza. Particolare attenzione dovrebbe inoltre essere rivolta alle condizioni psicologiche di questi minori che vengono da esperienze traumatiche¹⁴ così come alle adolescenti incinte o a genitori che non abbiano ancora compiuto 18 anni.
- prevedere rimedi per proteggere i minori migranti **sprovvisori di documenti ed** indica alcuni ambiti di intervento come ad esempio l'informazione e l'assistenza alle famiglie prive di documenti, la creazione di una banca di dati documentali, la registrazione delle nascite ecc;
- l'**età del minore** dovrebbe essere accertata sulla base di prove documentali da non mettere in dubbio, a meno che i dubbi non siano così motivati da richiedere come ultima istanza degli esami medico-fisici. In questo caso, poiché potrebbero risultare particolarmente stressanti, invasivi o traumatici, la questione dovrebbe decidersi nelle fasi iniziali della procedura di presentazione della domanda al fine di ridurre il rischio che il minore si ritrovi in una situazione irregolare e scompaia.

¹⁴ Cfr. su questo punto la “Guida psicosociale per operatori impegnati nell'accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati” di Terre Des Hommes e “Standard di riferimento per i tutori di minori non accompagnati”.